Identidades y Estado Autonómico

Sergio Martín Guardado
Director

Dykinson, S.L.

Identidades y Estado Autonómico

Sergio Martín Guardado
Director

Identidades y Estado Autonómico

Sergio Martín Guardado

Director

Ana Aba Catoira
Amir Al Hasani Maturano
Tamara Álvarez Robles
Esteban Arlucea Ruiz
Maria Ballester Cardell
Enrique Cebrián Zazurca
Víctor Cuesta López
Francisco Javier Díaz Revorio
Ignacio Durbán Martín
Francisco Manuel García Costa
Laura Gómez Abeja
Pablo Gómez Perpinyà
Pedro José Hernando García
Sergio Martín Guardado
Elia Marzal Yetano
Diego Moreno Galilea
José Manuel Pérez Fernández
Diego Vicente Sánchez
Cristina Zoco Zabala

Dykinson, S.L.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase *www.dykinson.com/quienes_somos*

Este ebook se encuentra registrado bajo licencia Creative Commons.
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)
Para más informción, consulte la web:
https://creativecommons.org/share-your-work/cclicenses/

Obra financiada por el Proyecto de Investigación
"**LA CUESTIÓN DE LA IDENTIDAD EN EL ESTADO AUTONÓMICO: PLURALIDAD vs. EXCLUSIÓN**",
financiado en el marco de la convocatoria 2024 del
Programa Propio I – Modalidad C1 de la Universidad de Salamanca (K255).
IP: Sergio Martín Guardado. Duración: 01/09/2024-31/12/2025. Financiación: 4.000 €.

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2025

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
http://www.dykinson.es
http://www.dykinson.com

ISBN: 979-13-7006-610-9
DOI: https://doi.org/10.14679/4368

Preimpresión por:
Besing Servicios Gráficos S.L.
e-mail: besingsg@gmail.com

Sumario

La cuestión de la identidad en el Estado de las Autonomías: pluralismo vs. exclusión 17

Sergio Martín Guardado

I. A modo de Introducción: la juridificación de la identidad territorial como pretensión del Constituyente de 1978 19

II. La juridificación de la identidad territorial en los Estatutos de Autonomía: las distintas generaciones de Estatutos y sus referencias a la identidad política de las Comunidades Autónomas 25

II.1. Primera etapa: Estatutos de primera generación (1979-1983): institucionalización prudente del autogobierno y reivindicación por la generalización del autogobierno 26

II.2. Segunda etapa: reformas estatutarias de segunda generación (1996-2007): expansión y generalización de las narrativas identitarias 28

II.3. Tercera etapa: los Estatutos de tercera generación (2006-2018): del reconocimiento simbólico a la autodefinición política de la identidad territorial 29

III. Debates actuales sobre la Identidad Territorial: la construcción de las Identidades Excluyentes y la conformación de las Identidades Excluidas 32

III.1. Identidades excluyentes: el uso político de la identidad para la exclusión del otro ... 33

III.2. Negación de la identidad autonómica: discursos re-centralizadores y cuestionamiento del modelo territorial 35

III.3. Identidades excluidas: la emergencia de nuevas demandas territoriales. La ruralidad como ejemplo paradigmático y el "leonesismo" como identidad intra-autonómica 37

IV. Conclusiones 39

V. Bibliografía 41

La Comunidad autónoma del País Vasco 43

Esteban Arlucea Ruiz

I. Antecedentes 45
II. Transición 51
III. La Ley Orgánica 3/1979, del 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco 55
IV. Elementos definidores 58
V. ¿Intentos de reforma o de superación? 70
VI. A modo de conclusión 72
VII. Bibliografía 73

Cataluña. La concreción progresiva de la identidad en la reivindicación de la asimetría 75

Elia Marzal Yetano

I. Introducción 77
II. La construcción de la autonomía de Cataluña y la identidad en sentido amplio: el Estatuto de Autonomía de 1979 y los hechos diferenciales 80
II.1. El acceso a la autonomía y la identificación de Cataluña como nacionalidad 80
II.2. La neutralización de la diferencia entre nacionalidad y región y la insuficiencia de los hechos diferenciales 88
III. La reforma de la autonomía de Cataluña y la identidad en sentido estricto: el estatuto de autonomía de 2006 y los derechos históricos 94
III.1. La reforma del Estatuto de Autonomía y la reivindicación de la asimetría por la vía de los derechos históricos 94
III.2. La delimitación del alcance de la identidad en la respuesta de la justicia constitucional 101
IV. Conclusión 106
V. Bibliografía 108

Pluralidad territorial e identidades: Galicia 111

Ana Aba Catoira

I. Planteamiento 113
II. Identidades territoriales 114
II.1. La identidad territorial en la Constitución española 115
II.2. Identidad territorial gallega 117
III. La lengua gallega como eje vertebrador de la identidad territorial: los derechos lingüísticos 119

III.1. Previsiones constitucionales 121
III.2. Previsiones estatutarias 123
III.3. Desarrollo normativo 125
IV. Conflictos jurídicos derivados de la cooficialidad 127
V. El estado de la cuestión lingüística a través de los informes del valedor/a do pobo 133
VI. Bibliografía 135

Un rasgo identitario singular: Andalucía como defensora de la igualdad de estatus entre los territorios 137

Laura Gómez Abeja

I. Introducción 139
II. La identidad histórica de Andalucía. Su alcance 143
III. La demanda de igualdad de estatus como rasgo identitario 152
III.1. Andalucía ante los avatares del Estado autonómico 153
III.2. La identidad en el Estatuto de Autonomía para Andalucía del año 2007 157
IV. Bibliografía 165

La cuestión identitaria en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias: el desconcierto paradojal 167

José Manuel Pérez Fernández

I. Introducción: la paradoja de la identidad asturiana 169
II. El despertar de la cuestión identitaria durante la transición y la ruptura con el regionalismo histórico 176
II.1. Breve referencia al regionalismo histórico 176
III.2. El resurgir del asturianismo cultural y político: "Bable a la escuela. Autonomía rexonal", o una cuestión de izquierdas 180
III. La etapa preautonómica y la elaboración del Estatuto de Autonomía: la economía como ***hecho diferencial asturiano*** o el triunfo del ***establishment*** (1977-1983) 187
III.1. La etapa preautonómica del Consejo Regional de Asturias: la prevalencia de la singularidad económica 187
III.2. El tratamiento de lo identitario en el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía y su plasmación en el texto aprobado 191
III.2.1. Enunciado constitutivo y denominación de la Comunidad Autónoma 193
III.2.2. La renuncia a la cooficialidad de la lengua asturiana 195
IV. Autonomía e identidad asturiana: la necesidad de pensar qué queremos ser (1983-2025) . 197
IV.1. A vueltas con la identidad: cómo nos definimos, cómo tutelamos nuestras lenguas 197
IV.2. A modo de conclusión: una autonomía a la búsqueda del alma 202
V. Bibliografía 203

Cantabria. La identidad política de una idea regional. 205

Pedro José Hernando García

I. Breve referencia al nacimiento del pensamiento identitario del regionalismo cántabro 207
II. Identidad regional y proceso de creación de la comunidad autónoma 211
III. El Asentamiento de un sentimiento. Los símbolos de Cantabria como elemento de identidad: el lábaro 218
IV. Una realidad socialmente indiscutible. La importancia del regionalismo político en la identidad de Cantabria 223
V. Bibliografía 228

La Rioja conquista su autonomía: el proceso inesperado que surgió del sentir popular 231

Diego Moreno Galilea

I. Un proceso inesperado 233
II. Los orígenes de la reivindicación 234
III. El sentir riojano 237
IV. Los pasos hacia la autonomía 238
V. Los protagonistas y autores del proceso 241
V.1. El papel de la ciudadanía. Una voluntad popular 241
V.2. Las asociaciones y los colectivos 242
V.3. El papel de la prensa 243
V.4. El papel de los partidos políticos 244
V.5. El papel de los ayuntamientos 246
VI. La institucionalización de la autonomía: los símbolos oficiales 246
VII. ¿Y después qué? Las reformas del Estatuto 248
VIII. Conclusiones 249
IX. Bibliografía 251
IX.1. Fuentes Primarias 251
IX.2. Fuentes Secundarias 252
X. Anexo. Leyes fundamentales 254

La identidad de la Región de Murcia en el Estado Autonómico 255

Francisco Manuel García Costa

I. Introducción 257
II. La construcción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 259
II.1. La Preautonomía y la elaboración del Estatuto de Autonomía de 1982 261
II.2. Primer periodo: una Comunidad Autónoma en construcción 263
II.3. Segundo periodo: una Comunidad Autónoma en consolidación 266
II.4. Tercer periodo: una Comunidad Autónoma en profundización 268
III. Los rasgos de la autonomía murciana 271
III.1. Una Comunidad Autónoma constituida dentro de la indisoluble unidad de España . 271
III.2. Una Comunidad Autónoma con una moderada conciencia regional 273
III.3. Una Comunidad Autónoma uniprovincial. La problemática de la biprovincialidad 275
III.4. Una Comunidad Autónoma con un Estatuto de Autonomía ¿pendiente de reforma? 278
III.5. Una Comunidad Autónoma con un sistema institucional completo 283
III.6. Una Comunidad Autónoma organizada en municipios y comarcas 286
III.7. Una Comunidad Autónoma pionera en la defensa del Medio Ambiente: el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor 289
IV. Bibliografía 292

Autonomía política y disputa identitaria: el caso valenciano 295

Ignacio Durbán Martín

I. Introducción 297
II. Una aproximación al laberinto identitario valenciano 298
II.1. Modelos identitarios en conflicto 299
II.2. El sistema de partidos ante la cuestión identitaria 301
III. La identidad en la configuración del modelo autonómico valenciano 304
III.1. Un acceso a la autonomía condicionado por las controversias identitarias 305
III.2. El Estatuto de 1982 y la tríada simbólica: denominación, bandera y lengua 309
III.3. La reforma estatutaria de 2006: entre la reafirmación identitaria y el giro historicista 312
III.3.1. Estabilidad simbólica y matices identitarios 312
III.3.2. El derecho civil foral valenciano: símbolo, competencia y conflicto 315
IV. Sentimientos de pertenencia y horizonte político 316
V. Bibliografía 322

La integración de la identidad aragonesa en el ordenamiento jurídico autonómico 325

Enrique Cebrián Zazurca

I. A vueltas con la identidad, la identidad aragonesa y su integración en el ordenamiento jurídico autonómico ... 327
II. El elemento territorial ... 330
III. Con la mochila de la historia a las espaldas ... 333
IV. Las definiciones de la comunidad autónoma ... 336
V. Los símbolos de Aragón ... 338
VI. El derecho, seña de identidad ... 342
VII. El Justicia de Aragón ... 344
VIII. El agua como factor identitario ... 347
IX. Las lenguas de Aragón ... 348
X. Suaves como la arcilla, duros del roquedal ... 354
XI. Bibliografía ... 354

Castilla-La Mancha, nueva e histórica: la identidad de una región práctica ... 357

Francisco Javier Díaz Revorio

I. Castilla-La Mancha: tan nueva, tan vieja ... 359
II. Algo sobre la identidad y los símbolos ... 360
III. Apuntes para la historia de la nueva región ... 362
III.1. La etapa preautonómica (1978-1982) ... 362
III.2. El Estatuto y la consolidación de la autonomía (1982-1994) ... 364
III.3. Las reformas estatutarias y el desarrollo competencial e institucional (1994-2010) ... 366
III.4. Redimensionamiento y estabilización de la Comunidad (2010-2023) ... 372
III.5. Crecimiento y búsqueda de un nuevo Estatuto… (¿2023?-…) ... 377
IV. Aspectos políticos y resultados electorales ... 379
V. Valoración global y retos pendientes ... 380
VI. Apunte bibliográfico ... 384

Insularidad, lejanía y ultraperiferia en la identidad política de la Comunidad Autónoma de Canarias ... 387

Víctor Cuesta López

I. Introducción ... 389
II. Archipiélago atlántico ... 395
II.1. Particularidades institucionales derivadas de la insularidad: capitalidad compartida, el peso de las circunscripciones insulares en el sistema electoral canario y el carácter bifronte de los Cabildos Insulares ... 397

II.2. Las singularidades derivadas de la lejanía: el Régimen Económico y Fiscal de Canarias y el estatuto de Región Ultraperiférica de la Unión Europea 402
III. Algunos apuntes sobre el elemento personal de la comunidad política 406
IV. Bibliografía 409

La identidad de la Comunidad Foral de Navarra en el Estado autonómico 411

Cristina Zoco Zabala

I. Introducción 413
II. La Disposición Transitoria Cuarta 415
II.1. Génesis 415
II.2. Desarrollo normativo 418
II.3. La disposición transitoria cuarta en los debates doctrinales y políticos 420
III. Las competencias históricas de Navarra en el marco de la Disposición Adicional Primera de la Constitución 423
IV. Los símbolos de la Comunidad Foral Navarra 430
V. Política lingüística en Navarra 435
VI. Conclusiones 439
VII. Bibliografía 440

Las identidades en Extremadura: una mirada de largo plazo 443

Diego Vicente Sánchez

I. Extremadura y el atraso: el triunfo de un estereotipo 445
II. La institucionalización de Extremadura 449
II.1. Las primeras instituciones ¿extremeñas? 449
II.2. Extremadura como Comunidad Autónoma 450
III. Conquistadores, yunteros y emigrantes: discursos identitarios sobre extremadura y sus gentes 452
III.1. Extremadura, cuna de conquistadores: usos y abusos del nacionalismo español 452
III.2. Los discursos regionalistas en Extremadura 454
III.3. Extremadura, construída desde arriba 456
III.4. Las Extremaduras, desde los márgenes 460
IV. Bibliografía 464

Elementos identitarios de la autonomía balear 469

Maria Ballester Cardell

I. Introducción 471
II. Las Illes Balears com sujeto de la autonomía política 472
II.1. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el Estatuto de autonomía aprobado por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero 473
II.2. Las Islas Baleares y su singularidad en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero 474
II.3. La nacionalidad histórica de las Islas Baleares tras la aprobación de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de autonomía de las Illes Balears 475
III. El carácter identitario de la lengua oficial propia de las Illes Balears 477
III.1. Los inicios y el primer desarrollo de la regulación estatutaria 478
III.2. El régimen lingüístico contenido en el Estatuto de autonomía de 2007 479
III.3. Las fluctuaciones del marco normativo de la lengua catalana a partir de la VIII Legislatura 481
III.3.1. El replanteamiento de la ordenación lingüística en diversos campos 481
III.3.2. La restitución del marco jurídico de la lengua catalana durante las IX y X Legislaturas 483
III.3.3. Un nuevo giro en las políticas lingüísticas en la primera mitad de la XI Legislatura (2023-?) 485
IV. La posición constitucional y estatutaria de los consejos insulares como principal manifestación del hecho insular (y diferencial) en el plano institucional 487
IV.1. La estructura básica del sistema autonómico de las Illes Balears, entre los principios de uniformidad y singularidad 487
IV.2. Hitos principales en el desarrollo estatutario y legal de los consejos insulares 489
IV.3. Hacia un nuevo enfoque en las relaciones entre los poderes autonómicos e insular 494
V. A modo de conclusiones 496

La «singularidad» de la Comunidad de Madrid 499

Pablo Gómez Perpinyà

I. El calidoscopio madrileño 501
II. La Diputación Provincial de Madrid (1813-1983) y su «entidad regional histórica»: Castilla 503
III. El Madrid preautonómico: la negativa de Castilla-La Mancha 507
IV. El proceso autonómico madrileño 510
IV.1. Una autonomía de «interés nacional» 510
IV.2. La «singularidad» de la Comunidad de Madrid en el contenido de su Estatuto 513
V. Conclusiones: la «ciudad estado» 517
VI. Bibliografía 521

La multiplicidad de identidades castellanas y leonesas ante el reto autonómico de una identidad común 523

Tamara Álvarez Robles

I. El reto conceptual de las identidades como paso previo al estudio de las identidades castellanas y leonesas: desde el individuo a la colectividad..... 525
II. Las identidades sociopolíticas castellanas y leonesas y su reconocimiento estatutario 527
III. La identidad sociopolítica Castellano y Leonesa en el Estatuto de autonomía 530
IV. La conflictividad identitaria en castilla y león desde el regionalismo..... 534
V. La multiplicidad de identidades político-administrativas castellanas y leonesas: una cuestión de derechos y obligaciones..... 539
VI. ¿Se puede conseguir una identidad castellano-leonesa completa? 542
VII. Bibliografía 544

La particularidad de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla: autonomías locales con régimen estatutario especial 547

Amir Al Hasani Maturano

I. El acceso a la autonomía de Ceuta y Melilla 549
II. La sobrerrepresentación parlamentaria..... 552
III. Contenido estatutario 553
IV. Reformas estatutarias y reglamentos asambleas..... 555
V. ¿Diferencias con las autonomías? 560
VI. Conclusiones..... 561
VII. Bibliografía 562

La cuestión de la identidad en el Estado de las Autonomías: pluralismo vs. exclusión *

Sergio Martín Guardado

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional
Universidad de Salamanca

* Este Capítulo de la Obra Colectiva "Identidades y Estado Autonómico" se enmarca en el Proyecto de Investigación "LA CUESTIÓN DE LA IDENTIDAD EN EL ESTADO AUTONÓMICO: PLURALIDAD vs. EXCLUSIÓN", financiado en el marco de la convocatoria 2024 del Programa Propio I – Modalidad C1 de la Universidad de Salamanca (K255). IP: Sergio Martín Guardado. Duración: 01/09/2024-31/12/2025. Financiación: 4.000 €.

Sumario:

I. A modo de Introducción: la juridificación de la identidad territorial como pretensión del Constituyente de 1978

II. La juridificación de la identidad territorial en los Estatutos de Autonomía: las distintas generaciones de Estatutos y sus referencias a la identidad política de las Comunidades Autónomas

II.1. Primera etapa: Estatutos de primera generación (1979-1983): institucionalización prudente del autogobierno y reivindicación por la generalización del autogobierno

II.2. Segunda etapa: reformas estatutarias de segunda generación (1996-2007): expansión y generalización de las narrativas identitarias

II.3. Tercera etapa: los Estatutos de tercera generación (2006-2018): del reconocimiento simbólico a la autodefinición política de la identidad territorial

III. Debates actuales sobre la Identidad Territorial: la construcción de las Identidades Excluyentes y la conformación de las Identidades Excluidas

III.1. Identidades excluyentes: el uso político de la identidad para la exclusión del otro

III.2. Negación de la identidad autonómica: discursos re-centralizadores y cuestionamiento del modelo territorial

III.3. Identidades excluidas: la emergencia de nuevas demandas territoriales. La ruralidad como ejemplo paradigmático y el "leonesismo" como identidad intra-autonómica

IV. Conclusiones

V. Bibliografía

I. A modo de Introducción: la juridificación de la identidad territorial como pretensión del Constituyente de 1978

Casi medio siglo después se puede llegar a afirmar que el Estado Autonómico, como proyecto de la España del 78, ha constituido una de las experiencias de ordenación político-territorial más complejas de la reciente historia de la descentralización política en la Europa occidental. No se trata de un simple modelo de distribución territorial del poder o de la mera creación de estructuras para el ejercicio del poder político, sino que significa pues una auténtica ingeniería constitucional, primerio ideada y que, después, se ha ido pincelando a través de distintos desafíos y experiencias de reivindicación, que han supuesto un intento permanente para dar una respuesta constante a un problema secular en la historia del Reino de España desde sus orígenes: la articulación entre unidad y diversidad. Llegados a nuestros días, la materialización práctica del Estado de las Autonomías responde a la propia singularidad del modelo: su razón de ser radica en que, por primera vez en el constitucionalismo español, la pluralidad de las identidades territoriales se reconoció no como una anomalía, sino como una realidad política digna de protección, respaldada, juridificada y, por tanto, dotada de una sustancial legitimidad que hace que no pueda ser ya negada nunca más.

La Constitución de 1978 abrió entonces la puerta a la juridificación de identidades territoriales preexistentes, integrándolas en un marco normativo que proclama simultáneamente la unidad e indivisibilidad de la Nación española (art. 2 CE 1978) y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Esa peculiar formulación dicotómica de las nacionalidades y las regiones junto a la consagración del principio de unidad, podría trasladar una cierta ambigüedad que, en todo caso, fue deliberada y, ciertamente, constituye la clave de bóveda de un modelo que se ha ido configurando, desde sus primeras concreciones estatutarias hasta las reformas de tercera

generación, como un sistema en el que la pluralidad identitaria se concibe como riqueza, pero también como fuente potencial de exclusión y conflicto entre los distintos entes territoriales.

Conviene detenerse, primero, en el contexto histórico en que surge esta fórmula: el Estado de las Autonomías. Tras cuatro décadas de una dictadura férreamente centralista, la demanda de autogobierno por parte de Cataluña, País Vasco y Galicia —las denominadas nacionalidades históricas— reapareció en la agenda política con un debate de gran intensidad, ya que en la experiencia constitucional de 1931 se abogó por emprender experiencias apertura hacia el autogobierno en estos territorios. En ningún caso exentas de conflicto, pues no hay más que recordar los sucesos acaecidos el 6 de octubre del año 1934, cuando esas experiencias de autogobierno entran en un escenario de creciente polarización política y tensiones sociales de tal calado que acaban desembocando en un conflicto abierto entre el Estado Central y ciertos sectores del nacionalismo periférico. Desde la óptica del constitucionalismo histórico, este episodio constituye una grave crisis del modelo territorial republicano instaurado por la Constitución de 1931, que contemplaba una forma de descentralización política y no meramente administrativa, que otorgaba la posibilidad de constituir regiones autónomas dentro del marco de una República Unitaria que consagraba la unidad a través de la formulación del Estado Integral (art. 1 CE 1931).

Cuando Companys proclamó el establecimiento de un “Estado catalán dentro de la República Federal Española”, desmarcándose del régimen republicano unitario vigente y tratando de redefinir la estructura del Estado desde Cataluña, el Estado respondió militarmente siendo detenido el Gobierno de la Generalitat, la autonomía catalana suspendida, y se estableció un régimen de excepcionalidad en la región. Desde el punto de vista constitucional, este hecho de octubre de 1934 supuso un desafío directo al modelo de Estado establecido por el Constituyente de 1931, revelando las debilidades estructurales del sistema de autogobierno republicano. La suspensión del Estatuto de Autonomía —mediante ley aprobada por las Cortes Republicanas en enero de 1935— y la posterior intervención de la Generalitat se realizaron dentro de mecanismos constitucionales ambiguos, lo que alimentó el debate sobre los límites del autogobierno y la legitimidad de la coacción del Estado Central, retroalimentando las tensiones acaecidas en este territorio y emprendiendo un punto de no retorno que trasvasó hasta la actualidad. No hay que atender más que a los sucesos de la última déca-

da para con la Comunidad Autónoma de Cataluña y los líderes independentistas que protagonizaron el *procès*.

Creo que la referencia a este punto de inflexión en el autogobierno, al que ya se había abierto el Estado español con la Constitución de 1931, se incrementaría durante la dictadura franquista, que buscaba el establecimiento de un centralismo negacionista de la diversidad del país en cuanto a su múltiple identidad político-territorial. Pero es cierto que por esta y otras razones el pacto constitucional republicano del año 31 evidenció la incapacidad del sistema para canalizar los conflictos políticos a través de mecanismos institucionales que permitieran coordinar unidad y diversidad como realidades que cohabitaran en un modelo constitucional. Y esto es así porque la posterior amnistía de los dirigentes catalanes tras el triunfo del Frente Popular en febrero de 1936 restauró temporalmente la autonomía, pero no logró resolver las tensiones de fondo entre el nacionalismo catalán y el Estado Central. Tanto es así que el paralelismo histórico que venimos estableciendo nos haga dudar de la bondad y la viabilidad de la reciente aprobación de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, que pretende ser elevada a lo que podríamos llamar “reinicio institucional” en nuestro Estado Autonómico.

Hecho este paréntesis histórico y presentada la experiencia frustrada del régimen republicano del 31 para con la juridificación de la diversidad de la identidad territorial en España y su imposible materialización práctica y la interrupción que supuso la dictadura, una segunda tarea es remarcar esta etapa como la razón que inspira al Constituyente del 78 a reabrir el debate sobre la identidad territorial. Nuestro Constituyente, tenía presente que la frustración del proyecto político-territorial de la Constitución de 1931 había puesto de manifiesto la ausencia de una cultura constitucional consolidada capaz de gestionar los conflictos territoriales de forma democrática y negociada. En última instancia, este acontecimiento anticipó en cierta medida el colapso del sistema republicano y contribuyó, en cierta medida también, a la gestación de una Guerra Civil y la implantación de una injusta e ilegítima dictadura de más de 40 años.

Tampoco hay que dejar de traer a colación el hecho de que, durante la Transición, en amplios sectores de la sociedad española, existía un temor real a la fragmentación del Estado y a la repetición de las experiencias fallidas de la II República respecto a las cuestiones territoriales. Pero en la ges-

tación del consenso constitucional del 78 los actores políticos tuvieron que navegar entre esas aguas agitadas, combinando principios aparentemente contradictorios: la proclamación de la unidad nacional y el reconocimiento de la diversidad territorial. En palabras de Pérez Royo: *"sin democracia no habría descentralización política y sin descentralización política no habría democracia".* La doctrina constitucionalista española más reputada, calificó el pacto constitucional del 78, en lo que a la cuestión territorial se refiere, como un "pacto ambiguo" (Rubio Llorente), un "modelo inacabado" (Aragón Reyes) o, según el propio Pérez Royo, como una "transición abierta". Cada una de estas expresiones pone de relieve que el constituyente rehuyó de establecer definiciones cerradas que, por un lado, permitieran una cierta flexibilidad, que era lo que reclamaba la transición política hacia la democracia y, de otro, garantizaran una cierta confianza en el pacto constitucional tanto para los sectores comprometidos con el proyecto como para con aquellos que en alguna medida eran reacios al mismo. Pasadas más de cuatro décadas y, en términos generales, constamos que esa ambigüedad ha sido fuente de una cierta estabilidad, pero también de conflictividad permanente.

De hecho, muchos de los debates contemporáneos sobre la identidad en el Estado Autonómico encuentran su raíz en la falta de una definición constitucional precisa respecto de los contornos de esta singular forma de organización político-territorial. Dicha singularidad contrasta con otros procesos constituyentes. En Bélgica, por ejemplo, la federalización se construyó sobre una división lingüística más o menos delimitada desde el punto de vista geográfico; en Italia, el reconocimiento de regiones con estatuto especial obedeció a la necesidad de integrar minorías lingüísticas concretas, lo que pudiera ser parangonado con el caso de nuestras primigenias nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco o Galicia), etc. Pero España, en cambio, optó por una fórmula deliberadamente abierta, que reconoce nacionalidades y regiones sin precisar cuáles son las unas y las otras ni qué implicaciones jurídicas exactas comporta una u otra calificación.

En este marco, la identidad territorial aparece como una categoría jurídico-política de contornos difusos, pero con enorme carga política. La Constitución no habla de identidad, pero habilita a las comunidades autónomas para definirla en sus respectivos Estatutos, integrantes del ordenamiento jurídico español. Por lo que se puede decir que la juridificación de la identidad territorial en España ha sido en cierta medida indirecta y no *ex constitutione*. Esa remisión ha dado lugar a un proceso progresivo de

juridificación en el que los Estatutos se han convertido en auténticas cartas de identidad política, en ocasiones elevada a la reivindicación y el conflicto. Desde el Preámbulo del Estatuto de Cataluña de 2006, que define a Cataluña como *Nación*, hasta el Estatuto de Canarias de 2018, que proclama la singularidad derivada de la insularidad y la ultraperiferia, encontramos una amplia gama de fórmulas identitarias.

Si queremos establecer una aproximación general sobre la tensión entre la diversidad política y la unidad jurídica del Estado, ello ha de pasar por entender la identidad de los territorios desde el pluralismo político como esencia de nuestra axiología constitucional, materializado en la configuración constitucional de las identidades de las Comunidades Autónomas. La incorporación del concepto de identidad en la Constitución de 1978, partiendo de su origen, en el debate constituyente y a raíz de la interpretación doctrinal que se le ha dado, ha de explicarse a través de tres ejes que significan dicho concepto (dimensión histórica, sociológica y, finalmente, jurídica):

1. La cuestión de las identidades territoriales en España no nace en 1978, sino que hunde sus raíces en el regionalismo decimonónico, en los estatutos plebiscitados durante la II República y en las reivindicaciones persistentes durante esta etapa y, muchas veces, en el plano de la clandestinidad, en la Dictadura. Por ello, cierta doctrina suele ser rotunda a la hora de establecer una cierta identidad entre democracia y descentralización en España. Hay una clara dimensión histórica que explica su razón de ser, si no ¿el Constituyente del 78 se habría planteado establecer un debate territorial? Más que establecimiento hay una reapertura política hacia esta cuestión elemental.
2. En segundo lugar, la dimensión sociopolítica: la identidad no se agota en normas jurídicas, sino que se expresa en sentimientos de pertenencia, en dinámicas políticas y en una suerte de conflictos sociales. Por ello, no hemos de reducir esta aproximación a enmarcar jurídicamente la cuestión: es necesario, pero no suficiente. La complejidad del problema no puede entenderse sin atender a la historia, la política, la cultura y la comparación de otras experiencias conocidas.
3. Finalmente, la juridificación de dicha identidad, que atiende a razones históricas y sociopolíticas. Aunque dicha juridificación puede parecer, como se ha dicho, solo la punta del iceberg de un fenó-

> meno identitario mucho más profundo y arraigado en el tiempo, resulta fundamental abordarla porque es precisamente a través del Derecho como se institucionalizan y canalizan esas aspiraciones. El reconocimiento jurídico de una identidad territorial no solo confiere legitimidad institucional a determinados relatos históricos o culturales, sino que también define competencias, derechos y límites dentro de un orden constitucional concreto, a nivel no sólo político sino también jurídico. En este sentido, estudiar la juridificación de la identidad permite comprender cómo las tensiones entre unidad estatal y diversidad territorial se manifiestan en el plano normativo, y cómo el Derecho y, más concretamente, la Constitución se convierte en un campo de negociación —y a veces de conflicto— entre proyectos nacionales divergentes.

El art. 2 de la Constitución Española del 78 es uno de los preceptos de mayor densidad política de nuestro ordenamiento constitucional. La proclamación de la "indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles" fue fruto del acuerdo entre sectores que temían la fragmentación del Estado, mientras que el reconocimiento y garantía del "derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones" satisfizo, al menos parcialmente, las demandas de las comunidades históricas y de algunos sectores del nacionalismo periférico. Ello ha posibilitado la progresiva juridificación de la identidad en los Estatutos de Autonomía, en sus distintas generaciones; y, también, resolver a través de la interpretación constitucional, las tensiones derivadas entre el reconocimiento de la diversidad y los riesgos de exclusión, tal y como se han manifestado en la práctica política, en los planteamientos doctrinales y en la misma jurisprudencia constitucional. Rubio Llorente, en su clásica obra *La forma del poder*, explicó que este precepto constitucional es el paradigma de una fórmula transaccional, en la que la imprecisión terminológica fue la plasmación de una decisión claramente deliberada que permitiese un acuerdo presente o futuro entre posiciones irreconciliables. El término "nacionalidades" carece de definición jurídica estricta (STC 31/2010), pero evoca las realidades históricas de Cataluña, País Vasco y Galicia, así como otros territorios con un fuerte sentido de identidad propia.

Precisamente, el Título VIII de la Constitución desarrolla esta ambigüedad mediante la puesta en práctica del principio dispositivo. No se impone un modelo cerrado de descentralización, sino que se habilitan diferentes

vías de acceso a la autonomía, tanto de forma dicotómica, respondiendo a la divergencia entre nacionalidades y regiones y representadas por las vías de los art. 143 y 151 CE, como a través de una vía excepcional que, a través del art. 144 CE, permitió al poder central resolver tensiones en la periferia, posibilitando, sí, distintos niveles de autogobierno pero que, definitivamente, generalizó la autonomía en todo el territorio del Estado. Esta flexibilidad permitió acomodar la diversidad de demandas territoriales, si negar que también generó asimetrías y agravios comparativos. Un modelo abierto terminó siendo un modelo en tensión. La formulación ambigua del art. 2 CE y las distintas puertas abiertas al autogobierno fueron tan eficaces para facilitar la transición a la democracia y para emprender una democracia constitucional, como imprecisas para lograr una clara estructura político-territorial a futuro: el modelo ha logrado establecer una indefinición estructural y una inestabilidad que es consustancial al modelo Autonómico.

La identidad, tal y como se ha juridificado de forma implícita en la Constitución, supone como categoría jurídico-constitucional la expresión institucional de la identidad política plasmada en el Estatuto de Autonomía y en la vida político-institucional de cada Comunidad Autónoma. La jurisprudencia constitucional y la propia doctrina aceptan la identidad territorial como una categoría constitucional implícita, pero difusa y abierta a la evolución política.

II. La juridificación de la identidad territorial en los Estatutos de Autonomía: las distintas generaciones de Estatutos y sus referencias a la identidad política de las Comunidades Autónomas

El proceso de construcción del Estado Autonómico en España ha sido, desde sus inicios, inseparable del fenómeno al que venimos refiriéndonos como proceso de juridificación de la identidad territorial. Con ello pretendemos hacer referencia al mecanismo por el cual las Comunidades Autónomas como entes de descentralización política del Estado han trasladado al plano normativo —específicamente, a ámbito de los Estatutos de Autonomía— los elementos fundamentales de su identidad colectiva desde una óptica político-territorial. Elementos tales como la lengua, la cultura, la

historia, las instituciones propias o incluso su autopercepción como sujeto político diferenciado. En otras palabras, las Comunidades Autónomas no solo han accedido a una cuota de poder político dentro del sistema descentralizado, sino que han utilizado los instrumentos jurídicos a su alcance para dotar de reconocimiento formal a su singularidad, configurando sus normas básicas desde el punto de vista institucional (art. 147.1 CE), pero también empleándolas como espacios de representación identitaria [art. 147.2 a) CE] tanto o más que como simples textos normativos y atributivos de competencias. Este proceso de juridificación de la identidad político-territorial lejos de ser lineal ha transitado por distintas fases históricas que reflejan no solo la evolución del propio sistema autonómico, sino también las mutaciones en la correlación de fuerzas políticas, la interpretación constitucional dominante en cada momento, y las tensiones latentes entre el principio de unidad y el reconocimiento de la diversidad territorial, a través de la materialización del principio dispositivo.

Se pueden reconocer tres etapas en la juridificación de esa identidad a través de los Estatutos de Autonomía. A efectos de análisis, se puede establecer una clasificación de los Estatutos de Autonomía en tres generaciones, atendiendo a sus contenidos, su contexto jurídico-político y la evolución del discurso de reivindicación del aspecto identitario que incorporan. Estas etapas permiten observar con mayor claridad los cambios en la juridificación de la identidad territorial en el marco del Estado Autonómico, a lo largo de los últimos 40 años:

II.1. Primera etapa: Estatutos de primera generación (1979-1983): institucionalización prudente del autogobierno y reivindicación por la generalización del autogobierno

Los primeros Estatutos aprobados tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, los de las comunidades históricas primigenias, aquellas a las que claramente el art. 2 CE se refiere como “nacionalidades”, Cataluña (1979), País Vasco (1979), Galicia (1981) se dan en esta primera etapa. Pero, también, como una reivindicación en pro de la igualdad y resultado del convulso proceso autonómico para Andalucía (1981) y el sentimiento de “no ser menos que nadie”, se reivindicó una identidad en favor de la igualdad, la dignidad colectiva y acceso al autogobierno para todos los territorios, tuvieran o no pretensiones identitarias de carácter histórico.

Estos primeros Estatutos de Autonomía sentaron las bases del proceso autonómico en su fase fundacional. Respondían a una doble necesidad: por un lado, articular jurídicamente el derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 CE; por otro, dar salida a las aspiraciones identitarias de las "nacionalidades históricas", término utilizado conscientemente por el Constituyente del 78 para referirse a aquellas regiones que ya habían protagonizado proyectos autonómicos durante la Segunda República o que mantenían una fuerte conciencia colectiva e identitaria, diferenciada del resto de los territorios que conformaban el mapa de España. Los primeros Estatutos de Autonomía de las llamadas "nacionalidades":

- Reconocen a estas Comunidades Autónomas como "nacionalidades históricas", fórmula ambigua pero políticamente eficaz, que permitía diferenciar sin romper la lógica de un Estado unitario, lo que fue vital para lograr el consenso constitucional.
- Introducen símbolos identitarios, institucionalizando elementos tradicionales del imaginario colectivo. Con especial énfasis del hecho diferencial que suponía la existencia de lenguas propias, habilitando su cooficialidad y normalización progresiva, de acuerdo con lo previsto en el art. 3.2 CE.
- Al menos en esta primera etapa, mantienen una narrativa contenida y prudente respecto a la reivindicación de la identidad político-territorial, en consonancia con el espíritu de consenso de la Transición, evitando formulaciones que pudieran interpretarse como desafíos a la unidad del Estado, a diferencia de lo que ocurrirá después con el Estatuto de Cataluña del año 2006.

Más que un despliegue pleno de identidades territoriales diferenciadas, esta primera etapa refleja una voluntad de encaje institucional, en la que el reconocimiento identitario se supedita a la consolidación del nuevo régimen democrático y a la estabilidad del marco constitucional. Pero, ya en esta etapa se generaría una tensión en pro de la uniformidad de las estructuras político-territoriales dentro del Estado español, protagonizada por Andalucía, que bajo la coloquial expresión de lo que podríamos referir como una pretensión de "no ser menos que nadie", adquirió especial resonancia durante la movilización social y política que culminó en el referéndum autonómico del 28 de febrero de 1980. Esta frase sintetizaba el anhelo de igualdad en el acceso al autogobierno, en las mismas condiciones que Cataluña, País Vasco y Galicia, hacia las que percibía con trato diferencial y preferente por parte

del Gobierno Central y, por tanto, injusto hacia Andalucía, en comparación con las llamadas "nacionalidades históricas", que accederían a la autonomía por la vía del art. 151 CE de forma más directa, desde el punto de vista de la asunción de competencias. Las consignas que reflejaron el proceso autonómico en Andalucía supusieron la reivindicación del principio de igualdad entre territorios y la constatación futura de la fábula de la liebre y la tortuga en la puesta en práctica del Estado Autonómico. Tal y como ha expresado en repetidas ocasiones el profesor Agudo Zamora, respecto a esta tensión entre igualdad y diferenciación excluyente "*la dialéctica de la liebre nacionalista que se resiste a ser alcanzada por la tortuga regionalista es la imagen plástica a la que suele recurrirse para aludir a ese conflicto que nunca nos ha abandonado*".

La especificidad del proceso andaluz, que no se construyó, como en otros casos, sobre una narrativa nacionalista clásica o sobre rasgos identitarios diferenciales fuertes, sino sobre una demanda masiva de igualdad y de acceso pleno a la ciudadanía política. Fue, en gran medida, un proceso desde abajo, que desbordó a los partidos políticos nacionales, especialmente a la UCED, y se articuló como un movimiento popular de base. En clave comparativa, mientras otras comunidades reivindicaban el reconocimiento de su singularidad cultural o nacional, Andalucía reivindicaba su igualdad política dentro del marco del Estado. Este dato es relevante para entender cómo se ha configurado el mapa autonómico español: si bien el modelo se inspiró inicialmente en una descentralización "a la carta", fue la presión social ejercida desde Andalucía la que forzó una generalización del sistema autonómico.

II.2. Segunda etapa: reformas estatutarias de segunda generación (1996-2007): expansión y generalización de las narrativas identitarias

Durante la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI, el sistema autonómico se enfrenta a nuevas demandas. A medida que se consolida el autogobierno, surgen iniciativas para reformular los Estatutos con el fin de actualizar competencias, reforzar instituciones y, especialmente, incorporar con mayor claridad el componente identitario. Atenderemos aquí sobre todo a esto último. Entre los rasgos de esta segunda generación destacan:

— La extensión del término "nacionalidad" a comunidades que no habían gozado de esta calificación inicialmente, como Aragón o Canarias, que buscan revalorizar su singularidad histórica y posicionarse en pie de igualdad simbólica con las nacionalidades históricas.
— La expansión de derechos culturales y lingüísticos, que pasan de ser garantías simbólicas para configurarse como derechos subjetivos o mandatos institucionales para las administraciones autonómicas. Por ejemplo, un énfasis a la hora de reconocer el valenciano como "lengua propia" (2007) y no como mero "idioma oficial", a la par que el castellano (1982).
— Una mayor elaboración en los preámbulos, donde se recurre al relato histórico como legitimación del presente, reforzando así la idea de continuidad entre pasado e identidad política actual. No bastan más que comparar, como ejemplo de ello, la versión originaria del Estatuto de Castilla y León de 1983 y la reforma del año 2007 y el tratamiento que hace el Preámbulo de la cuestión.

Esta fase coincide también con un contexto político más plural, en el que los nacionalismos periféricos vasco y catalán ganan protagonismo y actúan como actores clave en el sistema parlamentario español. Ello incide directamente en la configuración de los Estatutos como cartas políticas de autodefinición, que ya no se limitan a reproducir la estructura administrativa del autogobierno, sino que se convierten en espacios de proyección identitaria, incluso en aquellas comunidades que, como Castilla y León, prácticamente vinieron a ser diseñadas desde Madrid.

II.3. Tercera etapa: los Estatutos de tercera generación (2006-2018): del reconocimiento simbólico a la autodefinición política de la identidad territorial

La tercera generación de Estatutos representa un salto cualitativo en la juridificación de la identidad territorial. En este ciclo reformista, iniciado con el polémico *Estatut* de Catalunya de 2006 y seguido, consecuentemente, por los Estatutos de Andalucía, Aragón, Castilla y León, la Comunidad Valenciana o Canarias, donde los textos autonómicos pasan a incorporar un discurso identitario más explícito, articulado y ambicioso:

— Los preámbulos pasan a ser extensos y elaborados, cargados de referencias históricas, culturales, jurídicas y simbólicas que configuran un relato identitario robusto. En muchos casos, se reinterpreta la historia de la Comunidad Autónoma como un proceso de resistencia, continuidad institucional o reclamación de autogobierno.
— Declaraciones de carácter cultural y lingüístico en las partes normativas, que refuerzan el papel de la lengua, el patrimonio cultural o el llamado Derecho Civil Foral como elementos constitutivos de la identidad propia.

En el caso del *Estatut* de Catalunya, la formulación de la comunidad como "*Nación*" en el preámbulo desata una profunda polémica. Aunque la STC 31/2010 declaró que los preámbulos carecen de valor normativo, también reconoció su relevancia en tanto que expresión política, lo que reavivó el debate sobre la naturaleza jurídica de las identidades territoriales en el marco del Estado autonómico, dando lugar a una confrontación sin precedentes entre Cataluña y el Estado, donde las tensiones entre la centralidad estatal y las aspiraciones periféricas se vuelven más evidentes. El propio Tribunal Constitucional, al resolver los recursos contra el *Estatut* de Catalunya, introduce una doctrina restrictiva respecto a los límites del reconocimiento identitario, estableciendo un umbral interpretativo que pretende salvaguardar la unidad del ordenamiento.

La STC 31/2010 constituirá un hito decisivo en la delimitación de los límites jurídicos del reconocimiento identitario en el ordenamiento constitucional español. En ella, el Máximo Intérprete de la Carta Magna adoptó una doctrina restrictiva y clarificadora que establece un umbral interpretativo frente a aquellas expresiones o disposiciones estatutarias que, si bien pueden tener una dimensión simbólica o política, podrían poner en cuestión los principios estructurales del modelo constitucional, en particular, el de la unidad del Estado y la idea de exclusividad en torno a la soberanía para el conjunto de ciudadanos libres e iguales que conforman el pueblo Español (arts. 1.2 y 2 CE). Y es que uno de los aspectos más controvertidos del *Estatut* —y objeto de particular atención en el fallo— fue la calificación de Cataluña como "*Nación*" en el Preámbulo. El Tribunal sostuvo que dicha declaración carece de valor normativo vinculante, por cuanto los preámbulos no poseen fuerza jurídica dispositiva en el ordenamiento español. Sin embargo, reconoció expresamente su relevancia política y simbólica, en tanto contribuyen a configurar la interpretación y el contexto del texto normativo. Desde un

punto de vista jurídico-constitucional, esta distinción es clave: el Tribunal admite la pluralidad de identidades en el marco del Estado autonómico, incluso su expresión mediante símbolos o narrativas en los Estatutos, pero subordina su eficacia jurídica al respeto de los principios constitucionales básicos, en particular:

- La unidad de la Nación española (art. 2 CE), entendida como marco jurídico-político de convivencia común.
- La titularidad única de la soberanía, que reside en el conjunto del pueblo español (art. 1.2 CE).

Por ello, el carácter indivisible de la soberanía estatal, que impide reconocer a las Comunidades Autónomas como sujetos soberanos o titulares de un poder constituyente propio. De este modo, la STC 31/2010 construye lo que podríamos denominar una "doctrina de contención" del reconocimiento identitario, según la cual el autogobierno no puede evolucionar hacia formas de soberanía compartida ni hacia una bilateralidad constituyente, aun cuando determinadas expresiones simbólicas puedan ser toleradas en el plano político o cultural. Esta doctrina, por tanto, reafirma el carácter integrador del Estado autonómico, pero marca un límite infranqueable: el reconocimiento identitario, para ser constitucionalmente legítimo, no puede traducirse en pretensiones de soberanía diferenciada ni en construcciones jurídicas que alteren la naturaleza unitaria del sujeto soberano (véanse AATC 124/2017 y 144/2017 y SSTC 259/2015 y 143/2024). Asimismo, el Tribunal adopta un enfoque teleológico y sistemático en su análisis del Estatuto, considerando que ciertas fórmulas —como la referencia a "la realidad nacional de Cataluña", la institucionalización de "una relación bilateral con el Estado", o la definición del catalán como lengua "preferente"— deben interpretarse conforme a la Constitución, en aras de salvaguardar la coherencia del sistema jurídico y evitar una fragmentación normativa que pudiera poner en riesgo la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes fundamentales (de acuerdo con los límites que representan los arts. 138 y 139 CE).

Cabe destacar que esta posición jurisprudencial no supone una negación de la diversidad nacional, cultural o lingüística reconocida por la propia Constitución (arts. 2 y 3 CE), sino que enfatiza que dicha diversidad debe desplegarse en el marco de un orden constitucional unitario, articulado sobre la base de una única soberanía y de una legalidad común. En este sentido, la STC 31/2010 no solo resuelve un conflicto jurídico de alcance estatu-

tario en términos competenciales entre poder central y poder periférico, sino que formula una doctrina de alcance general sobre el lugar y los límites del reconocimiento identitario dentro del Estado de las Autonomías.

III. Debates actuales sobre la Identidad Territorial: la construcción de las Identidades Excluyentes y la conformación de las Identidades Excluidas

Recientemente, en los últimos años y, el marco del Estado Autonómico español, la cuestión de la identidad territorial ha trascendido el plano simbólico y jurídico para convertirse en uno de los ejes vertebradores del conflicto político más actual. A más de cuatro décadas de la aprobación de la Constitución de 1978, se constata que los debates en torno a las identidades colectivas no solo persisten, sino que se han reconfigurado y polarizado políticamente bajo nuevas lógicas: por un lado, mediante la instrumentalización política de las identidades territoriales para construir discursos excluyentes (lo que han establecido como agenda política los principales actores del nacionalismo periférico); por otro, como consecuencia de la invisibilización o marginalización de determinadas identidades subestatales o periféricas, que no encuentran un cauce institucional de reconocimiento dentro del esquema autonómico vigente. Así se ha ido gestando una doble construcción de identidad territorial, que podemos denominar como identidades excluyentes en contraposición a otras, que son claramente identidades excluidas.

Esta doble dinámica, que se puede denominar como el proceso simultáneo de construcción de identidades excluyentes y de formación de identidades excluidas, plantea importantes desafíos jurídicos y constitucionales: ¿hasta qué punto puede una Comunidad Autónoma reivindicar su singularidad sin incurrir en prácticas excluyentes hacia otras identidades legítimas en su seno?, ¿es el modelo constitucional vigente suficientemente flexible para integrar las nuevas demandas territoriales que surgen al margen de las grandes narrativas nacionalistas?, ¿cuál es el papel del derecho autonómico en el reconocimiento efectivo de formas de identidad no hegemónicas, como la ruralidad u otras identidades intra-autonómicas?

La construcción de identidades excluyentes responde a la proliferación de discursos excluyentes en el interior de algunas Comunidades Autónomas.

El ejemplo es lo que se promueve desde ciertos sectores del independentismo catalán, que desde responsabilidades de Gobierno han desplazado progresivamente al castellano de la educación primaria y secundaria, o también lo que ha venido sucediendo a través del establecimiento de determinadas políticas lingüísticas en Baleares. Es una constatación de las últimas décadas y que supone la utilización de un elemento identitario, la lengua, como un criterio de exclusión que atenta contra principios tan básicos como la cooficialidad de la lengua castellana, garantizada constitucionalmente en el art. 3 CE. También, estamos asistiendo, desgraciadamente, a narrativas negacionistas de la identidad autonómica cada vez más frecuentes por parte de formaciones políticas que han irrumpido con fuerza en el escenario político nacional y que defienden un modelo centralista incompatible con el pluralismo territorial consagrado en la Constitución y que tratan de imponer una identidad nacional uniforme, incompatible con la diversidad histórica inherente a la nación española. Otros aspectos, tales como las reivindicaciones del mundo rural o movimientos como el "leonesismo" en Castilla y León, que plantean reivindicaciones de carácter más funcional que esencialista, reclamando atención institucional y prestación de servicios públicos como manifestación concreta de una identidad abandonada; suponen también la constatación de otras identidades: las identidades excluidas.

Desde esta doble perspectiva, vamos a presentar esta problemática, desde un un enfoque jurídico-constitucional, que pretende suponer una apertura hacia el estudio y análisis de las implicaciones jurídico-políticas y territoriales del reconocimiento —o la omisión— de las identidades en el Estado de las Autonomías.

III.1. Identidades excluyentes: el uso político de la identidad para la exclusión del otro

En el desarrollo del Estado Autonómico, uno de los riesgos que se ha materializado de forma creciente es el de la instrumentalización política de la identidad territorial para construir discursos excluyentes, que desbordan los límites del pluralismo constitucional y desafían abiertamente los principios de convivencia establecidos por la Constitución de 1978. Este fenómeno se manifiesta, en particular, en aquellos contextos donde el reconocimiento de una identidad propia se ha articulado a través de una narrativa de oposición

radical al "otro", ya sea el Estado central, la cultura española compartida, o las identidades culturales cohabitantes dentro de la propia comunidad autónoma. El caso de la instrumentalización excluyente del catalán en la educación constituye el ejemplo paradigmático. Si bien la reivindicación de una identidad nacional diferenciada ha sido históricamente compatible con el marco autonómico —especialmente en su fase inicial—, la evolución del discurso del independentismo catalán en la última década ha revelado una tendencia a la construcción de un relato excluyente, en el que la identidad catalana se define no solo por su especificidad cultural, lingüística e institucional, sino también por su incompatibilidad estructural con la identidad española. Esta lógica binaria —"nosotros" frente a "ellos"— ha sido exacerbada por el *procés* y se ha reflejado en múltiples ámbitos: desde la legislación lingüística hasta la organización del sistema educativo, pasando por la simbología institucional o el relato histórico promovido desde las instituciones autonómicas, que han tratado de borrar la presencia del Estado. Desde un punto de vista constitucional, esta instrumentalización de la identidad plantea problemas de encaje con los principios de lealtad institucional (art. 2 CE), igualdad y no discriminación (arts. 138 y 139 CE, *ex* art. 14 CE), y el derecho de todos los ciudadanos a utilizar el castellano como lengua oficial del Estado (art. 3 CE). Tal como ha advertido el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, la expresión de una identidad diferenciada no puede traducirse en una limitación del pluralismo interno ni en una negación del marco común de convivencia: la existencia de una lengua propia no puede operar como factor de exclusión del castellano ni de sus hablantes, subrayando que el principio de cooficialidad comporta la garantía de uso indistinto de ambas lenguas, tanto para los ciudadanos como para las administraciones públicas.

Una situación análoga, aunque menos politizada, se ha dado en las Islas Baleares, donde determinados sectores han promovido una homogeneización lingüística y cultural en clave catalanista, que ha generado tensiones con una parte significativa de la población castellanohablante. Las políticas lingüísticas orientadas a la exclusividad del catalán en la administración y la enseñanza pública han sido objeto de reiteradas controversias jurídicas y sociales, sobre todo en el ámbito del acceso al empleo público, al percibirse como mecanismos de exclusión de la pluralidad lingüística real del territorio. Este tipo de dinámicas identitarias, construidas desde las instituciones autonómicas, tienden más que a identificar lo propio a promover una marginación de toda forma de identidad alternativa o compartida. Así, lo que comienza como una legítima política de fomento cultural o de normalización lingüística

puede derivar, si no se aplican criterios de proporcionalidad y neutralidad institucional, en una exclusión simbólica y práctica de los ciudadanos que no se identifican plenamente con el modelo oficial de identidad colectiva. Este fenómeno evidencia un desplazamiento del valor elemental en democracia del pluralismo político (art. 1.1 CE) desde su asunción inclusiva e integradora —esto es, el reconocimiento de múltiples formas de pertenencia dentro de una comunidad política compartida— hacia un uso excluyente de la diferencia. El resultado es una erosión del principio de igualdad, entendido como la base jurídica que debe garantizar a todos los españoles, con independencia de su origen territorial, un conjunto homogéneo de derechos y obligaciones.

Frente a estas derivas, el Derecho Constitucional impone límites materiales a las políticas identitarias, exigiendo que toda acción pública en esta materia respete los principios de neutralidad, proporcionalidad, inclusión y respeto al pluralismo. El desafío, por tanto, no es negar la legitimidad de las identidades subestatales, sino evitar su absolutización como proyecto político excluyente, especialmente cuando se ejerce desde posiciones institucionales.

III.2. Negación de la identidad autonómica: discursos re-centralizadores y cuestionamiento del modelo territorial

Frente a los discursos excluyentes que, desde algunas Comunidades Autónomas, han instrumentalizado la identidad territorial en clave separatista o identitaria radical, se ha consolidado en los últimos años una narrativa de signo opuesto, consecuencia de una acción-reacción propia de cualquier proceso de polarización política, pero de efectos igualmente disruptivos para el modelo constitucional de convivencia: el discurso de negación o deslegitimación de las identidades autonómicas y de la propia arquitectura del Estado descentralizado. Este discurso se articula desde planteamientos que cuestionan la legitimidad del Estado Autonómico y promueven, de manera más o menos explícita, un proyecto de re-centralización de las prerrogativas políticas de las Autonomías.

Ciertos actores políticos nacionales, promueven un desmantelamiento del modelo autonómico surgido de la Constitución del 78. VOX, sin ir más lejos, propone la supresión de las comunidades autónomas, proponiendo una recentralización competencial absoluta y una estructura estatal unita-

ria. Esta posición no es meramente ideológica, sino que tiene trascendencia jurídica, en la medida en que implica un cuestionamiento directo del bloque de constitucionalidad, integrado por los Estatutos de Autonomía y por la jurisprudencia constitucional que ha consolidado la naturaleza compuesta del nuestro Estado y, ciertamente, la caracterización descentralizada del Estado podría llegar a suponer una cláusula de intangibilidad en un hipotético proceso de reforma constitucional. Pues, el modelo autonómico forma parte del pacto constituyente de 1978 y su desarrollo posterior ha sido refrendado en múltiples ocasiones tanto por el Tribunal Constitucional: la doctrina coincide en que un intento de revertir este modelo requeriría no solo una reforma constitucional de gran calado, sino también una modificación radical del fundamento político y axiológico del sistema constitucional español. Este discurso de re-centralización, al negar la legitimidad de las identidades autonómicas, tiende a reducir la diversidad territorial a una desviación institucional o a una concesión transitoria, ignorando que en muchas Comunidades Autónomas la identidad política, lingüística o cultural forma parte del acervo colectivo, y ha sido canalizada pacíficamente a través de las instituciones del autogobierno.

Esta negación sistemática del pluralismo territorial no solo desconoce la realidad social del país, sino que puede vulnerar principios constitucionales básicos, como el de representación democrática (art. 1.1 CE), el de autonomía política (art. 137 CE), o el de lealtad institucional desarrollado por el Tribunal Constitucional y por la doctrina. Asimismo, el intento de uniformizar el Estado llevado al extremo, desde una lógica de "*una sola nación, una sola lengua, un solo gobierno*" entra en conflicto con el principio de pluralismo político y cultural que informa toda la Constitución. La imposición de una identidad única desde el Estado no puede considerarse neutral ni integradora, sino que constituye una forma de hegemonía cultural y política, incompatible con la concepción inclusiva del constitucionalismo democrático contemporáneo.

Desde esta perspectiva, el fenómeno no se reduce a una discrepancia política legítima, sino que puede calificarse como un intento de des-constitucionalización del modelo territorial, que erosiona no solo los elementos formales del sistema, sino también sus fundamentos normativos y culturales. Si el Estado autonómico fue concebido como un proyecto de integración en la diversidad, su negación no puede interpretarse como una mera opción política alternativa, sino como un ataque frontal a los pilares de la

convivencia constitucional. Por todo ello, resulta imprescindible reforzar desde el Derecho constitucional una defensa activa del principio de autonomía, no como privilegio, sino como expresión institucional del pluralismo político y territorial. La respuesta no debe consistir en blindar las competencias o en reproducir asimetrías, sino en reafirmar los valores constitucionales del reconocimiento, la igualdad en la diversidad y la lealtad recíproca entre los niveles de gobierno.

III.3. Identidades excluidas: la emergencia de nuevas demandas territoriales. La ruralidad como ejemplo paradigmático y el "leonesismo" como identidad intra-autonómica

El proceso de consolidación del Estado Autonómico, articulado en torno a las Comunidades Autónomas como unidades de autogobierno, ha dejado fuera del reconocimiento efectivo a diversas formas de identidad colectiva que, sin pretensiones soberanistas ni esencialistas, reclaman visibilidad, recursos y equidad territorial. Nos referimos a lo que podemos denominar identidades excluidas: realidades socioeconómicas y culturales que no han encontrado un cauce de expresión institucional adecuado en el marco estatutario vigente, y cuya exclusión —más o menos silenciosa— constituye uno de los grandes déficits del modelo territorial. Entre estas identidades excluidas destacan, por su relevancia jurídica y política creciente, tres fenómenos interrelacionados pero diferenciables: la ruralidad y los movimientos intra-autonómicos como el llamado "leonesismo", que no reclaman una identidad nacional diferenciada, sino una mayor justicia territorial y reconocimiento político en el reparto competencial y de recursos.

El vaciamiento demográfico de amplias zonas del interior peninsular, junto con la precarización de los servicios públicos en entornos rurales, ha propiciado en los últimos años la emergencia de una conciencia territorial rural que, aunque no siempre se expresa en términos identitarios clásicos, plantea una reivindicación clara de reconocimiento institucional y equidad territorial. La llamada "*España vaciada*" no constituye una unidad territorial homogénea, ni una identidad cultural diferenciada en sentido estricto, pero representa una realidad política emergente, impulsada por movimientos ciudadanos y plataformas locales que exigen soluciones jurídicas, presupuestarias y organizativas específicas. Desde la perspectiva del Derecho cons-

titucional, esta reivindicación se enmarca en los principios de igualdad real (art. 9.2 CE) y de equilibrio económico y territorial (art. 138 CE).

Sin embargo, la organización territorial centrada en las Comunidades Autónomas ha generado, en la práctica, nuevas formas de centralismo, esta vez dentro del ámbito autonómico, donde las capitales y áreas metropolitanas absorben la mayor parte de los recursos, de la toma de decisiones y de la proyección institucional. Así, la identidad rural ha quedado marginada del relato autonómico dominante, con escasa presencia en los discursos estatutarios y sin reconocimiento específico en el diseño competencial. El abandono de los territorios rurales no es solo un problema económico o demográfico; es también una cuestión constitucional, en la medida en que compromete los derechos fundamentales y la igualdad de oportunidades de quienes habitan en esas zonas. Esta forma de exclusión territorial no se expresa con símbolos identitarios, sino con desigualdad en el acceso a la sanidad, la educación, el transporte y la participación política, lo cual erosiona silenciosamente el principio de ciudadanía común. Atendiendo al hecho de que el art. 138.1 CE establece que “las diferencias entre los estatutos de las distintas comunidades autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales” y que el art. 138.2 CE admite que “se prestará una atención especial a las circunstancias del hecho insular”, aquí se otorga un fundamento constitucional a un trato específico para la ruralidad, en aras de la igualdad material (art. 9.2 CE). Sin embargo, en la práctica, este reconocimiento ha sido insuficiente o meramente declarativo, sin una verdadera traducción normativa homogénea, sino meramente en Planes de Acción.

Otro fenómeno que ilustra la exclusión identitaria dentro del Estado autonómico es el llamado “leonesismo”, surgido como un movimiento cívico y político en el seno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. A diferencia de otros regionalismos históricos, el “leonesismo” no se articula necesariamente sobre una reivindicación nacional, sino sobre una demanda de autonomía administrativa, cultural y presupuestaria frente a la centralización ejercida desde Valladolid, sede de las instituciones autonómicas. La configuración de Castilla y León como comunidad autónoma unificada fue, en su momento, una opción controvertida, al englobar bajo un mismo ente político-administrativo realidades históricas y culturales diferenciadas, como las provincias del antiguo Reino de León (León, Zamora y Salamanca) y otras provincias que incluso fueron compelidas, como Segovia, a integrar el proyecto autonómico castellano-leonés sin voluntad propia. La ausencia de

mecanismos institucionales de compensación, así como la percepción de abandono y desequilibrio en la distribución territorial de servicios públicos, ha dado lugar a un creciente malestar, canalizado tanto a través de movimientos ciudadanos como de formaciones políticas de ámbito local. Desde el punto de vista constitucional, este fenómeno revela la insuficiencia del actual modelo para reflejar la diversidad infra-autonómica, es decir, las realidades culturales, económicas y sociales que no coinciden con las fronteras de las comunidades autónomas. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha subrayado en diversas ocasiones que los estatutos de autonomía deben respetar la realidad plural del territorio, pero no se ha desarrollado un marco normativo claro para la representación de identidades subregionales dentro del sistema autonómico. Así, el leonesismo constituye una reivindicación de dignidad territorial y de acceso equitativo a los recursos públicos, más que una demanda soberanista. Su existencia pone de manifiesto que el centralismo no ha sido superado, sino que se ha desplazado: del centro del Estado a los centros autonómicos de poder.

IV. Conclusiones

El análisis de la dimensión identitaria en el Estado autonómico español revela una profunda tensión estructural entre el pluralismo reconocido por la Constitución de 1978 y las dinámicas de exclusión que han emergido tanto desde el interior como desde el exterior del sistema autonómico. Lejos de tratarse de una cuestión meramente simbólica, el debate sobre la identidad territorial incide de forma directa en los fundamentos constitucionales del modelo de convivencia, en particular en los principios de unidad, igualdad, solidaridad y autonomía. Por un lado, el reconocimiento jurídico de identidades territoriales ha permitido canalizar de forma pacífica y democrática las demandas de autogobierno, configurando un Estado compuesto pluralista, donde la diversidad cultural, lingüística e histórica se articula mediante los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, la afirmación de una identidad propia ha derivado en ocasiones en discursos excluyentes, especialmente en contextos donde se ha vinculado la identidad con la legitimidad política, deslegitimando las identidades compartidas —como la española— o minoritarias dentro de la comunidad autónoma.

En otro sentido, frente a las identidades que gozan de visibilidad y capacidad de institucionalización, subsisten otras formas de identidad —como la rural, la insular o la intra-autonómica— que han sido históricamente invisibilizadas en el relato oficial del Estado autonómico. Estas identidades no suelen plantear una confrontación simbólica, sino una reivindicación de justicia territorial y de acceso equitativo a servicios públicos, lo que revela un déficit funcional del modelo, no tanto en términos de reconocimiento como en términos de eficacia distributiva.

A ello se suma la emergencia de discursos re-centralizadores, como los promovidos por ciertas formaciones políticas de ámbito estatal, que no solo cuestionan el desarrollo del Estado de las Autonomías, sino que niegan su legitimidad constitucional, proponiendo su desmantelamiento sin una alternativa viable ni constitucionalmente admisible. Esta posición, lejos de resolver las tensiones territoriales, agrava la fragmentación social y debilita la cohesión institucional del Estado. Desde una perspectiva jurídico-constitucional, se impone una conclusión clara: el problema no es la pluralidad de identidades, sino su gestión política e institucional. La Constitución de 1978 ofrece un marco suficientemente flexible para integrar la diversidad territorial, siempre que se respete la legalidad, la igualdad y la lealtad institucional. Lo que falla, en muchos casos, es la implementación efectiva de los principios constitucionales, así como la capacidad del sistema para adaptarse a nuevas demandas territoriales que no encajan en las categorías tradicionales de “nacionalidad” o “región”.

En definitiva, el verdadero desafío del Estado autonómico no consiste en elegir entre unidad o diversidad, sino en articular un modelo que reconozca las diferencias sin generar exclusiones, y que garantice una ciudadanía común basada en derechos efectivos, no en adscripciones identitarias. Sin dejar a un lado la importancia de reconocer ciertos elementos identitarios que dan sentido a la vida en sociedad.

V. Bibliografía

AA.VV. "La identidad de España, entre el Estado Autonómico y la Unión Europea", en SAMPEDRO BLANCO, V. (Coord.), *La pantalla de las identidades: medios de comunicación, políticas y mercados de identidad*, Icaria, Barcelona, 2003, pp. 81-104.

AGUDO ZAMORA, M., *Reforma constitucional y Estado Autonómico*, Tecnos, Madrid, 2019.

ÁLVAREZ, C., *El estado integral de las autonomías: según la constitución de la II República*, Dosbe, Madrid, 1982.

ARAGÓN REYES, M., "La construcción del Estado autonómico", *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n. 54-55, 2006, pp. 75-95.

ARAGÓN REYES, M. "Problemas actuales del Estado Autonómico", Boletín de la Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes, vol. 94, n. 164, 2015, pp. 299-317.

BLANCO VALDÉS, R.L. "Nacionalidades históricas y regiones sin historia", *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 1, 1997, pp. 33-75.

CEBRIÁN ZAZURCA, E. "Del Estado unitario al Estado Autonómico: el principio dispositivo", *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 25, 2024, pp. 1683-1685

DÍAZ REVORIO, F.J., "Las disposiciones generales (Título Preliminar: arts. 1-7), en OLIVER ARAUJO, J. y RUIZ ROBLEDO, A. (Dirs.), *Comentarios a la Constitución española de 1931en su 90 aniversario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021, pp. 71-90.

GARCÍA EDO, V. "Derecho foral e identidad valenciana: (comentarios al Título I del Estatuto de Autonomía)", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 18, 2007, pp. 301-32.

GARCÍA JIMÉNEZ, A. "La despoblación: una cuestión de Estado", Revista jurídica de Castilla y León, n. 52, 2020, pp. 31-72.

MAGIDE BIZARRO, A., "La autonomía en Castilla y León: apuntes desde la identidad regional y cultura política", *Studia Zamorensia: Historica,* n. 20, 2021, pp. 151-166.

MÁIZ, R., *Nacionalismo y federalismo Una aproximación desde la teoría política*, Siglo XXI de España, Madrid, 2018.

FERRANDO BADÍA, J. *El estado unitario, el federal y el estado autonómico*, Tecnos, Madrid, 1986.

GARRIDO LÓPEZ, C., *Del centralismo a la generalización de las autonomías: la práctica del principio dispositivo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.

PÉREZ ROYO, F.J., "La reforma del Estado Autonómico", en AGUDO ZAMORA, M. (Coord.), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2008, pp. 41-54

RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993.

RUIPEREZ ALAMILLO, J., *La constitución del estado de las autonomías*, Editorial Biblioteca, Madrid, 2003.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., "La Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña: una visión de conjunto", *Revista de estudios políticos*, n. 151, 2011, pp. 203-229.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., "El Estado Autonómico y sus presupuestos históricos", Claves de Razón Práctica, n. 178, 2007, pp. 60-63.

La Comunidad autónoma del País Vasco

Esteban Arlucea Ruiz

Profesor Titular de Universidad
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Sumario

I. Antecedentes

II. Transición

III. La Ley Orgánica 3/1979, del 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco

IV. Elementos definidores

V. ¿Intentos de reforma o de superación?

VI. A modo de conclusión

VII. Bibliografía

I. Antecedentes

El País Vasco o Euskadi[1], como también resulta designado en el art. 1 de su estatuto de autonomía de 18 de diciembre de 1979, no es la primera vez a lo largo de su historia que se constituye en un ente político de análoga entidad a la permitida por el art. 2 y título VIII de nuestra Constitución. Digo que no es la primera vez, pero ello no ha de inducir al lector a entender que esta autoorganización en el marco de una constitución, sometida a ésta y con la naturaleza que le predica la *Norma Normarum*, haya sido una cierta normalidad o habitualidad. Los parámetros anteriores sólo se dieron durante la vigencia de la II República y una vez iniciado ya el levantamiento armado que acabó con ella. Esto es, el único precedente comparable es el estatuto de autonomía para las tres provincias vascas dictado con el gobierno republicano en Valencia y entrado en vigor el 7 de octubre de 1936. Este antecedente nació y vivió en constante confrontación armada, lo que puede dar una idea de la "normalidad" de su devenir, entre ellas, permítasenos apuntar, su nunca constituido Parlamento.

No obstante, sí debe, aunque someramente, destacarse parte de la precedente historia de las tres provincias (o territorios forales —DA 1ª CE— o históricos —art. 2.2 EAPV—) que forman parte de ella, haciendo abstracción de Navarra que desde la modernidad ha discurrido por otros derroteros (singularmente desde la calificada ley paccionada de 1841).

La historia político-organizativa de los tres territorios que conforman la CAPV (Álava, Vizcaya y Guipúzcoa) ha sido hasta el siglo XX la de la per-

1 La Comunidad autónoma vasca cuenta con una extensión de 7.234 km2. Una población, a enero de 2025, de 2.242.568 habitantes, según datos del INE. Según la encuesta del Eustat de población en relación con la actividad 1/2025, la tasa de desempleo es de un 7%. Su presupuesto para el 2025 (art. 2 de la ley 8/2024, del 20 de diciembre de presupuestos) asciende a 15.728.196.000€.

vivencia de ciertas instituciones y modelos de antiguo régimen. Dicho de otro modo, tradición y usos, con las adaptaciones impuestas e interesadas de quienes en cada momento ostentaran el poder. Es lo que se ha dado en llamar regímenes forales o, más en abstracto, foralidad y desde la irrupción del liberalismo, fuerismo.

Todo comienza a removerse de forma conflictual en estas provincias (aunque no sólo en ellas, ni éstas fueron las primeras[2]) a partir del final de la I guerra carlista en 1839. Pese a haberse concluido con el llamado "abrazo de Vergara" entre los generales de sendos ejércitos (agosto de 1839) y en su virtud haberse igualmente dictado por las Cortes la ley confirmatoria de los fueros de las provincias vascongadas y Navarra (octubre de 1839), ésta iniciará una vía diversa a la de las vascongadas en el desarrollo del art. 2 de dicha ley, el conocido como "arreglo foral", que en aquélla se dio por concluido dos años más tarde con la citada ley paccionada del 16 de agosto de 1841, mientras que en éstas quedará inconcluso, pues tal situación de anomía no vendrá mal a ciertos intereses de los notables terratenientes de las provincias concernidas y a nuevos grupos sociales antes excluidos de la dirección política: la nueva burguesía, sobre todo, la industrial. Así, por una vía más de hecho (o de derecho difuso, ambiguo y renqueante[3]) que de derecho estricto sensu, se van introduciendo esos usos político-organizativos tradicionales, esa foralidad, en el marco del orden constitucional liberal decimonónico. Como ha destacado certeramente CORCUERA ATIENZA[4], "la razón última de tal tolerancia ha de verse, no tanto en el deseo de cumplir el compromiso de Vergara, cuanto en la homogeneidad social y política gobernante en las provincias y los moderados que controlan el gobierno nacional". Concluyendo con la idea del autor, "en la España de Isabel II (y quizá debiera decirse lo mismo en la de la Restauración) no hay centralización, sino reparto de poder entre diversas oligarquías provinciales", lo que va llevando a lo largo del siglo a una efectiva autonomía de la administración

2 "Los decretos de nueva planta de Felipe V, inspirados por su tío Luis XIV, son para muchos autores, el punto de partida de la cuestión territorial en España", dirá GARRIDO LÓPEZ, C. en "El problema regional en el primer tercio del siglo XX y sus causas: una aproximación", conferencia dictada en el seminario <<Constitucionalismo y fuerzas armadas>>, en Zaragoza el 18 de febrero de 1992.

3 FERNANDEZ, T.R.: Los derechos históricos de los territorios forales, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, los define como "vagos, erráticos, míticos y apenas precisados fueros vascos que acaso han tenido en su imprecisión su mayor fuerza fáctica".

4 CORCUERA ATIENZA, J.: Política y derecho. La construcción de la autonomía vasca, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

provincial-foral, administración de la cual el gobierno se va desentendiendo paulatinamente. La ocupación del espacio no atendido por éste en forma de cada vez mayor intervención de las Diputaciones, permitirá, incluso, que algún autor llegue a calificar a estas provincias de "Estados emergentes"[5]. Al vínculo monárquico, aglutinante de las heterogeneidades cultural y social del antiguo régimen, no le sustituyó el vínculo nacional, quedando España durante gran parte del XIX a mitad de camino entre el Estado premoderno y el moderno Estado-nación. Ésta es la realidad y la de su "estado de interinidad" hasta la última guerra carlista, finalizada con la derrota, de nuevo, del calificado bando carlista apoyado —como en el primer tercio de siglo— por las provincias vascas.

Esta nueva guerra civil no acaba, en cambio, con un abrazo (como en 1839), ni con una ley confirmatoria de fueros (como la del 25 de octubre de 1839); la culpa que mayoritariamente la opinión pública atribuye a los fueros en tal conflicto fratricida orienta su abordaje desde otra dinámica: el efectivo arreglo foral pendiente e interesadamente dilatado (fundamentalmente por las Diputaciones implicadas) desde 1839[6]. Cánovas será el encargado de su diseño e implementación. Consecuencia de lo anterior, se dicta la ley de 21 de julio de 1876, abolitoria de los fueros de las provincias vascongadas.

Si bien se viviera en el territorio como tal (abolición foral) y como tal fuera alentada desde ciertas posturas políticas, su art 4º hablaba, no obstante, de "*adoptar cuantas reformas en su antiguo régimen foral exijan el bienestar de los pueblos vascongados así como el buen gobierno y seguridad de la Nación*". En el deseo del Presidente del Consejo de Ministros estaba extender finalmente la unidad constitucional a todo el territorio nacional, entendiendo fundamentalmente por la misma, las derogaciones de las exenciones militar y fiscal en ellas todavía vigentes. Una suerte de extensión

---

5 AGIRREAZKUENAGA ZIORRAGA, J.: Vizcaya en el siglo XIX: las finanzas públicas de un Estado emergente, ed. Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987. Más modernamente VÍRGALA FORURIA se ha referido a ellos como "*mini comunidades autónomas*" ("La responsabilidad política en el País Vasco: Comunidad autónoma y Territorios históricos", en *RVAP* nº 14, 1986, pág. 116).

6 Como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, "*la indeterminación de dicha ley, la de 1839, fue de hecho suplida por una serie de Reales decretos y simples órdenes ministeriales que, en tanto se llegaba a ese arreglo, regulaban de forma ocasional y teóricamente provisional una serie de cuestiones que las provincias vascas acertaron a integrar de facto como característico de sus míticos fueros*" ("El sistema descentralizador de las Comunidades autónomas tras la Constitución de 1978", en *RAP*, nº 175, 2008, pág. 222).

de la modificación foral navarra de 1841 a las vascongadas, aunque esta vez, no "pactada", sino impuesta (hubo, no obstante, negociaciones con las Diputaciones moderadas) por el gobierno. Esta imposición fue flexiblemente articulada conforme los nuevos miembros de las Diputaciones interinas que sustituyen a las forales —los liberales transigentes—, desplazan a los antiguos fueristas intransigentes[7]. Los esfuerzos se centrarán en concertar a las provincias con las del resto del Reino en el pago de impuestos a las arcas del Estado. Sin embargo, nuevamente, el modelo estaba ya creado y pacíficamente aceptado en el viejo Reino desde 1841 con la citada ley paccionada: cupos globales a ingresar calculados por estima debido a la ausencia —como en la Navarra de 1841— de una administración tributaria estatal en territorio provincial vasco[8]; sistema provisional y transitorio hasta la igualación definitiva con el resto del Estado, que nunca llegará por el interés, ante todo provincial, del mantenimiento de su dinámica de determinación de los cupos, pues "*tanto su señalamiento, siempre calculado a la baja —sobre todo en los primeros momentos de impresionante auge económico— como el desproporcionado mayor crecimiento de las riquezas sobre las previsiones, permiten a las Diputaciones contar con cuantiosos fondos y mantener, en consecuencia, intervenciones en ámbitos que exceden sobremanera el campo de actuación de las Diputaciones de régimen común*"[9]. Intervenciones en indefinidos ámbitos competenciales ajenos que cobrarán carta de naturaleza tempranamente con la disposición transitoria 4ª de la nueva ley provincial del 29 de agosto de 1882[10].

El sistema general de cupos provinciales (denominación originaria) se inaugura con el Real decreto del 28 de febrero de 1878, pues, otro Rdto previo, el del 13 de noviembre de 1877, ensaya y establece ya las bases, aunque sólo por contribuciones de inmuebles, cultivo y ganadería, a las que

---

7 Las Juntas generales y las Diputaciones forales fueron paulatinamente abolidas comenzando en mayo de 1877 en Vizcaya y concluyendo en el mes de diciembre de dicho año en Álava y Guipúzcoa.

8 LARRAZÁBAL BASÁÑEZ, S.: "El concierto económico vasco en el marco jurídico-constitucional de la Restauración y de la II República", en *Boletín JADO* de la Academia vasca de derecho, nº 22, 2011, pág. 136.

9 CORCUERA ATIENZA, J. Op. Cit., pág. 33.

10 *"Mientras subsista el concierto económico consignado en Real decreto de 28 de febrero de 1878…las Diputaciones de las provincias vascongadas se considerarán investidas no sólo de las atribuciones consignadas en los capítulos 6 y 10 de la presente ley, sino de las que posterioridad a dicho convenio han venido ejercitando en el orden económico para hacerlo efectivo".*

se sujetará el de febrero de 1878 y siguientes. Termina aquí la etapa foral, surgiendo un nuevo modelo que sólo por analogía terminológica puede denominarse "nueva foralidad", ya que en nada coincidirá con el dejado en esa final década de los 70 del siglo XIX. Nuevo modelo que no es sino una diferente especificidad económico-administrativa que resultará más favorable a los intereses de unas provincias —singularmente Vizcaya que se afianza como tractora industrial y financiera de España. Sin embargo, esta nueva realidad, esta nueva "foralidad", coexistirá y utilizará puntual e interesadamente la abolida utopía foralista intransigente en momentos determinados: renovación de conciertos, gamazada (1893), Liga foral guipuzcoana (1904-6) e incluso en el mensaje de las Diputaciones a Alfonso XIII en 1917, bajo la exigencia de la plena reintegración foral. Los fueros son la independencia y la reintegración foral la recuperación de la plena soberanía[11]. En mayor o menor medida, testimonialmente o no, esta interpretación llega hasta nuestros días[12].

El siglo XX afianzará una nueva terminología en el ámbito de lo público que será la protagonista final de la II República: la autonomía. Tras un singular advenimiento de aquélla tras unas elecciones municipales en un deteriorado marco constitucional restaurador, la plasmación en su Constitución de los postulados acordados por los partidos firmantes del Pacto de San Sebastián el 17 de agosto de 1930[13], de inspiración orteguiana —su España invertebrada de 1921—, entre Alianza republicana, Partido radical socialista,

---

11 CORCUERA ATIENZA, J. Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904), ed. Siglo XXI, Madrid, 1979.

12 Disposición derogatoria de la CE: "*En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. En los mismos términos se considera definitivamente derogada la ley de 21 de julio de 1876*".

Disposición adicional única del EAPV: "*La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del pueblo vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico*".

Igualmente, intentos actuales de reforma del estatuto.

13 Al cual no acude el PNV, principal promotor de la autonomía en la II República y tras la instauración de la Constitución vigente. Manuel de Irujo señala el porqué de esta ausencia: "No lo firmamos por dos motivos. Primero, porque no fuimos llamados a suscribirlo por sus promotores. Segundo, porque, aunque nos hubieran llamado, no habríamos otorgado nuestro consentimiento a sus términos y, sobre todo, a su significado. Aquel pacto fue… un compromiso de las izquierdas para instaurar un régimen laico, acatólico y ateo" (GRANJA SAINZ, J.L.: "Manuel Irujo y la II República española (1931-36)", en *Vasconia. Cuadernos*

Izquierda republicana, Organización regional gallega autónoma, Acció catalana, Acció republicana de Catalunya, Estat catalá y Derecha liberal republicana, inaugura, ya en 1932, en Cataluña la idea de Estado integral con la región autónoma de Cataluña[14] mediante su estatuto promulgado en San Sebastián, en honor a la ciudad del pacto de 1930, el 15 de septiembre. Las tres provincias vascas lo conseguirán en 1936, una vez iniciada la guerra, tras varios proyectos preconstitucionales (y ultraconstitucionales)[15] y otros conforme al texto constitucional de manos de las Comisiones gestoras de las Diputaciones[16]. La necesidad de fidelización a la República de las provincias y un inicial ministro sin cartera del PNV (Manuel de Irujo Ollo)[17] agilizaron su aprobación. El desenvolvimiento del conflicto y el régimen de los vencidos dio al traste con dicho estatuto[18] y con los conciertos económicos

---

de Historia-Geografía nº 32, 2002, pág 43 Dicho número está exclusivamente dedicado a la figura del ministro en el vigésimo aniversario de su fallecimiento).

A título individual también asisten a este Pacto celebrado en el Casino republicano de San Sebastián, Indalecio Prieto y Fernando de los Ríos. Igualmente, como invitados, Ortega y Gasset y Sánchez Román.

14 Antoni JUTGLARI señala el talón de Aquiles de este estatuto: "*no responder ni a la exigencias catalanistas del 14 de abril (de 1931), ni a los pactos del 17 (de abril de 1931 entre los ministros del gobierno provisional de la República Marcelino Domingo, Lluis Nicolau d´Olwer y Fernando de los Ríos con Maciá por los que ERC renunciaba a la República catalana a cambio de presentar en las CCGG el proyecto de estatuto que decidiera Cataluña. Estos acuerdos fueron aceptados por todos los partidos catalanes salvo Estat catalá y el Bloc obrer i camperol), ni a los deseos de autogobierno sentidos por la mayoría catalana*" ("Las oscilaciones de la política y la administración en la Cataluña autónoma (1931-39)(I)", en *Documentación administrativa* nº 179/1978).

15 El de la Sociedad de estudios vascos (mayo de 1931) y el de Estella (junio de 1931). Aunque menos conocidos, también hubo proyectos provinciales en el caso alavés en julio de 1931 y la posterior carta foral alavesa de 1936.

16 Decreto del ministro de la gobernación Casares Quiroga, del 8 de diciembre de 1931 (Gaceta de Madrid nº 343, del 9 de diciembre) que atribuye la dirección del proceso autonómico vasco a las Comisiones gestoras de las Diputaciones. Redactaron dos proyectos, uno en 1932 incluyendo Navarra; otro en 1933 sin ella al no haber sido aprobado el anterior por un 60% de los municipios de la provincia.

17 El 25 de septiembre de 1936 se le nombra ministro sin cartera; el 18 de mayo de 1937, ministro de justicia y el 10 de diciembre de 1937 nuevamente ministro sin cartera. Deja el gobierno el 17 de agosto de 1938 (RAGUER, H.: "Manuel de Irujo Ollo, ministro del gobierno de la República (1936-38)", en *Vasconia.Cuaderno de Historia-Geografía*, nº 32, 2002, pág. 76).

18 Aunque no se dictara una expresa ley abolitoria del mismo como, en cambio, sí ocurriera en Cataluña mediante la ley del 5 de abril de 1938 (aunque ya el Presidente Lerroux suspendiera mediante ley del 2 de enero de 1935 las facultades atribuidas por el estatuto a su Parlamento y desplazara de sus funciones a favor de un gobernador general de la región,

de las provincias "traidoras" de Vizcaya y Guipúzcoa[19], quedando subsistente en la "no traidora" Álava, hasta su subsunción en el primer concierto de la CAPV de 1981.

II. Transición

Los años finales del régimen franquista conocieron unos tímidos y a la postre inoperantes intentos de plasmar administrativamente algunos aspectos de la singularidad vivida en estas provincias hasta la II República. Insisto, tímidos e inoperantes. A ellos me he referido ya en otro momento[20], luego sólo haré algunas consideraciones ilustrativas generales.

A partir de mediados de la década de los sesenta se inician tímidas peticiones al Jefe del Estado para aplicar cierta singularidad administrativa a las provincias en base a la legalidad vigente, la ley del régimen local de 1955, que, sobre todo en Guipúzcoa, encerraba más la idea de reintegración del concierto económico provincial. Lo único que se plasmó de estas pretensiones fue la modificación del preámbulo del decreto-ley del 23 de junio de 1937, abolitorio de los conciertos vizcaíno y guipuzcoano, por el también decreto-ley 6/1968, debió a que lo derogado (párrafos 2º a 5º) ahora "*no se corresponde con el noble esfuerzo y laboriosidad que han caracterizado siempre a dichas provincias dentro de la unidad nacional*" (art. 1).

Dicha anhelada restauración del modelo económico concertado vuelve a surgir en las postrimerías del régimen, en 1974, con la discusión de la disposición adicional 2ª del proyecto de ley del régimen local, pretendiéndose —según la Diputación guipuzcoana— la equiparación económico-administrativa de las dos provincias con la alavesa. El Presidente del gobierno, Arias

---

al Presidente de la Generalidad y a su Consejo de gobierno. Un decreto-ley del 26 de febrero de 1936 lo reinstaura. Finalmente, la STGC del 5 de marzo de 1936 —Gaceta de Madrid nº 68, del 8 de marzo de 1936— declarará inconstitucional dicha ley del 35).

19 Se derogan por Rdto-ley de 23 de julio de 1937. Posteriormente, el Rdto-ley 6/68, del 6 de junio, deroga las referencias a traidoras de ambas provincias en su preámbulo. Finalmente, el Rdto-ley 20/76, del 30 de octubre deroga el de 1937, aunque sin restaurarse, como algunos pretendían, automáticamente para Vizcaya y Guipúzcoa sus conciertos.

20 Me refiero al capítulo II, "Actuaciones previas al texto constitucional", de mi libro La descentralización política de la Comunidad Autónoma Vasca, ed. Versión, Bilbao, 2000.

Navarro, zanja la polémica destacando que la mera contemplación de dicha posibilidad en Cortes podría suponer la desaparición del concierto alavés.

Sin embargo, algo parecía moverse tímidamente. Desde la Dirección general de administración local se veía con buenos ojos estudiar alguna fórmula descentralizadora y derogar íntegramente el decreto-ley de 1937. Ambas cuestiones se materializaron con el decreto 3142/75 del 7 de noviembre, que crea una comisión para el estudio e implantación de un régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa y con el decreto-ley 20/1976, del 30 de octubre, de derogación del de 1937. Pero los aires de una gran mayoría social y política iban ya por otros derroteros más ambiciosos: la identificación entre democracia y autonomía[21], esta vez, en sintonía con los nuevos dirigentes gubernamentales, jefatura del Estado y presidencia del gobierno (Suárez desde julio).

Empero, al igual que en 1873 y en 1931, en 1978 tampoco pudo fraguarse una neta voluntad constituyente en materia de descentralización política que estuviera en condiciones de sostener eficazmente un modelo definido, por eso la cuestión territorial sigue estando recurrentemente abierta en canal[22]. Nada más ilustrativo que el pulso al Estado que se viviera en Cataluña en 2017.

El sistema en esta etapa se inició provisionalmente, a resultas de lo que finalmente señalara el texto constitucional en elaboración, a partir de las elecciones generales de junio de 1977. Los regímenes provisionales de autonomía, más conocidos como preautonomías, fueron los indiscutibles protagonistas del momento, eclipsando y aparcando cualquier otra propuesta en tal sentido, singularmente, el de estas comisiones de estudio para la implantación de regímenes administrativos especiales[23]. Parece ser que no cabía otra interpretación a la luz del preámbulo *no nato* de la misma ley para la reforma política: "*…sólo cuando el pueblo haya otorgado libremente su mandato a sus representantes, podrán acometerse democráticamente y con posibilidades de estabilidad y futuro la solución de los importantes temas nacionales, como son la institucionalización de las*

21 CÁMARA VILLAR, G.: "La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional", en *RDP* nº 101/2018, pág. 404.

22 CÁMARA VILLAR, G. Op cit, pág. 399.

23 El decreto 405/1976, del 20 de febrero, crea la correspondiente comisión de estudio con respecto a las cuatro provincias catalanas.

peculiaridades regionales como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la unidad del Reino y del Estado…". La institucionalización de tales peculiaridades regionales en el imaginario ciudadano y político de la oposición al régimen jamás encajaría en el estrecho traje de cualquier régimen administrativo especial.

En mayo de 1977 se signa el conocido como "Compromiso autonómico" entre PNV, PSOE, ESEI[24], PCE, DCV[25] y ANV[26], cuyo nombre lo dice todo, redactar un estatuto de autonomía enlazando con la legalidad republicana y referido a las tres provincias vascas más Navarra. La plasmación política del mismo es la constitución del llamado Frente autonómico con candidaturas conjuntas al Senado en las tres provincias vascas y Navarra en las elecciones de junio del 77. Será en septiembre de ese año cuando los parlamentarios vascos salidos de tales comicios, constituidos previamente en Asamblea el 21 de junio, acuerden un proyecto de régimen preautonómico que enviar a Madrid para su debate y aprobación. Finalmente, verá la luz, tras tres meses de negociaciones presididas por un pacto de silencio, el decreto-ley 1/78, del 4 de enero, escasamente parecido al propuesto por dicha Asamblea y mucho más en la línea, si no mimética, del decreto-ley 41/77, del 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña. A través de sus 10 arts, 2 DDTT y 4 DDFF, su posible ámbito territorial se circunscribe a las cuatro provincias vascongadas (art. 1), quienes han de decidir su incorporación[27]. No recoge restauración del concierto para Guipúzcoa y Vizcaya (DF 3ª). Prevé un órgano colegiado de gobierno, el Consejo General Vasco[28], puesto en marcha el 17 de febrero de 1978 y un Presidente del mismo, el socialista Ramón Rubial en su pri-

24 Euskal Sozialistak Elkartzeko Indarra (Fuerza de unidad de socialistas vascos), cuyo Presidente lo fuera el ex Rector de la UPV/EHU Gregorio Monreal Zia.

25 Democracia Cristiana Vasca.

26 Acción Nacionalista Vasca.

27 La DT1ª del Rdto-ley 1/78 prevé dos periodos, uno transitorio y el definitivo tras las elecciones municipales celebradas el 3 de abril del 79. Los acuerdos de incorporación en la primera fase no se han encontrado (Virginia y Carlos TAMAYO SALABERRIA: *Fuentes documentales y normativas del estatuto de autonomía,* ed. Diputación Foral de Álava, Vitoria, pág. 105); los de la segunda son del 22 de abril del 79 el de las JJGG de Guipúzcoa y del 22 de mayo los de las JJGG de Álava y Vizcaya. Navarra no se suma debido al *amejoramiento de su régimen foral* (Exposición de motivos) que supone el reciente decreto 121/79 de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra.

28 Constituido por 5 consejeros del PNV, 5 del PSE, 3 de UCD, 1 de Euskadiko Ezkerra y el independiente José Manuel López de Juan Abad Fernández de Labastia.

mera etapa, Carlos Garaikoetxea a partir de junio de 1979[29]. Como apunta CASTELLS ARTECHE, las fuerzas parlamentarias confluían en torno al carácter transversal que debía caracterizarlo, reflejo de la pluralidad surgida de las elecciones de junio; así se optó por un Consejo de concentración con una presencia representativa de la importancia en los recientes resultados de las formaciones políticas en el ámbito vasco[30]. Las decisiones son tomadas por mayoría, aunque existe derecho de veto por cada provincia sobre decisiones concernientes a su territorio (art. 6), pudiendo ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 8). Sus competencias, las transferidas por la administración central y por las Diputaciones (art. 7.b). Finalmente, se prevé la disolución de sus órganos de gobierno por razones de seguridad del Estado (art. 9)[31].

Este modelo tiene carácter provisional —se encarga de remarcarlo el art. 1.2— hasta la entrada en vigor del régimen definitivo de autonomía que se apruebe en su día. La provisionalidad será una nota conformadora de este ensayo[32].

El 5 de enero de 1978 (un día antes de la publicación en el BOE del decreto-ley 1/78) aparecía en el BOCCGG publicado anteproyecto de Constitución[33] que en su art. 2 reconocía ya el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones y contenía un título VIII referido a los Territorios

---

29 El cambio viene a ser consecuencia de la modificación que en el Rdto-ley 1/78 introduce el Rdto-ley 8/79, del 18 de mayo, que reforma el art. 5.1 de aquél introduciendo la exigencia de que los miembros del CGV sean designados "*teniendo en cuenta los resultados de las últimas elecciones generales"* (1 de marzo de 1979, en las que el PNV obtiene el 27,62% de los votos emitidos en las tres provincias, a la vez que se produce un declive de las opciones estatales), lo que obligará a la recomposición de aquél (9 consejeros del PNV, 4 del PSE, 4 de UCD y 1 de EE).

Debe señalarse que la elección del nuevo Presidente del CGV, Garaikoetxea, lo fue contra las estipulaciones del art. 1.3 del dto. 1029/79, del 4 de mayo, sobre renovación de los órganos de gobierno de los entes preautonómicos; sin embargo, tal designación nunca fue impugnada por el gobierno central.

30 CASTELLS ARTECHE, L.: Nacimiento de Euskadi. La transición en el País vasco (1975-1989), en AAVV.: Transición y democracia en Euskadi, ed. *EITB*, Bilbao, 2012, pág. 50.

31 Una reflexión general sobre el significado de este momento puede leerse en mi artículo de opinión "El significado de la preautonomía vasca" publicado en el diario *El Correo* de fecha 6.1.2018.

32 FERRANDO BADÍA, F.: "Las comunidades preautonómicas", en *Revista de Estudios Regionales*, vol extraordinario II, 1980, pág. 214.

33 Aunque ya se había filtrado su contenido y publicado en ciertos medios en noviembre de 1977.

autónomos. El 29 diciembre de ese año, el proyecto de Constitución ratificado por el pueblo español en referéndum el día 6, se publica en el BOE, entrando en vigor, en atención a su disposición final única, ese mismo día.

III. La Ley Orgánica 3/1979, del 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco

La reciente Constitución contenía ciertos guiños más o menos expresos a las provincias vascas. La diferencia entre nacionalidades y regiones representaba una dicotomía que ubicaba a éstas bajo el indeterminado paraguas del término nacionalidad. El CGV acuerda el 22 de mayo de 1978[34] como uno de sus objetivos prioritarios, proceder a los estudios oportunos para disponer de un proyecto de estatuto que pueda ser elevado a las Cortes tan pronto como la Constitución (en elaboración) establezca cauces y plazos. Se quería evitar la experiencia de la II República y del reciente momento preautonómico en los cuales no haber inaugurado los modelos determinó acomodarse a ellos[35]. Por su lado, el 15 de junio de 1978, a ruego de Entesa dels Catalans, los parlamentarios catalanes aprueban iniciar extraoficialmente la elaboración de su proyecto de estatuto, el cual, para mediados de diciembre, está ya concluido.

Sobre todos los partidos pendía la idea recogida en el proyecto de Constitución a iniciativa de la minoría catalana (la final DT sexta): el dictamen de los proyectos de estatuto remitidos al Congreso se realizaría por su orden de entrada[36]. Sin embargo, no será hasta mediados de noviembre cuando se active el procedimiento encomendado a la Asamblea de parla-

---

34 BOCGPV nº 4, de 1 de julio de 1978.

35 En la II República el estatuto vasco fue prácticamente una réplica del de Nuria de 1932. En 1978 el dto-ley 1/78 replicaba el dto-ley 41/77 catalán. Como destaca CORCUERA ATIENZA, "*si el texto catalán supuso una evidente ayuda para los autores de los diversos anteproyectos, servía de poco para la solución de los específicos problemas estatutarios vascos*" (Op. Cit., pág. 123).

36 Aunque posteriormente esa sucesivilidad quedará matizada por un criterio intermedio entre simultaneidad y discusión sucesiva (TAMAYO SALABERRIA, V., Génesis del estatuto de Gernika, ed. IVAP, Oñati, 1991), permitiendo trabajos paralelos de instancias distintas, ejemplo de esa práctica de "constitucionalidad cuestionable" que denunciara ya TOMÁS VILLARROYA ("Proceso autonómico y observancia de la Constitución", en *REDC* nº 15, 1985, pág. 26).

mentarios vascos[37] por el CGV, cuyo anteproyecto quedó elaborado en las navidades de ese año. El 29 de diciembre entra en vigor la Constitución y sabiéndose que se van a disolver las Cortes[38], en lugar de optarse por la otra vía contenida en la DT 8.2. *in fine* de la Norma Normarum, el CGV procede de inmediato a las prescripciones constitucionales de elaboración estatutaria. Tras ello, se envía el texto refrendado al Congreso anunciando dicho envío a Presidencia del gobierno y a la propia Cámara. Igualmente, sobre las 19:00 horas de dicho 29 de diciembre, se deposita físicamente el texto en la Secretaría General de la Cámara baja por el diputado Etxebarria Gangoiti y el senador Zabala Alcíbar-Jáuregui, siendo registrado con el nº 6759, unas horas antes que el catalán. Ahora comenzará su elaboración parlamentaria.

Tras las elecciones del 1 de marzo, el 20 se constituye la nueva Asamblea de parlamentarios vascos dominada por los 16 parlamentarios del PNV, lo que le permitirá llevar cómodamente los debates. El 14 de mayo designará la delegación de tal Asamblea (art. 151.2.2º CE) que debería debatir en las Cortes el proyecto: 7 miembros del PNV, 3 del PSOE, 3 de la UCD y 1 de EE. Y aunque, en efecto, debatió, pasó a un muy segundo plano debido a las negociaciones directas entre Garaikoetxea (PNV) y Suárez (UCD), los cabezas de las fuerzas con mayor respaldo en urnas[39].

El texto —elaborado con prisas derivadas del estado de elaboración del catalán y el deseo de ser esta vez el primero en ser debatido parlamentariamente y de carecer de precedente que pudiera fijar techos competenciales— experimentó modificaciones en tres grandes bloques de cuestiones. De un lado, se rebajan aspectos con una excesiva carga ideológica nacionalista concentrada fundamentalmente en el título preliminar[40] y en la disposición adicional, que se entendía como un nexo de unión con las

37 El acuerdo, adoptado el 14 de noviembre, se publica en el BOCGPV nº 13, del 1 de diciembre y será el que establezca el calendario de elaboración del anteproyecto.

38 Dicha disolución se lleva a cabo mediante el dto. 3073/78, del 29 de diciembre (BOE nº 1 del 1 de enero de 1979), cuya entrada en vigor es el 2 de enero (DF única), convocándose elecciones generales para el 1 de marzo de 1979 (art. 2).

39 AAVV.: El estatuto de autonomía del País Vasco, ed. F*undación Fernando Buesa Blanco*, Vitoria, 2002, pág. 45. El PSOE vivía tiempos revueltos debido a los malos resultados electorales y a la dimisión en mayo de su secretario general, Felipe González, tras el XXVIII Congreso del partido.

40 Se introduce la expresión Estado español, se matiza la referencia a Navarra.

altas aspiraciones nacionalistas[41]. De otro, se producen ajustes competenciales con el texto constitucional. Y finalmente, se afinan cuestiones particulares de las provincias (concierto económico, Territorios históricos…). No obstante, puede concluirse que amparó buena parte de las aspiraciones nacionalistas, con importantes cesiones del no nacionalismo en temas sensibles[42].

Aprobado el texto por la Comisión constitucional del Congreso más delegación de la Asamblea de parlamentarios vascos el 21 de julio, sólo restaba su ratificación en referéndum. Se optó desde el CGV por la fecha simbólica del 25 de octubre que transcurre con lluvia, alto número de votos por correo, calma y sin incidentes reseñables[43]. En Álava un 83,65% de los votantes dio su sí; en Guipúzcoa un 91,92% y en Vizcaya un 90,73%.

El 29 de noviembre el Pleno del Congreso lo ratifica mediante 298 votos a favor, 8 en contra y 11 abstenciones y el 12 de diciembre el Senado con 158 a favor, 4 en contra y 3 abstenciones, siendo publicados sus 47 arts, disposición adicional única y 9 disposiciones transitorias como ley orgánica 3/1979 de 18 de diciembre[44] en el BOE del 22 de diciembre[45]. El 16 de diciembre en Guernica se produce la ceremonia de traspaso de la legitimidad histórica del Gobierno vasco en el exilio (Jesús Mª de Leizaola) al CGV (Carlos Garaikoetxea). Hasta el presente, dicha ley orgánica no ha conocido reforma alguna.

---

41 Finalmente queda "*La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente estatuto no implica renuncia del Pueblo vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico*".

42 CASTELLS, L.: Op., cit., pág. 54. Y tema especialmente sensible al que no se ha hecho referencia alguna hasta este momento es el impacto en las sociedades vasca y española del terrorismo de ETA. Entre 1975 y 1979, un total de 193 fallecidos en atentados. El dolor personal y social, incuantificable.

43 Véase a título de ejemplo, el artículo de los periodistas del PAÍS Javier Angulo Barturen y Patxo Unzueta Ortiz de Zárate, "*Normalidad y calma en las votaciones del País Vasco",* aparecido en el ejemplar del día siguiente o el suplemento especial de la Gaceta del Norte del 26 de octubre. El neutro slogan institucional del CGV para la campaña fue "*25 de octubre. Tú decides. Vota*".

44 Fecha de su sanción regia.

45 Véase mi artículo de Opinión en el diario El Correo de fecha 24 de octubre de 2023 "El estatuto que abrió la carrera por las autonomías".

IV. Elementos definidores

1. Constitutivo-identitarios

La generalidad de ellos viene recogida en su título preliminar, mas no todos. Fuera del mismo se contienen algunos otros que por su especificidad fueron abordados en apartado propio a los efectos de resaltar su singular naturaleza dentro de esta Comunidad. Me refiero al sentido de la DA única y a los TTHH. Ha de notarse que carece, a diferencia de su homólogo catalán del momento, de preámbulo.

Como nuevo ente político-administrativo que ve la luz, su norma constitutiva —el EAPV— expone, antes de nada, la naturaleza de dicho ente. Naturaleza constitucional (art. 1), pero también, al mismo tiempo, y al amparo de esa ambigua DA 1ª CE, naturaleza especialmente fundamentada en la historia, como se encarga de recordar su DA única. Porque el sujeto político que accede al autogobierno no es un territorio[46] (llámese nacionalidad o región en términos constitucionales), sino el mismo "Pueblo vasco" que, mediante la presente ley orgánica, se constituye, ahora, en Comunidad autónoma, sin perjuicio de poder constituirse en un ente político diferente en ejercicio de derechos que, como pueblo, "*le hubieran podido corresponder en virtud de su historia*" (DA única)[47]. Esto es, en virtud de hipotéticos, no históricos, e imaginables derechos que una recreación histórica preconstitucional diferente habría podido atribuir. Un guiño a la utópica imaginación ideología de la formación política nacionalista estatutariamente más proactiva.

Respecto al territorio de la Comunidad[48], mantiene abierto el debate iniciado desde la II República y actualizado en el momento preautonómico (art. 1.1 dto-ley 1/78); es decir, incorpora Navarra o no. Finalmente, se establece una Comunidad triprovincial con el derecho del viejo Reino a incorporarse en ella (art. 2.2). La capitalidad habrá de situarse dentro del territorio de ésta remarcándose innecesariamente algo que *va de soi*, pero que en su día pa-

46 En el estatuto catalán originario —LO 4/79, del 18 de diciembre— es Cataluña quien accede a su autogobierno (art. 1.1 EACat).

47 Por ejemplo, en un Estado libre asociado al español como preveía el nuevo estatuto político para Euskadi aprobado por la Cámara vasca el 30 de diciembre de 2004 y más conocido como plan Ibarretxe.

48 Muy ilustrativo el libro de PEDRO LARUMBE BIURRUN, El territorio de la Comunidad autónoma: notas jurídicas, ed. IVAP, Oñati, 1988.

reció tranquilizar a quienes imaginaban la posibilidad de unas instituciones vascas en una Navarra extracomunitaria.

No abandonando aspectos territoriales, queda prevista la agregación de los dos enclaves situados en Vizcaya y en Álava (art. 8), Villaverde de Trucíos perteneciente a la provincia de Santander y Treviño de Burgos. Es decir, encontramos la previsibilidad de ampliación territorial basada en criterios identitario (Navarra)-espaciales (enclaves).

Otro elemento identitario por excelencia, la lengua, es abordado desde una plural perspectiva en el art. 6: 1) Configurándola como cooficial junto al castellano, por ser lengua propia del Pueblo vasco[49]. El relieve que se quiso dar a la misma derivaba de su intrínseca y objetiva importancia y de la situación sociolingüística del territorio que variaba de un 4% de vascoparlantes en Álava a un 40% en Guipúzcoa, representando Vizcaya un intermedio 15%. Dicha cooficialidad, sin embargo, está mal expresada en el precepto. Se alude al "*derecho de conocer y usar ambas lenguas*" (euskera y castellano). Tal alusión debe ser corregida en el sentido de que la Constitución en su art. 3.1 establece el deber de conocimiento del castellano. La situación al respecto, constitucional y estatutariamente correcta, no sería otra que el deber de conocer el castellano y el derecho de conocer el euskera. En cuanto a su uso, es correcta la visión estatutaria. 2) Al tratarse de un derecho libremente ejercitable por los habitantes de la Comunidad, se establece una interdicción de discriminación lingüística. 3) Se apunta una obligación hacia los poderes públicos vascos: garantizar su uso, arbitrar y regular medidas que aseguren su conocimiento. Ello se llevará a cabo mediante el modelo Fishman de Inversión del desplazamiento lingüístico (Reversing Language Shift). 4) A fin de salvaguardarlo y fomentarlo, la Comunidad podrá emplazar al gobierno central a la celebración de tratados y convenios internacionales.

Respecto a la condición política de vasco, art. 7, la ostentan quienes tengan la vecindad administrativa en municipio vasco y se extiende a la diáspora siempre y cuando cuente con nacionalidad española y última vecindad administrativa en Euskadi.

Al hilo de los derechos derivados de la anterior condición política, se trata un elemento fundamental en este período histórico: derechos fundamentales. Se resuelven con la fórmula genérica que se extenderá a todos los

49 Se acabó omitiendo finalmente el determinante femenino singular "la".

estatutos de primera generación: los establecidos en la Constitución. Junto a esta sencilla y omnicomprensiva declaración de su art. 9 se articula una serie de específicos principios rectores dirigidos a los poderes públicos vascos que traduce la dimensión social e interventora del sistema autonómico vasco: impulso de políticas tendentes a la mejora de las condiciones de vida y trabajo, fomento del empleo y estabilidad económica, promoción de libertad e igualdad, remoción de obstáculos para alcanzar materialmente esas desideratas y facilitación de la participación ciudadana en todos los ámbitos.

La cara institucional viene de manos de su enseña propia, la bandera vasca (ikurriña)[50] y de la denominación, organización y sede de sus instituciones de autogobierno. Esta última, la sede, no se trata en el estatuto, sino que será objeto de la coetánea y posterior ley de sedes 1/1980, del 23 de mayo[51], la cual en su artículo único establece Vitoria como sede de Parlamento y Gobierno vascos.

Y finalmente, los Territorios Históricos, Territorios Forales en denominación constitucional (DA 1ª). La estructura interna, competencial y de control de la Comunidad no podría entenderse sin una alusión al significado de estos en su entramado. De ahí la relativamente extensa dedicación a los apartados de antecedentes y transición. Los actores históricos hasta el breve período autonómico de la II República, fueron las provincias, es decir, los Territorios históricos[52]. Tras la guerra civil en Álava persiste cierto autogobierno, mientras que en Vizcaya y Guipúzcoa se reinstaurarán unas (inoperantes) Juntas Generales y Diputaciones Forales mediante Rdto-ley 18/1977, del 4 de marzo[53], fruto de la propuesta al gobierno en tal sentido de la Comisión para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa. Como se ve, actuación conjunta política de las tres provincias vascas, sólo en el brevísimo periodo republicano, como ente preautonómico y tras la ley orgánica 3/79 que

50 Diseñada por los hermanos Arana como estandarte para una sociedad política vizcaína, lo que hoy conoceríamos como Batzoki. Pero nunca con una idea de representación de las tres provincias. Es el PNV posterior el que extiende este emblema partidista a la sociedad vasca entera.

51 BOPV nº 19, del 3 de noviembre de 1980. El dto-legislativo 6/2023, del 21 de septiembre (BOPV nº 196, del 13 de octubre) regulariza y armoniza sólo la versión en euskera.

52 Sobre los mismos me remito a mi monografía Los Territorios históricos de la Comunidad autónoma vasca, ed. Elkargunea, Bilbao, 2000.

53 Aquéllas integradas por un sistema de representación municipalista frontalmente contrario a los principios del art. 2.2 de la reciente LRP, sufragio universal, directo y secreto.

comentamos. Es la dicotomía entre foralismo y autonomismo. Dicho foralismo se ha visto sustentado en unos indefinidos y difícilmente definibles derechos históricos, producto de relaciones de sujeción políticas premodernas y medievales que, en su interpretación histórica original, permitirían situar en la misma clave de soberanía a todos los actores, una suerte de reformulación del viejo principio de la "*voluntaria entrega*". De ahí que esta puerta interesadamente no se cerrara, sólo quedara en latencia con la nueva vía autonómica[54].

La preexistencia de unos TTHH con singularidades político-jurídicas constitutivas de la mítica idea de fuero-independencia pasó al estatuto, singularmente a su DA, aunque no únicamente. El concierto económico gestionado por las haciendas forales, aunque en esta nueva etapa de titularidad autonómica (art. 41.1 EAPV) y el amplio espectro de competencias forales recogidas en la ley 27/1983, conocida como ley de TTHH, completan ese amplio marco de importancia foral[55]. Orgánicamente son las únicas administraciones de base provincial en todo el Reino que cuentan con una arquitectura institucional propia, Juntas Generales y Diputaciones forales (art. 37.1 EAPV), en lugar de la prevista con carácter general en la ley de bases del régimen local (art. 32 y ss)[56]. Tras la ley orgánica 1/2010 (la conocida como blindaje del concierto), además ciertas normas forales de las Juntas Generales sólo pueden ser impugnadas ante el Tribunal constitucional.

2. Competenciales

Las competencias se entregan a su título I, siendo tratadas a lo largo de trece preceptos. El segundo título más extenso de la ley orgánica tras el referido a los "Poderes del País vasco" (título II). En cuanto a su ubicación, ésta es directo reflejo de la mayor preocupación de sus negociadores. Tratándose de un estatuto de autonomía, esto es, de la norma constitutiva de dicho ente territorial, lo procedente debería haber sido seguir el orden lógico y, a la vez, constitucional, de contenidos contemplado en el art. 147.2 CE, siendo precedente la definición de sus órganos de autogobierno. No se

54 El llamado Plan Ibarretxe la retomará en 2003.

55 Los presupuestos del Territorio histórico de Vizcaya superan los de algunas Comunidades autónomas uniprovinciales.

56 Los Cabildos insulares canarios y los Consejos insulares baleares también cuentan con ciertas diferencias respecto al modelo general.

hace así pues ello no era debatible en esta nacionalidad histórica y lo que realmente importaba era configurar una Comunidad con el máximo posible de competencias explotando el principio dispositivo constitucional. No obstante, debe significarse que otros estatutos también siguen esta estructura (véase el catalán o el andaluz).

Comienza explicitando en un amplio artículo 10 de hasta 39 apartados, las materias sobre las que la Comunidad cuenta con competencia exclusiva. La exhaustividad del precepto se explica por la incertidumbre que en ese 1979 creaba la prevalencia estatal en materias no sometidas a la exclusividad autonómica. A mayor abundamiento, a limitar tal prevalencia también se dedica el art. 21 EAPV: "*El derecho emanado del País vasco en las materias de su competencia exclusiva es el aplicable con preferencia a cualquier otro*…".

A continuación, el sistema de listas pasa a serlo no en clave de titularidad, sino funcional: desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal (art. 11.1), desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales (art. 11.2) y ejecución de la legislación del Estado (art. 12).

Hasta aquí, el marco general, que resulta completado con otra serie de preceptos que traduce la visión que sobre las materias concernidas se tenía. Se va a tratar de preceptos individualizados por materia fruto del significado que para esta autonomía representaban (arts. 13, 18 y 19); otros, fruto de una actualización foral y, por tanto, amparados en la DA 1ª CE (arts. 16 y 17). En concreto, ambos bloques integran, de un lado, la administración de justicia en (nunca del) País vasco, la materia de sanidad, seguridad social y los medios de comunicación. De otro, la enseñanza y la policía autónoma.

La significación para el estatuyente de estas materias y consecuentemente dedicarles un precepto específico, hizo, en algunos supuestos, romper la lógica de la estructura general de enunciación de las materias competenciales. La sanidad contemplada en el art. 18.1 y la seguridad social del 18.2 perfectamente podrían ser apartados en el listado del 11.1 pues todos ellos se refieren a la misma función, el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal. Igualmente, los medios de comunicación aludidos en el art. 19. Y respecto a la gestión del régimen económico de la Seguridad social (18.2.b) y productos farmacéuticos (18.3), estas materias serían perfectamente incardinables en el listado de la función ejecutiva del art. 12.

Como el tema de los derechos y libertades se resuelve con una remisión a la norma constitucional, la institucionalización de su defensoría, equivalente a la del art. 54 CE, no se realiza en el precepto remitente —el 9 EAPV—, sino en sede competencial, siendo el art. 15 dentro de este título I, el que habilita a la comunidad a su creación y organización. Es el llamado Ararteko[57].

Luego de este haz de competencias estatutarias, se prevé la transferencia y delegación de otras materias estatales, vía ora ley orgánica, ejerciendo sobre las mismas las funciones legislativas y ejecutivas, vía ora leyes marco.

No puede entenderse el marco autonómico competencial sin el concurso de los Territorios históricos. Debe destacarse que lo dispuesto en el estatuto no supone "alteración de las competencias de los regímenes privativos de cada Territorio histórico" (art. 37.2 EAV), contando con una reserva competencial estatutaria (art. 37.3), pudiendo ser ampliadas vía transferencia autonómica. La necesaria ordenación competencial de sendas administraciones —autonómica y forales— originó la ley 27/1983, del 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad autónoma y los órganos forales de sus Territorios históricos[58], cuya DT 1ª prevé la constitución de las preceptivas comisiones mixtas para la transferencia de medios personales y materiales[59].

Es sabido que en materia de competencias el proceso consta de dos fases diversas, la de su titularidad y la de su posibilidad de ejercicio material, ésta, a la que ahora me voy a referir, precisa del previo decreto estatal de traspaso de medios materiales y personales (idéntica relación cronológica se da entre Comunidad autónoma y Territorios históricos). Tras cuarenta y cinco años de vida del estatuto, todavía no se han dictado todos los reales decreto de traspaso que permitirían completar la titularidad competencial con la posibilidad de su ejercicio. La promulgación de tales normas ha sido una demanda lógica y constante para completar el estatuto. Su incumplimiento estatal una fuente de deslegitimación del Estado, de la Constitución y del estatuto. No obstante, parece que ese momento de cierre está llegando. La necesidad de los votos de los diputados del PNV (5) para investir

57 Creado por ley 3/85, del 27 de febrero.

58 Su art. 1 señala que la delimitación competencial entre las instituciones comunes de la Comunidad autónoma y los Territorios históricos, en su titularidad y ejercicio, se regulará por la presente ley.

59 El decreto 194/84, del 19 de junio, establece la comisión mixta Gobierno vasco/Diputación foral de Álava; el 195/84, la comisión mixta con Vizcaya y el 196/84 con Guipúzcoa.

Presidente al candidato del PSOE Pedro Sánchez en noviembre de 2023, supuso alcanzar un acuerdo entre ambas formaciones políticas[60] mediante el cual se establece el plazo improrrogable de dos años para culminar las transferencias pendientes (punto 1.3 del mismo).

3. Financieros

En este apartado nos referiremos al sistema de relación de orden tributario entre el Estado y el País vasco, que es como lo define el propio estatuto en su art 41 y que se conoce como Concierto económico. A este respecto resulta interesante resaltar que este mecanismo de relación tributaria tiene una fecha clara de creación a partir de la cual puede, si así se estima, ser calificado de tradicional, el decreto del 28 de febrero de 1878 que fija los cupos de contribuciones que las provincias vascongadas han de satisfacer al tesoro en cada uno de los ocho años siguientes. La tradición se remonta ahí, pues antes se encontraban —ex fuero— exentas del pago de tributos a la hacienda regia.

Por otro lado, ha de observarse el cambio de titularidad sufrido por este sistema: de ser cada provincia (hasta 1937 las tres[61] y desde entonces hasta 1979, sólo Álava, pues en el 37 resultó derogado para Vizcaya y Guipúzcoa), a ser la Comunidad.

No debe dejarse de soslayar que el modelo inicial fue de vigencia temporal, que ha ido variando desde los ocho años del primero a veinticinco del último con Álava en 1976.

Finalmente, como última reflexión introductoria, hallamos su denominación. De una inicial calificación de cupo en el decreto aludido, a aquélla por la cual es hoy conocido: concierto; deriva que, como bien destacó LEJEUNE

60 Acuerdo que se alcanzó el 10 de noviembre. Puede verse en https://www.eaj-pnv.eus/es/documentos/21097/acuerdo-de-investidura-eaj-pnv-psoe. La investidura se produjo el 16 de dicho mes con los votos favorables de su formación, de SUMAR, BNG, EH-Bildu, PNV, CCa, ERC y J per Cat.

61 A los dos días de la ocupación de Bilbao por las tropas franquistas, éste dicta el Decreto-ley del 23 de junio de 1937 que suprime el concierto para Vizcaya y Guipúzcoa. Su art. 4 lo mantiene en vigor para Álava.

VALCÁRCEL[62] en su día, fue resultado de una interesada interpretación del mismo desde mero sistema de orden económico a pacto Estado-provincias/Comunidad.

La importancia de este nuevo orden económico fue y es tal que tras la ley derogatoria del fuero de 1876 y la imposición de este sistema de relaciones fue paulatinamente concebido y defendido como el nuevo fuero de los territorios. Sus renovaciones con el Estado, pactadas de consuno entre las Diputaciones en conferencias *ad hoc*, no siempre fueron lo pacíficas que se pudiera esperar. Tras su derogación por el régimen franquista en 1937 para Vizcaya y Guipúzcoa, a partir de la década de los 60 se empiezan a explicitar demandas de restauración[63]. Más recientemente (preautonomía), todas las reivindicaciones de mayor autogobierno han ido acompañadas de su reinstauración para las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa. No es extraño, pues, que pasase a ser un elemento relevante y definidor del presente estatuto de autonomía.

El estatuyente recogió la tradición al respecto de manos del entonces vigente Rdto 2948/1976, del 26 de noviembre del concierto alavés dictado para un periodo de veinticinco años (art. 1). La DT 8ª del EAPV señala que "*el primer concierto económico que se celebre con posterioridad a la aprobación del presente estatuto se inspirará en el contenido material del vigente concierto con la provincia de Álava, sin que suponga detrimento alguno para la provincia*". Este primer concierto autonómico y posconstitucional se aprobará con la ley 12/1981, del 13 de mayo[64]. Su duración coincidirá con la del concierto alavés de 1976 y expirará, por lo tanto, el 31 de diciembre de 2001 (art. 1). Su DD abroga el concierto alavés del 76.

Nuevas demandas políticas a introducir en el concierto que sucedería en 2002 al inicial por parte del gobierno de la Comunidad vasca, originan que el de 1981 haya de prorrogarse hasta alcanzarse un acuerdo sobre su sucesor[65], la ley 12/02, del 23 de mayo, vigente a la fecha de hoy, que surtirá

---

62 LEJEUNE VALCÁRCEL, E.: Consideraciones generales en torno al concierto económico, en AAVV.: Estudios sobre el estatuto de autonomía del País vasco, vol. IV, IVAP, Oñati, 1991, pág. 1750.

63 Véase, por ejemplo, MONREAL ZIA, G.: El concierto económico: génesis y evolución histórica, en *Iura Vasconae* nº 6/2009, págs. 689 y ss.

64 Su génesis puede verse en el libro del Presidente de la Comisión negociadora vasca y Consejero de economía y hacienda del momento, PEDRO LUIS URIARTE SANTAMARINA, El concierto económico de 1981: antecedentes y negociaciones, ed. Ad Concordiam, Bilbao, 2020.

65 Mediante la ley 25/2001, del 27 de diciembre.

efectos retroactivamente desde el 1 de enero de 2002 (DF única) y que, de conformidad a su Exposición de motivos, tendrá un carácter indefinido "*con el objeto de insertarlo en un marco estable que garantice su continuidad al amparo de la Constitución y del Estatuto*". Rompe, pues, su tradicional carácter de norma de vigencia temporal.

Los ejes constitutivos de esta relación tributaria descansan en cuatro pilares basilares: los tributos concertados, las Diputaciones forales, la cantidad a pagar al Estado o cupo y un mecanismo *ad hoc* de relaciones tributarias.

A) Los tributos que quedan incluidos en el ámbito de actuación de la ley (y de sus sucesivas modificaciones ampliatorias[66]) forman el concepto de tributos concertados. Sobre estos se cierne la mecánica singular del concierto. En cuanto al resto (realmente escasos), los no concertados, la norma de aplicación será la común LOFCA. Respecto a la posibilidad de normativa propia en cada uno de los tributos concertados, puede establecerse la siguiente clasificación: tributos con normativa autónoma plena y tributos con normativa sujeta a la común[67]. No obstante, tanto en los primeros (sobre todo en estos) como en los segundos, la coordinación y la armonización tanto con el Estado como entre los tres Territorios históricos entre sí quedan impuestas ora estatutariamente (art. 41.2.a) ora legalmente (art. 2 ley del concierto), debiendo mantenerse una presión fiscal efectiva equivalente a la existente en el resto del país.

B) Las Diputaciones forales y las Juntas generales son las verdaderas actoras internas de este mecanismo pues su exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección recaen en las Diputaciones, mientras que su normativa, en las Juntas mediante las normas forales correspondientes (art. 1), las cuales a partir de la ley orgánica 1/2010, del 19 de febrero (la también conocida como ley del blindaje del concierto) deberán ser recurridas ante el Tribunal constitucional (nueva DA quinta de la LOTC que introduce dicha LO

66 La última al tiempo de la redacción de este capítulo, la ley 3/2025, del 29 de abril.

67 Por ejemplo, impuestos sobre actividades de juego, sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, etc, cuya fórmula de aplicación normativa es la misma: "*se regirá por las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas en cada momento por el Estado*". En el modelo de tributos concertados de normativa autónoma plena encontramos v.gr. el impuesto de donaciones y sucesiones o el impuesto sobre el patrimonio. La fórmula al respecto, "*tributo concertado de normativa autónoma*".

1/2010), siendo su parámetro de validez lo dispuesto en el art. 28 de la LOTC. Las haciendas forales devienen los verdaderos brazos ejecutivos de tales normativas forales.

La dinámica del concierto consiste en que Euskadi ha de aportar anualmente al Estado una cantidad denominada cupo como contribución a todas las cargas de aquél que no asuma la Comunidad (art. 41.2.d EAPV).

C) Dicho cupo se calcula mediante la metodología señalada en una quinquenal ley. La vigente para el periodo 2022-26 es la ley 10/23, del 3 de abril cuyo art. 3 destaca el mecanismo de determinación: "*el cupo líquido para el año base del quinquenio 22-26 se determinará por la aplicación del índice de imputación al importe total de las cargas no asumidas por la Comunidad y mediante la práctica de los correspondientes ajustes y compensaciones, todo ello en los términos previstos en los artículos siguientes*". Dicho cupo se minorará en la cantidad resultante de aplicar la DT 4ª del concierto (compensación en favor de la Diputación foral de Álava). Respecto al mencionado índice de imputación, éste se sitúa para todo el período en el 6,24% (art. 7), determinado básicamente en función de la renta de los Territorios históricos en relación con el Estado. Por lo que hace a los siguientes años del quinquenio, el cupo líquido se determina provisionalmente aplicando un índice de actualización de la cuantía del año base (primer año) que es el cociente entre la previsión de ingresos por tributos concertados (con alguna exclusión) y los ingresos previstos por el Estado por los mismos conceptos tributarios en el año base del quinquenio (art. 10). La asunción de nuevas competencias durante el quinquenio también tiene su acogida rectificatoria en el mecanismo (art. 11.dos). Tales cupos provisionales devendrán definitivos tras su adaptación a la recaudación real efectiva obtenida por el Estado.

La cantidad resultante a ingresar se abona por la Comunidad a la hacienda del Estado en tres plazos iguales en mayo, septiembre y diciembre.

La segunda norma necesaria que precisa la dinámica del concierto, junto a la del cupo, es la llamada ley de aportaciones de las Diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad. Igualmente, ley quinquenal, en estos momentos rige la ley vasca 4/2021, de 7 de octubre, para el periodo 2022-26. Ésta es

la que permite nutrir a la hacienda general vasca para conformar el importe del cupo y parte sustantiva de su propia financiación, a la foral correspondiente y a parte de las municipales del territorio concernido. Son, como las denomina la propia ley, las llamadas aportaciones.

D) Esta plural dinámica de relaciones *ad extra*, hacia el Estado, y *ad intra*, hacia los Territorios históricos que componen las Comunidad autónoma, impone, a su vez, un marco institucional propio de coordinación, negociación y consenso. Se trata de la Comisión mixta del concierto, la Junta arbitral del concierto, la Comisión de coordinación y evaluación normativa y el Consejo vasco de finanzas públicas[68].

4. De control

Nos referiremos, por su singularidad, a la figura creada en el art. 39 EAPV, la Comisión arbitral, cuya sede se encuentra en el Parlamento vasco. No existe una figura similar en ningún otro estatuto[69].

El precepto deriva de una enmienda de incorporación de artículo nuevo por parte de EMK (Movimiento comunista de Euskadi) y EKE (Izquierda comunista de Euskadi) el 15 de diciembre de 1978, a la ponencia redactora del anteproyecto de estatuto para su inclusión en el texto base adoptado por ésta. Decía: "*Los conflictos de competencia entre las instituciones generales del País vasco y las de los Territorios serán resueltos por un Tribunal. El Parlamento vasco regulará todo lo referente a su formación, condiciones de sus miembros, atribuciones y funcionamiento*". Para el 22 de diciembre, el segundo anteproyecto de estatuto recogía como art. 38 bis esta idea, pero rebajando semánticamente la denominación de la institución (aparece ya la de Comisión arbitral en lugar de la de Tribunal) y perfilándose más en cuanto a composición y presidencia. Su redacción venía a ser prácticamente similar[70] a la aprobada. Finalmente, el definitivo art. 39 dice: "*Los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad autónoma y las de cada uno de sus Territorios históricos se someterán a la decisión de una Comisión arbitral, formada por un*

68 Por razones de espacio, no podemos sino dejarlos meramente citados.

69 FLÓREZ TURRADO, en cambio, ve ciertas similitudes en el Consejo de garantías estatutarias catalán y en el Consejo consultivo de Extremadura (Comisión arbitral del País Vasco y control autonómico de constitucionalidad, en *RVAP* nº 94/2012, págs. 75 y ss y 81 y ss respectivamente). Por mi parte considero que los escasos parecidos impiden hablar siquiera de analogías.

70 Sólo difieren en un adverbio, "libremente", que aparece en la redacción final.

número igual de representantes designados libremente por el Gobierno vasco y por la Diputación foral del Territorio interesado, y presidida por el presidente del TSJ del País vasco, conforme al procedimiento que una ley del Parlamento determine"[71]. Como señaló en su momento GARCÍA HERRERA, un loable instrumento para impedir que los antagonismos adquieran una envergadura que perturbe las relaciones de colaboración interorgánicas[72]. Obviamente trae causa de la estructura jurídico-política interna de la Comunidad con dos focos competenciales —órganos centrales/órganos forales— que en sus respectivos ámbitos de intervención pueden chocar, de ahí que su ámbito de intervención sea la propia de los conflictos competenciales, en una tarea análoga a la del máximo intérprete de la Constitución.

Hubo varios intentos de legislar esta institución hasta que finalmente se dicta la ley 13/1994, del 30 de junio. Sin embargo, la necesidad de un mecanismo de salvaguarda ante invasiones competenciales venía de antes. En 1987 el TC mediante auto 1021/1987, del 22 de septiembre, inadmite a trámite un recurso de inconstitucionalidad de la Diputación foral de Vizcaya contra la ley 1/87, de elecciones a Juntas Generales de los Territorios históricos, pues "*la garantía constitucional y estatutaria de un ámbito competencial propio de los territorios forales no implica que estos hayan de ostentar la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias*" (fdto. jco. 1º), ya que —continúa— "*la legitimación viene a ser una atribución a determinados órganos públicos que no encuentra necesaria correspondencia con la titularidad de derechos por parte de dichos órganos legitimados*". La finalmente adoptada ley 13/1994 vendrá a paliar esta ausencia de posibilidad de defensa ante invasiones competenciales de unos y otros[73].

La ley vasca contempla dos procedimientos de salvaguarda de los ámbitos competenciales autonómico y forales. Las cuestiones de competencia y los conflictos de competencia en sus dos modalidades de positivos y negativos. Las primeras se dirigen, siempre ante dudas de titularidad competencial, frente a proyectos o proposiciones de ley en tramitación ante el Parlamento vasco y ante proyectos o proposiciones de norma foral en trami-

71 Una comparativa entre la enmienda originaria y el texto final puede verse en mi estudio La Comisión arbitral del estatuto vasco, en *RVAP* nº 28/1990, pág. 25.

72 GARCÍA HERRERA, M.A.: Instituciones autonómicas centrales e instituciones forales de los Territorios históricos: la Comisión arbitral del estatuto vasco, en *REDA* nº 30/1981.

73 Aunque las invasiones competenciales por parte de los Territorios históricos eran accesibles a la jurisdicción debido a su rango de reglamento.

tación ante las Juntas generales. Una suerte de recurso previo de incompetencia, un mecanismo *ex ante*.

También conocerán —como se acaba de apuntar— de los conflictos positivos de competencia que se susciten en relación a las disposiciones, resoluciones o actos del Gobierno vasco o de las Diputaciones forales, o negativos por la omisión de unas u otros. En estos casos se trata de instrumentos reactivos, *ex post*. Las primeras serán resueltas por el Pleno del órgano (Presidente más seis vocales, tres designados por el Gobierno vasco más uno designado por cada Diputación); los segundos, por la Sección territorial correspondiente[74](Presidente más dos vocales, uno designado por el Gobierno vasco; el otro designado por la Diputación foral del territorio en conflicto).

Su DA única reserva este ámbito de determinación competencial en exclusiva a este órgano ya que, conforme a ella, "*los tribunales del orden contencioso-administrativo no admitirán a trámite las pretensiones que se suscitaren por las Diputaciones forales o por el Gobierno vasco cuyo objeto consista en una reivindicación competencial entre dichas instituciones*". En idéntico sentido, sus resoluciones no son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativo de conformidad a la DA primera de la ley reguladora de tal orden jurisdiccional.

No obstante su significado en esta Comunidad internamente estructurada en unos territorios con una foralidad reservada, su labor ha sido muy escasa a lo largo de los años, habiendo algunos en los cuales no ha tenido actividad ninguna (p.e. 2015, 2017, 2018, 2020…)[75].

V. ¿Intentos de reforma o de superación?

Como se ha citado previamente, el estatuto vasco no ha experimentado reforma alguna desde su aprobación allá por 1979. Obviamente, ello no significa que no haya habido intentos en este largo período de tiempo. Haberlos, los ha habido y con muy diverso recorrido. Es importante resaltar que en tales procesos liderados por formaciones nacionalistas siempre ha estado presente la voluntad de reconocimiento de dos circunstancias, del derecho de autode-

74 Existen tres secciones territoriales, una por cada Territorio histórico.

75 Puede verse su actividad en su portal: https://www.legebiltzarra.eus/portal/es/parlamentarios-y-organos/comision-arbitral/resoluciones

terminación expresado cuando menos con variopintos eufemismos y la irrenunciabilidad del pueblo vasco a los derechos que como tal le corresponden en virtud de su historia. Por su parte, las formaciones políticas de ámbito nacional se mueven más en lo que es una mejora y adaptabilidad al siglo XXI de la norma institucional básica de la Comunidad autónoma.

Vamos a referirnos a los dos más importantes intentos de reforma/superación de nuestra ley orgánica 3/79. Los dos acaecidos ya en el presente siglo. El primero, el que aprobara el Parlamento vasco el 30 de diciembre de 2004, más conocido como plan Ibarretxe; el segundo, más cercano en el tiempo, en diciembre de 2019, que no se reactivó tras la pandemia del 2020.

El impulso sociopolítico de este primer intento de reforma vino de la suscripción del pacto de Lizarra —con la mirada puesta en el proceso de paz irlandés— en septiembre de 1998 por un amplio espectro político y social vasco (partidos, sindicatos, movimientos sociales). Inmediata consecuencia de éste fue la tregua unilateral e indefinida de ETA como contribución al acuerdo[76]. Sin embargo, las expectativas fueron rebajándose y la multiplicidad de sensibilidades diversas firmantes hizo el resto, lo que no obstó a que un año más tarde un alto dirigente del PNV afirmara que el estatuto no era sino una mera carta otorgada[77].

El 12 de enero del 2001 resulta nuevamente investido Juan José Ibarretxe como Lehendakari en esa VII legislatura que se iniciaba. El programa electoral de su formación contenía un nuevo estatuto político para Euskadi[78]. Así comienza materialmente la andadura de esta reforma que finalizará el 1 de febrero de 2005 con su rechazo en el Congreso por 313 votos en contra.

Su preámbulo recogía ya el derecho a decidir del pueblo vasco que, en virtud de sus derechos históricos, manifiesta su voluntad de formalizar un nuevo pacto político materializado en un nuevo modelo de relación con el Estado español basado en la libre asociación. Consecuentemente, su art. 1 plasma que la ciudadanía vasca, en el ejercicio del derecho a decidir libre y democráticamente su propio marco de organización y de relaciones políticas, como expresión de la nación vasca y garantía de autogobierno, se constituye en una comunidad vasca libremente asociada al Estado español. Ello se desarrolla *in extenso* en su título I: “Del régimen de relación política con el Estado espa-

76 Dicha tregua finalizó el 3 de diciembre de 1999.
77 https://www.elmundo.es/elmundo/1999/octubre/22/nacional/estatuto.html
78 http://www.ibarretxe.com/static/programa/Programa_es.pdf

ñol y sus garantías". Muerta esta vía en el Congreso, no se conocerán otros esfuerzos institucionales hasta el regreso al Gobierno vasco del PNV en la X legislatura, esta vez bajo la presidencia de Íñigo Urkullu.

El Parlamento vasco constituye una Ponencia de autogobierno en marzo de 2014 que no será sino a partir de 2018 cuando se reactive de manos de unas bases consensuadas entre PNV y EH-Bildu a las cuales sujetarse la reforma[79]. El grupo técnico compuesto por cinco expertos designados por los grupos parlamentarios vascos entregó tres propuestas, una suscrita por los propuestos por PNV, PSE-EE y Elkarrekin Podemos, otra por PP y otra por EH-Bildu, en diciembre de 2019. El proceso se vio paralizado por la pandemia, reanudándose posteriormente en su lugar la vía de completar competencialmente el estatuto vigente de manos de los pactos de investidura del presente Presidente del gobierno.

VI. A modo de conclusión

El estatuto de autonomía vasco, la ley orgánica 3/79, del 18 de diciembre inaugura en el Reino las normas institucionales básicas de esas nuevas administraciones territoriales posibilitadas en el art. 2 de la CE. Desde su promulgación, no ha sufrido reforma alguna. Y ello no es precisamente debido a la perfección del mismo, aspecto (muchas cuestiones hubo y hay mejorables a causa de las prisas y premura de plazos) resaltado y denunciado por la doctrina, sino más bien, a la cita de plurales e interrelacionados poderes en juego, desde fuerzas políticas soberanistas, hasta fuerzas estatutarias con una parca visión de la autonomía. Y todo ese amplio abanico ideológico multiplicado por dos, por su reflejo también en el ámbito foral.

Como se ha tratado de exponer, interpretaciones a veces totalmente imaginativas de la DA 1ª de la CE y de la DA única del estatuto han chocado frente al marco constitucional, eclipsando el debate sobre otras propuestas. Las realizadas dentro de la Constitución cuentan con el rechazo de plano de formaciones soberanistas. Mientras tanto, se continúa en el proceso de desarrollo de su contenido competencial inacabado, de modo que su vigencia, tras cuarenta y cinco años, no lo es enteramente material. Sin reales decretos de traspaso de las competencias pendientes, hay todavía al tiempo presente, partes del estatuto sin estrenar, partes únicamente semánticas.

79 https://www.autogobernua.eus/es/bases-consensuadas/

VII. Bibliografía

AAVV.: El estatuto de autonomía del País Vasco, ed. F*undación Fernando Buesa Blanco*, Vitoria, 2002.

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J. Vizcaya en el siglo XIX: las finanzas públicas de un Estado emergente, ed. Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987.

ARLUCEA RUIZ, E.: "El estatuto que abrió la carrera por las autonomías", en *El Correo* de 24 de octubre de 2023.

ARLUCEA RUIZ, E.: "El significado de la preautonomía vasca" publicado en *El Correo* de 6 de enero de 2018.

ARLUCEA RUIZ, E.: La Comisión arbitral del estatuto vasco, en *RVAP* nº 28/1990.

ARLUCEA RUIZ, E.: La descentralización política de la Comunidad Autónoma Vasca, ed. Versión, Bilbao, 2000.

ARLUCEA RUIZ, E.: Los Territorios históricos de la Comunidad autónoma vasca, ed. Elkargunea, Bilbao, 2000.

CÁMARA VILLAR, G. "La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional", en *RDP* nº 101/2018.

CASTELLS, L.: Nacimiento de Euskadi. La transición en el País vasco (1975-1989), en AAVV.: Transición y democracia en Euskadi, ed. *EITB*, Bilbao, 2012.

CORCUERA ATIENZA, J. Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1904), ed. Siglo XXI, Madrid, 1979.

CORCUERA ATIENZA, J. Política y derecho. La construcción de la autonomía vasca, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

FERNANDEZ, T.R. Los derechos históricos de los territorios forales, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

FERRANDO BADÍA, F. "Las comunidades preautonómicas", en *Revista de Estudios Regionales*, vol extraordinario II, 1980.

FLÓREZ TURRADO, F.J.: Comisión arbitral del País Vasco y control autonómico de constitucionalidad, en *RVAP* nº 94/2012.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "El sistema descentralizador de las Comunidades autónomas tras la Constitución de 1978", en *RAP*, nº 175, 2008.

GARCÍA HERRERA, M.A.: Instituciones autonómicas centrales e instituciones forales de los Territorios históricos: la Comisión arbitral del estatuto vasco, en *REDA* nº 30/1981.

GARRIDO LÓPEZ, C. "El problema regional en el primer tercio del siglo XX y sus causas: una aproximación", conferencia dictada en el seminario <<Constitucionalismo y fuerzas armadas>>, en Zaragoza el 18 de febrero de 1992.

GRANJA SAINZ, J.L. "Manuel Irujo y la II República española (1931-36)", en *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía* nº 32, 2002.

JUTGLARI, A: Las oscilaciones de la política y la administración en la Cataluña autónoma (1931-39) (I)", en *Documentación administrativa* nº 179/1978.

LARUMBE BIURRUN, P.: El territorio de la Comunidad autónoma: notas jurídicas, ed. IVAP, Oñati, 1988.

LARRAZÁBAL BASÁÑEZ, S.: "El concierto económico vasco en el marco jurídico-constitucional de la Restauración y de la II República", en *Boletín JADO* de la Academia vasca de derecho, nº 22, 2011.

LEJEUNE VALCÁRCEL, E.: Consideraciones generales en torno al concierto económico, en AAVV.: Estudios sobre el estatuto de autonomía del País Vasco, vol. IV, IVAP, Oñati, 1991.

MONREAL ZIA, G.: El concierto económico: génesis y evolución histórica, en *Iura Vasconae* nº 6/2009.

RAGUER, H.: "Manuel de Irujo Ollo, ministro del gobierno de la República (1936-38)", en *Vasconia. Cuaderno de Historia-Geografía*, nº 32, 2002.

TAMAYO SALABERRIA, V.: Génesis del estatuto de Gernika, ed. IVAP, Oñati, 1991.

TAMAYO SALABERRIA, Virginia y Carlos: Fuentes documentales y normativas del estatuto de autonomía, ed. Diputación Foral de Álava, Vitoria.

TOMÁS VILLARROYA, J.: "Proceso autonómico y observancia de la Constitución", en *REDC* nº 15, 1985.

URIARTE SANTAMARINA, P.L.: El concierto económico de 1981: antecedentes y negociaciones, ed. Ad Concordiam, Bilbao, 2020.

VÍRGALA FORURIA, E.: "La responsabilidad política en el País Vasco: Comunidad autónoma y Territorios históricos", en *RVAP* nº 14, 1986.

Cataluña.
La concreción progresiva de la identidad en la reivindicación de la asimetría

Elia Marzal Yetano *

Profesora agregada de Derecho constitucional
Universidad de Barcelona

* Miembro del Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO) y de la Cátedra Jean Monnet de Democracia Constitucional Europea (EUCODEM). Agradezco los comentarios de Josep Maria Castellà a este trabajo.

Sumario

I. Introducción

II. La construcción de la autonomía de Cataluña y la identidad en sentido amplio: el Estatuto de Autonomía de 1979 y los hechos diferenciales

II.1. El acceso a la autonomía y la identificación de Cataluña como nacionalidad

II.2. La neutralización de la diferencia entre nacionalidad y región y la insuficiencia de los hechos diferenciales

III. La reforma de la autonomía de Cataluña y la identidad en sentido estricto: el estatuto de autonomía de 2006 y los derechos históricos

III.1. La reforma del Estatuto de Autonomía y la reivindicación de la asimetría por la vía de los derechos históricos

III.2. La delimitación del alcance de la identidad en la respuesta de la justicia constitucional

IV. Conclusión

V. Bibliografía

I. Introducción

Cuando hablamos de comunidades políticas, utilizamos el concepto de la identidad para referirnos al conjunto de elementos compartidos que permiten a un grupo de personas reconocerse como parte de una colectividad con un sentimiento de pertenencia común. La lengua, la historia, la religión, el territorio o las instituciones se encuentran entre esos elementos. La identidad política no es sin embargo algo fijo o natural, sino que es construida social y discursivamente, pudiendo así variar a lo largo del tiempo. Varía por tanto nuestra percepción de ella, en la medida en que no descansa en datos objetivos que de manera incuestionable den lugar a esas comunidades. A fin de considerar que la comunidad existe, resulta por ejemplo necesario decidir previamente cuáles son los rasgos constitutivos del grupo respecto de los que lo son en el caso de otras colectividades.

Tomando en consideración estas premisas, el presente capítulo se propone analizar el papel que ha tenido la idea de la identidad en la construcción jurídica de la autonomía de Cataluña en el marco del Estado Autonómico. La identidad que se examina resulta, pues, tanto de los propios rasgos de la comunidad catalana como de la percepción que en cada momento se ha tenido de las similitudes y diferencias respecto del resto de comunidades existentes en los otros territorios que integran España.

Así, al tratar de sopesar la importancia de la identidad en la configuración de la autonomía catalana nos adentramos, en realidad, en la consideración del encaje de Cataluña en el conjunto de España. Pero también y, en definitiva, abordamos la cuestión del tipo de Estado o de comunidad política en la que se produce ese encaje y que hace o no posible el uso de la identidad como elemento de cohesión del grupo, tanto a nivel estatal como subestatal.

El trabajo parte para ello de la contraposición entre dos maneras fundamentales de concebir la comunidad política que han pugnado por prevalecer a lo largo de la historia contemporánea española. Por un lado, la inherente al Estado liberal y que da lugar a una comunidad de ciudadanos iguales entre sí, siendo la ciudadanía, que da la nacionalidad, el único rasgo tenido en cuenta a efectos de la constitución de dicha comunidad. Este es el tipo de Estado que, no sin muchas dificultades, se empezó a implantar en España a lo largo del siglo XIX y que, siguiendo el modelo jacobino francés, fue asociado a un tipo centralizado de organización territorial. Por otro lado, la propia del tipo de proyectos políticos que han tratado de presentarse como alternativa a ese Estado centralista liberal, y que tienen como rasgo común el identitario, es decir, la consideración de una serie de características sustantivas como determinantes de la cohesión del grupo, así como también la reivindicación de un modelo de organización territorial del Estado opuesto al centralizado, precisamente como consecuencia de entender que en España existe una diversidad de identidades. Esta segunda concepción de la comunidad política agrupa, en efecto, a corrientes ideológicas o movimientos dispares como el carlismo, el romanticismo o el nacionalismo. Pero en todos ellos adquiere sentido el término de la identidad, en la medida en que entienden que la comunidad política no es un sujeto abstracto sino una colectividad definida por la lengua, la cultura o la historia, lo que engendra un sentimiento de pertenencia y unos rasgos específicos, distintos de los existentes en otras comunidades, y que deben ser preservados. Se trata, en este sentido, de marcos ideológicos que rechazan al menos la parte más netamente racionalista y universalista de los postulados surgidos de la Ilustración y sobre los que se construye el Estado liberal, de manera paradigmática en Francia tras la Revolución.

La Constitución de 1978 parece lograr un equilibrio entre esas dos concepciones, tratando con ello de dar respuesta a los problemas históricos de encaje de la realidad plural española en el modelo liberal. El artículo 2 CE define así a España como nación, al mismo tiempo que reconoce la existencia de nacionalidades, como categoría además diferenciada de las regiones. Con ello, introduce implícitamente la lógica de las identidades, que abre la posibilidad de la existencia de territorios distintos dentro del esquema liberal de la comunidad de ciudadanos y de la unidad a la que se asocia.

No obstante, el marco que dibuja la Constitución, articulado a través del principio denominado como dispositivo, deja mucho margen para su concre-

ción en direcciones distintas, lo que ocurre a través del instrumento legislativo, variando con los años la interpretación que hace el poder legislativo de esas bases constitucionales. La diferencia entre nacionalidades y regiones que contempla el artículo 2, y a la que se acoge inmediatamente Cataluña, queda en efecto neutralizada por la progresiva uniformización a que conduce la generalización del régimen de autonomía. Pero la asimetría se vuelve a reivindicar en la primera década de los años 2000, plasmándose en la elaboración de un nuevo Estatuto de Autonomía (EA) para Cataluña, declarado parcialmente inconstitucional por el Tribunal Constitucional (TC) en la Sentencia 31/2010 de 28 de junio de 2010.

De acuerdo con ello, este capítulo se propone responder a dos preguntas dobles o vinculadas. Una primera relativa al tipo de concepto de identidad al que se acude para la construcción de la autonomía en Cataluña y cómo este cambia a lo largo del tiempo, afectando o no a la concepción de la comunidad política global. Y una segunda concerniente a la clase de traducción jurídica que puede tener el reconocimiento de la identidad propia, el tratamiento distinto o la asimetría a que puede dar lugar, y los límites que al respecto impone la lógica constitucional.

A fin de tratar de responderlas, en este capítulo se analiza la evolución del marco normativo de la autonomía catalana, quedando este limitado, a los efectos del objeto de este capítulo, a los siguientes elementos: los preceptos constitucionales que dan pie en 1978 a la configuración de la organización territorial del Estado y, concretamente, al acceso de Cataluña a un tipo determinado de autonomía basada en la asimetría (lo que comprende los artículos 2 a 4 del Título Preliminar y el Título VIII que los desarrolla); el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979 y de 2006 en lo relativo al elemento identitario que sustenta ese tipo de comunidad política, así como la legislación catalana a través de la cual se despliega ese elemento más directamente; y la jurisprudencia constitucional al respecto, que sufre una evolución a lo largo de los años, al hilo de cómo también se replantea el debate en el ámbito identitario o, en definitiva, el encaje de Cataluña en el conjunto del Estado y de su posición reivindicada como singular.

Esta evolución en los elementos configuradores de la autonomía catalana sirve para estructurar el capítulo, siendo dos los momentos que aquí se presentan como determinantes para su conformación, y que a su vez responden a concepciones distintas (más o menos estrictas) de la idea de identidad.

El capítulo consta así pues de dos grandes partes, con las que se quiere reflejar la existencia de dos etapas distintas en la configuración de tanto el tipo de autonomía que se quiere para Cataluña como de su encaje en el resto de España. En la primera parte se analiza el acceso a la autonomía de Cataluña, en el contexto de la construcción inicial del Estado Autonómico, en el que domina una noción amplia de identidad. Esta primera etapa abarca los años que van desde la aprobación de la Constitución hasta la década de los noventa del pasado siglo. En la segunda parte se examina la reforma de la autonomía de Cataluña y la reivindicación de la vuelta a la asimetría, perdida a lo largo de la construcción del Estado Autonómico, lo que presupone el uso de una noción mucho más estricta de identidad por parte de las instituciones políticas catalanas, pero también (aunque en sentido contrario) por parte del TC en la respuesta que da. Esa segunda etapa se prolonga desde los últimos años del pasado siglo hasta más allá de la Sentencia 31/2010 sobre la constitucionalidad del EAC de 2006, desembocando el proceso secesionista unilateral, iniciado poco después, en el referéndum del 1 de octubre de 2017.

II. La construcción de la autonomía de Cataluña y la identidad en sentido amplio: el Estatuto de Autonomía de 1979 y los hechos diferenciales

II.1. El acceso a la autonomía y la identificación de Cataluña como nacionalidad

En la España contemporánea impera casi sin interrupción el modelo de organización territorial centralista. Este lo introduce la Constitución de 1812, de base racionalista y consiguientemente uniformizadora, influida por el modelo francés de modernización del Estado.

A pesar de que el problema de la articulación de las relaciones entre los diferentes pueblos de España está presente desde los primeros intentos de construir el Estado contemporáneo, únicamente en períodos muy breves y abruptamente interrumpidos se ha tratado de dar respuesta a aspiraciones autonomistas de determinados territorios, como es notablemente el caso de Cataluña. Hasta la Constitución de 1978, únicamente la Constitución de 1931 representa un ensayo de fórmula de distribución alternativa, concretándose en el ámbito catalán en el EA de 1932, precedentes estos de importancia decisiva en el actual modelo de Estado.

Con la llegada de la democracia, la reivindicación de la autonomía para territorios como Cataluña se percibe como algo inaplazable. La Constitución de 1978 explicita la voluntad de superar el contencioso histórico sobre la organización territorial del Estado y la distribución del poder en su seno[1].

Por un lado, ello lo vemos, en su preámbulo, en el que se proclama como objetivo "la protección de los españoles y de los pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, su culturas y tradiciones, lenguas e instituciones", reconociéndose con ello la realidad plurinacional de España, la identidad y diversidad de sus pueblos.

Por otro lado, lo vemos en su artículo 2, en el que se aúna la unidad de España con el reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y las regiones que la integran, lo que constituye un giro radical en la concepción tradicional de la unidad. La unidad se constituye sobre unas bases distintas, las de la diversidad, con lo que pasa a ser plural la unidad, a la vez que integradora la pluralidad[2].

Como el Preámbulo, el artículo 2 también reconoce así la identidad y la diferencia entre las partes que integran la nación, que representa la unidad. Asume que todas ellas (nación, nacionalidades y regiones) preexisten a la Constitución, siendo únicamente creadas por ella las Comunidades Autónomas (CCAA), como entidades jurídico-públicas en las que se constituyen las nacionalidades y las regiones una vez han ejercido el derecho de acceder a la autonomía. Pero implícitamente señala también (y así lo confirma en su desarrollo el Título VIII) que hay conciencias colectivas de pertenencia a una comunidad política más fuertes que otras[3]. El término de nacionalidad, distinto de región, permite en definitiva aludir a los territorios con tanto singularidades históricas, lingüísticas o culturales como voluntad de autogobierno (es decir, con un elemento distintivo objetivo y otro subjetivo), y al mismo tiempo eludir calificarlas de nación[4], aunque también había

---

1 PADRÓS CASTILLÓN, X. y ALBERTÍ ROVIRA, E. "Introducció històrica a l'autonomia de Catalunya", en ALBERTÍ ROVIRA, E. *et. al*. *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Marcial Pons-Institut d'Estudis Autonòmics, Madrid-Barcelona, 2002, p. 11.

2 Ibid., pp. 55-56.

3 AJA FERNÁNDEZ, E. *Estado Autonómico*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, p. 278.

4 Para Solé Tura, lo determinante en última instancia para lograr la cohesión y la conciencia de grupo diferenciado es la referencia a un modelo político determinado, la lucha por construir, reformar o rechazar un determinado marco político, estando siempre el concepto

sectores que querían eludirlo para el caso de España, relegándola a condición de mero Estado[5].

Una primera concreción del significado del reconocimiento de diversidad la hallamos en los dos preceptos que siguen. Por un lado, en el artículo 3, que hace posible la cooficialidad de lenguas en los territorios con lengua propia y establece las líneas maestras del modelo lingüístico constitucional y del régimen jurídico de las diferentes lenguas existentes en el territorio español. El precepto se ajusta así al Preámbulo que, como se ha visto, define la protección del plurilingüismo como finalidad, y es clave desde la perspectiva política-identitaria, por ser la lengua el factor diferencial por excelencia y argumento por tanto determinante para la defensa de la asimetría. Por otro, en el artículo 4, que admite la pluralidad de símbolos a fin de representar y reforzar la identidad política e histórica de los diferentes pueblos. En coherencia con todo ello, el artículo 147.2.a) prevé asimismo que los Estatutos de Autonomía (EEAA) determinen la denominación de la Comunidad Autónoma (CA) correspondiente a su identidad histórica.

En el momento constituyente, el artículo 2 tenía por tanto un valor simbólico importantísimo en Cataluña, habiendo sido muy reivindicado por el catalanismo y, más en general, por la oposición al régimen franquista. Cataluña podía verse en él reflejada como colectividad de carácter nacional propio y la Constitución recibió así ahí un apoyo muy claro. Fue aprobada casi de manera unánime por los diputados y senadores catalanes y obtuvo también un respaldo clarísimo en Cataluña en el referéndum de ratificación[6].

Al mismo tiempo, el artículo 2 suscitaba una enorme polémica en el proceso constituyente, en la medida en que quebraba con la tradición histórica. Ello obligó a complejizar progresivamente la fórmula del precepto a fin de reforzar la idea de la unidad y a precisar luego jurisprudencialmente el significado de las distintas categorías. El TC aclaró así pronto la diferencia entre autonomía y

---

de nacionalidad y de nación en íntima relación con el poder político. SOLÉ TURA, J. *Autonomies, federalisme i autodeterminació*, El Viejo Topo, Vilassar de Dalt, 2019, pp. 58 y 61.

5 CASTELLÀ ANDREU, J.M. "Una nación de nacionalidades y regiones", en HOLGADO GONZÁLEZ, M. y PÉREZ ALBERDI, R. (dirs.) *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021, p. 55. El debate suscita en todo caso la cuestión de si la nación de naciones también puede tener rasgos sustantivos, además de políticos (Ibid, p. 77).

6 Cataluña fue la Comunidad Autónoma donde más alto fue el porcentaje de votos a favor (90,5%), con una participación del 68,7 del censo (FUENTE: Instituto de Estadística de Cataluña. https://www.idescat.cat/pub/?id=eler&n=437).

soberanía (STC 4/1981, FJ 3), siendo la autonomía un poder limitado que solo abarca las posibilidades ofrecidas por la Constitución para dotarse de instituciones de autogobierno y de poder político. La soberanía nacional, declaró, reside en el pueblo español (artículo 1.2 CE) y no es así "el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones 'históricas' anteriores" (STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3).

En el caso de Cataluña, esta pudo acceder directamente al máximo nivel competencial y elaborar el proyecto de EA conforme al procedimiento del artículo 151.2, por cumplir con los requisitos exigidos por la Disposición Transitoria Segunda (DTS). Los órganos preautonómicos colegiados superiores debían acordar por mayoría absoluta acceder a la autonomía por esa vía, siempre que se hubiese plebiscitado afirmativamente en el pasado un proyecto de EA. Se trata estos de unos requisitos con los que el constituyente tácitamente se refería a Cataluña y a su identidad propia, por ser Cataluña (junto con el País Vasco y Galicia) la que los cumplía.

Así, como consecuencia de la clara voluntad de autonomía que por motivos históricos y políticos se le presumía a Cataluña, además de permitírsele acceder al máximo nivel de autonomía, pudo hacerlo por la vía de un procedimiento que en cierto modo puede calificarse de bilateral, ciertamente muy distinto del previsto para los territorios del régimen general (artículos 143 y 146 CE). A través de dicho procedimiento tenía lugar una especie de diálogo entre el Estado central y una serie de representantes del territorio catalán, en el que confluían voluntades y legitimidades distintas. Además de la Generalitat provisional (que ejercía la iniciativa para acceder a la autonomía), intervenían miembros del Congreso (para llegar, en la Comisión Constitucional del Congreso, a un acuerdo sobre el proyecto de EA con una delegación de la asamblea de diputados y senadores elegidos en las circunscripciones electorales catalanas), la ciudadanía de Cataluña (que debía aprobar dicho acuerdo en un referéndum), las Cortes Generales (decidiendo por separado los plenos del Congreso y del Senado la ratificación del texto propuesto), y finalmente el Rey (encargado de sancionar y promulgar el Estatuto aprobado).

Inspirado por el mismo principio, el artículo 152.2 CE exige para la reforma del Estatuto la intervención de los electores inscritos en la CA a través de un referéndum y el 152.1 obliga además a una determinada organización institucional basada en una asamblea legislativa.

Se podría así decir que la autoidentificación como nacionalidad va asociada a la participación en las grandes decisiones generales[7], ofreciéndoseles a las minorías estructurales o permanentes tanto protección como participación, y por consiguiente un mecanismo de integración[8].

En el caso de Cataluña, esa autoidentificación como nacionalidad se formalizó en el artículo 1.1 del EAC, aprobado el 18 de diciembre de 1979 (Ley Orgánica 4/1979), cuya propuesta se preparó en paralelo a la redacción de la Constitución. Se trataba con ello de evitar las discordancias y tensiones que se produjeron en el período de la II República, por elaborarse antes el Estatuto Catalán que la Constitución[9]. En 1978 se partía de la idea de que la Constitución iba a ser compatible con la aspiración de autogobierno de Cataluña y que iba así a diseñar un nuevo modelo de organización territorial del Estado, pero resultaba necesario esperar a que se confirmase[10].

El artículo 1 del proyecto del Estatuto contenía además el término "realidad nacional". Pero este desapareció tras su paso por las Cortes Generales, por objetarse que la redacción explicitaba el carácter nacional del pueblo catalán, mientras que el artículo 2 CE lo refería únicamente al pueblo español, depositario de la soberanía y del poder constituyente.

Tal y como declara el Preámbulo, el Estatuto es concebido como expresión de la identidad colectiva catalana. Conforme a ello, el Título Preliminar proclama la existencia de una serie de rasgos identitarios y garantiza de ese modo su protección al máximo nivel. Así, el artículo 1.2 utiliza el nombre histórico de Generalitat para designar, como en la II República, cuando se recupera su uso, el conjunto de instituciones de gobierno de Cataluña[11], y

---

7 CASTELLÀ ANDREU, J.M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, p. 221.

8 Véase PIZZORUSSO, A. *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993.

9 Ello obligó a acabar modificando severamente el Estatuto tras la aprobación de la Constitución de 1931, a pesar de que ya había generado unas expectativas que eran difíciles de desactivar sin provocar frustraciones (tal y como ocurrió), lo que condicionó a las Cortes Constituyentes de la II República. ARBÓS MARÍN, X. "Els antecedents històrics de l'autonomia de Catalunya", en VINTRÓ CASTELLS, J. y BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.). *Dret públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2011, pp. 52-53.

10 PADRÓS CASTILLÓN, X. y ALBERTÍ ROVIRA, E. "Introducció històrica a l'autonomia de Catalunya", en ALBERTÍ ROVIRA, E. *et. al*. *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Marcial Pons-Institut d'Estudis Autonòmics, Madrid-Barcelona, 2002, p. 33.

11 Se trata de una denominación e institución creada en el siglo XIV, suprimida con Felipe II y recuperada en la II República, coincidiendo con la desaparición de la dinastía que

que el Preámbulo anuncia que se recobran. Por su parte, los artículos 2 y 5 reintroducen la tradición propia comarcalista para respectivamente delimitar y (junto con el municipio) organizar el territorio catalán[12]. El artículo 3 declara la doble condición del catalán como lengua propia y (junto con el castellano) oficial, representando este un precepto central en el Estatuto, por ser la lengua, como se ha dicho, uno de los elementos más característicos de la identidad. El artículo 4 proclama la *senyera* como bandera y símbolo, pues, de Cataluña. Y el artículo 7 se refiere a la vigencia y eficacia territorial del Derecho civil catalán.

Esa singularidad detallada en el Título Preliminar está también presente en otros títulos del Estatuto como los relativos a las instituciones o a las competencias, como es el caso de las instituciones de autogobierno. De acuerdo con la definición de Cataluña como nacionalidad y con la línea histórica de reivindicación del autogobierno con la que el Estatuto entronca, esas instituciones representan tanto un elemento adicional identitario (y objetivo, por tanto) como instrumental respecto de lo identitario, en la medida en que se utilizan para impulsar la preservación y el refuerzo de los elementos identitarios, sirviendo al elemento subjetivo de la identidad propia, la conciencia de pertenencia y la voluntad de autogobierno. Además de en el Título Preliminar, el Estatuto de 1979 hace referencia a su organización institucional en el título relativo a la Generalitat (artículo 29.1), en la que se agrupan todas las instituciones de autogobierno. El precepto se refiere así al Parlamento, al Presidente y al Consejo de Gobierno, si bien se asume que el resto de las instituciones (creadas más tarde), como el *Consell Consultiu*, el

---

la había abolido, y con la que se busca una legitimidad histórica, igual que en la II República, cuando se reintroduce y se extiende el nombre de la Generalitat a todas las instituciones autonómicas que se implantan, consolidándose también entonces la denominación. El Real Decreto Ley 41/1977, de 29 de setiembre, que crea el régimen de autonomía provisional hasta la aprobación del Estatuto de 1979, habla expresamente del restablecimiento de la Generalitat, que se había mantenido como institución en el exilio, lo que demuestra la importancia de la legitimidad a la hora de reivindicar el autogobierno.

12 Lo relevante jurídicamente en el artículo 2 es en todo caso la provincia a la que indirectamente se remite. Ello tenía también otras consecuencias, en la medida en que cualquier modificación en el territorio obligaba a una modificación del EA. El territorio en todo caso se corresponde con el que delimitan las fronteras del Principado de Cataluña, formado históricamente a lo largo de los siglos XII a XIV, y tal como quedaron después del Tratado de los Pirineos de 1659, salvo en lo relativo a la frontera con Andorra, que fue delimitada a mediados del siglo XIX. PADRÓS CASTILLÓN, X. y ALBERTÍ ROVIRA, E. "Introducció històrica a l'autonomia de Catalunya", en ALBERTÍ ROVIRA, E. *et. al*. *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Marcial Pons-Institut d'Estudis Autonòmics, Madrid-Barcelona, 2002, pp. 81-82.

Síndic de Greuges o la *Sindicatura de Comptes*, quedan también incluidas. La Generalitat representa en definitiva la forma política que adopta la organización de la nacionalidad catalana, su sistema institucional[13].

Determinante, en todo caso, es el despliegue legislativo de esos elementos a que se da paso desde el arranque de la primera legislatura y con el que se procede a configurar los elementos distintivos de la autonomía. Se aprueban así leyes para la construcción del ámbito institucional (Ley 3/1982 del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalitat, además del Reglamento parlamentario de 1980), tomando con ello cuerpo la comunidad con personalidad propia en la institución denominada Generalitat prevista en el Estatuto.

En lo relativo a los símbolos de Cataluña, la Ley 1/1980 (la primera que aprueba el Parlamento catalán) declara la Diada como fiesta nacional de Cataluña y la Ley 1/1993 proclama *Els Segadors* como himno nacional. Ambas emplean el adjetivo "nacional" suprimido del proyecto de EA de 1979 en su paso por las Cortes General, como se ha señalado antes.

Como se ha dicho, sin embargo, la cuestión capital para la identidad catalana es el régimen lingüístico, habiéndose concentrado así los esfuerzos en este ámbito, tal y como demuestra la intensa e importante actividad legislativa en él mantenida. A ello contribuye de manera decisiva el sistema por el que opta la Constitución en su artículo 3, en la medida en que delega en cada CA la configuración de su propia política lingüística conforme a las competencias asumidas, sin que la Constitución determine cuáles son las lenguas que deben ser objeto de protección ni tampoco el grado que les corresponde de protección[14]. De acuerdo con estas ideas se ha pronunciado el TC, al declarar, por un lado, la importancia simbólica y afectiva de la ordenación del pluralismo lingüístico en la estructuración autonómica del Estado (STC 205/1990); y, por otro, la competencia de las CCAA para regular el alcance y efectos de la cooficialidad lingüística, así como el proceso de normalización de su lengua propia (SSTC 82, /1986, 123/1988, 56/1990 y 337/1994). Esto último habilita a las CCAA a adoptar medidas para favore-

13 VERNET LLOBET, J. "Els elements definidors de l'autonomia de Catalunya", en VINTRÓ CASTELLS, J. y BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.). *Dret públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2011, p. 140.

14 PLA BOIX, A. "El régimen lingüístico de los nuevos Estatutos de Autonomía", en CASTELLÀ ANDREU, J.M. y GRAMMOND, S. (coords.). *Diversidad, derechos fundamentales y federalismo: un diálogo entre Canadá y España*, Atelier, Barcelona, 2010, p. 99.

cer el uso de esta, por entender que precisa de especial protección por estar minorizada[15].

Se aprueba, así, en primer lugar y por unanimidad la Ley 7/1983 de normalización lingüística, que guía la política de la Generalitat durante quince años, siendo esta la ley más importante del primer período de desarrollo del Estatuto (que ocupa la primera mitad de la década de los ochenta). En esta ley se establecen los pilares del régimen lingüístico, se procede al despliegue inicial del carácter propio y oficial de la lengua y se regulan los usos del catalán en sectores clave para la normalización de la lengua. En 1998 se aprueba la Ley 1/1998 de política lingüística que inicia una nueva etapa en el proceso de normalización. Contiene los mismos objetivos tuitivos que la anterior, pero avanza en la definición de los principios articuladores del régimen lingüístico, procede al reconocimiento de derechos lingüísticos y se proyecta en ámbitos sectoriales nuevos[16].

Además de la categoría de lengua propia, cuyo uso se favorece, ambas leyes utilizan la de lengua oficial, empleada tanto por la Constitución como por el Estatuto de 1979 y que es la que se impone en las relaciones con las Administraciones. Dicho concepto se construye sobre los elementos del derecho de uso y de elección de la lengua, así como de prohibición de discriminación por motivo de lengua, rigiéndose pues por los principios de igualdad y de territorialidad, que establecen un régimen de convivencia de las dos lenguas en el territorio catalán[17]. Se aprueban además leyes lingüísticas sectoriales a fin de reforzar el marco normativo.

Durante ese primer período de despliegue del EAC, que es el más intenso en el traspaso de servicios, resulta especialmente importante desde la perspectiva de política identitaria el traspaso en materia de enseñanza (1980) y de cultura (1981), contemplándose el patrimonio cultural como inescindible del de la lengua. Para la promoción de tanto la lengua como la cultura, destaca la aprobación en 1983 de la Ley 10/1983 de creación de

15 Ibid., p. 104.

16 VERNET LLOBET, J. “El règim lingüístic”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, p. 86.

17 La Sentencia 82/1986 precisa el contenido básico de los regímenes de cooficialidad lingüística autonómicos: plena validez del uso de la lengua oficial por parte de particulares en su relación con los poderes públicos radicados en el territorio de la CA y derecho a usar cualquier lengua en la relación con los poderes públicos con plena eficacia jurídica, debiendo adaptarse los poderes públicos a fin de garantizarlo.

la corporación catalana de radio y televisión (iniciando TV3 y CatRàdio las emisiones regulares en enero de 1984, como medios audiovisuales dependientes de la Generalitat). La Ley 20/2000 crea además el Instituto catalán de industrias culturales.

Respecto del Derecho civil, se produce desde la primera legislatura un amplio ejercicio de la competencia reconocida en el Estatuto, que se concreta en una abundante producción legislativa relativa a una gran diversidad de figuras e instituciones de Derecho civil. A mediados de los ochenta, se reforma la Compilación de 1960 de Derecho civil especial de Cataluña, que era una norma incompleta que remitía al Código civil como supletorio. La Compilación deja entonces de ser Derecho especial, pasa además a ser Derecho del Parlamento catalán, y durante la década de los noventa se produce una codificación sectorial en materias no reguladas por la Compilación[18]. La STC 88/1993 interpretó la competencia estatutaria para conservar, modificar y desarrollar el Derecho civil propio en el sentido de no estar vinculada rígidamente al contenido estricto de la Compilación de 1960 sino solo de manera flexible con los principios que la inspiran.

En 1983 también se aprueba la Ley 19/1983 de policía autonómica, en 1987 varias leyes que articulan la organización territorial catalana, destacando la Ley 6/1987 de organización comarcal, y tiene asimismo lugar una cada vez mayor actividad de proyección exterior de la Generalitat.

II.2. La neutralización de la diferencia entre nacionalidad y región y la insuficiencia de los hechos diferenciales

El Estado Autonómico es concebido inicialmente, además de para reconocer las identidades propias en algunos territorios, para proceder a la descentralización del Estado. Mientras que lo primero representa una cuestión privativa de algunos territorios, lo segundo constituye una cuestión común o de interés general, puesto que facilita una mayor eficacia y proximidad al ciudadano en la toma de decisiones, al tiempo que corrige los problemas

18 ARROYO AMAYUELAS, E. "El Dret civil de Catalunya", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, pp. 306-307. Véase también VINTRÓ CASTELLS, J. "El desplegament de l'Estatut del 1979 i l'Estatut de 2006", en VINTRÓ CASTELLS, J. y BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.). *Dret públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2011, pp. 80-81.

creados por un exceso de centralismo durante el franquismo[19]. A finales de los años noventa del pasado siglo, sin embargo, el primer objetivo había quedado desdibujado[20]. También lo había quedado, por tanto, la importancia de los rasgos distintivos de las CCAA con identidad propia, homogeneizándose progresivamente el tipo de autonomía de los territorios.

Determinante en ese sentido fue la interpretación de las bases constitucionales que hizo el poder legislativo a la hora de desarrollar el Estado Autonómico, sin que nada obligara a ello. Tampoco, sin embargo, había nada en la Constitución que lo impidiera. La ambigüedad de esas bases, así como el carácter abierto y flexible del sistema español lo hacían posible en todo caso[21].

Para empezar, la Constitución no concreta qué territorios encajan en las categorías de nacionalidad y de región. Únicamente hallamos indicios al respecto en el Título VIII de la Constitución, cuando establece una dualidad de vías para el ejercicio de la iniciativa para acceder a la autonomía, lo que a su vez determina tanto el tipo de procedimiento a seguir para la elaboración del EA mediante el cual se constituye al territorio en CA, como el nivel competencial o de poder político al que se puede optar.

---

19 SOLÉ TURA, J. *Autonomies, federalisme i autodeterminació*, El Viejo Topo, Vilassar de Dalt, 2019, p. 84.

20 CASTELLÀ ANDREU, J.M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, pp. 42 y 220.

21 Esta no es sin embargo una tesis unánime. Véase APARICIO PÉREZ, M.A. "Catalunya en l'Estat Autonòmic", en VINTRÓ CASTELLS, J. y BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.). *Dret públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2011, p. 115, quien entiende que la uniformización del sistema autonómico representa un proceso político impulsado al margen de la Constitución, optándose por una alternativa distinta de la de la asimetría que diseña la CE. Tal y como defiende Aparicio, en ese modelo se reservaba un papel específico para Cataluña, puesto que el planteamiento político básico en materia de reordenación territorial estatal estaba condicionado por la necesidad de dar respuesta a viejos problemas históricos representados esencialmente por Cataluña y el País Vasco. Así, lo que se habría perseguido era abandonar el modelo de unitarismo centralista y buscar un equilibrio entre la voluntad de autogobierno manifestada históricamente en esos territorios y el consentimiento progresivo del resto de territorios (p. 119). Cataluña (juntamente con el País Vasco o incluso Galicia) representaba, por tanto, un referente para el nuevo tipo de descentralización política, al que sin embargo también se podía llegar por la vía del artículo 151.1 (p. 128). Véase también, en el mismo trabajo colectivo, VERNET LLOBET, J. "Els elements definidors de l'autonomia de Catalunya", p. 136, donde igualmente se argumenta que la Constitución configura un modelo diferenciador, basándose para ello en la diferencia de vías de acceso a la autonomía, la DT2 y la DA1, la diferencia (inicial) de poder político (competencias), la inexistencia de una obligación de homogeneizar ese poder, la posibilidad de diversidad institucional, de pluralidad de símbolos y de elementos identitarios o las diferencias en el sistema de financiación.

Concretamente, en el caso de Cataluña, como ya se ha visto, en virtud de la DTS fue posible acceder directamente al máximo nivel competencial y elaborar el proyecto de EA conforme al procedimiento del artículo 151.2. Pero ningún precepto constitucional hace referencia explícita a su identidad específica. El reconocimiento de esa identidad lo realiza la DTS de manera solo implícita, a diferencia de lo que hace la Disposicional Adicional Primera (DAP) respecto del País Vasco y de Navarra.

Así, la lucha autonomista de Cataluña, a pesar de que se había mantenido de manera unitaria en circunstancias difíciles y de que la mayoría de las fuerzas políticas catalanistas de 1978 consideraban que Cataluña era una colectividad de carácter nacional propio, no dio lugar a ninguna expresión singularizadora en la Constitución. La consecuencia que tuvo esa lucha es la vía rápida que le permite la DTS a la hora de acceder directamente al máximo nivel competencial[22]. En cambio, en el caso del País Vasco y Navarra, la DAP no solo permitió obtener un reconocimiento explícito de esa singularidad, sino que también impidió que la especificidad de su posición quedase neutralizada. Esta no era susceptible de ser extendida a otros territorios, puesto que la DAP habla solo de los territorios forales cuando se refiere a los derechos históricos, sin por otro lado concretar cuáles son estos.

No ocurre lo mismo, como es sabido, con el tipo de poder político al que acceden los territorios de la vía rápida. La Constitución no impedía que los territorios que en principio no contaban con rasgos distintivos sustantivos o identitarios pudieran acceder a la autonomía por la vía que permitía alcanzar inmediatamente el mayor nivel competencial y que estaba *a priori* diseñada para las nacionalidades. El artículo 151.1 CE permitía en efecto hacerlo de acuerdo con requisitos de carácter exclusivamente democrático, bastando por tanto la voluntad política para ello. Pero la Constitución además permitía que, por vías alternativas, como la del artículo 150.2 de las leyes de transferencia, o limitándose sencillamente a dejar transcurrir el plazo de cinco años que imponía el artículo 148.2 CE y a reformar entonces los respectivos Estatutos, otras CCAA acabaran accediendo a ese mismo nivel competencial.

En verdad, del análisis de las reglas del Título VIII sobre las distintas vías de acceso a la autonomía para tratar de diferenciar entre nacionalidades y

22 ARBÓS MARÍN, X. “Els antecedents històrics de l’autonomia de Catalunya”, en VINTRÓ CASTELLS, J. y BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.). *Dret públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2011, p. 64.

regiones solo es posible extraer criterios eminentemente formales, que omiten así lo esencial, es decir, lo sustantivo. Esa determinación hubiese planteado sin embargo muchos problemas[23]. Probablemente por ello, en ningún momento de las fases para acceder a la autonomía se exige acreditar unas señas de identidad inequívocas o distintivas. Se trata en efecto de un concepto jurídico ya no indeterminado sino indeterminable, a la vez histórico y ahistórico[24].

Así, si bien Cataluña (junto con el País Vasco y luego Galicia) accedió inmediatamente y por la vía rápida al tipo de nivel competencial que parecía concebido para las nacionalidades, Andalucía lo hizo por la vía del artículo 151.1 CE. Y acabaron sumándose poco después, por la vía de las leyes orgánicas de transferencias del artículo 150.2 CE, Valencia y Canarias, así como Navarra, invocando la DAP. Además, a raíz de los acuerdos autonómicos UCD-PSOE de 1981, se generalizó la estructura institucional del artículo 152.1 CE y, por tanto, la potestad legislativa[25]. Finalmente, en la década de los noventa, se confirió el máximo nivel competencial a todas las demás, fruto de los acuerdos autonómicos PSOE-PP de 1992 que impusieron una nueva unificación, esta vez competencial, a lo que se procedió a través de una combinación de reformas estatutarias y de leyes orgánicas de transferencias.

Por otro lado, la Constitución tampoco concreta la diferencia entre nacionalidades y regiones en ningún precepto. La distinción que hace el artículo 2 CE no se traduce en CCAA de distinta naturaleza o de posición jurídica. El principio que rige es el de igualdad entre ellas, teniendo todas la misma consideración como entidades territoriales de gobierno, dotadas de igual posición en el conjunto del Estado. Las diferencias en las vías de acceso a la autonomía lo único que imponían es, por un lado, un distinto nivel competencial que como mucho debía prolongarse durante cinco años y, por otro, límites distin-

---

23 CASTELLÀ ANDREU, J.M. "Una nación de nacionalidades y regiones", en HÓLGADO GONZÁLEZ, M. y PÉREZ ALBERDI, R. (dirs.) *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021, p. 72.

24 CONTRERAS CASADO, M. "La vieja apuesta por el federalismo y sus dificultades en España", en TUDELA ARANDA, J. y KNÜPLING, F. (eds.). *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2010, pp. 101 y 104.

25 Acuerdo de 31 de julio de 1981 de extensión de la potestad legislativa a todas las CCAA, dirigiendo desde el centro el proceso autonómico, lo que debilitó o incluso anuló el principio dispositivo. El proceso se previó finalizarlo el 1 de febrero de 1983 con la LOAPA, que pretendía racionalizar el proceso. Si bien fue declarada parcialmente inconstitucional, certificó que se había puesto en marcha un nuevo modelo de Estado.

tos en lo relativo a la homogeneidad político-institucional exigible entre CCAA, paradójicamente mayores en el caso de las de régimen especial.

De acuerdo con ello, otras CCAA han acabado haciendo además referencia a su condición de nacionalidad histórica, identidad histórica, o peculiaridades. En contraste, pues, con el momento constituyente, en el que la vía especial y el nivel máximo competencial parecía reservada a los territorios de la DTS, la tendencia más tarde ha sido la de generalizar el modelo, acudiendo incluso para ello a la idea de la identidad propia en sus respectivos Estatutos, sin que haya tampoco ningún obstáculo en la Constitución para esto último. Se viene con ello a reconocer que para ser nacionalidad o CA con identidad propia basta la voluntad política, quererlo.

Las diferencias mantenidas a partir de entonces son escasas, al menos para Cataluña (no así para el País Vasco y Navarra, que mantienen la singularidad en lo relativo a su sistema de financiación). Hasta las reformas estatutarias de los primeros años del presente siglo, esas diferencias quedan reducidas a ciertas especificidades institucionales, como la duración del mandato parlamentario tras las elecciones por disolución anticipada, o a competencias como la policía propia o la ejecución en materia penitenciaria.

Ciertamente, durante el proceso constituyente, no se cuestionaban las demandas de autonomía de Cataluña, País Vasco y Galicia, y sí en cambio la generalización a todo el territorio, que es lo que se acaba imponiendo conforme a la lógica del principio dispositivo, que la hace accesible a todo el territorio. Desde la perspectiva de los territorios como Cataluña, que defendían la idea de la identidad propia y que se identificaban así desde el principio como nacionalidades, la generalización de la autonomía tenía la ventaja de que dotaba de estabilidad a la distribución territorial del poder, cortando definitivamente con la mentalidad centralista. Pero al mismo tiempo diluía la autonomía y, por tanto, la especificidad de los territorios que la habían reclamado históricamente.

A falta de un modelo constitucional cerrado o concluyente, se acude así a otros criterios o a otras categorías con los que señalar las diferencias entre territorios y articularlas, tal como representan los denominados hechos diferenciales.

A pesar de no aparecer este término en la Constitución, resulta posible inferir de ella su existencia. Se entiende que son factores estructurales diferentes que se dan en algunos territorios (como las lenguas, el Derecho civil propio o el régimen fiscal) y que en algunos supuestos son determinantes del reconoci-

miento de la autonomía, pero que en todo caso dan lugar a desigualdades en su estatus respecto de las demás y configuran un tipo de Estado descentralizado distinto del concebido en el federalismo tradicional. Con dicho término se designa en definitiva una serie de rasgos propios o singulares que generan una personalidad política diferenciada para la que resulta insuficiente el tratamiento general que supone el Estado homogéneo o de tipo federal, estructurado sobre la igualdad constitucional de los entes subestatales que lo integran.

La categoría de los hechos diferenciales es mucho menos problemática que la de las nacionalidades precisamente porque es menos indeterminada. Evita tener que moverse en la dualidad de las comunidades históricas (nacionalidades) y no históricas (regiones) pero a costa de tener que reconocer la singularidad no solo en los tres territorios de la DTS, sino también en Navarra, Baleares, Valencia, Canarias y Aragón, variando además enormemente su significado político e intensidad en esos territorios[26].

Los hechos diferenciales no son, en efecto, privativos de las nacionalidades ni tampoco dan lugar a una diferente consideración jurídica de la autonomía de las CCAA en las que se dan esos rasgos, dada su enorme diversidad, significado e intensidad. No permiten así identificar de manera inequívoca las nacionalidades[27], ni impiden entonces tampoco que quede difuminada esta categoría o que se debilite el argumento en favor de una asimetría fuerte en el Estado Autonómico. Más bien contribuyen a diluir el concepto de singularidad, al extenderlo a colectividades que, si bien no cuentan inicialmente con el elemento subjetivo de la voluntad de autogobierno (constitutivo de las colectividades identitarias en el sentido pleno del término), sí explicitan dicha voluntad a partir de la década de los noventa del pasado siglo[28]. Con los hechos diferenciales a los que se acota la singularidad, muta en definitiva la idea de la identidad presente en el proceso constituyente (las nacionalidades del artículo 2 CE), contribuyendo así a difuminar la diferencia entre nacionalidades y regiones.

Esa diferenciación también se ha intentado a partir de la observación de la presencia de partidos políticos propios, definidos única o primordial-

26 AJA FERNÁNDEZ, E. *Estado Autonómico*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, p. 220.

27 Ibid., p. 176.

28 TUDELA ARANDA, J. "Heterogeneidad y asimetría en un Estado indefinido. Una aceptación de la diversidad que es una puerta de futuro", en TUDELA ARANDA, J. y KNÜPLING, F. (eds.). *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2010, p. 113.

mente para la representación y defensa de los intereses de su CA (independentistas, nacionalistas o regionalistas). Estos harían posible constatar la existencia de una voluntad mayoritaria de singularización y reflejarían así una cultura política parcialmente distinta, a su vez generada por los hechos diferenciales[29]. Permitirían, en definitiva, detectar y medir un sentimiento de nación, en tanto que los sentimientos individuales pueden alcanzar dimensiones colectivas que se traducen en acciones políticas, subrayando los partidos esa conciencia colectiva.

Al respecto, no obstante, resulta igualmente necesario señalar lo poco significativo institucionalmente que es el sustrato psicológico en el que este criterio material diferenciador se apoya, puesto que el mismo sentimiento puede dar lugar a opciones políticas distintas (autonomistas o independentistas, por ejemplo) que dificultan la aplicación de manera neta de las categorías de nacionalidad o de región. Nos movemos por tanto con ello en un plano ideológico cuyos efectos políticos dependen de su conjunción con otros valores concretados en un determinado sistema político con una concreta estrategia institucional y que no permiten, por tanto, extraer conclusiones claras en materia de identidad. Tampoco, por otro lado, habría manera de vincular el hecho diferencial con la existencia de partidos nacionalistas o regionalistas, en la medida en que los hechos diferenciales se predican del conjunto de la CA, esto es, de todos sus ciudadanos, no solo de los nacionalistas[30].

III. La reforma de la autonomía de Cataluña y la identidad en sentido estricto: el estatuto de autonomía de 2006 y los derechos históricos

III.1. La reforma del Estatuto de Autonomía y la reivindicación de la asimetría por la vía de los derechos históricos

La progresiva uniformización de las CCAA, que difumina las diferencias entre nacionalidades y regiones, junto con la insatisfacción por el sistema de distribución competencial, da lugar en Cataluña, a partir de los 2000, a una nueva reivindicación de la asimetría. Se replantea el significado de la cate-

29 Ibid., pp. 171-172.
30 Ibid., pp. 200-201.

goría de nacionalidad y, por tanto, de la identidad, rechazando que pueda quedar reducida a lo simbólico. La singularidad, se asume, si es real debe producir efectos, lo que se traduciría en asimetría. Y se propone así reformar el EAC a fin de aumentar sustancialmente el autogobierno, logrando para ello el reconocimiento identitario como nación y la posición singular en el Estado Autonómico[31].

Respecto de la etapa precedente, se podría decir así que la idea de identidad que se invoca y que vertebra el texto es mucho más precisa, lo que requiere ir más allá de una mera reforma. El Estatuto que se aprueba el 19 de julio de 2006 (Ley Orgánica 6/2006) constituye un texto completamente nuevo, mucho más ambicioso que el anterior. Por su extensión de 245 artículos, se asemeja a una Constitución[32]. Pero también el alcance de su contenido es muy superior al previsto en 1979, afectando tanto a la configuración de la CA como a la del Estado. El Estatuto en efecto regula la participación de Cataluña en las instituciones centrales, la articulación del poder judicial, la financiación y la solidaridad interterritorial, las relaciones exteriores, las relaciones bilaterales con el Estado, así como el reparto de las competencias; eleva a rango estatutario el modelo lingüístico; y procede asimismo a un reconocimiento de derechos.

Constatados además los límites de los hechos diferenciales, cuyo recorrido marca la Constitución, aunque sin utilizar ese término (en materia de lengua y cultura, régimen fiscal, Derecho civil propio u organización territorial), se acude al concepto de los derechos históricos, respecto de los que no están en cambio estipulados límites[33]. En la medida en que se han disfrutado históricamente unos derechos, se plantea como legítimo reivindicar su mantenimiento, siendo efectivamente esta la lógica que parece subyacer a la DAP respecto de los territorios forales.

Los derechos históricos ya aparecían en la Propuesta de Reforma estatutaria que presentó la Comisión parlamentaria[34], estando aún pendiente su

---

31 FOSSAS ESPADALER, E. “La sentència: una reflexió sobre el futur de l’Estatut”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, p. 49.

32 Ibid.

33 CONTRERAS CASADO, M. “La vieja apuesta por el federalismo y sus dificultades en España”, en TUDELA ARANDA, J. y KNÜPLING, F. (eds.). *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2010, pp. 101-102.

34 Publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña el 1 de agosto de 2005.

aprobación final en el Pleno. Concretamente, aparecían tanto en el artículo 5, como fundamento del autogobierno, como en la DAP, en la que además se estipulaba que esos derechos se actualizaban conforme a la DAP de la Constitución y se proyectaban en unos ámbitos concretos. Así, respecto de la DAP de la CE, no se trataba de una cláusula genérica sino concreta y, a diferencia de los hechos diferenciales, tampoco estaba limitada a los ámbitos tradicionales identitarios. Además de a la lengua, la cultura o al Derecho civil, la citada disposición hacía referencia a ámbitos considerados especialmente necesitados de protección como la financiación, la organización de las Administraciones Públicas, la función pública o la seguridad pública.

Esa disposición no se mantuvo sin embargo en el texto que aprobó el Pleno del Parlamento el 30 de setiembre de 2005, tras el Dictamen 269/2005 de 1 de setiembre del *Consell Consultiu*. En él, el *Consell* estimó conforme a la Constitución el artículo 5, por entender que no cabía concluir que los derechos históricos se configurasen en la Propuesta como un título autónomo de atribución de competencias, y consideró en cambio inconstitucional la vinculación entre la invocación de los derechos históricos y la atribución de las competencias que realizaba la DAP, estando restringida la DAP CE (a la que remitía la Propuesta para la actualización de los derechos) al País Vasco y a Navarra (FJ 2.5).

Los derechos históricos quedan así finalmente reconocidos, además de en el Preámbulo, en el artículo 5 del Estatuto, en el que, tras el paso por las Cortes Generales, están delimitados asimismo los ámbitos en los que se proyectan, que vuelven a ser los tradicionalmente cubiertos por los hechos diferenciales. La ventaja respecto de estos radica presumiblemente en el blindaje que ofrecen, en tanto que los derechos históricos fundamentan los rasgos básicos que objetivan las diferencias, al tiempo que legitiman la pretensión diferenciadora, no susceptible por tanto de ser extendida a otros territorios, igual que ocurre en el caso de los derechos que la DAP confiere a los territorios forales[35].

Así, como fundamento del autogobierno (si bien expresamente identificado en la versión final del texto como no exclusivo) se invocan los derechos

35 Véase DE MONTAGUT ESTRAGUÉS, F. “Els símbols i els drets històrics de Catalunya: l’autogovern com a continuïtat històrica i jurídica”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, p. 117. En él se argumenta que la vía de los derechos históricos podía entenderse que daba lugar a una doble legitimidad política de la autonomía y del autogobierno, como ocurre en el caso de Navarra y del País Vasco.

históricos del pueblo catalán, junto con sus instituciones seculares y la tradición jurídica catalana, de los que "deriva el reconocimiento de la posición singular de la Generalitat con relación al Derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de estas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat" (artículo 5 del EAC 2006). Asimismo, el artículo 5 remite a la Constitución (y expresamente, al artículo 2 CE y a la DTS) para su actualización, introduciéndose con ello la posibilidad de convertirlos en una especie de cláusula general para limitar la intervención estatal, de manera similar a cómo se utiliza por el País Vasco o Navarra.

Más allá de en los argumentos legitimadores del autogobierno, la dimensión identitaria del nuevo Estatuto es también observable en la terminología que emplea, mucho más clara que en 1979. El texto parece querer rehuir la ambigüedad de la categoría de la nacionalidad y da así el salto a la de nación. Conforme a ello, a la hora de identificar los rasgos distintivos de Cataluña, se refuerzan los que ya estaban reconocidos en el Estatuto de 1979 y se introducen además otros nuevos.

Como en el Estatuto de 1979, la identificación de los elementos definidores generales de Cataluña se realiza tanto en el Preámbulo como en el Título Preliminar, otorgándoseles sin embargo en 2006 una especial relevancia. En el nuevo Estatuto hallamos referencias al carácter nacional de Cataluña en términos adjetivos o como afirmaciones externas, ajenas a la voluntad de la norma, limitándose el EAC a recogerlas[36]. Muestra de ello es la fórmula que emplea el Preámbulo para definir a Cataluña como nación ("El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación"). En realidad, en el texto aprobado en septiembre de 2005 en el *Parlament*, la definición de Cataluña como nación se realizaba en el artículo 1.1. El *Consell Consultiu* lo había estimado constitucional (FJ 2.1) por entender que el término nación se empleaba en el sentido de entidad histórica con personalidad propia y distinto por tanto del del artículo 2 CE, asociado al concepto clásico de soberanía. Pero tras el paso por las Cortes Generales, se trasladó al Preámbulo.

En lo relativo a los signos de representación identitaria, el artículo 8 proclama la bandera, el himno y la Diada como símbolos nacionales

36 ALBERTÍ ROVIRA, E. "Nació, nacionalitat, Constitució i dret a l'autogovern", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, p. 77.

de Cataluña, conforme a lo establecido en la legislación de desarrollo del Estatuto de 1979. Además, se hace referencia a la identidad propia de Arán (artículo 11), que sirve de fundamento para el reconocimiento del aranés como lengua oficial, y se proclama asimismo el deber de promover relaciones con otros territorios (pertenecientes o no al Estado español) con los que Cataluña tenga vínculos históricos, lingüísticos y culturales (artículo 12).

La lengua aparece en el nuevo Estatuto como el elemento distintivo principal y el ámbito en el que el EAC ha sido cuantitativamente más innovador, reforzando el estatus del catalán como lengua propia de Cataluña. No solo es relevante, en efecto, el artículo 6, que, junto con el artículo 3 CE, establece la base jurídica, sino que además se introducen prescripciones lingüísticas a lo largo de todo el texto. Respecto del Estatuto de 1979, se amplía la regulación y se profundiza y eleva a rango estatutario algunos aspectos del régimen lingüístico como la definición del concepto de lengua propia en el marco de la cooficialidad (situada en paridad con el castellano en su uso social y como lengua de utilización normal y preferente para las administraciones públicas y los medios de comunicación públicos, así como la normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza). Se reconoce asimismo el derecho de opción lingüística de los ciudadanos y la prohibición de discriminación por razones lingüísticas (artículos 6 y 32-26 del Estatuto). Las novedades introducidas son el deber de conocer el catalán, la consideración del aranés como propio de Arán y oficial en Cataluña (mientras que en 1979 meramente se le confería el estatus de lengua protegida), la participación del Estado en la proyección de la lengua, o el refuerzo del derecho de opción lingüística. Se reconocen también los derechos de dirigirse en catalán a los órganos constitucionales y jurisdiccionales del Estado y de los consumidores y usuarios a ser atendidos en catalán. Se va igualmente un paso más allá en la delimitación de la competencia, declarando que esta corresponde a la Generalitat en materia de lengua propia, lo que incluye determinar el alcance y los efectos jurídicos de su oficialidad y normalización lingüística (artículo 143 EAC). La versión final del texto coincide con la versión aprobada en el *Parlament* salvo en lo relativo al deber de jueces, magistrados y fiscales de conocer el catalán.

En el terreno de la organización territorial, no se elimina la referencia a las provincias, pero se introduce otra organización tradicional, más antigua, la de las veguerías, como forma eventualmente sustitutiva de las provincias, en la medida en que se reconoce la posibilidad de alterar los límites pro-

vinciales como consecuencia del desarrollo de las veguerías. No obstante, en las Cortes se introduce la exigencia de que se haga conforme al artículo 141.1 CE (véase el artículo 91.4 EAC).

También las modificaciones introducidas en materia competencial pueden ser contempladas como relevantes desde la perspectiva identitaria. En la medida en que el nuevo Estatuto procede a un incremento y a una mayor garantía de las competencias en aras de reforzar la autonomía[37], aumenta la capacidad de elaborar políticas propias y, en última instancia, la cohesión y la conciencia de grupo diferenciado de otros.

Relacionado con ello está la búsqueda en el EAC de la bilateralidad a la hora de articular la relación con el Estado, poniéndose el énfasis en la singularidad, y no en los problemas comunes de las CCAA frente al centro[38]. El artículo 183 EAC configura, así, como instrumento estable y general de relación la Comisión bilateral entre la Generalitat y el Estado, de composición paritaria. Su intervención se prevé como especialmente significativa en el ejercicio de competencias estatales que afectan a la autonomía de Cataluña, si bien el texto aprobado en las Cortes Generales reduce los supuestos preceptivos.

Tal y como se ha dicho, el Estatuto de 2006 también representa un esfuerzo por introducir nuevos elementos singularizadores o identitarios, entre los que figura, de manera destacada, la parte relativa a los valores y principios (presentes tanto en el Preámbulo como en el Título Preliminar), así como a los derechos, deberes y principios rectores. En realidad, esta novedad respecto del anterior Estatuto, que se limitaba a confirmar que los derechos de los ciudadanos catalanes eran los reconocidos en la Constitución española y a reiterar el mandato de promocionar la igualdad sustantiva y la participación del

37 El EAC de 2006 aspira, en definitiva, a un blindaje que corrija el uso expansivo de las competencias estatales que se produce por la vía de la legislación básica o de los títulos transversales. Además de proceder para ello a la elaboración de un listado detallado del contenido de cada una de las competencias asumidas (capítulo 2 del Título IV EAC), se definen asimismo las categorías competenciales posibles, el ámbito funcional que corresponde a cada una de ellas (capítulo 1 del Título IV EAC), lo que afecta a la delimitación de las estatales y altera las bases del reparto competencial válidas para el conjunto de las CCAA tal como interpretadas por la jurisprudencia constitucional.

38 CONTRERAS CASADO, M. "La vieja apuesta por el federalismo y sus dificultades en España", en TUDELA ARANDA, J. y KNÜPLING, F. (eds.). *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2010, p. 106.

artículo 9.2 CE, se inscribe en una tendencia general de los textos constitucionales posteriores a la segunda postguerra a aumentar la presencia de preceptos de contenido axiológico y a introducir declaraciones de derechos más allá de las Constituciones y los convenios internacionales[39]. Pero también responde a la voluntad que vertebra todo el Estatuto de señalar la especificidad de la comunidad política que organiza. Con las declaraciones de derechos se codifican los valores de una determinada comunidad política y se integra a sus ciudadanos, subrayándose además sus rasgos particulares, como es notablemente el régimen lingüístico en el caso de Cataluña.

Con la incorporación en el Estatuto, por tanto, de valores, principios y derechos que complementan el régimen de protección de derechos constitucionales, se señala la especificidad tanto respecto de los que rigen para toda la comunidad, como de los reconocidos en otras CCAA. Si bien muchos de los derechos recogidos en el EAC aparecen también en otros EEAA (cuyo proceso de reforma también se inicia esos años), que participan de las mismas tendencias culturales dominantes, algunos de los derechos y el especial énfasis puesto en determinados valores se presentan como un nuevo factor diferencial[40].

Vemos así, por un lado, cómo el Preámbulo proclama los valores superiores del artículo 1.1 CE y la dignidad del artículo 10 CE, pero añade además otros nuevos como la cohesión social o el desarrollo sostenible. En el Preámbulo se asume asimismo que Cataluña es una comunidad de personas libres con identidades diversas, destacando su cultura del esfuerzo y su personalidad como sociedad emprendedora e innovadora. Una síntesis de esos valores y principios la hallamos en el Título preliminar (artículo 4.3) en el que se impone el mandato a los poderes públicos de promover la libertad, la democracia, la igualdad, el pluralismo, la paz, la justicia, la solidaridad, la cohesión social, la equidad de género y el desarrollo sostenible.

Por otro lado, entre los derechos reconocidos en el Título I, encontramos de manera destacada derechos de igualdad y sociales, de participación y, sobre todo, lingüísticos. Como garantía de estos derechos, el Estatuto introdujo la posibilidad de que el Consejo de Garantías Estatutaria dictami-

39 CASTELLÀ ANDREU, J.M. “Valores, principios y derechos estatutarios como expresión de la identidad de las Comunidades Autónomas”, en CASTELLÀ ANDREU, J.M. y GRAMMOND, S. (coords.). *Diversidad, derechos fundamentales y federalismo: un diálogo entre Canadá y España*, Atelier, Barcelona, 2010, p. 57.

40 Ibid., p. 51.

nara de manera vinculante respecto de normas con rango de ley que afectaran a derechos estatutarios antes de la votación definitiva del texto en el Parlamento catalán (artículos 38.1 y 76.2).

Entre los elementos diferenciadores en materia de derechos es posible señalar el énfasis puesto en la laicidad en el ámbito de la educación (artículo 21.2 EAC) y en la interculturalidad y la convivencia religiosa (artículo 42.7 EAC), así como también en la participación popular (artículo 29 EAC) o en principios relacionados con la memoria histórica (artículo 54 EAC).

No parece, sin embargo, que haya tenido esta nueva parte dogmática del Estatuto el recorrido que se anunciaba que iba a tener. Dada la redacción muy abierta de la mayoría de sus preceptos, que hacía muy difícil su exigibilidad directa, su eficacia es fundamentalmente interpretativa. Ello la reduciría a la dimensión simbólica de transformar el Estatuto en una especie de texto constitucional[41], sin resultar por otro lado fácil generar a través de los derechos un sentimiento adicional de identidad en una CA como la catalana, en la que ya hay factores fuertes de identidad, derivados de la historia o de la cultura[42].

III.2. La delimitación del alcance de la identidad en la respuesta de la justicia constitucional

En la Sentencia 31/2010, el TC procede a valorar la constitucionalidad de los mecanismos utilizados en el EAC para incrementar el autogobierno, así como también de los elementos identitarios introducidos como fundamento. Se precisa con ello el alcance de la dimensión identitaria y de la asimetría que aquella eventualmente acarrea en la configuración del Estado Autonómico. De los 144 artículos impugnados (además del Preámbulo), catorce son declarados inconstitucionales en algunos de sus

41 BARCELÓ SERRAMALERA, M. “Els drets estatutaris: balanç de (quasi) dues dècades”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, p. 101.

42 CASTELLÀ ANDREU, J.M. “Valores, principios y derechos estatutarios como expresión de la identidad de las Comunidades Autónomas”, en CASTELLÀ ANDREU, J.M. y GRAMMOND, S. (coords.). *Diversidad, derechos fundamentales y federalismo: un diálogo entre Canadá y España*, Atelier, Barcelona, 2010, p. 72.

apartados y veintisiete (junto con el Preámbulo) son objeto de interpretación conforme[43].

La Sentencia no declara la inconstitucionalidad de la definición de Cataluña como nación que hace el Preámbulo del Estatuto. Pero rechaza la aproximación que se había hecho de la categoría de nacionalidad a la de nación, a la que también servía el adjetivo nacional, y reivindica la necesidad de una definición acotada. Con ello se trata en definitiva de disipar la preocupación, resurgida a raíz del proceso de reforma estatutaria catalán, acerca de la compatibilidad entre los dos tipos de comunidad política que conviven en el artículo 2. El TC admite así que Cataluña pueda autorrepresentarse como nación en sentido histórico, ideológico o cultural, siendo España la única nación soberana y en sentido por tanto jurídico-constitucional. Declara, en cambio, que el Preámbulo, además de no tener la eficacia normativa que tiene el articulado del texto, no tiene ni siquiera tampoco la eficacia jurídica interpretativa que podría tener (como pauta interpretativa de los preceptos del Título preliminar en el que se proyectan sus afirmaciones), de no contradecir la Constitución, lo que devalúa aún más el alcance de ese reconocimiento de Cataluña como nación (FJ 7)[44].

Respecto de los derechos históricos a los que alude el artículo 5 EAC como fundamento del autogobierno, El TC va un paso más allá respecto de lo sostenido por el *Consell Consultiu* y declara que los derechos históricos no

---

43 Se ha alegado así que el TC "crea" un nuevo EA, asumiendo funciones de legislador (FOSSAS ESPADALER, E. "La sentència: una reflexió sobre el futur de l'Estatut", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, p. 51) y que en vez de anular directamente los preceptos que él mismo cuestiona, opta por la técnica de las disposiciones aditivas y manipulativa, con lo que destruye la razón de ser de la reforma, al tiempo que devalúa conscientemente la fuerza normativa del EAC (APARICIO PÉREZ, M.A. "Catalunya en l'Estat Autonòmic", en VINTRÓ CASTELLS, J. y BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.). *Dret públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2011, p. 129).

44 Véase al respecto VERNET LLOBET, J. "Els elements definidors de l'autonomia de Catalunya", en VINTRÓ CASTELLS, J. y BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.). *Dret públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2011, p. 138. En él se argumenta que no está previsto ni en la CE ni en la Ley Orgánica del TC que este pueda hacer una declaración sobre eficacia jurídica interpretativa y menos aún respecto de preámbulos, los cuales solemnizan el texto que sigue e intentan atribuir una dimensión histórica, atraer la atención del lector y expresar aspiraciones del poder estatuyente. Asimismo, según Aparicio (APARICIO PÉREZ, M.A. "Catalunya en l'Estat Autonòmic", en el mismo trabajo colectivo, pp. 130-131), la Sentencia niega la compatibilidad entre el sentido de la nacionalidad catalana y el de la nación española, lo que dejaría a Cataluña fuera del juego autonómico.

son fundamento del autogobierno de Cataluña, por ser la Constitución el único fundamento (FJ 8)[45]. Niega asimismo (como el *Consell*) que los derechos históricos puedan actualizarse por la vía de la DAP, que está reservada explícitamente por la Constitución al País Vasco y a Navarra. Los rasgos específicos (históricos o culturales) pasan en definitiva a ser relevantes en la medida en que los reconoce la Constitución. Los dota de relevancia jurídica, permitiendo que unas concretas CCAA los reflejen en sus EEAA a través de la asunción de competencias o instituciones que encuentren en ellos su razón de ser[46].

En materia de símbolos, la Sentencia considera que el adjetivo "nacionales" del artículo 8 (y que también emplean las leyes que desarrollan el Estatuto de 1979 en relación tanto a la fiesta como al himno de Cataluña, sin que hayan sido impugnadas) debe entenderse referida a Cataluña como nacionalidad (artículo 1 EAC), integrada en la indisoluble unidad de la nación española (FJ 12).

En relación con la declaración de derechos, el TC admite su constitucionalidad, pero estima que no todos esos derechos son derechos subjetivos (solo lo son los lingüísticos y políticos relacionados con la organización y el funcionamiento de las instituciones de autogobierno), sino meros mandatos al poder legislativo (FJ 16). Declara asimismo que los dictámenes del *Consell Consultiu* al respecto no pueden tener carácter vinculante y que la previsión de especialidades procesales en garantía de los derechos estatutarios (artículo 38.2 EAC) deben estar reguladas en leyes estatales.

En materia lingüística y, concretamente, respecto del uso normal y preferente del catalán como lengua propia (artículo 6.1 EAC), el Tribunal atribuye al calificativo "normal" un valor descriptivo y declara inconstitucional el término "preferente" por entender como requisito inexcusable el equilibrio entre las dos lenguas oficiales en los ámbitos afectados, sin perjuicio de que pueda haber medidas correctivas de desequilibrios históricos (FJ 14.a). En

---

45 Véase ALBERTÍ ROVIRA, E. «Nació, nacionalitat, Constitució i dret a l'autogovern", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, pp. 80-81. En él se propone una aproximación menos rígida a lo que es el fundamento de los textos jurídicos, invocando para ello el ejemplo del Derecho internacional y la concepción iusnaturalista subyacente a los derechos humanos, también vigente en los textos constitucionales respecto de los derechos fundamentales, y a los derechos colectivos de los pueblos.

46 El TC confirma y desarrolla este razonamiento sobre el alcance de los derechos históricos en la Sentencia 158/2019, relativa a la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018 de actualización de los derechos históricos de Aragón.

relación a la declaración del catalán como lengua normalmente utilizada como vehicular en la enseñanza (artículo 35.1 EAC), el TC acepta la condición del catalán como centro de gravedad del modelo lingüístico en enseñanza (FJ 24 que remite a STC 337/1994), a condición de que el castellano sea también vehicular, aunque sin determinar el alcance del papel del castellano. También acepta la constitucionalidad del deber de conocer el catalán, pero no lo considera equiparable al deber correspondiente en el caso del castellano, respecto del cual se presume su conocimiento (FJ 14.b).

Respecto de la organización territorial, el TC declara que las veguerías serían inconstitucionales si no pudiesen ser interpretadas como otra manera de designar a las provincias, salvo en lo relativo a su eficacia intraautonómica y como gobierno local para la cooperación intermunicipal (FJ 40).

En materia competencial, el TC se opone a la redelimitación de las bases del sistema de distribución competencial realizada en el EAC, alegando que se trata de cuestiones que afectan al resto de CCAA y que solo él tiene la competencia interpretativa de la Constitución[47]. El TC aborda con ello el análisis de una parte del EAC que había suscitado un debate doctrinal especialmente fuerte. En ella se veía un intento de reformar aspectos centrales del Estado Autonómico por la vía de la reforma estatutaria y, por lo tanto, de la bilateralidad, considerándose en cambio que ello hubiese requerido acudir al procedimiento de reforma constitucional, en el que los territorios no están llamados a participan. Del Estatuto se criticaba estar de ese modo sorteando uno de los límites existentes al pluralismo territorial como es la negación (además de la capacidad de autodeterminación) del poder de reforma constitucional[48]. Se entendía, en definitiva, que el EAC expresaba jurídicamente un nuevo pacto político entre el Estado y una fracción del mismo que es Cataluña, a través formalmente de una ley orgánica[49], y la impugnación ha-

47 Véase VIVER PI I SUNYER, C. "L'Estatut de 2006", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, p. 39, crítico con el TC, por considerar que este asume una exclusividad interpretativa y una función de comisionado permanente del poder constituyente que no tienen los otros tribunales constitucionales. Alega asimismo que, si bien el TC es el supremo intérprete, no es el único ni el definitivo, por no ser posible delegar el poder constituyente originario.

48 CASTELLÀ ANDREU, J.M. "Una nación de nacionalidades y regiones", en HÓLGADO GONZÁLEZ, M. y PÉREZ ALBERDI, R. (dirs.). *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021, p. 71.

49 CARRILLO LÓPEZ, M. "Prefaci", en SOLÉ TURA, J. *Autonomies, federalisme i autodeterminació*, El Viejo Topo, Vilassar de Dalt, 2019, p. 36.

bía sido así extensa. Se planteaban dudas fundamentales sobre si se producía una extralimitación de la reserva estatutaria y de la función constitucional asignada al Estatuto[50]. En este sentido, en la Sentencia es clave la cuestión de la naturaleza, la función y el contenido del EA, en tanto que constituye la base del razonamiento respecto de los preceptos recurridos.

En ella, sin embargo, el TC se distancia del razonamiento seguido en la Sentencia 247/2007 sobre la constitucionalidad del EA valenciano, en la que se había atribuido una posición clave al EA en el modelo autonómico, derivada de una determinada comprensión territorial, basada en ideas como la del principio dispositivo, su categoría de norma institucional básica, el bloque de la constitucionalidad o la función de interpretación de la Constitución. Tal y como analiza Enric Fossas, en la Sentencia 31/2010, el TC ha modificado su marco conceptual: el EA ya no aparece vinculado al derecho de autonomía de las nacionalidades y de las regiones sino a la autonomía garantizada por la Constitución; la función materialmente constitucional del EA tiene más alcance doctrinal que normativo; la posición del EA no es singular sino la correspondiente a las leyes orgánicas; la función constitucional de los EEAA es diversificar el ordenamiento jurídico; no se menciona el bloque de la constitucionalidad; y se niega que el EA pueda ser norma atributiva de competencias estatales[51].

La Sentencia en definitiva desautoriza el intento de configurar una relación asimétrica con elementos de bilateralidad, sostenida en argumentos de identidad[52]. Y acepta por otro lado el mecanismo de la bilateralidad que quiere fomentar el EAC, a través de instrumentos como el de la Comisión bilateral Estado-Generalitat, a condición de que no signifique excluir la multilateralidad.

Como es sabido, a partir de 2012, y en el contexto de la Sentencia, se inicia un proceso político orientado a la secesión unilateral de Cataluña. Dicho

---

50 FOSSAS ESPADALER, E. “La sentència: una reflexió sobre el futur de l’Estatut”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, p. 49.

51 Ibid., p. 52.

52 Paradójicamente, sin embargo, tanto el trato diferenciado como la bilateralidad acaban siendo posibles como consecuencia del modelo de organización territorial abierto o flexible, en combinación con el sistema electoral español, por la vía de los acuerdos de gobierno. De manera pragmática, se brinda apoyo parlamentario al gobierno central a cambio de mantener la relación bilateral con el Estado central y obtener beneficios competenciales o financieros (Ibid., p. 58).

proceso, que pretendía dotar a Cataluña de una condición de Estado soberano al margen de los procedimientos de reforma previstos en la Constitución y el Estatuto, culmina en 2017 con la aprobación, por el Parlamento de Cataluña, de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y de la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Ambas leyes, así como el referéndum celebrado el 1 de octubre de 2017, fueron declarados inconstitucionales y nulos por el Tribunal Constitucional (SSTC 114/2017, 124/2017, 136/2018, entre otras). Si bien el proceso concluyó sin eficacia jurídica, significó la expresión más intensa de la apelación a la identidad nacional como fundamento de la construcción política en Cataluña.

IV. Conclusión

A lo largo de estas páginas se ha analizado cómo ha ido variando la invocación, la utilización y la concreción jurídica de la idea de la identidad en la configuración de la autonomía catalana en el marco del Estado autonómico.

Al respecto se ha visto cómo en el momento de acceso de Cataluña a la autonomía el concepto de identidad manejado era amplio y poco preciso, lo que propició que acabara difuminándose la diferencia entre nacionalidad y región, sin lograr frenarse ese proceso por la vía de los hechos diferenciales. Y se ha visto también cómo en Cataluña, a partir de los primeros años de este siglo, se intentó reintroducir la asimetría, construyéndola para ello sobre unas nuevas bases que se plasmaron en el Estatuto de 2006, para lo que se acudió a un concepto més estricto de identidad y de eficacia pretendidamente más definida, que articulaban los derechos históricos.

Con la reforma del EAC se planteó en definitiva la pregunta hasta entonces soslayada de si la asimetría es inherente al reconocimiento de la especificidad identitaria y si esa asimetría afecta también al procedimiento de toma de decisiones fuera del ámbito de autogobierno, sin que por otro lado hubiese desaparecido el problema de cómo identificar qué comunidades encajan en esa categoría que supuestamente refleja el término de nacionalidades y que podrían beneficiarse de ese trato distinto.

En la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el nuevo EAC, el TC minimizó el alcance de los derechos históricos

como fundamento del autogobierno, reivindicando con ello una idea de identidad no tanto más estricta como más restringida y de la que se sirvió para tratar de aclarar las bases del Estado descentralizado y de responder a esas preguntas. El Tribunal admitió que la comunidad política catalana se cohesiona a partir de elementos identitarios como la historia o la tradición, pero sostuvo al mismo tiempo que lo determinante no es la existencia de estos elementos de manera independiente o al margen de la norma. Lo determinante, argumentó, es su plasmación en la Constitución, que expresa la legitimidad democrática y que prima de manera indiscutible sobre la identitaria en la configuración de la comunidad política, aunque el Estado pueda concebirse y también articularse como plural. De ese planteamiento se deriva la caracterización a la que procedió de la naturaleza del EA y de su posición en el sistema de fuentes.

Con ello, sin embargo, sigue sin estar resuelto el tema de si en los Estados definidos como heterogéneos debe no solo conferirse capacidad de autogobierno a las comunidades con identidad propia o distinta de la mayoritaria, sino también modularse el procedimiento de toma de decisiones generales que afecten especialmente a esas comunidades y para cuya adopción se encuentran en posición de minoría estructural. Dicha pregunta resulta especialmente pertinente en el caso del sistema constitucional español, en el que se prolonga la toma de decisiones constitucionales a través de los EEAA, y en el que la Constitución reserva a los territorios de régimen especial un peso especialmente fuerte en el procedimiento de elaboración de esos Estatutos.

Las principales conclusiones a las que así se llega son dos. Primera, que la configuración de la organización territorial del Estado, el tipo de Estado descentralizado que se adopta en España bajo la denominación de Estado autonómico, se hace al hilo de la discusión sobre Cataluña y la clase de comunidad política que se asume que esta representa, no siendo posible desligar el análisis de estos dos niveles. Ello lo vemos tanto en el proceso constituyente como en el momento de la reforma del EAC.

Segunda, que la Constitución de 1978 representa un intento por conciliar dos concepciones de comunidad política que aparecen a lo largo del tiempo como distintas y alternativas entre sí, a fin de hacer posible el tipo de comunidad identitaria que se considera que existe en territorios como Cataluña, pero que las ambigüedades e incluso contradicciones que se asumen para ello afloran con contundencia a raíz del proceso de reforma del Estatuto catalán en la primera década de los años 2000.

V. Bibliografía

AJA FERNÁNDEZ, E. *Estado Autonómico*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.

ALBERTÍ ROVIRA, E. "Nació, nacionalitat, Constitució i dret a l'autogovern", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, pp. 71-83.

APARICIO PÉREZ, M.A. "Catalunya en l'Estat Autonòmic", en VINTRÓ CASTELLS, J. y BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.). *Dret públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2011, pp. 113-132.

ARBÓS MARÍN, X. "Els antecedents històrics de l'autonomia de Catalunya", en VINTRÓ CASTELLS, J. y BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.). *Dret públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2011, pp. 33-70.

ARROYO AMAYUELAS, E. "El Dret civil de Catalunya", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, pp. 299-309.

BARCELÓ SERRAMALERA, M. "Els drets estatutaris: balanç de (quasi) dues dècades", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, pp. 95-106.

CARRILLO LÓPEZ, M. "Prefaci", en SOLÉ TURA, J. *Autonomies, federalisme i autodeterminació*, El Viejo Topo, Vilassar de Dalt, 2019, pp. 11-46.

CASTELLÀ ANDREU, J.M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004.

CASTELLÀ ANDREU, J.M. "Valores, principios y derechos estatutarios como expresión de la identidad de las Comunidades Autónomas", en CASTELLÀ ANDREU, J.M. y GRAMMOND, S. (coords.). *Diversidad, derechos fundamentales y federalismo: un diálogo entre Canadá y España*, Atelier, Barcelona, 2010, pp. 49-72.

CASTELLÀ ANDREU, J.M. "Una nación de nacionalidades y regiones", en HÓLGADO GONZÁLEZ, M. y PÉREZ ALBERDI, R. (dirs.). *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021, pp. 55-78.

CONTRERAS CASADO, M. "La vieja apuesta por el federalismo y sus dificultades en España", en TUDELA ARANDA, J. y KNÜPLING, F. (eds.). *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2010, pp. 99-109.

DE MONTAGUT ESTRAGUÉS, F. "Els símbols i els drets històrics de Catalunya: l'autogovern com a continuïtat histórica i jurídica", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, pp. 107-121.

FOSSAS ESPADALER, E. "La sentència: una reflexió sobre el futur de l'Estatut", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, pp. 47-59.

PADRÓS CASTILLÓN, X. y ALBERTÍ ROVIRA, E. "Introducció històrica a l'autonomia de Catalunya", en ALBERTÍ ROVIRA, E. *et. al*. *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Marcial Pons-Institut d'Estudis Autonòmics, Madrid-Barcelona, 2002, pp. 11-52.

PIZZORUSSO, A. *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993.

PLA BOIX, A. "El régimen lingüístico de los nuevos Estatutos de Autonomía", en CASTELLÀ ANDREU, J.M. y GRAMMOND, S. (coords.). *Diversidad, derechos fundamentales y federalismo: un diálogo entre Canadá y España*, Atelier, Barcelona, 2010, pp. 91-112.

SOLÉ TURA, J. *Autonomies, federalisme i autodeterminació*, El Viejo Topo, Vilassar de Dalt, 2019.

TUDELA ARANDA, J. "Heterogeneidad y asimetría en un Estado indefinido. Una aceptación de la diversidad que es una puerta de futuro", en TUDELA ARANDA, J. y KNÜPLING, F. (eds.). *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2010, pp. 111-149.

VERNET LLOBET, J. "Els elements definidors de l'autonomia de Catalunya", en VINTRÓ CASTELLS, J. y BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.). *Dret públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2011, pp. 133-167.

VERNET LLOBET, J. "El règim lingüístic", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, pp. 85-94.

VINTRÓ CASTELLS, J. "El desplegament de l'Estatut del 1979 i l'Estatut de 2006", en VINTRÓ CASTELLS, J. y BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.). *Dret públic de Catalunya*, Atelier, Barcelona, 2011, pp. 71-112.

VIVER PI I SUNYER, C. "L'Estatut de 2006", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 40, 2024, pp. 31-45.

Pluralidad territorial e identidades: Galicia

Ana Aba Catoira

Profesora titular de Derecho constitucional
Universidade da Coruña

Sumario

I. Planteamiento

II. Identidades territoriales

II.1. La identidad territorial en la Constitución española

II.2. Identidad territorial gallega

III. La lengua gallega como eje vertebrador de la identidad territorial: los derechos lingüísticos

III.1. Previsiones constitucionales

III.2. Previsiones estatutarias

III.3. Desarrollo normativo

IV. Conflictos jurídicos derivados de la cooficialidad

V. El estado de la cuestión lingüística a través de los informes del valedor/a do pobo

VI. Bibliografía

I. Planteamiento

España es una realidad compleja caracterizada por una diversidad territorial determinada por múltiples factores históricos, culturales y lingüísticos. Este pluralismo o diversidad territorial se proyecta en el caso de España en la articulación del Estado autonómico o Estado de las autonomías, donde el poder político se descentraliza en diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades autónomas con una identidad propia. De modo que diversidad territorial e identidad están vinculadas en razón a que el territorio genera identidades.

En este sentido, el territorio es entendido no solo como un espacio físico sino como un entorno social donde se construye una identidad colectiva de sus habitantes y que actúa como elemento diferenciador frente a otros territorios y, por consiguiente, de sus habitantes. En todo caso, hablar de identidad o identificación territorial de la sociedad española nos lleva a referirnos a diversos ámbitos territoriales como la Unión Europea, España, una comunidad autónoma o un municipio. En este sentido, es factible que las personas asuman identidades múltiples quizás con un sentimiento de pertenencia o identidad más o menos fuerte respecto a un determinado territorio, pero no con carácter excluyente.

No obstante, resulta preferible, a nuestro entender, referirnos a pluralidad o diversidad frente a identidad porque este término se ha utilizado, en no pocas ocasiones, para justificar nacionalismos exacerbados que discriminan y vulneran la igualdad de derechos de la ciudadanía y, en definitiva, niegan frontalmente el pluralismo.

Durante mucho tiempo, durante la dictadura franquista, todo tipo de reivindicación de la diversidad territorial y de sus diferentes manifestaciones, ya

fueran culturales o lingüísticas como elementos diferenciales o identitarios, fueron perseguidos[1]. La férrea maquinaria de la dictadura pretendió aniquilar las bases culturales y políticas de los territorios que habían plebiscitado sus estatutos de autonomía durante la II República, lo que provocó que, en su lucha por la democracia, el antifranquismo militante, con presencia de algunos partidos nacionalistas, incluyera entre sus propuestas más significativas la demanda de autonomía o autogobierno.

Así que, después del fallecimiento de Franco y con el inicio de la transición, los partidos democráticos tenían muy claro, aunque no existiera acuerdo sobre un modelo completo de organización estatal, que la descentralización del poder político era una premisa en la nueva organización jurídico-política. Por consiguiente, la aprobación del texto constitucional supuso abrir la puerta a una nueva concepción territorial del Estado que no se dejó establecida de forma cerrada puesto que, como bien es sabido, la Constitución española de 1978 dejó sin definir el modelo de organización pretendido, desde el punto de vista del reparto territorial del poder, volviendo la vista hacia la Constitución republicana de 1931 y estableciendo el derecho a la autonomía a través del principio dispositivo.

II. Identidades territoriales

Las identidades territoriales constituyen un fenómeno complejo que articula la relación entre grupos humanos y el espacio geográfico que habitan. No se trata simplemente de la pertenencia a un lugar, sino de una construcción colectiva, histórica y simbólica a través de cual una comunidad se reconoce a sí misma en función de elementos compartidos materiales e inmateriales (lengua, cultura, historia, memoria histórica o instituciones propias en

1 *Informe sobre la aplicación en España de la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritaria*s, 2002, p. 4: “En el ámbito lingüístico, el único idioma oficial era el castellano o español, sin que los idiomas regionales tuvieran reconocimiento para su uso público fuera de un ámbito familiar y social limitado; a pesar de lo cual el uso público de estas lenguas experimentó una evidente recuperación desde los primeros años de la década de los setenta. Esta situación era el resultad de una evolución histórica que comenzó a principios del siglo XVI cuando el idioma castellano se convierte en la lengua principal del Reino unificado y progresivamente en uno de los símbolos de la unidad, por lo que comienza a denominarse también como “idioma español” y en el siglo XVIII se crea la “Real Academia de la Lengua Española””.

el pasado o en la actualidad) y los asocia a un territorio determinado. Siendo una construcción no es algo estático, sino que es dinámico en evolución con el paso del tiempo[2].

Este sentimiento de pertenencia o vinculación de una comunidad a un territorio concreto la diferencia de otras siendo una manifestación de la riqueza de la pluralidad y diversidad del todo común. De modo que esta abstracción influye en los comportamientos de aquellas personas que se identifican con ella. Son las personas, la gente, las que tienen existencia real y cuyos comportamientos y maneras de relacionarse condicionan la vida de otras personas[3]. De hecho, en el caso de Galicia, el idioma y una peculiar idiosincrasia dan a la sociedad gallega un sentimiento identitario, de ser diferentes al resto de los habitantes del territorio español, que se manifiesta como un sentimiento.

II.1. La identidad territorial en la Constitución española

La Constitución reconoce la existencia de las llamadas comunidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia), cuando en su artículo 2, tras proclamar que "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles", reconoce y garantiza "el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran" y establece en su disposición transitoria segunda su acceso a la autonomía.

De modo que este artículo 2 establece una fórmula ambigua que reconoce la existencia (preexistencia) de las nacionalidades, entendiendo que estamos ante un término político que no jurídico[4], y permite la configura-

2 CASTELLS, Manuel: *La era de la información. El poder de la identidad*, Siglo XXI Editores, 1998.

3 LÓPEZ FACAL, Ramón: "La historia enseñada y la identificación nacional en Galicia" en *L'escola i la nació,* Servicio de Publicaciones Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, pp. 77-94, concretamente p. 78.

4 A estos efectos ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *Curso de Derecho Constitucion*al, vol. II, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 365-366, ofrece una clasificación tripartita de las posiciones doctrinales. Por una parte, un concepto de nacionalidad que no difiere sustancialmente del concepto de nación que presenta a España, como nación de naciones y que dispone del sustrato sociológico adecuado para configurarse, según la teoría clásica, como un Estado federal. Por otra, nacionalidad identificada como región que supone que expresa una realidad sociopolítica igual que la región. Y, en tercer lugar, un concepto de nacionalidad con sustanti-

ción de un Estado autonómico asimétrico con diferentes niveles de identidad territorial. Las nacionalidades y regiones, así contempladas constitucionalmente, se constituyeron en Comunidades Autónomas, expresión de sus respectivas identidades territoriales, pero dentro de la unidad territorial de la nación española. De modo que, tal como se desprende del artículo 2 de la Constitución, la pluralidad es posible dentro del todo nacional.

La diversidad territorial expresada por la existencia de nacionalidades y regiones llevó a adoptar un modelo autonómico que, en base al juego del principio dispositivo, y a las posibilidades abiertas en el título VIII, permitía sustanciales diferencias entre los diversos estatutos de autonomía[5].

No se especifica cuáles son las Nacionalidades, pero, en la práctica, se ha restringido a Cataluña, Galicia y País Vasco, por ser las tres comunidades referidas en la disposición transitoria segunda por haber plebiscitado afirmativamente en el pasado sus proyectos de estatutos de autonomía y, en el momento de promulgarse la Constitución, contasen con regímenes provisionales de autonomía.

Así las cosas, la identidad territorial se configura como el elemento nuclear en la construcción del Estado autonómico donde no todos los territorios partían del mismo lugar ni tenían las mismas aspiraciones de autogobierno. Por una parte, operó como un factor político que condicionó el ritmo del proceso de acceso a la autonomía (vía rápida y vía lenta), el nivel competencial asumido por las Comunidades autónomas y la arquitectura institucional. En palabras de Garrido y Vidal "La aplicación de las previsiones constitucionales comportó la recuperación de la autonomía para aquellas que ya habían iniciado los trámites durante la II República y la conformación de la totalidad de pueblos y territorios del Estado español en diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades autónomas"[6]. De modo que en la materialización del proceso de acceso a la autonomía accedieron directamente, en aplicación de la disposición transitoria,

---

vidad propia que representaría un *tertium genus* entre nación y región y ofrecería una teoría de las naciones culturales.

5 CORCUERA ATIENZA, Javier: "La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones", *Documentación Administrativa*, Nº 232-233 (octubre 1992-marzo 1993), pp. 13-31, en concreto p. 20.

6 GARRIDO MAYOL, Vicente y VIDAL BELTRÁN, José Mª: "Reflexiones y propuestas sobre el modelo de estado autonómico. En defensa del estado autonómico. Objetivo: proteger y perpetuar el legado de la transición y formular propuestas para la España territorial del futuro", *Anuari de Dret Parlamentari*, Corts, núm. 37, diciembre 2023, pp. 19-82.

sin necesidad de cumplir los requisitos iniciales previstos en el artículo 151 y asumieron desde el primer momento el máximo techo competencial posible.

El modelo autonómico se cerrará con el acceso al autogobierno de los demás territorios con una identidad más moderada y con tensiones políticas de menor intensidad.

Dicho lo anterior, en base a la organización del Estado como Estado autonómico, en el territorio nacional existen y conviven diferentes identidades, siendo la identidad dual de pertenencia a España y a la respectiva comunidad autónoma la que da sentido al contenido del artículo 2 del texto constitucional. En otras palabras, la identidad dual no es en absoluto excluyente y proyecta la existencia de la autonomía de las nacionalidades y regiones dentro de la unidad e indisolubilidad del Estado español. Por tanto, la identificación con el Estado autonómico comprende el sentimiento de pertenencia a dos ámbitos territoriales, España y la comunidad autónoma respectiva, tal como se indicaba, el sentimiento de pertenencia o vinculación con la nación, donde se recogen los intereses y necesidades comunes y los de carácter propio que obedecen a la existencia de territorios diferenciados. De hecho, en España existe una identificación dual o nacionalidad compartida, ya que la mayoría de la población se siente tanto española como de sus respectivas comunidades autónomas de nacimiento o de libre elección[7].

Diríamos entonces que la identidad territorial no puede ni debe ser excluyente sino todo lo contrario como trasunto o proyección de la pluralidad inherente a la democracia[8].

II.2. Identidad territorial gallega

En este trabajo se pretende abordar la identidad territorial gallega desde la diversidad lingüística, partiendo de la consideración de que la lengua

7 Siendo mayoritaria la posición intermedia que consiste en identificarse o reconocerse tanto como español como de la comunidad autónoma respectiva existen dos posiciones extremas que consisten o en sentirse únicamente español o únicamente de una comunidad autónoma.

8 No cabe olvidar como a lo largo de todos estos años la construcción y desarrollo del Estado autonómico ha generado riqueza, pero también conflictividad y crisis constitucionales. El conflicto armado de ETA, el debate sobre el derecho a decidir, los conciertos económicos o, recientemente, el proceso soberanista catalán con el referéndum ilegal en 2017.

es un elemento central de dicha identidad. Por consiguiente, la diversidad lingüística es un elemento esencial de la cohesión nacional y garantizar la identidad territorial de la ciudadanía y en España se sigue un modelo que promueve activamente el uso de las lenguas propias que tienen reconocida su cooficialidad a nivel constitucional[9]. Sobre esto volveremos después.

Por lo que se refiere a Galicia como territorio y sociedad hemos de destacar que, ya en el siglo XIX, había una percepción social de la existencia de diferencias sustanciales respecto al resto de España. Así, diferencias en la lengua, en la organización económica, en los núcleos de población, etc, que se sumaban al sentimiento de agravio provocado por las políticas centralistas del Estado. Por este motivo, en la intelectualidad gallega surgió una actitud reivindicativa, primero regionalista para convertirse en nacionalista después, en oposición al imaginario nacionalista español, que justificaron una nacionalidad gallega en base a un pasado histórico diferenciado[10].

La autonomía gallega actual tiene su antecedente más inmediato en el Estatuto de autonomía aprobado mediante referéndum el 28 de junio de 1936 por más del noventa y nueve por ciento de las personas con pleno derecho a voto. Este primer Estatuto ejerció una evidente influencia en la institucionalización autonómica actual de Galicia y en su configuración identitaria como nacionalidad histórica[11]. De modo que, al tiempo que se reali-

9 Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, Consejo de Europa, Estrasburgo, 5 de noviembre de 1992. La Carta fue ratificada por España ratificó en 2001, por lo que se reconoce como lenguas regionales o minoritarias las reconocidas como oficiales en los EEAA de las CCAA del País Vasco, Cataluña, Illes Balears, Galicia, Valenciana y Navarra; además de aquellas que se protejan por los Estatutos de Autonomía en los territorios donde se hablan.

10 Ley 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística, DOG núm. 84, do 14 de xullo de 1983, "[…] o pobo galego padeceu unha progresiva depauperación interna que xa no século XVIII foi denunciada polos ilustrados e que, desde mediados do XIX, foi cons-tantemente combatida por tódolos galegos conscientes da necesidade de evita-la desintegración da nosa personalidade".

11 El borrador del "Anteproyecto de Estatuto de Galicia" elaborado por la asamblea parlamentaria de Galicia declaraba en su artículo 5°:

1. La lengua propia de Galicia es el gallego.

2. Los idiomas gallego y castellano son oficiales.

en Galicia y todos tienen el deber de conocerlos y el derecho de usarlos.

3. Se garantizará el uso de ambos y se potenciará la utilización del gallego en todos los órdenes de la vida pública, cultural e informativa.

4. Se procurará que todos los funcionarios destinados en Galicia adquieran el conocimiento de la lengua gallega.

zaban los debates constitucionales, se inició el proceso de articulación territorial de España dando forma a las reivindicaciones políticas regionales que se recogieron en los regímenes preautonómicos regulados por Reales Decretos-Leyes aprobados por el Gobierno español en 1977 y 1978 que hacen el primer reconocimiento oficial de lenguas propias en Cataluña, Galicia y País Vasco[12].

En su Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, establece en su artículo 1.1 que "Galicia, nacionalidad histórica, se constituye en Comunidad Autónoma para acceder a su autogobierno, de conformidad con la Constitución Española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica". Se contiene así una afirmación con profundas implicaciones jurídicas y simbólicas que supone el reconocimiento de Galicia como entidad con identidad propia dentro del Estado que se proyecta a través de competencias autonómicas, instituciones de autogobierno y, de forma muy significativa, a través de su lengua.

III. La lengua gallega como eje vertebrador de la identidad territorial: los derechos lingüísticos

La lengua es un instrumento o canal de comunicación o entendimiento y nunca debe ser utilizada para excluir o discriminar, lo que no siempre ha sido a causa de políticas y normas de imposición lingüística. Obviamente,

---

En el Proyecto definitivo sometido y aprobado en referéndum, se mantiene literalmente el primer apartado, se modifica el segundo en su parte final que queda: "y todos tienen el derecho de conocerlos y usarlos" (suprimiéndose la referencia a los deberes). En el tercero se sustituye el impersonal texto "se garantizará" por uno más concreto "los poderes públicos de Galicia garantizarán el uso normal y oficial de los dos idiomas y potenciarán la utilización del gallego en todos los órdenes de la vida pública, cultural e informativa y dispondrán los medios necesarios para facilitar su conocimiento". Además, el 4 también se suprime siendo sustituido por otro texto "Nadie podrá ser discriminado en razón de la lengua". El artículo 27 apartado 20 recoge "la promoción y la enseñanza de la lengua" como competencias del ejecutivo gallego. Por último "el conocimiento del idioma del país" será mérito preferente en la resolución de concursos y oposiciones para proveer puestos de magistrados, jueces y funcionarios de la Administración de Justicia. (artículo 25).

12 Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia (BOE-A-1978-7435).

así ocurrió durante la dictadura, cuando las lenguas propias fueron objeto de represión a través de políticas centralizadoras que imponían el castellano como única lengua oficial del Estado quedando prohibido el uso público de todas las demás lenguas existentes en el territorio español[13]. Finalizada la dictadura "la diversidad lingüística de la nación cambió drásticamente después del gobierno de Franco y ha dado forma a la legislación lingüística actual"[14].

Ahora bien, es justo y necesario, aunque sea muy brevemente, hacer referencia al trato dado a la lengua gallega y a las personas gallego hablantes, a lo largo de la historia. Así se constata con la situación vivida en el sistema educativo donde los niños y las niñas eran escolarizados en castellano una lengua distinta a su lengua materna (gallego) a pesar de que la Unesco había desaconsejado estas medidas. Una imposición lingüística a la que se han vinculado efectos negativos como el bajísimo rendimiento de muchos escolares (datos Ministerio de Educación), así como un sentimiento de rechazo hacia su lengua propia percibida como "inculta e inútil" para su utilización fuera del ámbito familiar y de inferioridad hacia sí mismos.

Esta imposición lingüística explica la diglosia en Galicia como una consecuencia histórica y una situación persistente que afecta negativamente al gallego y a su estatus. La situación sociolingüística es de dos lenguas que coexisten, pero una de ellas (el castellano) goza de mayor prestigio social, funciones formales y ámbitos de uso, mientras que la otra (el gallego) es

13 En noviembre de 1954, la comunidad gallega en Argentina, elaboró un informe en el que se denunciaba la persecución franquista de la lengua gallega (perseguizón do idioma galego pol-o Estado Hespañol) que fue presentado ante la conferencia general de la Unesco en Montevideo y en el que reclamaban que este organismo actuara frente al veto del Gobierno a las publicaciones en las lenguas gallega, catalana y vasca, en aquellos tiempos todavía lenguas no oficiales, y sobre toda manifestación cultural que no fuese la impuesta por el régimen. Este documento de denuncia se iniciaba así: "O presente informe está determinado por unha fe e tamén por un desexo: a fe en que a Unesco é o úneco órgao sensibre aos probremas vivos da cultura universal". "Istes son os feitos que produxeron a denuncia. No nome de unhos direitos humáns aos que ningún membro da Unesco, pode permanecer insensible. (…) Todo pobo tén o indecrinable direito colectivo a usar seu propio idioma como ferramente da cultura".

Este documento se presentó firmado por los centros Lucense, Gallego, Coruñés, Ourensano, Pontevedrés, de Betanzos, de Corcubión e a Irmandade Galega de Arxentina, ademais dos centros galegos de Nova York, Caracas e México, que enviaron idénticas denuncias.

14 TAYLOR, Molly L.: "La diversidad lingüística durante y después del Franquismo en España", *The Review: A Journal of Undergraduate Student Research*. Vol. 23, 2022.

relegada a contextos informales, familiares y de menor prestigio. A pesar de los esfuerzos de normalización, la diglosia no ha desaparecido y sigue siendo evidente en los ámbitos de uso, de modo que el gallego se usa menos en las urbes, entre las nuevas generaciones y en las profesiones de mayor prestigio social y económico.

En definitiva, el reconocimiento constitucional y estatutario de los derechos lingüísticos ha promovido el desarrollo de políticas lingüísticas que, en cuanto políticas públicas, pretenden responder adecuadamente, desde la cooficialidad, tanto a las necesidades estatales como a aquellas otras que obedecen a las históricas reivindicaciones de los territorios que conforman el Estado español y que cuentan con lenguas propias. Sin embargo, las actitudes lingüísticas y la influencia del castellano demuestran que, a pesar de los avances legales y políticos, la superación de la diglosia es un proceso complejo que requiere compromiso social y político.

En este orden de cosas, vamos a realizar un análisis del marco normativo que reconoce y regula la cooficialidad del gallego y su uso en diferentes ámbitos de la realidad social, las principales tensiones jurídicas derivadas de su aplicación, y la jurisprudencia relevante, con especial atención a las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Xustiza de Galicia. No sin olvidar que el régimen jurídico aplicable está integrado por un conjunto de normas de diferente rango como son la Constitución, estatutos de autonomía, leyes estatales, leyes autonómicas y aquellas otras dictadas por los poderes en público en desarrollo de las anteriores. De modo que conviven leyes de normalización transversales con normas sectoriales de ámbitos en los que aplica la cooficialidad tales como educación, justicia, administración o medios de comunicación social.

III.1. Previsiones constitucionales

La Constitución de 1978 reconoce y garantiza el plurilingüismo como un componente esencial de la identidad nacional, promoviendo las lenguas propias a través de políticas públicas. Se produce así un giro radical, pues, junto al reconocimiento del castellano como lengua oficial del Estado, también se reconoce la oficialidad de las demás lenguas en sus respectivas comunidades autónomas. Esto es, la política lingüística en democracia se aparta

del monolingüismo, característica del régimen opresor anterior y excluyente de toda diversidad y pluralidad.

Así, el artículo 3 C.E establece que el castellano es la lengua oficial del Estado y que las demás lenguas serán también lenguas oficiales en sus respectivas comunidades autónomas de acuerdo con lo establecido en sus estatutos de autonomía. En este sentido, la norma constitucional habilita a los territorios autonómicos para aprobar sus políticas de normalización lingüística y establecer en sus respectivos estatutos de autonomía la oficialidad de su lengua propia. Y así lo han hecho, reconociendo además de su carácter oficial, el derecho a usarla junto al castellano. Asimismo, se contienen referencias a la lengua en el artículo el artículo 20.3º respecto a los medios de comunicación, ya que se establece que "La Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España".

Las previsiones anteriores han de entenderse en relación con el artículo 14 que consagra el principio de igualdad y el derecho a la no discriminación por cualquier condición o circunstancia personal o social, donde se incluye la lengua y la cultura.

Además, el texto constitucional recoge el valor añadido del pluralismo lingüístico al afirmar que la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección. En este orden de cosas, la realidad cultural y social de España muestra que un elevado porcentaje de habitantes reside en territorios donde se habla más de una lengua, lo que obliga a las administraciones, central y autonómicas, a garantizar esta pluralidad lingüística que caracteriza a España y garantizar los derechos de sus hablantes. En palabras de la Valedora do Pobo[15], esta pluralidad lingüística crea riqueza cultural, social y económica, pero la defensa de las distintas lenguas oficiales es, sobre todo, un instrumento para garantizar la mejor atención a los derechos de la ciudadanía que debe estar adecuadamente reconocido en la actividad de las administraciones públicas.

15 https://www.valedordopobo.gal/wp-content/uploads/2025/06/INFORME-ANUAL-DE-LA-VALEDORA-DO-POBO-AL-PARLAMENTO-DE-GALICIA-2023.pdf

De modo que, en relación con las identidades territoriales, diríamos que este reconocimiento constitucional obedece a un modelo de descentralización territorial del ejercicio del poder político y de reconocimiento de las identidades regionales. Sin duda, elementos esenciales en la construcción de una nueva España plural y democrática. Y así, tal como se señalaba, tanto el Estado como las tres comunidades con lengua propia, Cataluña, Galicia y País Vasco, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias, han implementado regulado políticas lingüísticas. Como es sabido, los territorios autonómicos buscando la normalización de sus lenguas como lenguas usadas por sus respectivos habitantes y como lenguas oficiales en la administración, la educación y los medios de comunicación. Ahora bien, lo anterior, sin olvidar la existencia de diferencias sustanciales entre dichas políticas lingüísticas, nunca exentas de polémica, pues se constatan imposiciones lingüísticas que conducen a casos de monolingüismo que limitan los derechos individuales y colectivos.

En este orden de cosas, la evolución del plurilingüismo se recoge en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que permite distinguir varias etapas en el proceso de normalización lingüística. Una primera etapa, en la que destacan las SSTC 82, 83 y 84 de 1986, donde se reconoce la diversidad lingüística y se afirma que el castellano es la lengua común existiendo un deber de conocerlo. Una segunda etapa a partir de la STC 337/1994, de 23 de diciembre, que remarca la diversidad lingüística y la cooficialidad de las lenguas. Y ya con la STC 31/2010, de 28 de junio, se incide en la igualdad entre las lenguas y que no existe un deber general de conocer la lengua propia, tal como sucede con el castellano[16].

III.2. Previsiones estatutarias

En esta línea, el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Galicia define el gallego como la lengua propia de Galicia y establece su cooficialidad con el castellano y el derecho de todas las personas a conocerlos y a usarlos. Asimismo, dispone que los poderes públicos gallegos potenciarán el uso del gallego en todos los planos de la vida pública, cultural e informativa y que dispondrán de los medios necesarios para facilitar su conocimiento.

16 MOLERO MARTÍN-SALAS, Mª del Pilar: "Las lenguas cooficiales en el aula, y su uso dentro del sistema educativo", UNED. *Revista de Derecho Político*, N.º 114, mayo-agosto, 2022, págs. 47-87.

Por tanto, se afirma la cooficialidad y el derecho de conocer y usar ambas lenguas que no la obligación siendo especialmente relevante la prohibición de discriminación por razón de la lengua consagrada en su apartado 4º.

La consagración estatutaria de las lenguas propias ha sido desarrollada legislativamente, pues las comunidades no tardaron en regular con máximo detalle el uso de las lenguas cooficiales provocando tensiones con el Estado sobre el alcance de dicha cooficialidad. Estas tensiones han sido resueltas por el Tribunal Constitucional obligado a determinar el alcance del artículo 3 del texto constitucional[17]. Así ha sucedido desde épocas tempranas en relación a la obligación introducida en los estatutos de autonomía de conocer las lenguas propias.

En relación con lo anterior, el Tribunal Constitucional resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la ley gallega de normalización, declarando inconstitucional una parte de su artículo 1 que rezaba "todos los gallegos tienen el derecho a usarlo y el deber de conocerlo". Así, declaraba que "El art. 3.1 de la Constitución establece un deber general de conocimiento del castellano como lengua oficial del Estado; deber que resulta concordante con otras disposiciones constitucionales que reconocen la existencia de un idioma común a todos los españoles, y cuyo conocimiento puede presumirse, en cualquier caso, independientemente de factores de residencia o vecindad. No ocurre, sin embargo, lo mismo con las otras lenguas españolas cooficiales en los ámbitos de las respectivas Comunidades Autónomas, pues el citado artículo no establece para ellas ese deber, sin que ello pueda considerarse discriminatorio, al no darse respecto de las lenguas cooficiales los supuestos antes señalados que dan su fundamento a la obligatoriedad del conocimiento del castellano" [18].

La famosa y polémica sentencia del Estatut catalán insistía en este extremo, afirmando que el deber no está impuesto en la Constitución[19].

---

17 Sentencia 84/1986, de 26 de junio, recaída sobre el Recurso de inconstitucionalidad planteado por el Estado contra la Ley de Normalización Lingüística, de Galicia, (ECLI:ES:TC:1986:84), https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/647; Sentencia 80/1988, de 28 de abril, recaída sobre el Conflicto de competencia planteado por el Estado en relación con el Decreto 101/1985, de 23 de mayo, aprobado por Galicia, sobre Utilización del idioma gallego en el etiquetado y publicidad de los productos que se comercializan en Galicia (BOE-T-1988-12891), https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1988-12891

18 STC 84/1986, de 26 de junio, FJ 2º.

19 STC 31/2010, de 28 de junio, FJ. 14º. El deber constitucional de conocimiento del castellano» no es un deber «individualizado y exigible» de conocimiento de esa lengua, sino «el contrapunto de la facultad del poder público de utilizarla como medio de comunicación normal con los

III.3. Desarrollo normativo

Este reconocimiento ha dado lugar al desarrollo de una serie de normas para garantizar la normalización del gallego. Ya se ha hecho referencia a la Ley 3/1983, de normalización lingüística, la primera regulación sobre la aplicación del gallego.

Esta Ley establece que el gallego es la lengua propia de Galicia, lengua oficial de las instituciones de la Comunidad Autónoma, de su Administración, de la Administración local y de las entidades públicas dependientes de la Comunidad Autónoma. También lo es el castellano como lengua oficial del Estado. Su aplicación no ha estado exenta de conflictividad en diversos ámbitos como la enseñanza, administración, medios de comunicación, toponimia y rotulación pública, que han sido resueltos en sede judicial. A continuación, se da cuenta de algunos de ellos sin ánimo exhaustivo.

La ley destaca que la ciudadanía tiene derecho a usar el gallego, oralmente y por escrito, en sus relaciones con la Administración Pública en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, y que las actuaciones administrativas en Galicia serán válidas y producirán sus efectos, cualquiera que sea la lengua oficial empleada, gallego o castellano. La ley impone a los poderes públicos de Galicia un deber de promoción del uso normal de la lengua gallega, oralmente y por escrito, en sus relaciones con la ciudadanía.

---

ciudadanos sin que éstos puedan exigirle la utilización de otra […] para que los actos de *imperium* que son objeto de comunicación desplieguen de manera regular sus efectos jurídicos. Cuando se trata de las lenguas cooficiales el tribunal Constitucional afirma que no existe para los poderes públicos una facultad equivalente, porque la ciudadanía tiene derecho a utilizar cualquiera de las lenguas cooficiales en sus relaciones con las administraciones y sólo la obligación —constitucional— de conocer el castellano, lo que garantiza la comunicación con el poder público sin necesidad de exigir el conocimiento de una segunda lengua. La Administración no tiene derecho a dirigirse exclusivamente a la ciudadanía en lengua catalana y tampoco puede presumir su conocimiento. No obstante, el Tribunal Constitucional no declara la inconstitucionalidad del artículo 6.2 EAC al entender que no trata de "imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano". El Tribunal declara que este precepto "admite con naturalidad una interpretación distinta y conforme con la Constitución" que supondría imponer "un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC". En STC 88/2017, de 4 de julio, FJ 3º, reitera la inexistencia de un deber genérico de conocer el resto de lenguas más allá del castellano.

En relación con este derecho lingüístico, tal como se ha recogido en otro pasaje de este trabajo, el Tribunal Constitucional manifestó que, en los territorios donde existen varias lenguas cooficiales, la ciudadanía tiene derecho a utilizar, indistintamente, aquella que considere más adecuada. Así, el Tribunal Constitucional reconoce que existe "el derecho de opción lingüística de los particulares en sus relaciones con el poder público, sin privilegio o preterición de ninguna de ambas lenguas. Ello implica que los ciudadanos tienen el derecho de usar ambas lenguas en sus relaciones con las instituciones públicas". Ahora bien, sin que quepa establecer la obligación de su conocimiento tal como acontece con el castellano, pues su conocimiento se presume de todas las personas con nacionalidad española[20].

A través del Decreto 66/1997, de 21 de marzo, por el que se modifica parcialmente el Decreto 247/1995, de 14 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de normalización lingüística, para su aplicación a la enseñanza en lengua gallega en las enseñanzas de régimen general impartidas en los diferentes niveles no universitarios, se procedió a la modificación de varios preceptos que desarrollaba el deber de conocer el gallego en el ámbito educativo.

Los apartados 1º, 2 y 3º del artículo 1 que quedaron redactados del siguiente modo:

— La Administración educativa de Galicia y sus centros de enseñanza utilizarán, con carácter general, la lengua gallega y fomentarán su uso tanto en sus relaciones mutuas e internas como en las que mantengan con las administraciones territoriales y locales gallegas y con las demás entidades públicas y privadas de Galicia.

— Los documentos administrativos de la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria, de sus delegaciones y de los centros de enseñanza dependientes de ella se redactarán, con carácter general, en gallego, y en ellos constará el nombre del centro y del topónimo del municipio o entidad de población en su forma oficial.

— Las actuaciones administrativas de régimen interno de los centros docentes, tales como actas, comunicados y anuncios, se redactarán, con carácter general, en gallego. También se redactarán en gallego las actuaciones administrativas que se realicen a solicitud de persona interesada, excepto en los casos en que ésta pida que se hagan en castellano.

20 SSTC 82/1986, de 26 de junio, FJ 3º y 84 /1986, de 26 de junio, FJ 2º.

Asimismo, se modificó el artículo 10 del citado Decreto en el siguiente sentido:

— En todo caso, para hacer efectivo el derecho a la educación, los profesores y profesoras adoptarán las medidas oportunas a fin de que los alumnos que no tengan el suficiente dominio de la lengua gallega puedan seguir con aprovechamiento las enseñanzas que en dicha lengua les impartan.

— Se tendrá en cuenta lo establecido en el Decreto 79/1994, de 8 de abril, sobre exención de la materia de lengua gallega en la enseñanza básica y media, así como, en la orden que lo desarrolla.

De hecho, los principales instrumentos de política lingüística como el Decreto 79/2010, de 20 de mayo, para el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria de Galicia, han sido impugnados por distintas asociaciones que consideran vulnerado su derecho a recibir educación en lengua castellana. Esta norma desarrolla los preceptos de la Ley de normalización lingüística en lo referente a la enseñanza que constituye un sector fundamental para la implantación de hábitos lingüísticos en gallego, y pretende establecer una nueva regulación del gallego que facilite su uso en todos los niveles y grados no universitarios. Así, pretende reforzar la dimensión comunicativa del gallego en relación con contextos vivos, facilitarle al alumnado una oferta educativa que le ayude a percibir la utilidad de la lengua y que le capacite para su uso correcto y eficaz, respetando la situación sociolingüística en la que se enmarca cada centro educativo.

Asimismo, el Alto Tribunal hubo de intervenir en la resolución de un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de España, en relación con el Decreto 101/1985 de 23 de mayo, de la Xunta de Galicia, sobre la utilización del gallego en el etiquetado y publicidad de productos que se comercializan en Galicia.

IV. Conflictos jurídicos derivados de la cooficialidad

A pesar de los avances normativos, la cooficialidad lingüística ha generado tensiones jurídicas notables en diversos ámbitos si bien es cierto que sin el nivel de polarización alcanzado en otros territorios. En este orden de

cosas, resulta posible afirmar que es en el ámbito educativo donde se concentra la máxima tensión existiendo plataformas que reivindican una u otra lengua en pleno debate sobre la superioridad o prevalencia de una sobre la otra, alejándose, a nuestro entender, de la promoción del equilibrio que dimana de la cooficialidad y que debería plasmarse en la garantía de un bilingüismo equilibrado[21]. Así, además del ámbito educativo, surgen también conflictos en la función pública o en las relaciones con la administración en general o con la administración judicial en particular, en los que se enfrentan posiciones de denuncia de la discriminación del gallego y vulneración de los derechos lingüísticos de la sociedad gallego parlante con aquellas otras que denuncian justamente lo contrario, es decir, que los castellano hablantes son discriminados por la imposición del gallego.

En la administración educativa se concentra el mayor nivel de litigiosidad. El régimen jurídico de la cooficialidad se construye sobre los siguientes elementos:

— el deber de conocimiento de la lengua, de manera generalizada, solo se predica del castellano, por lo que no se impone esta obligación genérica respecto al resto de las lenguas que se hablan en España y que son lenguas cooficiales en sus respectivas comunidades autónomas.
— No obstante, el Tribunal Constitucional si ha afirmado que existe un deber de conocimiento individual que se concreta en el ámbito educativo. Desde su primera jurisprudencia el Alto Tribunal ha afirmado que, en los territorios con dos lenguas cooficiales, las dos deben ser aprendidas, por lo que el Estado debe asegurar su conocimiento.

El Decreto 79/2010, de 20 de mayo, para el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria de Galicia, concretamente su artículo 3, ha sido impugnado en numerosas ocasiones y ha propiciado una jurisprudencia ya consolidada. En el año 2012 se resolvieron recursos interpuestos por diversas entidades, como la Real Academia Galega (RAG), la Mesa pola

21 Como no se le escapa al lector o lectora este trabajo no pretende analizar los conflictos derivados de la regulación del uso de las lenguas en el sistema educativo plenamente reflejado en las distintas leyes de educación y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

Normalización Lingüística y varios sindicatos, que estimaron en parte dichos recursos.

En sus sentencias el Tribunal Superior de Xustiza de Galicia afirma que se ha de garantizar el respeto del principio de cooficialidad y equilibrio entre lenguas, sin que ninguna quede relegada, en el ámbito educativo. El TSXG anuló el párrafo del artículo 5.2 que permitía a los padres elegir el idioma predominante en el aula de Educación Infantil mediante una consulta. El Tribunal consideró que la Administración educativa no puede "abdicar" de su competencia para fijar la lengua de la enseñanza en esta etapa, y que es su responsabilidad garantizar el derecho del alumnado a recibir la primera enseñanza en su lengua materna. También se anuló el artículo 12.3 que permitía al alumnado utilizar indistintamente el gallego o el castellano, tanto oralmente como por escrito, en las asignaturas. El tribunal argumentó que la Administración debe determinar el idioma en el que el alumno debe expresarse en clase, y que este, por lógica, debe ser el mismo en el que se imparte la materia.

Sin embargo, en sus sentencias consideró conformes a Derecho otros contenidos de la norma, así se validó la distribución de clases en gallego, castellano y lengua extranjera basada en un criterio de equilibrio lingüístico, pues, una vez garantizada la vehicularidad de ambas lenguas cooficiales era admisible que el Decreto buscara un máximo equilibrio en las horas semanales y en las asignaturas impartidas.

Así lo anterior, se confirmaba como este Decreto fue una norma muy controvertida desde su aprobación y que generó el dictado de sentencias con un impacto significativo que incluso fueron casadas por el Tribunal Supremo que confirmó, en gran medida, los criterios del Tribunal Superior. Por ejemplo, la STS 598/2013, de 11 de marzo de 2015, desestimó los recursos de casación interpuestos contra las sentencias del TSXG de 28 de noviembre de 2012.

Sea como fuere con el paso de los años no ha decrecido la litigiosidad en materia lingüística. Para sintetizar la jurisprudencia procedemos a establecer de forma concisa la doctrina[22].

22 STSJ Galicia 1336/2012, Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso, Sección 1, Rec 461/2010 de 05 de Diciembre de 2012, 15030330012012101066, siendo parte recurrente la asociación Galicia Bilingüe y demanda la Consellería de Educación; STSJ Galicia 803/2024, 19 de noviembre de 2024, Tribunal Superior de Justicia de Galicia,

— El uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma como lengua normal de la administración educativa ha recibido la aceptación del Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos[23]. El uso normal "con carácter general" no vulnera el principio de cooficialidad porque no excluye el uso de la otra lengua oficial.

— El Decreto 247/1995[24] precisa que el uso de la lengua gallega lo sería "con carácter general "recogiendo una fórmula de preservación que no conlleva la exclusión del uso del castellano como lengua oficial de la Comunidad Autónoma, por lo que ni conculca el principio de cooficialidad, ni entraña discriminación alguna lesiva del artículo 14 CE.

— Si se produce un uso desviado de la disposición en supuestos concretos existen cauces procesales a través de los recursos previstos en el ordenamiento jurídico que le permiten a la persona agraviada poner fin a la conducta lesiva.

— El artículo 6 de la Ley 3/1983, de Normalización lingüística, establece que "los poderes públicos de Galicia promoverán el uso normal de la lengua gallega, oralmente y por escrito, en sus relaciones con los ciudadanos" y que la Xunta "dictará las disposiciones necesarias para la normalización progresiva del uso del gallego. Las corporaciones locales deberán hacerlo de acuerdo con las normas recogidas en esta Ley …".

— En el ámbito educativo, el Decreto 79/2010 señalaba en su exposición de motivos que la Ley de normalización lingüística garantiza

---

sala de lo contencioso administrativo-ES:TSJGAL:2024:8084-19 noviembre 2024, dictada en recurso de apelación de la sentencia nº 241/23, de 25 de septiembre de 2023, del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de Vigo, dictado en Procedimiento Ordinario 211/22; STSJ Galicia 595/2024 Tribunal Superior de Justicia de Galicia, sala de lo contencioso-administrativo, Sección Primera, Rec. 288/2023 de 19 de julio del 2024, ES:TSJGAL:2024:5751, siendo recurrente un profesor de un centro educativo público y parte demandada la Consellería.

Por su parte, el Tribunal Supremo, ha confirmado las sentencias del Superior, STS 1491/2023, 20 de noviembre de 2023, Tribunal Supremo, sala tercera de lo contencioso administrativo-ES:TS:2023:4703-20 noviembre 2023: sobre la utilización indistinta del castellano y de la lengua cooficial que resuelve un recurso presentado contra la Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Galicia, sala de lo contencioso administrativo, 9 de junio de 2021.

23 Vid por todas STC 337/1994, de 23 de diciembre (ECLI:ES:TC:1994:337).

24 Decreto 247/1995, de 14 de septiembre, tras la sentencia de 23 de febrero de 1996 que declaró la nulidad de los apartados 1, 2 y 3 de su artículo 1º, fue modificado por el Decreto 66/1997.

la igualdad del gallego y del castellano como lenguas oficiales de Galicia y posibilita la incorporación de la lengua gallega a la administración, a la enseñanza y a los medios de comunicación públicos, favoreciendo un cambio de tendencia en su consideración social y en la incorporación del idioma a nuevas esferas de la vida social, por lo que en el artículo 3 establece […]

— En sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de septiembre de 2000[25], se declaró que corresponde al legislador autonómico la competencia lingüística, de acuerdo con el artículo 5.3 EAG, y atribuye a los poderes públicos gallegos la garantía del uso normal y oficial de los idiomas (castellano, como idioma oficial en todo el Estado, y gallego como lengua propia del Galicia) y la potenciación del uso del gallego en todos los órdenes de la vida pública con una clara orientación teleológica encaminada a la "normalización lingüística".

— Por su parte, el Tribunal Constitucional en STC 337/1994, de 23 de diciembre, afirmó que hay varias opciones, por lo que cabe que por ley autonómica resulte un uso prioritario del gallego, siempre que se respeten los límites que representa el modelo lingüístico constitucional, y, por tanto, el derecho de todo ciudadano a usar el castellano tanto en sus relaciones con los poderes públicos —incluyendo la facultad de solicitar traducción al castellano cuando se alegue incomprensión del gallego—, como en su participación, en condiciones de igualdad, en los asuntos y funciones públicas (art. 23 CE).

— El artículo 3.2 CE al instaurar la cooficialidad de las respectivas lenguas españolas en determinadas comunidades autónomas tiene consecuencias para todos los poderes públicos en dichas comunidades, y, de forma destacada, el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las dos lenguas ante cualquier administración en la comunidad respectiva con plena eficacia jurídica.

---

25 Esta sentencia desestimó el recurso de casación contra una sentencia de esta Sala y Sección de 28 de julio de 1994, en la que se había estimado el recurso contencioso administrativo interpuesto por la "Mesa pola normalización lingüística" contra la desestimación presunta por silencio administrativo del Ayuntamiento A Coruña, de la solicitud deducida por la "Mesa pola normalización lingüística", instando que dicho Ayuntamiento reconozca y utilice como nombre oficial el de "A Coruña" en vez de "La Coruña", así como que utilice el idioma gallego en todos los órdenes oficiales.

— Es constitucionalmente posible que la legislación autonómica incorpore un uso preferente de la lengua gallega en las administraciones públicas, de la propia comunidad autónoma y de las entidades locales gallegas.
— La obligación de que las actuaciones ad intra y ad extra de un centro educativo se realicen en gallego, especialmente las referidas a la documentación pedagógica que deban desarrollar efectos y que tengan como destinataria la propia administración educativa, no vulnera el marco normativo sobre cooficialidad. Es una instrucción dada a funcionarios docentes de la comunidad autónoma de Galicia que están vinculados a la administración por una relación de sujeción especial y sometidos a normas de actuación como integrantes de la administración y tienen el concreto deber de atender a la ciudadanía en la lengua oficial que soliciten.
— Se declara el derecho a la utilización de las lenguas oficiales de la comunidad autónoma de Galicia, gallego y castellano, en su actividad profesional como funcionarios docentes del sistema público de enseñanza de la comunidad autónoma de Galicia.

Los conflictos lingüísticos se reproducen fuera del ámbito educativo y se refieren al uso del gallego en las administraciones locales[26] que deben garantizar la cooficialidad de las dos lenguas y el derecho a utilizar la lengua elegida. En este caso concreto se anula la regulación local de la utilización del gallego por suponer la preterición de la lengua castellana, sin que ello quede justificado por la política de fomento de la lengua gallega. Para el Alto Tribunal se produce así la imposición del uso exclusivo de uno de los dos idiomas oficiales en Galicia, lo que se traduce en la vulneración del principio constitucional de igualdad, al provocar una discriminación para los hablantes en castellano a la hora de acceder a los servicios públicos locales. Por todo ello concluye la Sala que el fomento del gallego no se puede traducir en la imposibilidad del uso de la lengua castellana y confirma la nulidad de aquellos preceptos de la Ordenanza que, por los términos imperativos utilizados, suponen el desplazamiento del castellano como lengua cooficial.

26 La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo dictó la Sentencia 190/2019, de 19 de febrero, en el recurso 1244/2016, confirmando la anulación parcial de la Ordenanza del uso del gallego en la administración municipal de Lugo y, por tanto, confirma la sentencia STSJ Galicia 89/2016, 18 de febrero de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo que estimó el recurso interpuesto por la asociación Galicia Bilingüe.

V. El estado de la cuestión lingüística a través de los informes del valedor/a do pobo

La política lingüística es objeto de ocupación y preocupación en la oficina de la Valedora do Pobo que debe estudiar aquellas quejas basadas en discriminaciones originadas por la utilización de una de las dos lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad Autónoma. En este sentido, en materia de derechos lingüísticos, la función principal de la institución es garantizar la libertad de elección por parte de las personas hablantes, es decir, que cualquier persona sea libre para usar la lengua que elija en todas las actividades que realice en Galicia. Ello, no obstante, sin perjuicio de que existan normas sectoriales que determinen el uso preferente o general de una de ellas en un ámbito particular, y que solo podrían vincular al funcionariado o al personal laboral porque el carácter oficial de una lengua supone que nadie puede alegar su desconocimiento en el ámbito de las administraciones públicas (Informe 2018).

Los informes emitidos[27] permiten ofrecer una radiografía de las quejas presentadas y se puede constatar lo siguiente. Las quejas sobre discriminación lingüística se refieren a casos de uso excluyente o privilegiado de una de las lenguas cooficiales (gallego o castellano) en servicios públicos, administración educativa y local, por no ofrecer información o formularios en la lengua elegida por el ciudadano.

En materia de toponimia oficial se denuncia el uso incorrecto o castellanizado de topónimos oficiales en documentos y señalizaciones públicas (ej. en el ayuntamiento de A Laracha o en páginas web ministeriales). Respecto a la convalidación y homologación de títulos de lengua gallega se presentan reclamaciones por falta de reconocimiento de antiguos certificados emitidos antes del sistema CELGA, generando problemas de validez fuera del ámbito autonómico.

En respuesta a las reclamaciones presentadas desde la institución se recomienda y sugiere a la administración:

— mejorar la accesibilidad lingüística garantizando en todo momento la posibilidad de usar cualquiera de las lenguas cooficiales tanto de forma oral como escrita por parte de la administración pública.

27 El último Informe disponible es el publicado en 2023, Informe de 2022.

— la rectificación de topónimos instando a las instituciones responsables para que procedan a la adaptación de los nombres geográficos a la normativa oficial gallega.
— normalización de formularios: recomendación de que todos los impresos, formularios y documentos estén disponibles en ambas lenguas, para evitar discriminaciones implícitas.
— homologación de títulos pre-CELGA: se propone establecer un procedimiento para que los cursos anteriores al Marco Europeo Común de Referencia (MECRL) puedan ser homologados, al menos parcialmente.

Como recomendación general se insiste en la necesidad de actuar activamente para evitar discriminaciones y facilitar el libre ejercicio de los derechos lingüísticos, respetando siempre la elección del ciudadano

En los informes más recientes se afirma que las administraciones públicas tratan de corregir las disfunciones detectadas respecto a los derechos lingüísticos de la ciudadanía, lo que a juicio de la institución denota una mayor conciencia sobre los derechos lingüísticos individuales y colectivos, con pleno respeto a la libertad de todos los hablantes de la comunidad autónoma en la que el gallego es lengua cooficial y se debe garantizar el derecho de toda persona a vivir en su lengua propia. En este sentido, cualquier ciudadano y ciudadana en Galicia tiene derecho a que no se le imponga el castellano en su relación con los poderes públicos.

Por otra parte, también se aprecia el compromiso del sector privado por respetar los derechos lingüísticos garantizando el uso de la lengua de elección, procurando ofrecer sus productos y servicios en gallego.

Obviamente, lo anterior sin dejar de garantizar el derecho a usar el castellano que la Constitución configura como la lengua oficial del Estado que incluye a todos los poderes públicos en España, también los autonómicos y locales. En los territorios con lenguas cooficiales los particulares pueden usar cualquiera de las dos lenguas con plena validez jurídica en sus relaciones con los poderes públicos radicados en dicho territorio. En línea con el Tribunal Constitucional siendo el castellano la lengua oficial común en todo el territorio nacional existe la obligación de conocerlo que lo distingue frente a las demás lenguas cooficiales, respecto a las que no existe tal obligación constitucional. En relación con la cooficialidad la utilización de otra lengua por cualquiera de los poderes públicos radicados en ese territorio tiene, en

principio, la misma validez jurídica y la posibilidad de usar solo una de ellas, aparece condicionada, en las relaciones con los particulares, por los derechos lingüísticos de la ciudadanía porque debe tener la capacitación para entender y responder en gallego si un ciudadano así lo requiere.

VI. Bibliografía

ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1993.

CASTELLS, Manuel: *La era de la información. El poder de la identidad*, Siglo XXI Editores, 1998.

CORCUERA ATIENZA, Javier: "La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones", *Documentación Administrativa,* Nº 232-233 (octubre 1992-marzo 1993), pp. 13-31.

LÓPEZ FACAL, Ramón: "La historia enseñada y la identificación nacional en Galicia" en *L'escola i la nació*, Servicio de Publicaciones Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, pp. 77-94.

MOLERO MARTÍN-SALAS, Mª del Pilar: "Las lenguas cooficiales en el aula, y su uso dentro del sistema educativo", UNED. *Revista de Derecho Político*, N.º 114, mayo-agosto, 2022, págs. 47-87.

TAYLOR, Molly L.: "La diversidad lingüística durante y después del Franquismo en España", *The Review: A Journal of Undergraduate Student Research*, Vol. 23, 2022.

Un rasgo identitario singular: Andalucía como defensora de la igualdad de estatus entre los territorios

Laura Gómez Abeja

Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

Sumario

I. Introducción

II. La identidad histórica de Andalucía. Su alcance

III. La demanda de igualdad de estatus como rasgo identitario

III.1. Andalucía ante los avatares del Estado autonómico

III.2. La identidad en el Estatuto de Autonomía para Andalucía del año 2007

IV. Bibliografía

I. Introducción

Como es bien sabido, desde su preconfiguración en la Constitución española de 1978, la articulación del Estado autonómico ha sido, y sigue siendo en la actualidad, una cuestión polémica y controvertida. Sólo pudo llegarse al consenso sobre el texto constitucional en esta materia a costa de una amplia indeterminación de su Título VIII, y de reconocer la autonomía como un derecho de los territorios (art. 2 CE), que podría, o no, ser ejercido.

Con el reconocimiento de este derecho se quiso dar respuesta a las aspiraciones de los "territorios históricos", que obtuvieron representación propia en las cortes constituyentes, pero tuvo que darse también la posibilidad de creación de autonomías al resto de los territorios. Los primeros, los históricos, eran, sin duda, los que estaban en la mente de los constituyentes al referirse en el artículo segundo de la Constitución a "las nacionalidades", que integran la nación española junto con "las regiones".

La norma fundamental previó, como es sabido, dos vías de acceso a la autonomía, contempladas en los artículos 143 y 151, respectivamente. La primera sería la vía ordinaria —o procedimiento común—, y las comunidades que accediesen a aquélla por esta vía sólo podrían asumir inicialmente en sus estatutos competencias de las materias enumeradas en el apartado primero del artículo 148 CE. No obstante, transcurrido un periodo de cinco años, según dispone el apartado segundo del mismo artículo, podrían ampliar sus competencias en el ámbito de las materias enumeradas en el artículo 149 CE (que se refiere a las materias que son competencia del Estado). La segunda vía de acceso a la autonomía, además de las competencias sobre las materias enumeradas en el artículo 148.1 CE, permitía asumir desde un principio en los estatutos las relativas a las materias desarrolladas en el artículo 149.1 CE, sin tener que esperar el plazo de cinco años dispuesto en

el artículo 148.2 CE. De ahí que al procedimiento del artículo 151.1 CE, mucho más complejo que el ordinario, se le denominase de "vía rápida".

Las comunidades históricas pudieron acceder directamente al máximo nivel de autogobierno sin tener que esperar al plazo mencionado y, además, sin tener que superar el arduo procedimiento dispuesto en el artículo 151.1 CE, puesto que para ellas se incluyó la Disposición Transitoria Segunda en el texto constitucional. De acuerdo con esta Disposición, "los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía", es decir, Cataluña, País Vasco, y Galicia, podrían "proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148", si contasen, "al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía", y "así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno".

Con esta Disposición se aseguraba que las comunidades históricas no tuvieran que celebrar un referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica, que debía respaldar, según el artículo el art. 151, la mayoría absoluta de los electores de cada provincia afectada. Frente a la vía lenta del art. 143, en la que la iniciativa del proceso autonómico correspondía a las diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población representase, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla[1], el artículo 151.1 dispone que la iniciativa del proceso autonómico debía ser acordada, "además de por las diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas" que representasen, "al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas", y que dicha iniciativa fuese "ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia" en los términos que estableciese una ley orgánica.

Lo que subyacía tras estas previsiones constitucionales era la voluntad de satisfacer las demandas de los partidos nacionalistas que habían pactado los constituyentes: que las comunidades históricas pudieran acceder

1 El último inciso del apartado segundo del artículo 143 dispone que: "estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas". Y el apartado tercero que "la iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años".

desde el principio a un nivel amplio de autogobierno al que, teóricamente, pudieran acceder otras comunidades autónomas, pero que en la práctica se reservaría sólo a ellas[2].

Lo cierto, sea como fuere, es que el texto constitucional abrió la posibilidad de acceder al máximo nivel competencial a todas las comunidades que se creasen, tanto a largo plazo para las comunidades que accediesen a la autonomía por el procedimiento previsto en el 143, como automáticamente para las que lo hicieran por el complejo procedimiento del artículo 151, y aquí es donde hay que destacar el determinante papel que desempeñó Andalucía en la configuración del Estado autonómico, pues el proceso andaluz de acceso a la autonomía "rompió la pretensión de establecer una dinámica bilateral entre el Estado y otros territorios (propia del Estado regional de principios del siglo XX) abriendo así paso a la construcción de un Estado autonómico de clara orientación federal"[3].

En efecto, Andalucía fue la única Comunidad que accedería a la autonomía por la vía del 151, superando —con matices— las exigencias de este complejo proceso. Todas las diputaciones provinciales y casi todos los pueblos de Andalucía se pronunciaron a favor de formalizar el acceso a la autonomía por la vía del 151. El referéndum de ratificación se celebró el 28 de febrero de 1980, y los andaluces participaron masivamente en el mismo, que fue amplísimamente respaldado. No obstante, en Almería la consulta no alcanzó la mayoría absoluta de los votos favorables de los electores de la provincia[4]. El estancamiento del —por otra parte, imparable— proceso, se solventó con la modificación de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero,

---

2 ALZAGA VILLAAMIL, O., y ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Tomo I* (7ª edición), Marcial Pons, Madrid, 2021, p.557.

3 BALAGUER CALLEJÓN, F. "Desarrollo constitucional y respuesta andaluza en la construcción del Estado autonómico", en AA.VV.: *Jornadas Evolución del Estado Autónomico: La autonomía aragonesa treinta años después,* Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2012, p. 4.

4 En la provincia de Jaén tampoco se alcanzó inicialmente la mayoría absoluta de votos a favor, pero el problema se solucionó judicialmente. A consecuencia de los distintos recursos interpuestos en contra de la convocatoria y los resultados de esta votación, se alcanzaría el porcentaje de votos necesarios para considerar respaldada la iniciativa en la provincia.

Puede recordarse aquí, por cierto, que el territorio de Andalucía comprende, de acuerdo con el artículo segundo de su Estatuto de Autonomía, "el de los municipios de las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla", siendo esta última su capital (art. 4.1EA).

sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum, que permitiría la sustitución por las Cortes Generales de la iniciativa autonómica en la provincia de Almería[5].

La voluntad autonómica de los andaluces se había mostrado con fuerza a lo largo de la Transición. Especialmente destacable es el 4 de diciembre de 1977, fecha en la que más de un millón y medio de personas se manifestaron en las calles de las ocho capitales de provincia para reivindicar una autonomía plena. El éxito de la convocatoria superó todas las expectativas. Emerge así, durante la Transición, una identidad andaluza mayoritaria que se reivindica, sobre todo, frente a la marginación social y económica de la región propia del "modelo de Estado centralista mayoritario en la España contemporánea"[6]. Y se reivindica por los propios ciudadanos[7]. A resultas de esta evidencia, muchos de los partidos implantados en Andalucía modificaron su discurso en clave andaluza, asumiendo esta identidad[8]. Posteriormente, justo un año después, el 4 de diciembre de 1978, todos los partidos políticos implantados entonces en Andalucía firmaron un acuerdo, el Pacto de Antequera, por el que se comprometían a unirse para alcanzar el máximo nivel de autonomía para la región en el menor tiempo posible. En ninguna otra comunidad se produjo un acuerdo similar. La Junta de Andalucía, instituida como ente preautonómico por Decreto Ley 11/1978, de 27 de abril, acuerda el 21 de junio de 1979 seguir la vía del artículo 151 CE para acceder cuanto antes al máximo nivel de competencias.

Con estos acontecimientos, que determinan el fracaso del modelo regional de Estado al que aspiraba el Gobierno de la época, cristaliza una

---

5 Ello se hizo a la luz de lo dispuesto en el artículo 144 CE, que establece que: "Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional (…) sustituir la iniciativa de las corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143" (la segunda parte de la cita es la letra c del mencionado precepto).

6 SOTO FERNÁNDEZ, D., INFANTE AMATE, J., VILLA GIL-BERMEJO, I., y JAÉN MILLA, S. *La identidad andaluza como identidad cívica durante la construcción de la autonomía (1975-1982),* Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2015, p. 11.

7 El movimiento andalucista resurgió a finales de los años sesenta, como un movimiento intelectual que se articuló en pequeños grupos. El partido que de forma más desarrollada reivindicó desde un principio la lucha por la autonomía en clave andalucista fue el PSA, cuyo manifiesto fundacional como Alianza Socialista de Andalucía data de 1973, y en él se definían como andalucistas "esencialmente por la situación de subdesarrollo y dependencia, coincidiendo con la opinión mayoritaria de los intelectuales y de la opinión pública andaluza"; SOTO FERNÁNDEZ, D., *et al. La identidad andaluza…, op. cit.,* p. 52.

8 SOTO FERNÁNDEZ, D., *et al.*, *La identidad andaluza…, op. cit.,* p. 11.

identidad andaluza de naturaleza política, aunque en el siguiente apartado se va a abordar desde otra perspectiva reivindicada con especial empeño en el Estatuto andaluz reformado en 2007: la identidad histórica.

II. La identidad histórica de Andalucía. Su alcance

Como señala el Estatuto andaluz de 2007 (en adelante también llamado "el Estatuto", a secas) en su Preámbulo, el ideal autonomista de Andalucía hunde sus raíces en nuestra Historia Contemporánea. Hay que remontarse al último tercio del siglo XIX, en el que se produce una proliferación de los movimientos nacionalistas en Europa. Dentro del territorio español, diversas regiones comenzaron a tomar conciencia de una identidad propia, y a desarrollarla teóricamente. Andalucía estuvo a la vanguardia en estos estudios.

En 1869 se publica la *Historia General de Andalucía* de Joaquín Guichot y Parody, la "primera Historia de Andalucía", una obra de conjunto sobre el pasado de la región, bagaje del que se dotarían también, paralelamente, otros territorios de España con una convicción clara sobre su pasado común[9]. Guichot y Parody entiende la Historia de Andalucía como el devenir de un pueblo, que llegó a la región en la Prehistoria, y que se mezcló a lo largo de los siglos con los diversos pobladores que llegaron al territorio, imprimiendo cada una de estas civilizaciones su propia impronta al pueblo andaluz. Esta idea es recogida en la obra de Blas Infante, en la concepción de Andalucía y de su Historia que desarrolla años después el padre de la patria andaluza[10], y con aquélla engarza también, sin duda, el Preámbulo del Estatuto cuando afirma, al comienzo, que "Andalucía, a lo largo de su Historia, ha forjado una robusta y sólida identidad que le confiere un carácter singular como pueblo, asentado desde épocas milenarias en un ámbito geográfico diferenciado, espacio de encuentro y de diálogo entre civilizaciones diversas".

---

9 Pueden mencionarse el caso de Aragón (Braulio Foz, *Historia de Aragón*, 1872), Cataluña (V. Balaguer, *Historia de Cataluña*, 1885-1886), Galicia (Benito Vicetto, *Historia de Galicia*, 1865-1874), y Guipúzcoa (N. Soraluce y Zubizarreta, *Historia General de Guipúzcoa*, 1869). Véase: LOZANO GÓMEZ, F. "Estudio", en LOZANO GÓMEZ, F. (Ed. lit.). *Historia general de Andalucía de Joaquín Guichot y Parody*, Dickynson, Madrid, 2017, pp. XXXV y XXXVI.

10 LOZANO GÓMEZ, F. "Estudio", *op. cit.,* p. XXXVIII.

En este primer estudio histórico de Andalucía Guichot y Parody destaca, además, la importancia de la región andaluza en el territorio español, y defiende su centralidad en los procesos de cambio acaecidos en el país a lo largo del tiempo[11]. Los acontecimientos históricos protagonizados por los moradores de estos territorios, y los conocimientos e instrucción de algunas de las civilizaciones que han poblado esta tierra llevan al autor a afirmar que las dos características principales del pueblo andaluz son la valentía y la cultura[12]. En cambio, para Blas Infante, lo que lo caracteriza principalmente es su optimismo, propio del "genio andaluz"[13]. Sea como fuere, la impronta de esta *Historia General de Andalucía* años después en la obra de Blas Infante es innegable. En general, el trabajo de Guichot y Parody será esencial para consolidar el concepto de Andalucía y los postulados teóricos del pensamiento andalucista desarrollados en décadas posteriores.

En octubre de 1883 llega a redactarse un proyecto constitucional para Andalucía por los delegados andaluces del Partido Republicano Democrático Federal. La conocida como Constitución Federal de Antequera, a la que se refiere el Preámbulo del Estatuto de Autonomía como "el primer texto que plasma la voluntad política de que Andalucía se constituya como entidad política con capacidad de autogobierno", era una propuesta de un Estado andaluz independiente en toda regla. Una Andalucía que decidirá libremente

---

11 Guichot afirmaría que "la provincia de Andalucía […] parece haber sido destinada para alimentar en su seno todas las grandes revoluciones y trasformaciones que se han operado en España"; la cita sacada de LOZANO GÓMEZ, F. "Estudio", *op. cit.,* p. XXXVII.

Esta centralidad de Andalucía ya había sido defendida con anterioridad en otros contextos. El autor Juan Valera, en uno de los textos de su obra *Estudios críticos sobre literatura política y costumbres de nuestros días* (una recopilación de sus artículos periodísticos publicada en 1864) había escrito (la cita sacada de LOZANO GÓMEZ, F. "Estudio", *op. cit.,* p. XXXVIII:

Andalucía es un país predispuesto naturalmente para ser el asiento de una civilización original. Ya desde los tiempos más remotos, los turdetanos […] ocuparon gran parte de Andalucía, tuvieron, según testimonio de Estrabón, muy sabias leyes escritas en verso, y otros poemas y libros notables. Todas las razas que han habitado después en Andalucía se han alzado, inspiradas por aquellas encantadoras regiones, a mayor altura de civilización, que en otras regiones del mundo, donde antes o después han vivido. Los romanos tuvieron allí a los *Sénecas, a Lucano, y a* Silio Itálico: los godos a San Isidoro de Sevilla; los árabes y los judíos a una pléyade inmortal de sabios, de poetas, y de artistas; y en la época moderna, los mejores pintores y los líricos más sublimes de España han sido andaluces.

12 Véase: LOZANO GÓMEZ, F. "Estudio", *op. cit.,* p. XLI.

13 Sobre el genio andaluz puede leerse en: INFANTE PÉREZ, B. *El ideal andaluz,* Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, (1915) 2010, pp. 35-45.

si formará parte de la federación hispánica. El texto, inspirado en ideas democráticas, republicanas, y en un feminismo entonces incipiente, concibe el andalucismo como un "nacionalismo popular", contrario, pues, a los nacionalismos hasta entonces conocidos[14].

El origen del proyecto constitucional hay que ubicarlo en la Revolución Gloriosa y la primera experiencia republicana, con las que habían florecido las teorías republicanistas y federalistas, que comenzarían a dispersarse con el fin de esta etapa y su sustitución por la restauración. Sería el brazo andaluz del mencionado Partido Republicano el que desarrollaría este moderno texto, a resultas de su asamblea federal celebrada en Antequera en 1883. El contexto en el que hay que situar la elaboración del proyecto constitucional no es otro que el de la restauración borbónica, que había instaurado en 1874 un régimen autoritario, bipartidista por turnos y caciquil, con el telón de fondo de la conservadora Constitución de 1876, y que reprimiría sin miramientos cualquier manifestación de disidencia.

Andalucía, que había desempeñado un papel —progresista— esencial en la Revolución liberal en España, y que hasta mediados del siglo XIX fue también muy relevante para la economía del país, se encontrará con serios problemas que irán encallando cada vez más su desarrollo. Problemas agrarios, con una explotación de la tierra técnicamente atrasada; problemas de falta de industrialización, por sus propias limitaciones y por unas políticas estatales claramente perjudiciales para el territorio, entre otras razones; y problemas socioeconómicos, con una gran parte de la población depauperada y una extrema polarización de la sociedad andaluza. Estos problemas no hacen sino agravarse con el sistema autoritario y corrupto implantado con la restauración borbónica, durante la que se aquilató definitivamente la especialización de Andalucía en actividades agrarias para la exportación, con bajos salarios para los jornaleros y pingües beneficios para los terratenientes, y durante la cual también la escasa oligarquía industrial andaluza se asentó fuera del territorio andaluz, fundamentalmente en Madrid. La inexistencia de clases medias en Andalucía, y el carácter casi exclusivamente rural y aislado de unas clases trabajadoras mayoritariamente analfabetas y ajenas a inquietudes políticas, con unas formas muy desorganizadas de expresar reivindicaciones y protestas, fueron elementos determinantes para que no se produjesen los avances hacia la modernización que sí tendrían

14 PÉREZ TRUJILLANO, R. "La Constitución andaluza de 1883. Motor del Andalucismo Histórico", *Andalucía en la Historia*, núm. 80, 2023, pp. 64-67.

lugar en otras partes del territorio español. Con todo, durante las primeras décadas del siglo XX, desde Andalucía se intentó tomar parte de los debates sobre la articulación territorial del Estado, y se desarrolló intelectualmente el andalucismo. En 1915 Blas Infante publica *El Ideal Andaluz*, que formula un regeneracionismo que parte de unas premisas diferentes a las de los otros nacionalismos. Infante, que pone el foco en el —por otros denostado— pasado andalusí de la región, reivindica una educación libre y universal que despierte el orgullo de los andaluces y la confianza en sus posibilidades de progresar económica (expropiando los grandes latifundios) y socialmente (luchando frente a las injusticias). Y explica el andalucismo dentro de una España que también reivindica, necesitándose ambas, Andalucía y España, mutuamente.

En 1918 se celebraría la Asamblea Regionalista de Ronda, como recuerda el Preámbulo del Estatuto[15]. En esta Asamblea, convocada por los Centros Andaluces[16], se abordaron diversos temas de interés para el andalucismo (centralismo, caciquismo, hambre y pan), se hablaría de Andalucía como un país y una nacionalidad, y se aprobarían la bandera y el escudo andaluces —reconocidos hoy en el artículo tercero del Estatuto[17]—, las insignias de Andalucía según los denominó Blas Infante:

> En la Asamblea Regionalista de Ronda, confirmada en sus acuerdos por los actos generales posteriores, se hubo de votar para

15 Tanto el Preámbulo como el artículo tercero del Estatuto de Andalucía de 2007, como hiciera el artículo sexto del Estatuto de 1981, omiten el adjetivo "regionalista" de la Asamblea de Ronda, siendo su denominación original Asamblea Regionalista de Ronda. Es, obviamente, una decisión política para marcar distancias, desde la perspectiva de la terminología de la carta magna de 1978, con las regiones, y aproximar más a Andalucía a las nacionalidades. Lo cierto, como señala Ruiz Robledo, es que Infante utilizaba indistintamente los términos región, nacionalidad, regionalista o nacional; véase: RUIZ ROBLEDO, A. "Símbolos, art. 3", en CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M., (Dirs.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, p. 79.

16 Los Centros Andaluces fueron organismos encargados de dar forma y divulgar el andalucismo según *El Ideal andaluz*. El primero fue fundado por el propio Blas Infante en Sevilla, en 1916. Fueron clausurados durante la dictadura de Primo de Rivera (1923) por negarse Infante a colaborar con el Régimen.

17 Así está reconocido en el artículo tercero del Estatuto, sobre los símbolos. En la proposición de reforma del Estatuto se presentaron enmiendas (IU y PA), tanto en el Parlamento andaluz como en el Congreso de los Diputados, para que los símbolos de Andalucía fueran calificados como "nacionales", pero los partidos mayoritarios (PSOE y PP) mantuvieron el texto original.

> Andalucía, como bandera nacional, la bandera blanca y verde (tres franjas horizontales de igual medida: blanca la franja central y verdes las dos de los extremos) y, como escudo de nuestra nacionalidad, el escudo de la gloriosa Cádiz, con el Hércules, ante las columnas, sujetando los dos leones; sobre las figuras, la inscripción latina, en orla: "Dominator Hércules Fundator". A los pies de Hércules esta leyenda que resume la aportación de Hércules andaluz a la superación mundial de las fuerzas de la Vida: "Bética-Andalus". Este escudo deberá ser orlado por el lema del Centro Andaluz: "Andalucía para sí, para España y la Humanidad", por haber sido el Centro Andaluz la Institución que ha venido a desenterrar en la Historia los valores espirituales andaluces en lo Pasado; a entroncar el Pretérito andaluz con el Presente y a fijar las normas de su continuidad en lo Porvenir[18].

Los colores blanco y verde de la bandera andaluza, "recuperados" por Blas Infante, serían los colores propios de una antigua bandera de esta tierra que algunos historiadores sitúan siglos atrás[19]. La leyenda "Bética-Ándalus", que evidenciaba el —ya mencionado— deseo de Infante de conectar Andalucía con sus pueblos ancestrales, particularmente con su pasado árabe, fue posteriormente eliminada del escudo. La expresión "Andalucía para sí, para España y la Humanidad" fue también modificada unos años

---

Artículo 3. Símbolos.

1. La bandera de Andalucía es la tradicional formada por tres franjas horizontales —verde, blanca y verde— de igual anchura, tal como fue aprobada en la Asamblea de Ronda de 1918.

2. Andalucía tiene escudo propio, aprobado por ley de su Parlamento, en el que figura la leyenda «Andalucía por sí, para España y la Humanidad», teniendo en cuenta el acuerdo adoptado por la Asamblea de Ronda de 1918.

18 Así lo explicaría Infante en una carta abierta que escribió en respuesta a otra que recibió de un tal Demófilo Gañán, representante del Centro Andaluz de Barcelona, en la que éste le preguntaba sobre la bandera de Andalucía. La carta respuesta de Infante, "Las Insignias de Andalucía", fue publicada en la Revista *Andalucía*, número 173 (1919), y puede consultarse en la página web de la Fundación Blas Infante.

19 Sobre los colores de la bandera, Infante escribiría, en "Las Insignias de Andalucía", lo siguiente:

> Verde es la vestidura de nuestras sierras y campiñas prendida por los broches de las campesinas habitaciones blancas; limoneros en flor son los árboles preferidos por los andaluces y blancas son nuestras villas y antiguas ciudades de blancos caseríos con verdes rejerías orladas de jazmines. Pura y blanca, como un niño, es la Andalucía renaciente que en nuestro regazo se calienta. Y es aquella esperanza por siempre reverdecida y ya conscientemente sentida y definida por los nacionalistas andaluces, la que aspira a ser realizada por la encarnación de nuestro verbo en la Andalucía triunfante y potente, a la cual un superior anhelo hubo de ordenar todos nuestros amores.

después, cambiándose a "Andalucía *por* sí, para España y la Humanidad", considerándose el "para sí" menos solidario, mientras que el "por sí" pretende ser expresivo de un esfuerzo colectivo (de los propios andaluces) que permita a Andalucía retomar el desarrollo de su camino y su Historia. Por sí y "para España". Conforme a ese andalucismo infantiano que no se entiende sino en y junto a España, Andalucía tiene como fin dar a ésta cuanto por sí consiga. Y también a "la humanidad". Estos rasgos —aunque no sólo estos—, la comprensión de Andalucía sólo dentro de España, y su vocación integradora y universal, convierten al andalucismo en un nacionalismo ciertamente único.

En enero de 1919 se celebró la Asamblea de Córdoba, en la que se adoptó, por representantes de diversos Centros Andaluces, el Manifiesto andalucista de Córdoba, que asumía para Andalucía el proyecto de constitución de 1883 y la Asamblea de Ronda, reivindicando la constitución de Andalucía como una democracia autónoma. El Manifiesto, como recuerda el Preámbulo del Estatuto de 2007, se referiría a Andalucía como una realidad nacional. Tras el cierre de los Centros Andaluces durante la dictadura de Primo de Rivera, en 1931 se constituiría la Junta Liberalista, que aprobaría el himno de Andalucía en 1933, a lo que alude el Estatuto en su Preámbulo y reconoce también en su artículo tercero[20].

Tras la proclamación de la Segunda República se aprobaría la Constitución de 1931, que, por lo que hace a la estructura del Estado, rechazaría el modelo federal, planteando otro que ofrecería la autonomía a las regiones que la solicitasen. En Andalucía se llevaron a cabo diversas iniciativas para lograr esa autonomía. Primero, en febrero de 1932, se reunieron representantes de todas las diputaciones provinciales para aprobar unas "Bases para el Estatuto de Andalucía"[21], para cuyo debate se celebró una Asamblea en Córdoba a finales de enero de 1933. Esta reunión no llegó a buen puerto, y acabaron retirándose de la misma parte de las delegaciones.

---

20 En realidad, el Preámbulo se refiere erróneamente a "Las Juntas Liberalistas". El artículo tercero, en cambio, sí se refiere a esta Junta en singular: "Andalucía tiene himno propio, aprobado por ley de su Parlamento, de acuerdo con lo publicado por la Junta Liberalista de Andalucía en 1933". Se corrige de este modo lo dispuesto en el Estatuto original de 1981, cuyo artículo sexto afirmaba erróneamente que el himno también se había acordado por la Asamblea de Ronda de 1918.

21 Criticadas por los andalucistas por limitar la autonomía prácticamente a la esfera administrativa. Véase: RUIZ ROBLEDO, A. "Una mirada casi herética al andalucismo histórico", *Revista de estudios regionales,* núm. 27, 1990, p. 150.

Los representantes de las delegaciones que permanecieron acordarían un "Anteproyecto de Bases", muy distintas a las bases anteriores, y encargaron a la comisión organizadora de la Asamblea de Córdoba su difusión, pero el proceso se paró en ese punto[22].

La Junta Liberalista solicitó de nuevo la autonomía para Andalucía ya en abril de 1936. Retomándose el Anteproyecto de Bases, el 5 de julio se celebraría una Asamblea en Sevilla para iniciar el proceso autonómico y elaborar un Estatuto, nombrándose a Blas Infante presidente de honor de la Junta Regional encargada de dirigir este proceso. Pocos días después se produciría el golpe de estado que acabaría con cualquier aspiración autonómica, dentro y fuera de Andalucía, y con la propia vida de Infante y de tantos otros. El Preámbulo del Estatuto también hace alusión, a su manera[23], a algunos de estos acontecimientos.

Expuestos estos antecedentes, conviene hacer algunas aclaraciones sobre un par de cuestiones. Por un lado, la relativa a los orígenes de Andalucía y, por otro, la del alcance del andalucismo del que se ha venido dando cuenta en las líneas anteriores.

En cuanto a lo primero, debe señalarse que la postura defendida por Guichot y Parody o Blas Infante sobre el pasado y la identidad de Andalucía no es, ni mucho menos, compartida de forma unánime. Como se ha señalado, desde la perspectiva de estos autores, la cultura andaluza es el resultado de un largo proceso histórico. Guichot hace hincapié en las influencias tartésica y romana, Infante pone más en valor la ascendencia árabe, y hay quien defiende, por ejemplo, que, en la base de la cultura andaluza, existen seis tradiciones culturales en distinto grado, entre las que se encuentran la tartésica, la grecolatina o la andalusí[24]. En cambio, frente a estos autores hay quienes consideran que no existe una identidad andaluza que pueda re-

22 RUIZ ROBLEDO, A. "Una mirada…", *op. cit*., p. 151.

23 El Preámbulo del Estatuto de Autonomía afirma, en relación con estos acontecimientos, lo siguiente: "En 1933 (…) se forma en Sevilla la Pro-Junta Regional Andaluza y se proyecta un Estatuto. Tres años más tarde, la Guerra Civil rompe el camino de la autonomía al imposibilitar la tramitación parlamentaria de un Estatuto ya en ciernes". La inexactitud de estas palabras, tanto en los nombres, como en los tiempos, o en el alcance de los acontecimientos que se narran, ha sido puesta de manifiesto por algunos autores; véase: RUIZ ROBLEDO, A. "Preámbulo", en CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M. *Comenarios... op. cit.*, p. 30.

24 MORENO, I. "La cultura andaluza en el comienzo del tercer milenio: balance y perspectivas", *Revista de Estudios Regionales,* núm. 63, 2002, p. 140. M. Clavero también tiene una visión de lo andaluz como resultado de una convergencia de culturas que se han ido

montarse, con una cierta continuidad, hasta la Antigüedad. Por el contrario, Andalucía nacería entre los siglos XIII y XV, y sólo desde entonces podría hablarse de un desarrollo continuado en el territorio. Desde esta perspectiva, Andalucía sería, en esencia, un producto de la conquista y de la castellanización. Sobre estas posiciones encontradas, Ruiz Robledo ha señalado, aunque al hilo de la polémica —iniciada por Sánchez Albornoz y Américo Castro en la posguerra— sobre los orígenes de España, que "elegir una u otra se trata de un acto de fe; pues una vez hecha la elección, se encuentran sin excesiva dificultad argumentos para defender la postura preferida"[25]. Lo cierto es que se trata, hasta cierto punto, de una cuestión de matices, en el sentido de que difícilmente puede defenderse una posición radical de rechazo de toda influencia, por parte de las culturas de los pueblos moradores de Andalucía a lo largo de su Historia, en su identidad. En este sentido, incluso quienes aparentemente se remontan "sólo" al pasado medieval para encontrar una identidad andaluza, reconocen que, junto a esa Andalucía esencialmente castellana, existirían "supervivencias y aportaciones de diverso origen"[26].

Sea como fuere, hay un aspecto esencial en la reivindicación de unos orígenes ancestrales para Andalucía, que no es otro que su valor objetivo como elemento en sí mismo generador de identidad. Incluso aunque se haya dotado de tintes legendarios o míticos —Guichot se refiere, en su *Historia General de Andalucía*, a las leyendas de Hércules, Gerión, Habis y otros personajes mitológicos que habitaron o visitaron el mediodía español[27]— la versión ancestral de la Historia de Andalucía es, sin duda, una útil herramienta "para movilizar al pueblo andaluz"[28].

En cuanto a la segunda cuestión, un aspecto del andalucismo sobre el que necesariamente hay que incidir es el de su limitado alcance. No cabe duda de que, a pesar de las numerosas actividades y de los hitos (celebración de asambleas, adopción de acuerdos, creación de Centros Andaluces dentro y fuera de Andalucía) relevantes para el nacimiento —o recupera-

asimilando a lo largo de los siglos: CLAVERO ARÉVALO, M. *El ser andaluz*, Ibérico Europea de Ediciones, Madrid, 1984.

25 RUIZ ROBLEDO, A. "Una mirada…", *op. cit*., p. 138.

26 DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. *Andalucía ayer y hoy*, Planeta, Barcelona, 1983, p. 143.

27 LOZANO GÓMEZ, F. "Estudio", *op. cit.,* p. XVIII LOZANO, p. 18 (nota a pie núm. 5).

28 RIAZA PÉREZ, F. *Crítica de la identidad andaluza*, Instituto de Desarrollo Regional, Granada, 1982, p. 95.

ción— de la identidad andaluza sobre los que se ha dado cuenta, la fuerza social y política del andalucismo ha sido ciertamente escasa. Las razones apuntadas para explicar esta desafección son muchas y de distinta naturaleza.

Desde una perspectiva teórica, hay quienes ponen en entredicho la solidez ideológica del andalucismo; desde un prisma puramente político se ha señalado que el andalucismo nunca estuvo representado por un partido bien organizado o ideológicamente coherente. Lo cierto es que los resultados electorales de las candidaturas con las que concurrieron Infante y los suyos a las elecciones no fueron nada positivos. El notario malagueño se presentó a las elecciones de 1919, de 1931 y de 1933, con una ideología progresista primero y mucho más conservadora después, pero siempre de corte andalucista, y nunca cosechó buenos resultados; desde una perspectiva socioeconómica, existe un aspecto clave que ya se ha mencionado con anterioridad, que es el de la práctica inexistencia de clases medias en Andalucía. Esto determinará que no se desarrolle un proyecto andalucista auspiciado por una burguesía andaluza como el que sí hubo en otros territorios, como el País Vasco y Cataluña; desde el punto de vista del autogobierno, tampoco han existido instituciones propias comunes en Andalucía o un Derecho foral, como sí hubo en esos —y otros— territorios.

El exiguo arraigo político y social del andalucismo va de la mano de la falta de desarrollo de una sociedad que no consigue evolucionar ni prosperar, que, muy al contrario, se encalla en su depauperación y marginalidad. Desde el último tercio del siglo XIX una minoría ensalza las bondades de Andalucía y reflexiona sobre las fórmulas para superar los problemas en los que se hunde el pueblo andaluz, y mientras éste afronta el hambre y la pobreza siendo cada vez más consciente de la desigualdad —cada vez más evidente— con otros territorios y sufriendo, además, la "estigmatización de la cultura andaluza como una cultura inferior, imposibilitada para cualquier tarea civilizatoria"[29].

Expuesto cuanto antecede, conviene señalar también que, a pesar de su limitado alcance, no cabe duda de que la semilla del andalucismo se había plantado: los estudios sobre los orígenes y la cultura, sobre la identidad andaluza, estaban ahí; también habían tenido lugar en el pasado reciente unos hitos propios que el andalucismo podía reivindicar (como la celebración de

29 SOTO FERNÁNDEZ, D., *et al.*, *La identidad andaluza…, op. cit.,* p. 22.

asambleas, los acuerdos encaminados al reconocimiento de Andalucía, y hasta la elaboración de un proyecto de Constitución andaluza); los símbolos de Andalucía, la bandera, el escudo y el himno, también existían; y además, como se ha visto, el andalucismo se había desarrollado desde el principio para buscar una solución a los problemas que afrontaba el pueblo andaluz. La lucha contra la injusticia social, las medidas para remediar las desigualdades, se encuentran en el ADN del andalucismo. Y la desigualdad, desde luego, era algo de lo que los andaluces eran muy conscientes.

III. La demanda de igualdad de estatus como rasgo identitario

Con anterioridad se ha señalado que la identidad andaluza puede rescatarse a través de su Historia, la cual, incluso con sus tintes míticos y legendarios (o quizás, sobre todo, debido a ellos), resulta ser una herramienta útil para movilizar al pueblo. Ahora bien, como también se ha señalado, el verdadero acicate del pueblo andaluz para su movilización por la reivindicación de su autonomía durante la Transición fue la lucha contra la desigualdad, el deseo de salir de una situación de años de atraso económico y social, y de alcanzar las cotas de desarrollo que se habían logrado en otras partes del territorio español. Esto, en esencia, fue lo que movió a miles de andaluces a salir a la calle para reivindicar la autonomía para Andalucía en 1977, una reivindicación que, como se indicó en las páginas introductorias, fue, sobre todo, de los propios ciudadanos; fue también lo que motivó después que todos los partidos implantados en Andalucía acordasen un pacto por el que se comprometieron a alcanzar el máximo nivel de autonomía para Andalucía; y fue lo que permitió que Andalucía superara los complejísimos requisitos del artículo 151 CE para acceder a la autonomía por la vía prevista en ese precepto. Además, estaban la cultura andaluza, su pasado, la bandera, el himno…todos ellos elementos propios de la identidad andaluza, pero —insisto— lo determinante para su reivindicación y la de la de sus símbolos[30]

30 En relación con la bandera, concretamente, es llamativo cómo la gran mayoría de andaluces pasó de desconocer su existencia a identificarse con ella en un breve espacio de tiempo. Véase: RUIZ ROMERO, M. "Los símbolos institucionales de Andalucía (1918-1982) de la marginalidad al pleno reconocimiento institucional", en RODRÍGUEZ PATRÓN, A. (Coord.). *Tendencias actuales en las relaciones públicas,* Asociación de Investigadores en Relaciones Públicas, Sevilla, 2007, pp. 695-699.

en la Transición, la clave en la lucha de Andalucía por su autonomía, fue la demanda de igualdad.

Andalucía consiguió su objetivo, pero, como se indicó también en la introducción, ello supuso acabar con la pretensión del Gobierno de entonces, y de otros actores políticos, de establecer dos tipos de comunidades autónomas: por un lado, las comunidades históricas, con autonomía plena, y, por otro, las demás; y desde entonces persiste una tensión con la cuestión competencial, que se ha ido afrontando de diversas formas. Desde las comunidades históricas se busca siempre un mayor nivel de competencias y de autogobierno y, desde las restantes, evitar esa diferenciación, mantener el mismo nivel. Me parece que cabría abordar dos cuestiones de interés en las siguientes páginas. La primera, la relativa al papel adoptado por Andalucía ante los avatares del Estado autonómico; la segunda, la de la cuestión identitaria, concretamente, en el Estatuto de Autonomía de 2007.

III.1. Andalucía ante los avatares del Estado autonómico

Según se ha venido explicando, la motivación principal de los andaluces para la reivindicación de la autonomía durante la Transición y hasta la ratificación del Estatuto de Autonomía no fue otra que la de superar la desigualdad, la de garantizar la igualdad de estatus entre todas las comunidades autónomas. Y lo cierto es que esa motivación se ha mantenido siempre como leitmotiv con posterioridad: cuando se han producido iniciativas para reorientar el Estado autonómico hacia la asimetría, cuando se ha pretendido recentralizar competencias, o cuando se ha llevado a cabo la reforma de su Estatuto de Autonomía, en 2007.

Como ya se ha señalado, la fórmula indeterminada del texto constitucional sobre la organización territorial del Estado ha impedido el cierre del sistema autonómico, y ello, junto con el mayor o menor peso de los partidos nacionalistas en cada momento, ha supuesto que se mantenga la tensión entre igualdad y asimetría entre comunidades autónomas, especialmente en ciertos momentos.

Uno de estos momentos clave de tensión se produce con los Pactos Autonómicos de 1992. El proceso autonómico andaluz despertó el deseo de acceso a la autonomía en gran parte del territorio estatal. En el momento de

la entrada en vigor de la Constitución, prácticamente todas las comunidades habían constituido sus órganos preautonómicos (sólo lo harían más tarde la Rioja, Cantabria y Madrid). En 1981 se adoptarían los primeros Pactos Autonómicos entre el Gobierno, de la UCD, y el PSOE, que acordaron permitir que todo el territorio estatal quedase organizado en comunidades autónomas por la vía del artículo 143 CE[31], y que todas ellas tuvieran las instituciones previstas en el artículo 152 CE. Transcurridos los cinco años dispuestos en el artículo 148.2 CE para que las comunidades que habían accedido a la autonomía por la "vía lenta" del artículo 143 CE pudieran ampliar sus competencias[32], muchas de éstas comenzaron a reivindicar dicha ampliación frente a las reservas del Gobierno central. Este problema quedaría finalmente superado con los Pactos Autonómicos de 1992, firmados entre el Gobierno del PSOE y el PP, entonces principal partido de la oposición, que acordaron la transferencia de competencias (Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre) para que las comunidades del art. 143 CE asimilasen su nivel de autogobierno al de las comunidades de la "vía rápida". La ampliación quedaría consolidada con las posteriores reformas estatutarias de 1994. Sin embargo, esta igualación competencial no sería bien encajada por ciertos sectores del nacionalismo periférico, y, desde diversos ámbitos, se produjeron, por este y otros motivos, reacciones tendentes hacia una vuelta a la asimetría.

Por un lado, durante los años noventa adquiriría una gran relevancia la tesis de los "hechos diferenciales", una fórmula que podía justificar la asimetría. La Constitución recepciona estos elementos históricos de algunas comunidades[33] —sin referirse a ellos como hechos diferenciales (tampoco lo hacían inicialmente los estatutos de autonomía)[34]—, que pueden clasificar-

31 Salvo Navarra, que accedió a la autonomía plena siguiendo lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución (Ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, de 10 de agosto de 1982).

32 Valencia y Canarias accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, pero además obtuvieron enseguida otras competencias a través de sendas leyes orgánicas de transferencia —*ex* artículo 150.2 CE— ambas de la misma fecha (Leyes Orgánicas de transferencia 11 y 12 de 10 de agosto de 1982).

33 Las Comunidades Autónomas con hechos diferenciales serían el País Vasco, Cataluña, Galicia, Navarra, Valencia, Canarias, Aragón y Baleares. Véase: ORTEGA SANTIAGO, C. "¿Qué es España como nación de nacionalidades y regiones? Asimetría y hechos diferenciales", *Civitas Europa,* núm. 42, 2019, pp. 221-237.

34 AJA FERNÁNDEZ, E. "La consolidación del Estado autonómico", *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 15, 2004, pp.401 y 402.

se en cuatro tipos: los referidos a la lengua, al Derecho civil, foral o especial, a particularidades territoriales e institucionales, y los referidos al trato fiscal especial[35].

A cuenta de la demanda de algunos partidos nacionalistas, molestos con la mencionada homogeneización competencial, se quiso privilegiar a ciertas comunidades autónomas tomando en consideración sus hechos diferenciales, volviendo a fórmulas de relación bilaterales entre el Estado y esas comunidades. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sería esencial, como en todas las cuestiones relativas al Estado autonómico[36], también en lo que se refiere al alcance y tratamiento de estos hechos diferenciales, que "no pueden suponer una exigencia desmedida por la cual la comunidad termine imponiéndose al Estado" y, al mismo tiempo, "no pueden suponer de éste un trato diferenciado y particular"[37]. La Comunidad andaluza, siempre alerta ante la posible adopción de políticas o medidas eventualmente lesivas de la igualdad entre comunidades, también lo ha estado en relación con el tratamiento y desarrollo de estos hechos diferenciales, impugnándolos cuando ha considerado que se ha excedido la asimetría propia derivada de los hechos diferenciales, no respetándose el necesario "equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad del estatus jurídico-público de las entidades territoriales" que integran el Estado (STC 76/1983).

Otra de las reacciones frente a la homogeneización competencial, por otro lado, fue la de las nuevas demandas en materia de financiación autonómica. Tras las elecciones generales de 1993, el Gobierno del PSOE, con mayoría simple, cedió los rendimientos del quince por ciento del IRPF a las comunidades, ante la presión del nacionalismo catalán de CIU. Las siguientes elecciones generales, celebradas en 1996, dejarían una exigua mayoría para gobernar al Partido Popular, en este caso. Necesitado también del apoyo de partidos nacionalistas, el Gobierno central acordó entonces la implantación de un nuevo sistema de financiación autonómica para el periodo 1997-2001, que ampliaría la cesión del IRPF del quince al treinta por ciento, y cedería además a las comunidades autónomas algunas competencias normativas sobre este impuesto (y sobre los demás tributos cedidos).

---

35 CARRANZA GALAICO, G. *La lealtad federal en el sistema autonómico español*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2022, pp. 57-61.

36 ARAGÓN REYES, M. "La construcción del Estado Autonómico", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 54-55,* 2006, pp. 84-87.

37 CARRANZA GALAICO, G. *La fealdad federal..., op. cit.*, p. 410.

La Comunidad Autónoma andaluza, que temía una concurrencia fiscal entre comunidades autónomas que perjudicase los intereses de las más pobres frente a las más ricas, rechazaría ese nuevo sistema[38], que recurriría además ante el Tribunal Constitucional, como también harían otras comunidades. Lo cierto es que, en la práctica, por diversos motivos en los que no ha lugar que profundicemos ahora, los temidos efectos perjudiciales del modelo no llegaron a producirse en lo relativo a la competencia fiscal entre comunidades, por lo que Andalucía aceptaría más adelante otros sistemas de financiación que también cedían parte del IRPF a las comunidades y atribuían a éstas competencias normativas sobre el impuesto.

Otro momento destacable, por lo que aquí interesa, es el que se produjo frente a la política adoptada por el Gobierno del Partido Popular cuando alcanzó la mayoría absoluta en el año 2000. Sin estar ya condicionado por las exigencias de partidos nacionalistas, el citado Gobierno procedió a una recentralización de las competencias, recurriendo con frecuencia a las cláusulas competenciales horizontales del Estado. La respuesta andaluza frente a esta involución del Estado autonómico sería la de oponerse a ella, defendiendo y reivindicando, una vez más, sus competencias frente al Gobierno[39].

La mencionada política involucionista del Gobierno central generó una importante tensión con ciertos nacionalismos periféricos. En el País Vasco, ese malestar se acabaría manifestando con la adopción del denominado Plan Ibarretxe, que anunciaría el Lehendakari vasco en 2001, que aprobaría después el Parlamento vasco en 2004, y que rechazaría finalmente el Congreso de los Diputados en febrero de 2005. Aunque se trataba formalmente de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de 1979, su previsión de que el País Vasco permaneciese en España, pero sin que se aplicase plenamente allí la Constitución, iba mucho más allá de una reforma estatutaria, y superaba a todas luces el modelo constitucional.

En Cataluña, ya a finales de los años noventa, algunos actores políticos (no sólo nacionalistas) habían intercambiado pareceres sobre la reforma del Estatuto de 1979. La iniciativa hacia esa reforma tomaría forma en el año

38 Andalucía resultó perjudicada económicamente al no incorporarse al nuevo modelo, pues no se actualizó su censo para determinar la financiación procedente del Estado, habiéndose producido un aumento poblacional de medio millón de personas en la Comunidad. Se sigue aquí la explicación de BALAGUER CALLEJÓN, F. “Desarrollo constitucional ...”, *op. cit.*, p. 16.

39 BALAGUER CALLEJÓN, F. “Desarrollo constitucional...”, *op. cit.*, p. 16.

2000, en el contexto de las mencionadas reacciones frente a la política recentralizadora del Gobierno de la nación, aunque la elaboración parlamentaria del nuevo Estatuto no comenzaría hasta 2004, y no finalizaría hasta mayo de 2006. Fue, como es sabido, un proceso controvertido que generó importantes problemas políticos y jurídicos, que abrió profundas brechas sociales y que tuvo efectos que se extendieron ampliamente en el espacio (más allá del ámbito autonómico) y en el tiempo (desde el recurso interpuesto contra el Estatuto ante el Tribunal Constitucional, pasando por el *procés*, y, en parte, hasta la actualidad). No es esto último, sin embargo, lo que interesa a estas páginas, sino el hecho de que otras comunidades autónomas, siguiendo la estela de la reforma del Estatuto catalán, iniciarían sus propios procesos de reformas estatutarias[40], y también el hecho de que la identidad va a ocupar un papel clave en los Estatutos resultantes. Así fue, sin duda, en el caso del Estatuto de Autonomía para Andalucía del año 2007.

III.2. La identidad en el Estatuto de Autonomía para Andalucía del año 2007

El profesor Tudela Aranda, en un artículo dedicado a la identidad en el proceso de reformas estatutarias llevadas a cabo a mediados de los años 2000, destaca el hecho de que todas esas reformas parten de una premisa ideológica indiscutida: la de que la profundización en la descentralización política es un bien inobjetable. El bienestar que trajo consigo el sistema democrático se asociaría a la descentralización a través de la que se articuló el Estado en 1978. Por ello, "la premisa es que cuanta más autonomía mejor. Cuanta más autonomía, más democracia, más Estado social, en resumen, más calidad de vida para los ciudadanos" [41].

Partiendo de esta premisa ideológica, continúa el autor, lo lógico sería que los redactores de los nuevos estatutos hubiesen invocado, como "nervio

40 Conviene recordar, no obstante, que el Estatuto cuya reforma acabó aprobándose en primer lugar fue el de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana).

41 Partiendo de tal premisa, añade el autor, es fácil comprender tanto la puesta en marcha de las reformas estatutarias en comunidades sin problemas de nacionalismos como el hecho de que no se llevase a cabo un juicio sobre la oportunidad de las reformas.

del discurso ideológico" de la letra estatutaria, el propio principio democrático. Así, los estatutos, sus reformas en este caso, obedecerían a la voluntad de los ciudadanos en relación con el autogobierno de su comunidad, cuyo desarrollo dependerá, en gran parte, de su nivel de autonomía. Sin embargo, los legisladores autonómicos no apoyarían su discurso en este argumento, sino que optarían, mayoritariamente, "por buscar la afirmación de su autonomía y la necesidad de la reforma en la identidad. Y, en íntima conexión con aquella, en la Historia. Los nuevos Estatutos apelan a la Historia y llaman a su puerta para legitimar la decisión política de reforzar la autonomía"[42]. Esta reivindicación de la Historia y de la identidad se encuentra, antes que en ningún otro, en el Estatuto catalán. Y parece lógico pensar que las demás comunidades, al abordar sus reformas estatutarias, se contagiaron de la "obsesión identitaria", como señala Tudela, por asociar la profundización en la identidad con la profundización en el autogobierno.

El problema —indica el autor— es la forma en la que los estatutos invocan el pasado propio y, sobre todo, el modo en que plasman su identidad. Las *Historias* de estos territorios, según sus estatutos reformados, son relatos amables sobre pueblos que de forma unitaria y continua han buscado la paz y la libertad a lo largo del tiempo; relatos que, además de hacer lecturas idílicas del pasado, orillan, salvo excepciones, la parte común de su Historia como pueblos de una nación, la relativa a la Historia de esos territorios en España. Esa Historia propia es, en los estatutos, la expresión más señera de la identidad. Una identidad colectiva de esos pueblos, que siempre habrían defendido sus valores comunes y demandado su autogobierno, el cual sería prácticamente una exigencia naturalmente derivada de esa identidad. Así entendida, la identidad se convertiría en los nuevos estatutos en una cuestión clave, reconociéndose incluso como un derecho en algunos de ellos. Consecuentemente, se suscitan dudas sobre eventuales problemas relacionados con ella —que se abordan en el trabajo citado— habida cuenta del espacio que ocupa en los textos estatutarios[43].

---

42 TUDELA ARANDA, J. "El camino perdido. La identidad en el proceso de reformas estatutarias", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 33, 2008, p. 111.

43 Tudela se pregunta hasta dónde puede llegar el poder público en la construcción o fortalecimiento de esa identidad, y manifiesta su preocupación por el hecho de que los estatutos permiten el salto desde la identidad hacia la construcción de la comunidad nacional, sin que pueda preverse en qué sentido se avanzará (TUDELA ARANDA, J. "El camino perdido...", *op. cit.*, respectivamente, pp. 123 y 134).

Estas afirmaciones del profesor Tudela Aranda sobre la identidad en los estatutos tras sus reformas se confirman sólo en parte en el caso del Estatuto andaluz de 2007. Desde luego, el Estatuto se encuentra, como se ha visto, entre los que hacen una fuerte reivindicación del pasado de un pueblo, el andaluz en este caso. Y, hasta cierto punto, el texto también hace un relato idílico de la Historia de Andalucía: se refiere a un pasado en el que las múltiples civilizaciones que han confluido en el territorio andaluz durante siglos se habrían expresado a lo largo del tiempo sobre una unidad de fondo, perfilándose una personalidad andaluza construida sobre valores universales; alude al "ingente esfuerzo y sacrificio de innumerables generaciones de andaluces y andaluzas a lo largo de los tiempos", y al "vasto cimiento de civilización que Andalucía puede y debe aportar a la sociedad contemporánea, sobre la base de los principios irrenunciables de igualdad, democracia y convivencia pacífica y justa"; y ensalza con algo de exceso algunos acontecimientos relacionados con el andalucismo y sus reivindicaciones durante los últimos decenios del siglo XIX y los primeros del XX, cuyo —en realidad— modesto alcance ya ha sido comentado.

Por tanto, el texto expone una suerte de pasado épico del pueblo andaluz como soporte de una fuerte identidad para justificar la reforma estatutaria y la demanda de mayor autogobierno, en la línea de lo que hacen los redactores de los nuevos estatutos; pero, además, el legislador andaluz invoca también el que puede considerarse el argumento que, según se expuso arriba, sería más lógico: la voluntad de los andaluces sobre su autogobierno: en la reciente etapa democrática, señala el Preámbulo, "es cuando Andalucía expresa con más fuerza su identidad como pueblo a través de la lucha por la autonomía plena". Es más, eleva la legitimidad única de su autonomía, expresada por los andaluces por vía de referéndum el 28 de febrero de 1980, a la condición de rasgo de la propia identidad: "Andalucía ha sido la única Comunidad que ha tenido una fuente de legitimidad específica en su vía de acceso a la autonomía, expresada en las urnas mediante referéndum, lo que le otorga una identidad propia".

La identidad se reivindica tenazmente en el Estatuto andaluz. Esencialmente en el Preámbulo, como evidencia la frase recién citada, o esta otra con la que el mismo se inicia: "Andalucía, a lo largo de su Historia, ha forjado una robusta y sólida identidad que le confiere un carácter singular como pueblo"; pero también a lo largo del articulado, como en el precepto dedicado a los andaluces y andaluzas en el exterior, el sexto, que dispone que las comunidades andaluzas en el exterior "podrán solicitar el reconocimiento de la identidad andaluza, con los efectos que dispongan las leyes"; en el artículo décimo, que establece entre los objetivos básicos de

la Comunidad Autónoma "el afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza a través del conocimiento investigación y difusión del patrimonio histórico, antropológico y lingüístico"; o, finalmente, en el artículo décimo primero, que se refiere a la promoción de los valores democráticos y ciudadanos, y según el cual: "los poderes públicos de Andalucía promoverán el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena, fundamentada en los valores constitucionales y en los principios y objetivos establecidos en este Estatuto como señas de identidad propias de la Comunidad Autónoma. Con esta finalidad se adoptarán las medidas precisas para la enseñanza y el conocimiento de la Constitución y el Estatuto de Autonomía".

Pues bien, a pesar de la relevancia que se atribuye a la identidad en el texto andaluz, cabe destacar que no se la reconoce como un derecho, algo que sí hicieron, como se ha apuntado, otros legisladores autonómicos al reformar sus estatutos. El texto catalán, por ejemplo, dispone en su artículo cuarto, dedicado los derechos y principios rectores, que los poderes públicos de Cataluña "deben reconocer el derecho de los pueblos a conservar y desarrollar su identidad". Por su parte, el Estatuto de las Islas Baleares, en su artículo décimo octavo, se refiere, entre otros, a los derechos en relación con la identidad del pueblo de las Islas, y en su apartado tercero establece que sus poderes públicos "velarán por la protección y la defensa de la identidad (y los valores e intereses) del pueblo de las Islas Baleares". Que la identidad sea reconocida como un derecho de rango estatutario no es un asunto menor. Atribuirle esa naturaleza jurídica plantea una serie de interrogantes tales como hasta dónde alcanza el deber que se genera sobre los poderes públicos para que ese derecho a la identidad (colectiva) sea efectivo, cómo se articula adecuadamente (el desarrollo del contenido de ese derecho), o quiénes pueden exigir su satisfacción.

Reconocerla como un derecho es, por lo demás, una forma de revestir de la máxima importancia la identidad de ese pueblo, algo que hacen todos los estatutos con sus reformas, de una u otra manera, para justificar la profundización en el autogobierno. En esta dirección va, sin duda, la definición de la comunidad como una "nacionalidad histórica", que se encuentra en diversos estatutos en sus versiones actuales, y que no se encontraba en las primigenias[44]. Tal el caso de Andalucía, cuyo Estatuto de 2007, a diferencia de lo que hacía en su

44 El de la Comunidad valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana), el de las Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares), o el de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón).

versión de 1981[45], define a la Comunidad como nacionalidad histórica en su artículo primero. El Preámbulo del texto andaluz alude también a la noción de "realidad nacional". La reivindicación de la identidad, la autoproclamación de Andalucía como nacionalidad histórica, o la inclusión de esta expresión "realidad nacional" son también, más allá de su sentido y alcance reales, fórmulas que expresan la voluntad del legislador autonómico de asegurar a la Comunidad una posición similar, cuando menos, a la de las demás.

Otro aspecto a destacar del texto andaluz es el hecho de que la fuerte reivindicación de la identidad andaluza se entiende, y así se manifiesta, en el seno de la pertenencia al Estado español dentro del que se integra, a diferencia de lo que —como se ha apuntado— hacen otros estatutos con sus reformas, que obvian deliberadamente el pasado conjunto, la identidad común, y el contexto estatal en general[46]. En el Preámbulo del texto andaluz se proclama la robusta y sólida identidad propia de Andalucía, que le confiere un carácter singular como pueblo; pero su valioso patrimonio social y cultural, según se afirma inmediatamente, "es parte esencial de España en la que los andaluces y andaluzas nos reconocemos, compartiendo un mismo proyecto basado en los valores de justicia, libertad y seguridad, consagrados en la Constitución de 1978, baluarte de los derechos y libertades de todos los pueblos de España". Hay otras muchas expresiones que dejan claro que la identidad andaluza se comprende sólo en el contexto de la nación española, con la que Andalucía comparte Historia e identidad, y que la Comunidad únicamente se explica en el contexto del sistema constitucional español. Así, en el Preámbulo, al hacer referencia a la legitimidad única de su acceso a la autonomía, expresada mediante referéndum, se añade que la misma le otorga "una identidad propia y una posición incontestable en la configuración territorial del Estado". Más adelante se afirma que "en 1978 los andaluces dieron un amplio respaldo al consenso constitucional", y que "hoy, la Constitución, en su artículo 2, reconoce a Andalucía como una nacionalidad en el marco de la unidad indisoluble

45 El Estatuto de 1981 hablaba de nacionalidad, pero no histórica. Señalaba en su artículo primero que "Andalucía, como expresión de su identidad histórica y en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad, se constituye en Comunidad Autónoma, en el marco de la unidad indisoluble de la nación española, patria común indivisible de todos los españoles".

46 Tudela señala la fuerza centrífuga de este tipo de discursos identitarios introducidos en algunos Estatutos, TUDELA ARANDA, J. "El camino perdido...", *op. cit.,* p. 137.

de la nación española"[47]. En el Estatuto andaluz, por tanto, la identidad propia va de la mano de la española, lo que indudablemente conecta con la forma en que se percibía la identidad en el andalucismo de Blas Infante, al que el Estatuto puede asociarse tanto por su carácter integrador como universalizante. La personalidad andaluza, a la que se refiere el Estatuto de 2007, estaría construida "sobre valores universales, nunca excluyentes".

Un último aspecto especialmente destacable de la cuestión identitaria en el Estatuto andaluz de 2007 es el de la demanda de la igualdad de estatus, que ya se ha apuntado con anterioridad. Cuando hubo de configurarse el mapa autonómico, los andaluces eran muy conscientes de su situación de subdesarrollo socioeconómico. Como ya se expuso, el deseo de superar esa realidad fue lo que realmente empujó al pueblo a demandar de forma enérgica y generalizada la autonomía por la vía del artículo 151 CE. El Estatuto de 1981 proclamaba en su artículo primero que aspiraba a "hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los andaluces, en el marco de igualdad y solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España". Y su Disposición Adicional Segunda evidenciaba hasta qué nivel se tenía conciencia de esa situación inicial de la que partía Andalucía en los albores del Estado democrático, previendo medidas para paliar desde un principio el efecto de esas circunstancias adversas en el ejercicio de su autogobierno[48].

En el Estatuto de 2007 no sólo se mantiene esa demanda de igualdad de estatus, sino que la misma se proclama con más fuerza. En su Preámbulo menciona el principio de igualdad entre otros irrenunciables; más adelante señala que aspira a ser un Estatuto para el siglo XXI, un instrumento jurídico que impulse la igualdad (entre otros objetivos); y, en el primer precepto del

47 También en el propio articulado se reitera que "Andalucía, como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que reconoce la Constitución, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución" (art. 1.1).

No está de más llamar la atención sobre la mención a la Unión Europea (a sus valores, objetivos, y a los derechos de los ciudadanos europeos) efectuada por el apartado cuarto de este artículo primero, algo que, sorprendentemente, se olvidó incluir en otros estatutos al reformarlos.

48 La Disposición Adicional Segunda, parcialmente recogida en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de 2007, establecía en su primer apartado que:

> Dadas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo.

articulado, parecido al de la versión primigenia del Estatuto, "propugna como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político para todos los andaluces, en un marco de igualdad y solidaridad con las demás Comunidades Autónomas de España"[49].

Interesa, sobre todo, el párrafo del Preámbulo en el que el Estatuto aclara que "partimos de un principio básico, el que planteó Andalucía hace 25 años y que mantiene plenamente su vigencia: Igualdad no significa uniformidad". Esto concuerda con la reivindicación de la identidad andaluza y del carácter singular que el Estatuto ha hecho de la propia Andalucía. Pero el hecho de señalar que identidad e igualdad tienen cabida conjuntamente se hace "de cara a otras identidades", sobre todo las de las comunidades que tengan reconocidos hechos diferenciales (y singularidades). Como a continuación señala:

> En España existen singularidades y hechos diferenciales. Andalucía los respeta y reconoce sin duda alguna. Pero, con la misma rotundidad, no puede consentir que esas diferencias sirvan como excusas para alcanzar determinados privilegios. Andalucía respeta y respetará la diversidad pero no permitirá la desigualdad.

Así pues, el Estatuto andaluz de 2007 incluye expresamente la mención a los "hechos diferenciales" pero no para reivindicarlos, sino para exigir la igualdad entre las comunidades que los tienen y las que no, reclamando de esta forma su condición de Comunidad defensora de la igualdad de estatus entre comunidades, como afirma el profesor Balaguer[50]. La defensa frente a la desigualdad, la demanda de la igualdad de estatus entre comunidades, se consolida de esta manera como un rasgo identitario de la Comunidad andaluza.

La posición de Andalucía en los años posteriores no ha variado. La Comunidad ha seguido reivindicando un trato igualitario al de las demás, elevando la voz frente al Gobierno central cuando ha estimado que, por los motivos que sea, dicho trato no se ha dispensado. Tampoco parece que esa postura de la Comunidad andaluza en el Estado autonómico vaya a cambiar en el futuro. Muy al contrario, algunas medidas adoptadas en los últimos años por el Gobierno central del PSOE en relación con Cataluña, y la abrumadora mayoría de gobiernos autonómicos del Partido Popular, han dado

---

49 Con su reforma, el Estatuto andaluz amplía sus competencias principalmente para aquilatar los aspectos que habían caracterizado las políticas de la Comunidad desde sus orígenes, políticas públicas de un evidente carácter social.

50 BALAGUER CALLEJÓN, F. "Desarrollo constitucional...", *op. cit.*, p. 20.

lugar a que se haya generalizado esa actitud crítica frente a lo que se considera un trato privilegiado a una comunidad frente a las demás. El reciente pacto para la reforma de la financiación de Cataluña ha generado críticas incluso de gobiernos autonómicos del propio PSOE.

Conviene hacer, a modo de conclusión, una reflexión sobre las dificultades surgidas en torno a la organización territorial del Estado. Los problemas, ya se ha dicho, derivan fundamentalmente de la indeterminación del texto constitucional en esta materia. El profesor Cruz Villalón utilizó tempranamente una expresión que hizo fortuna para referirse a esa indeterminación, afirmando que la Constitución había "operado una desconstitucionalización de la estructura del Estado"[51]. Ésta es, desde luego, una premisa casi indiscutida de la que se parte cuando se aborda el asunto del modelo territorial en la Constitución[52]. Aunque la creencia de los propios constituyentes y la previsión del Gobierno de la época sobre lo que iba a suceder con la configuración territorial del Estado eran otras, la Constitución no impedía que todo el territorio del Estado se configurara íntegramente en comunidades autónomas y que con el tiempo todas ellas tuvieran (prácticamente, y con las singularidades constitucionalmente reconocidas) el máximo nivel de competencias, y así sucedió. La solución lógica, propuesta por F. Balaguer[53], para evitar los problemas derivados de la tensión entre igualdad y asimetría, que han condicionado desde siempre las políticas del gobierno central de turno en tiempos de mayorías exiguas, pasaría por la constitucionalización íntegra de la ordenación territorial del Estado, siempre que, además, la autonomía de las comunidades se reconozca sobre la base del principio de igualdad (respetando, claro, equilibradamente, las singularidades propias de cada comunidad).

---

51 CRUZ VILLALÓN, P. "La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, pp. 53-63.

52 Resulta interesante, no obstante, la posición contraria (que jugaba, claro, con la ventaja de haber sido escrita décadas después) de P. Clavero, que defiende que la indeterminación no es tanta, pues existen suficientes pistas en la Constitución para distinguir cuáles son nacionalidades (las históricas) y cuáles regiones (las demás) y para identificar las comunidades del artículo 151 con las primeras y las del 143 con las segundas; Clavero sostiene que "no hay en toda ella [la Constitución] base alguna, por mucho que se la escudriñe, para un régimen homogéneo de autonomías territoriales": CLAVERO SALVADOR, B. "Nacionalidades y regiones para la Constitución", *Asociación para el Diálogo*, 2017, p. 3. En línea: https://asociacionparaeldialogo.es/wp-content/uploads/2024/12/BClavero-NacionalidadesRegiones.pdf

53 BALAGUER CALLEJÓN, F. "Desarrollo constitucional...", *op. cit.*, p. 6.

IV. Bibliografía

AJA FERNÁNDEZ, E. "La consolidación del Estado autonómico", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, ISSN 1136-3339, núm. 15, 2004, pp. 393-410.

ALZAGA VILLAAMIL, O., y ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, I. *Derecho político español según la Constitución de 1978. Tomo I* (7ª edición), Marcial Pons, Madrid, 2021.

ARAGÓN REYES, M. "La construcción del Estado Autonómico", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió* Ceriol *núm. 54-55,* 2006, pp. 75-95.

BALAGUER CALLEJÓN, F. "Desarrollo constitucional y respuesta andaluza en la construcción del Estado autonómico", en AA.VV.: *Jornadas Evolución del Estado Autónomico: La autonomía aragonesa treinta años después,* Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2012, pp. 1-26.

CLAVERO ARÉVALO, M. *El ser andaluz*, Ibérico Europea de Ediciones, Madrid, 1984.

CLAVERO SALVADOR, B. "Nacionalidades y regiones para la Constitución", *Asociación para el Diálogo*, 2017, en línea: https://asociacionparaeldialogo.es/wp-content/uploads/2024/12/BClavero-NacionalidadesRegiones.pdf (fecha de última consulta: 15 de julio de 2025).

CRUZ VILLALÓN, P. "La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, pp. 53-63.

DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. *Andalucía ayer y hoy*, Planeta, Barcelona, 1983.

CARRANZA GALAICO, G. *La lealtad federal en el sistema autonómico español*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2022.

INFANTE PÉREZ, B. *El ideal andaluz,* Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, (1915) 2010.

LOZANO GÓMEZ, F. "Estudio", en LOZANO GÓMEZ, F. (Ed. lit.). *Historia general de Andalucía de Joaquín Guichot y Parody*, Dickynson, Madrid, 2017.

MORENO NAVARRO, I. "La cultura andaluza en el comienzo del tercer milenio: balance y perspectivas", *Revista de Estudios Regionales,* núm. 63, 2002.

ORTEGA SANTIAGO, C., "¿Qué es España como nación de nacionalidades y regiones? Asimetría y hechos diferenciales", *Civitas Europa,* núm. 42, 2019, pp. 221-237.

PÉREZ TRUJILLANO, R. "La Constitución andaluza de 1883. Motor del Andalucismo Histórico", *Andalucía en la Historia*, núm. 80, 2023, pp. 64-67.

RIAZA PÉREZ, F. *Crítica de la identidad andaluza*, Instituto de Desarrollo Regional, Granada, 1982.

RUIZ ROBLEDO, A. "Símbolos, art. 3", en CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M., (Dirs.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp.73-81.

— "Preámbulo", en CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M., (Dirs.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp.15-32.

— "Una mirada casi herética al andalucismo histórico", *Revista de estudios regionales,* núm. 27, 1990, pp. 137-157.

RUIZ ROMERO, M. "Los símbolos institucionales de Andalucía (1918-1982) de la marginalidad al pleno reconocimiento institucional", en RODRÍGUEZ PATRÓN, A. (Coord.). *Tendencias actuales en las relaciones públicas,* Asociación de Investigadores en Relaciones Públicas, Sevilla, 2007, pp. 683-701.

SOTO FERNÁNDEZ, D., INFANTE AMATE, J., VILLA GIL-BERMEJO, I., y JAÉN MILLA, S. *La identidad andaluza como identidad cívica durante la construcción de la autonomía (1975-1982),* Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2015.

TUDELA ARANDA, J. "El camino perdido. La identidad en el proceso de reformas estatutarias", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 33, 2008, pp. 107-142.

La cuestión identitaria en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias: el desconcierto paradojal

José Manuel Pérez Fernández

Profesor Titular del Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo
Letrado (Servicios Especiales)
Junta General del Principado de Asturias

Sumario

I. Introducción: la paradoja de la identidad asturiana

II. El despertar de la cuestión identitaria durante la transición y la ruptura con el regionalismo histórico

II.1. Breve referencia al regionalismo histórico

III.2. El resurgir del asturianismo cultural y político: "Bable a la escuela. Autonomía rexonal", o una cuestión de izquierdas

III. La etapa preautonómica y la elaboración del Estatuto de Autonomía: la economía como hecho diferencial asturiano o el triunfo del establishment (1977-1983)

III.1. La etapa preautonómica del Consejo Regional de Asturias: la prevalencia de la singularidad económica

III.2. El tratamiento de lo identitario en el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía y su plasmación en el texto aprobado

III.2.1. Enunciado constitutivo y denominación de la Comunidad Autónoma

III.2.2. La renuncia a la cooficialidad de la lengua asturiana

IV. Autonomía e identidad asturiana: la necesidad de pensar qué queremos ser (1983-2025)

IV.1. A vueltas con la identidad: cómo nos definimos, cómo tutelamos nuestras lenguas

IV.2. A modo de conclusión: una autonomía a la búsqueda del alma

V. Bibliografía

I. Introducción: la paradoja de la identidad asturiana

El modelo descentralizado de organización territorial instaurado en España, tras la Constitución de 1978, ha contribuido a la expansión de los nacionalismos periféricos y de los movimientos regionalistas en la práctica totalidad de las comunidades autónomas, tanto de los que tenían un cierto arraigo histórico como de los de nuevo cuño, surgidos al socaire del estado autonómico. Movimientos que presentan diferencias notables, entre otros factores, por el nivel de intensidad con el que se defiende y promueve la identidad regional o nacional.[1] Dentro de este magma reivindicativo de la identidad propia, el caso de Asturias genera, cuando menos, cierto desconcierto paradojal.

La personalidad histórica de Asturias es unánimemente reconocida, referenciada a través de una serie de acontecimientos y personajes históricos o simbólicos, reales o ficticios (los astures y su lucha contra Roma, años 29 a 19 a.C.; Pelayo, Covadonga y el reino astur, siglo VIII; Gonzalo Peláez y sus rebeliones contra Alfonso VII, siglo XII; la creación del Principado de Asturias, siglo XIV, y de la Junta General, siglo XV; la Junta Suprema y la guerra contra Napoleón, siglo XIX; la revolución de octubre de 1934 o el Consejo Soberano de Asturias y León de 1937) que sirven de sostén al «*excepcionalismo asturiano*», expresado en el *mito-paraguas de la independencia* definido por Guardado sobre la base de tres elementos: la lucha por su soberanía y libertad frente al invasor u opresor; la capacidad de transmitir legitimidad y contagiar su ejemplo pionero a otros pueblos, territorios o colectivos; y la territorialidad, entendida como espacio geográfico mítico y per-

1 En este sentido, véase RODRÍGUEZ BUZNEGO, O. “Estudio preliminar”, en DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS, P. *Asturias. Textos para la Autonomía*, KRK, Oviedo, 2024, pp. 39-40.

fectamente delimitado —«*Asturias, paraíso natural*»—.[2] Afirmaba Pedro de Silva, el que fuera primer presidente autonómico elegido democráticamente, que Asturias goza de una «personalidad colectiva indiscutible», integrada por una serie de elementos objetivos y subjetivos *objetivados*; elementos entre los que cabe destacar, por una parte, el ser «una entidad histórica diferenciada, patente en el hecho mismo de que durante diez siglos fuese reconocida como tal, siquiera el rango autonómico haya variado en función del diverso vigor centrípeto del Estado central», lo que se ha traducido en que «la regionalidad asturiana siempre ha tenido un reconocimiento político», y, por otra parte, la existencia de una lengua propia, cuestión esta que ya advierte no está exenta de polémica y que será, con el paso del tiempo, uno de los ejes sobre el que pivote gran parte de las reivindicaciones identitarias surgidas con el proceso autonómico.[3]

Las distintas ideologías que, a lo largo de la historia, lucharán por ser hegemónicas en Asturias recurrirán a argumentos discursivos antagónicos para controlar, neutralizar o modificar la interpretación del mito referencial y con ello definir o redefinir su papel como sujeto político: Asturias como elemento argumental central, o Asturias al servicio del proyecto de España como sujeto principal.[4] Es, por ello, que frente al reconocimiento sin fisuras de la personalidad histórica de Asturias, las discrepancias surgen al enjuiciar

2 La construcción del mito de la independencia asturiana y su análisis se desarrolla en el imprescindible ensayo de GUARDADO, D. *Nunca vencida. Una historia de la idea d'Asturies*, La Fabriquina, 2023, p. 23.

3 Véase DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS, P. *El regionalismo asturiano*, Ayalga, Gijón, 1976, pp. 50-59. Junto a la entidad histórica diferenciada y la lengua, de Silva cita la caracterización geográfica, la peculiaridad económica y cultural, y el carácter o «modo de ser» asturiano; elementos todos ellos que, en su conjunto, se han consolidado por efecto de la permanencia de Asturias como entidad administrativa y la acentuación de la singularidad económica —auge y caída de la empresa pública—, lo que llevó a denominar a Asturias como «Inilandia».

4 Como acertadamente explica GUARDADO (2023): pp. 24 y 25, en el siglo XIX hay dos grandes líneas discursivas construidas sobre la base del mismo mito de la independencia: por un lado, la relacionada con las políticas federalistas y autonomistas, que toman a Asturias como elemento central y que argumenta que los asturianos estarían a lo largo de la historia defendiendo su identidad, independencia y territorio, sirviendo con ello de ejemplo a otros pueblos; por otro lado, la ligada a las políticas unitarias y centralistas, que sitúan a España como centro de la interpretación, defendiendo que Asturias y la sucesión de acontecimientos en los que se concreta su lucha por la independencia, son parte fundamental del proyecto secular de construcción de una nación española unitaria. A estas dos visiones, se sumará a principios del siglo XX la visión de Asturias como cabecera de la revolución proletaria y el internacionalismo.

o valorar cuál es la intensidad de la conciencia de identidad regional o nacional del pueblo asturiano y de su voluntad o vocación autonomista.

En relación con la conciencia de identidad regional (o nacional), entendida como la autopercepción individual y/o colectiva de pertenencia a una realidad territorial con personalidad propia y diferenciada, o como «autoconstatación de la diferencialidad»,[5] se puede afirmar que existe un mínimo consenso en admitir su existencia en el caso de Asturias para, a continuación, sostener que se trata de una conciencia difusa, de baja intensidad, no reivindicativa, sin reflejo en movimientos organizados con relevancia política. Las discrepancias surgen, nuevamente, a la hora de precisar cuáles son los elementos sobre los que ha de pivotar la identidad asturiana o cuál es o debe ser su *hecho diferencial*: el histórico-cultural, el socioeconómico, o una combinación de ambos.[6] Una identidad que parece moverse entre el orteguiano «*sentirse, pero no saberse*»,[7] el «*no (querer) ser*» en pos de una

5 DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS (1976): p. 60.

6 En este sentido, desde posturas muy alejadas del reconocimiento identitario, FERNÁNDEZ PÉREZ, B. "Constitución, denominación y sede de la Comunidad Autónoma", en ARCE JANÁRIZ, A. (Coord.) *El Estatuto de Autonomía de Asturias. Estudio Sistemático*, Junta General del Principado de Asturias, 2003, pp. 30-39, reconoce la existencia de un movimiento regionalista político asturiano, si bien «es intermitente y escasamente articulado» (p.31); movimiento que en su dimensión histórica sitúa en la defensa de intereses económicos y subsidiaria y marginalmente en factores culturales (pp. 33-34); y que en la etapa de la transición gira en torno a dos ejes: «uno de naturaleza predominantemente cultural, vinculado con la idea de identidad regional; y otro de orden socioeconómico, que conectaba la reivindicación de autonomía con la necesidad de articular un poder político regional que contribuyera a superar la crisis de la estructura económica tradicional de Asturias» (pp. 37-38). No obstante, más adelante tendremos ocasión de reflejar la postura hipercrítica del autor sobre el regionalismo.

7 La cita de José Ortega y Gasset sobre Asturias es una constante en la bibliografía que se ocupa del tema del regionalismo o nacionalismo astur. En 1915, el filósofo resumía en el artículo «Unas notas de andar y ver: Vaga opinión sobre Asturias», publicado en la revista *España* (núm. 42, pp. 3-4), sus tres sospechas: «no existe en toda España un país donde con mayor pureza e intensidad se den las características de una unidad regional; falta por completo en Asturias la clara conciencia de eso: los asturianos se sienten región, pero no se saben región; España recibirá incalculables beneficios el día que los asturianos adquieran esa clara conciencia regional y actúen sobre España no como asturianos, sino como Asturias»; afirmaciones que no están exentas de un cierto tono paternalista y que en la actualidad difícilmente se podrían sostener. Más osado fue el filósofo madrileño al propugnar años más tarde, en 1932, en un acto político celebrado en Oviedo, un regionalismo de futuro y no de pasado, «no de un pueblo que fue, sino de una región que hay que hacer, en una nación que hay que hacer. Por lo tanto, nada de trajes tradicionales, nada de folklore, nada de bable, nada de Covadonga, nada de gaita, sino una Asturias posible y mejor, una Asturias con programa del porvenir» (discurso publicado íntegramente el diario *Región*, de 12 de abril de 1932, pp. 2 a 4).

visión universalista,[8] y la «*renuncia a ser*» formulada, de forma más novedosa y acertada, por Guardado.[9]

Tampoco existe unanimidad respecto al papel desempeñado por el proceso autonómico en la potenciación o no del sustrato identitario preexistente. Dicho de otro modo, hay opiniones diversas respecto a si la autonomía estrenada en 1982, con la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, ha contribuido a incrementar la conciencia de identidad regional (o nacional) o si, por el contrario, la preexistente identidad regional debería haber operado como premisa necesaria para dar lugar a una nueva conciencia autonómica y si esta se ha desarrollado.[10] Recurriendo de nuevo a las palabras de Pedro de Silva,

8 El «*universalismo*» como esencia de la identidad asturiana surge en la década de los años 30 del pasado siglo XX: las reivindicaciones asturianas no son propias, son universales, no molestan, ni la distraen de su verdadera misión histórica que no es otra que España. Un claro ejemplo de este planteamiento es el discurso ofrecido por el escritor Ramón Pérez de Ayala, miembro de la «*Agrupación al Servicio de la República*» y diputado por Asturias, en el homenaje que se le rendió en su tierra, y que fue publicado en el periódico *Crisol*, de 5 de octubre de 1931; afirmaba el afamado escritor, tirando de los tópicos clásicos, que: «Asturias es la cuna de la Reconquista. Asturias toma la iniciativa en la guerra de la Independencia. Parece como si hubiera una predestinación que hace de Asturias el punto de partida en todas las grandes causas nacionales y, por tanto, universales». Este discurso, que raya nuevamente en el *grandonismo* astur, será sostenido por las élites asturianas, a la derecha y a la izquierda, impregnando y condicionando la realidad política y social hasta nuestros días.

9 Sostiene GUARDADO (2023): pp. 486-487, que «todos los caminos ideológicos que vienen de los discursos de la Restauración, sean los nacional-católicos o los del regeneracionismo liberal y laico, llevan al mismo punto: la misión histórica de Asturias es la *renuncia a ser*, que acaba constituyendo en el siglo XX parte del […] *habitus* de los asturianos y asturianas y que se expresa algunas veces a través de otra formulación que entra dentro de los parámetros del llamado grandonismo: Asturias tiene una identidad tan fuerte que no necesita reafirmarla o darle forma a través de un discurso operativo políticamente» (traducción propia del original en asturiano).

10 En este sentido, son también interesantes las declaraciones realizadas por Rafael Fernández, presidente del Consejo Regional de Asturias (1977-1982) y primer presidente el Principado de Asturias hasta las elecciones autonómicas (1982-1983), en el libro firmado por DE LILLO, J. *Diálogos en Asturias*, Ed. ALSA, 1983: «nuestro regionalismo es claro cuando estamos fuera de nuestra tierra; dentro, la cosa ya es de un localismo feroz», y añade que el sentimiento regional es premisa necesaria para el sentimiento autonómico, «mientras la gente no entienda que la región tiene que ser una unidad perfectamente vertebrada […], no tendremos un concepto claro de lo que debe ser región y no habrá nunca una solidaridad entre los asturianos»; cita extraída de FERNÁNDEZ LLERA, R. "La preautonomía asturiana a modo de ensayo general", en FERNÁNDEZ LLERA, R. (Coord.) *Relatos de la preautonomía: en torno al 40 aniversario del Consejo Regional de Asturias,* RIDEA, Oviedo, 2019, p. 21.

«Asturias no es un producto artificial o puramente racionalista del Estado de las autonomías, sino una realidad histórica, social, cultural, con autoconciencia de sí misma desde hace muchos siglos», y «Asturias como pueblo va a continuar, tenga éxito o no la experiencia autonómica», añadiendo que la única forma de consolidar el autogobierno es demostrando su eficacia, y reconociendo que, en sus inicios, no se podía hablar de la existencia de una conciencia autonómica con plenitud.[11] No obstante, hay quien ve la reivindicación autonómica como una consecuencia de la profunda y arraigada tradición regionalista de Asturias,[12] o atribuye al pueblo asturiano, al menos, una aquiescencia indirecta a dicha reivindicación autonómica.[13]

---

11 Las citas han sido extraídas de la conferencia pronunciada el 1 de abril de 1986, bajo el título "*Asturias, la construcción de una autonomía*", en DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS (2024): pp. 567-570.

12 Según GARCÍA FERNÁNDEZ, J. "Crónica de la descentralización: el panorama descentralizador al acabar 1980 (II)", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 18, 1980, p. 252, «aunque nunca ha llegado a plasmarse en normas de Derecho positivo, Asturias arrastra a lo largo del presente siglo una profunda y arraigada tradición regionalista que rebasa notablemente lo estrictamente cultural, lo que explica que, con el advenimiento del régimen democrático, se pusieran inmediatamente en ebullición las corrientes autonomistas que siempre han estado presentes en la sociedad asturiana. Todo ello desemboca, a su vez, en una crisis económica y social de indudable envergadura en la que la autonomía se atisba ya como única vía de salida».

13 En la interpelación al Gobierno de España, el diputado socialista por Asturias, Luis Gómez Llorente, hacia las siguientes afirmaciones: «Asturias es una región de características históricas, culturales, sociológicas y económicas netamente diferenciadas dentro del conjunto de las nacionalidades y regiones del Estado. Durante la campaña electoral que precedió a las elecciones generales del 15 de junio de 1977, todas las formaciones políticas que concurrieron a las mismas en la citada circunscripción, y que obtuvieron representación en el Parlamento, inscribieron en sus respectivos programas electorales, con unos u otros matices, la aspiración a la autonomía regional. El resultado de dichas elecciones, por tanto, debe ser interpretado como expresión de la aquiescencia del pueblo asturiano en favor de la reivindicación autonomista» (*Boletín Oficial de las Cortes,* núm. 114, de 21 de junio de 1978, pp. 2427-2428). Sobre la conciencia autonomista del pueblo asturiano en los inicios del estado autonómico (periodo 1977-1982), LINZ, J.J. *Obras escogidas, Vol. 2: Nación, Estado y Lengua*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pp. 202, 207, 209 y 2011, si bien presta una atención totalmente residual al caso de Asturias, a la que reconoce, no obstante, una personalidad bien definida, confirma la existencia de una mayoría fluctuante favorable a la autonomía. En esta línea, la *Primera Encuesta Regional*, hecha en 1977, ratifica, en primer lugar, el reconocimiento de la identificación con Asturias por encima de la identificación con España, aunque las dos identidades no se platean, en ningún caso, como excluyentes, y, en segundo lugar, la reivindicación de la autonomía: el 62 % quiere una autonomía uniprovincial y el 59,5 % dice sentirse "ante todo asturianos" frente al 34,2 % que se sienten "españoles ante todo"; datos obtenidos de BAUSKE, B. *Planificación lingüística del asturiano: la normativización y normalización de una pequeña lengua romance en territorio español, desde los puntos de vista lingüístico, literario y político*, VTP Editorial, Xixón, 1998, p. 102.

En todo caso, la conciencia autonómica del pueblo asturiano se ha desarrollado, a lo largo de los años de vida del Estado de las autonomías, con ciertos altibajos, como constatan los trabajos realizados sobre la evolución del sentimiento identitario en la España autonómica.[14] Por una parte, se confirma la identidad dualista, compartida y no excluyente del pueblo asturiano, el llamado «*mestizaje identitario*» que vendría a reforzar el modelo de distribución territorial plasmado en el estado de las autonomías. Por otra parte, se confirma que la conciencia identitaria regional (o nacional) ha experimentado oscilaciones, según los periodos, quizás debido a una combinación de factores externos, compartidos con el resto de las autonomías, ligados a la eficacia en la gestión de situaciones críticas (crisis económicas —la gran recesión 2008-2013—, políticas —el *procés* catalán 2012-2022—, o sociosanitarias —pandemia del Covid-19—), y factores internos, los cuales entroncan con la siempre presente singularidad económica de Asturias y con un modelo de desarrollo autonómico que, preocupado por aquélla, se ha desprovisto de toda reivindicación identitaria, cultural e histórica, siendo el tratamiento recibido por la lengua por parte del *establishment* astur su máxima expresión.[15] Dicho esto, sería injusto

14 Véase HERRANZ DE RAFAEL, G. "El modelo autonómico y nuevas formas de identidad. Antecedentes para un equilibrio futuro", *Papers: revista de sociología,* núm. 79, 2005, pp. 41-42; FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. y LAGO, I. "Gobiernos autonómicos e identidades regionales en España, 1980-2012", *Política y gobierno*, Vol. 22, núm. 2, 2015, p. 302; y TORREGROSA MONTANER, R.J. "Medición y evolución de la identidad nacionalista en España", *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, núm. 33, 2015, pp. 60-66; trabajos que confirma una caída importante en el periodo 1999-2012 de la identificación regional o nacional en Asturias. Sin embargo, el *ElectoPanel* (febrero 2024) sobre el sentimiento identitario en España, publicado, el 24 de mayo de 2025 en *EM-Electomanía* (EP Sentimiento Identitario: España, dividida y diversa – Electomanía), sigue situando al 47,1 % de la población asturiana con un sentimiento más asturiano que español y a un 9% con una identificación exclusivamente asturiana; en contraste, con el 2% que siente solamente español o el 4,9% que se identifica como más español; mientras, el 37 % se siente en el mismo grado asturiano y español.

15 Una visión muy crítica es la expuesta por CÁNDANO, X. *No hay país. Crónica política (y sentimental) de Asturias (1975-2022)*, Ed. Hoja de Lata, Xixón, 2022, pp. 185-186; afirma el autor que «la gran singularidad de la autonomía asturiana es su desarrollo ignorando y despreciando su lengua y su historia […] sus clases dirigentes y sus élites la ignoraron, la invisibilizaron, la escondieron en un armario esperando dejarla definitivamente sin aire y sin vida, exhibiendo incluso su desprecio y a veces un odio indisimulado […]»; y añade que «a la FSA, omnipresente en el poder político en Asturias, y a las derechas, acomodadas en la oposición, siempre les unió una reacción frente a lo que consideran identitario. A los socialistas, hasta hace bien poco, por el internacionalismo del movimiento obrero, por un jacobinismo muy mal entendido y por evitar una competencia política con los nacionalistas, porque

pretender fundamentar un cierto desapego o desencanto autonomista solo en la atribución a la autonomía de un papel fallido de panacea para los graves problemas económicos de Asturias; parafraseando a DE SILVA, la autonomía, a través de su norma fundamental, el Estatuto, «no tiene virtudes taumatúrgicas, no es, en sí [*misma*], solución a ninguno de los problemas de Asturias, sino sólo un nuevo campo de posibilidades».[16] Es, por ello, que completado el armazón competencial de Asturias, en especial, con la asunción de las competencias en materia sanitaria y educativa, no se pueden negar notables éxitos a la gestión autonómica en ambos campos, sin los cuales la sensación *subjetiva* de orfandad o abandono podría ser aún mayor y por más que en la actualidad el modelo implantado comience a dar algunas señales de agotamiento.[17]

El análisis de la cuestión identitaria del pueblo asturiano a lo largo de la existencia de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias exige, en primer lugar, examinar la naturaleza de los movimientos identitarios y autonomistas en la fase de la Transición de la dictadura a la democracia y su singularidad frente un regionalismo histórico abrumadoramente conservador y con un escaso compromiso con la defensa de una identidad propia en lo cultural (1974-1977). En segundo lugar, se abordará el tratamiento de lo identitario durante la etapa preautonómica y el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía (1977-1983). En tercer lugar, tomando como referencia las cuestiones problemáticas heredadas de la Transición, se expondrá la respuesta dada a las mismas a lo largo de los sucesivos gobiernos autonómicos (1983-2025).

---

entendían que cultivar la identidad haría inevitable su aparición, algo que no parece refrendar la realidad de Asturias. Y a los conservadores, porque rechazan toda diferencia o pluralidad, sin más lectura de Asturias que la que viene del nacionalcatolicismo: la cuna de España y de la Reconquista».

16 Cit. extraída del discurso ofrecido el 7 de febrero de 2002 en la Junta General del Principado de Asturias, con motivo del XX Aniversario del Estatuto de Autonomía; discurso recogido en DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS (2024): pp. 785-786.

17 A este respecto, el actual presidente autonómico, ADRIÁN BARBÓN RODRÍGUEZ, afirmaba en la *Presentación* al libro SOSA WAGNER, F. (dir.) *Asturias: 40 años,* Reus Editorial, Madrid, 2021, p. 16, que «el desarrollo alcanzado por nuestro Estado de bienestar —incluidas las redes educativas y sanitarias, envidiables en otras comunidades— sería un imposible sin el Estado autonómico».

II. El despertar de la cuestión identitaria durante la transición y la ruptura con el regionalismo histórico

La Transición de la dictadura a la democracia, iniciada social y culturalmente en la primera mitad de la década de los años 70 del pasado siglo XX, trajo consigo la aparición en Asturias de un regionalismo de talante progresista o de un signo inequívocamente de izquierdas, frente al regionalismo histórico mayoritariamente conservador. Un regionalismo que, atendiendo las singulares circunstancias sociales y económicas de Asturias, no es fruto de una burguesía en retirada —en especial, la vinculada tradicionalmente a los sectores de la minería y la siderurgia—, y que pivota, sin anhelos segregacionistas o excluyentes, sobre lo cultural o identitario y la necesidad transformadora de una economía que da señales de estar sumida en una alarmante crisis.

II.1. Breve referencia al regionalismo histórico

El precedente regionalismo político asturiano, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el estallido de la Guerra Civil en 1936, fue mayoritariamente conservador, si bien, como señala GUARDADO, ello no puede hacernos olvidar que las propuestas más transformadoras y autonomistas, y, por ello, más rompedoras con el régimen de la Restauración, vinieron de la mano de la alianza de sectores republicanos, federales, reformistas y socialistas.[18] Se trata, en todo caso, de propuestas de corte regionalista y autonomista constantes y reiteradas en el tiempo, no meramente anecdóticas;[19] las cuales no van a tener, salvo casos puntuales, éxito en términos electorales, ni se van a plasmar en

18 GUARDADO (2023): p. 287; y sobre la alternativa discursiva autonomista y federalista en el siglo XIX, véanse pp. 185-224.

19 Para un análisis en profundidad de las manifestaciones del regionalismo asturiano durante este periodo, véase URÍA GONZÁLEZ, J. "Ideología y lengua durante el franquismo", *Lletres asturianes,* núm. 18, 1985, pp. 25-40; SAN MARTÍN ANTUÑA, P. *Asturianismu políticu (1790-1936)*, Editorial Trabe, Uviéu, 1998, pp. 145-194; y del mismo autor, "Éxitos y fracasos electorales del Republicanismo Federal Asturiano (1931-1934)", *Cuadernos republicanos*, núm. 39, 1999, pp. 19-34; y *La nación (im)posible. Reflexiones sobre la ideología nacionalista asturiana*, Editorial Trabe, Uviéu, 2006, pp. 59-64; BOYD, C.P. "Covadonga y el regionalismo asturiano", *Ayer,* Vol. 64, núm. 4, 2006, pp. 149-178; RODRÍGUEZ ALONSO, P. "Un estatuto frustrado: autonomismo en Asturias durante la II República", *Alcores: revista de historia contemporánea*, núm. 26, 2022, pp. 121-142; y GUARDADO (2023): 287-324.

exigencias de corte nacionalista, dado que la identidad asturiana se concibe como complementaria o subordinada a la identidad española.[20]

Sin ánimo de exhaustividad, es el caso del regionalismo tradicionalista de Juan Vázquez de Mella,[21] sobre cuyas bases se fundó, con la participación, entre otros, de Álvaro Fernández de Miranda, la *Junta Regionalista del Principado* (1916), marcada por un integrismo político que explica su escasa clientela electoral. Fernández Miranda es, además, coautor, junto con Ceferino Alonso y José González, del opúsculo la «*Doctrina Asturianista*» —conocido como «Catecismo regionalista»— (1918), que expone el programa de autonomía regional y municipal de esta federación derechista, mezcla de foralismo, catolicismo y corporativismo, que postulaba, entre otras cosas, la lucha por la conservación de la lengua regional y la tradición jurídica propia de Asturias. De otro talante, son la *Liga Pro-Asturias*, del conservador Nicanor de las Alas Pumariño (1918), con un programa de acción ajustado a las necesidades de la burguesía asturiana, centrado en la consecución de mayores inversiones por parte del Estado en el desarrollo económico de la región, y alejado de todo rasgo identitario, al que expresamente renuncia

20 En este sentido, destaca la visión hipercrítica manifestada por FERNÁNDEZ PÉREZ (2003): pp. 29-34, autor que se refiere al regionalismo político asturiano con calificativos como "episódico", "intermitente", "escasamente articulado", mero "eco" del regionalismo de otras zonas, de reivindicaciones "tibias" o "provincialista". Esta lectura del regionalismo asturiano resulta especialmente llamativa si tenemos en cuenta que su autor fue uno de los miembros de la Comisión de los 24 y, posteriormente, de los 8 que elaboró el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía, y ocupó, además, los cargos de vicepresidente del gobierno autonómico (1991-1993) y presidente del Consejo Consultivo del Principado de Asturias (2006-2016). Una visión aún más radical del mismo autor se expresa en su trabajo "Regionalismo asturiano: Textos para su historia", *Los Cuadernos del Norte: Revista Cultural de la Caja de Ahorros de Asturias*, núm. 4, 1980, publicado en un momento clave del debate en torno al proceso estatuyente asturiano del que el autor, no olvidemos, es un actor relevante. Su posición queda reflejada en dos afirmaciones introductorias a los textos que a continuación recoge: primera, dichos textos «no prueban que haya habido regionalismo asturiano, al menos entendido, como suele, en forma de "colectividad que exige la restitución de su identidad", o mediante hipótesis sustancialmente similares»; y segunda, la visión del regionalismo astur como «regionalismo enmascarado, regionalismo que oculta su verdadera naturaleza, fantasmagoría» (p. 124). Compartimos las afirmaciones de GUARDADO (2023): p. 462, cuando subraya que «esta narrativa tiene la función de introducir en el lector la percepción de falta de legitimidad histórica, o dicho de otra manera, de presentar al asturianismo moderno como un "invento" sin tradición ni pasado» (traducción propia del original en asturiano).

21 Fragmentos del discurso de Vázquez de Mella en Covadonga, en octubre de 1916, en los que expone su concepción del regionalismo, se pueden ver en FERNÁNDEZ PÉREZ (1980): p. 126.

(sea la lengua, sean los fueros), salvo para vivirlo en la intimidad;[22] el *Centro Democrático Regionalista*, del reformista José Manuel Pedregal (1919), si bien no fue precisamente el reformismo asturiano un adalid del regionalismo político;[23] o la *Junta Asturiana de Fomento y Defensa de Intereses Regionales* (1923), vinculada a la protección de los intereses de la industria hullera. Junto a este regionalismo conservador, se desarrolla a finales de 1916 una nueva vía autonomista, basada en un programa de democratización, descentralización y reformas sociales, articulado en torno a representantes del reformismo, republicanismo y socialismo de los municipios mineros asturianos.

El apogeo de estas formaciones políticas regionalistas durante el primer cuarto del siglo XX tuvo su traducción en la formulación de una serie de anteproyectos y proyectos en demanda de autonomía; tales como la petición genérica de autonomía realizada por la Diputación Provincial y concretada en el documento *Bases para la autonomía asturiana*, aprobado por unanimidad por el pleno el 18 de diciembre de 1918 (reiterada en tiempos de la dictadura de Primo de Rivera, años 1923 y 1924); o los diversos proyectos para un estatuto de autonomía municipal y regional elaborados por los ayuntamientos de Gijón, Avilés, Langreo, Mieres y Laviana a primeros de 1919, desde una perspectiva izquierdista y federalista.[24]

El debate autonomista también estuvo presente, con intensidad desigual, en Asturias durante todo el periodo republicano, impulsado por sectores concretos del federalismo, el regionalismo y el asturianismo cultural,[25] pero fue un debate condicionado por dos elementos que nos ayudan a comprender su nulo éxito: por un lado, si bien la práctica totalidad de las fuerzas políticas defendían públicamente la autonomía —*administrativa,* alejada de toda exigencia identitaria—, en realidad para casi nadie constituía una prioridad —buena muestra es la composición de la comisión a la que se encargó la redacción del proyecto de estatuto, una comisión sin autonomistas—;[26] y, por otro lado, el

22 Las bases de la Liga Pro-Asturias se pueden ver en FERNÁNDEZ PÉREZ (1980): pp. 129-130.

23 Como afirmó Melquiades Álvarez, líder del Partido Reformista, «resucitar en Asturias un regionalismo político, es pretender resucitar un cadáver»; el discurso se puede consultar en FERNÁNDEZ PÉREZ (1980): pp. 127-128.

24 Los textos de algunos de estos proyectos se pueden ver en FERNÁNDEZ PÉREZ (1980): pp. 130-140.

25 Véase RODRÍGUEZ ALONSO (2022): pp. 141-142.

26 El 10 de noviembre de 1931, la Diputación provincial de Asturias, presidida por Ramón González Peña, hombre fuerte del PSOE asturiano y ex dirigente del Sindicato Obrero

estallido revolucionario de octubre de 1934 y sus efectos, postergó aún más el debate autonómico, retomado, ya de forma inútil, poco antes del inicio de la guerra civil. A este periodo corresponde el anteproyecto de «*Bases para el Estatuto regional de Asturias*» de 1932, obra personal del profesor Sabino Álvarez Gendín, definido por «el principio de autonomía administrativa, consistente en una amplia descentralización, con facultades de darse normas para su organización, en los servicios públicos que afecten a la *Región* asturiana» y por el rechazo a establecer la cooficialidad del idioma regional.[27]

Durante la larga dictadura franquista, la identidad asturiana quedó *diluida* en su contribución a la construcción de la nación española, y reducida al mantenimiento de ciertos particularismos y elementos de naturaleza folclórica,[28] incluida, sorprendentemente, la lengua.[29]

Minero, creaba una comisión formada por el también socialista Teodomiro Menéndez y tres intelectuales republicanos: el escritor Ramón Pérez de Ayala, y los juristas Manuel Rico Avello y José Buylla, a los que se uniría el historiador y filólogo Ramón Menéndez Pidal.

27 ÁLVAREZ GENDÍN, S. *Regionalismo. Estudio general. El problema de Asturias,* Oviedo, 1932, p. 88, y en relación con la cuestión lingüística afirma: «Nosotros, en el anteproyecto de Estatuto regional de Asturias, no establecemos cooficialidad de idiomas, pues reconocemos que el bable es un romance rezagado que no se habla sino entre la gente del campo; sin embargo, no deja de tener formas idiomáticas más características que muchas catalanas. No es de buen tono —como no sea expresándose humorísticamente— sustituir las palabras españolas por las de nuestro dialecto, si bien se utiliza en conversación familiar algún modismo o giro dialectal» (p. 19).

28 Sobre el folclorismo del régimen franquista, afirma ZIMMERMAN, P. W. "Cuando otra Asturias parecía posible: regionalismo y la izquierda heterodoxa en la Transición", *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 17, 2018, p. 157, que «era una forma del regionalismo domesticada y subordinada por completo a la identidad nacional. Importantemente, el discurso oficial del régimen franquista quitaba los rasgos identitarios de las culturas periféricas del mundo moderno y público, asociándolos exclusivamente con un pasado nostálgico y (en Asturias) sobre todo pastoral. El "covadonguismo", que tiene sus orígenes en el siglo XIX, enlazó la historia fuertemente con el mito etiológico de la nación española más favorecido por el régimen nacionalcatolicista; la narrativa de la reconquista proponía una línea recta entre el pequeño reino establecido por Don Pelayo y la España de Fernando y Isabel (y, por entonces, la de Franco). El régimen diseminaba esas ideologías por vía del entorno construido (monumentos, placas, los nombres de las calles), su control sobre el entretenimiento cotidiano y popular (grupos de coros y danzas, música tradicional, y festivales de gastronomía), y también por los estudios filológicos, antropólogos, e históricos del Instituto de Estudios Asturianos (el IDEA, el actual Real Instituto)».

29 Como señala SAN MARTÍN ANTUÑA (2006): pp. 66-67, la lengua recibió bastante atención, como objeto de estudio, caracterizada como un dialecto del español; una particularidad asturiana interna y sin esencia; señala que «[a]lgunos autores sugieren que hubo una cierta permisividad hacia la lengua, y no sólo respecto a su investigación (como si fuera un

El breve repaso de la historia del regionalismo político asturiano permite adelantar uno de los rasgos que lo definen y que lo lastran: la ausencia de un verdadero compromiso con la defensa de una identidad propia en el plano cultural;[30] más allá de la idea de Asturias elaborada, en las primeras décadas del siglo XX, por autores de prestigio como Ramón Menéndez Pidal y Claudio Sánchez-Albornoz, y reforzada durante el franquismo, y que pervive en gran parte del *establishment*.[31] Tal parece que el regionalismo asturiano, salvo alguna excepción, ha sido incapaz de integrar el elemento identitario o cultural en su programa de reivindicación política y, sobre manera, de defensa de los intereses económicos.

III.2. El resurgir del asturianismo cultural y político: "Bable a la escuela. Autonomía rexonal", o una cuestión de izquierdas

La fractura o dicotomía entre lo cultural y lo político-económico va a tratar de ser superada por los movimientos que, en el periodo de la Transición, asumen la defensa del autogobierno y la identidad regional o nacional con fuerza renovada y vocación rupturista. Movimientos que, si bien, nunca tuvieron éxito electoral, si tuvieron la virtud de influir en la definición del pro-

---

resto arqueológico), sino también hace la práctica literaria de algunos subgéneros, como la poesía festiva o el monólogo […] La explicación que normalmente se da es que el asturiano no era una lengua peligrosa para el Régimen. Los tímidos intentos por "normalizar" la lengua en el pasado habían fracasado. Era, de hecho, un habla rural degradada socialmente, en situación de diglosia y con poca tradición escrita conocida. Además, la debilidad del regionalismo asturiano en la época de pre-guerra, y su total inexistencia durante el Franquismo, hacían impensable su consideración como vehículo apropiado para la transmisión de (peligrosas) ideas regionalistas o nacionalistas». Sobre lo base de lo que el autor llama *particularismo franquista*, pueden verse la situación de este periodo en las pp. 64-79. En la misma línea, se expresa URÍA GONZÁLEZ (1985): pp. 28-31.

30 Resulta sumamente ilustrativas las palabras de RAMÓN ARGÜELLES, en su obra *Regionalismo económico asturiano. Carbones. Ganadería. Pesca. Régimen político regional*, La Fe, Gijón, 1934, p. 45, cuando afirma que «el regionalismo astur ha muerto y ningún sentimiento típico anida ya en el alma popular. Ha sido suficiente un siglo de actuación de las Diputaciones Provinciales para sepultarle por siempre en el pasado. Del bable y de las costumbres típicas solo queda en pie un vago recuerdo que exhuman decadentes poetas regionales. Espiritualmente, el lazo regional se ha distendido de tal manera —ni arte, ni cultura, ni poesía, ni lengua vernácula— que el regionalismo astur, como sentimiento popular, ni existe, ni es fácil que pueda revivir jamás».

31 Así lo pone de manifiesto GUARDADO (2023): p. 415-416.

ceso autonómico, en parte por la incorporación de algunos de sus actores al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), convertida en fuerza política hegemónica a partir del año 1977.

Junto a estos movimientos culturales y políticos, en la Asturias de la Transición hay otro actor que devendrá determinante en la etapa preautonómica: la economía. En los últimos años de la dictadura, el modelo económico de Asturias, apoyado en un predominante sector industrial (54 % PIB y 40 % de ocupación) daba claros y preocupantes síntomas de agotamiento. La crisis gravita sobre la siderurgia y la minería, sumida esta última en una larga e interminable decadencia, pero todavía con una gran importancia social, a lo que se añadiría más adelante los conflictos del sector naval, las incertidumbres sobre las fábricas de armas o la caída de la industria textil, por citar algunos casos. La crisis de la estructura económica tradicional de Asturias y la necesidad de dotarse de un poder político propio para hacer frente a la misma explica, en gran medida, el tipo de autonomía que se demanda y que, a la postre, se diseña.[32]

El 20 de julio de 1974, en el número 267 de la revista *Asturias Semanal*, se recoge la entrevista a tres jóvenes profesores —Lluis Xabel Álvarez, Xosé Lluis García Arias y Xuan Xosé Sánchez Vicente— que compartían el interés por lo asturiano, para a continuación comenzar ellos mismos a

32 Una visión panorámica de la situación económica de Asturias en la Transición puede verse en RODRÍGUEZ MUÑOZ, J. "La transición en Asturias (1975-1982", en RODRÍGUEZ MUÑOZ, J. (Coord.) *Parlamentarios asturianos de 1977. La transición en Asturias: de la Dictadura a la Autonomía*, KRK, Oviedo, 2018, pp. 43-46; señala el autor en relación con el peso de la industria en la economía asturiana que «el lado negativo consistía en que la mayor parte ese PIB lo aportaban las industrias metálicas básicas, concretamente la siderurgia, y los productos energéticos, es decir, el carbón y la producción de energía eléctrica». Conviene recordar que HUNOSA daba empleo a unas 32.000 personas y ENSIDESA a 27.244 personas. Ello explica que, en una manifestación celebrada en Avilés el 26 de febrero de 1978, la pancarta que la encabezaba esgrimía el siguiente lema: "Salvar Ensidesa es salvar Asturias". Igualmente, es muy interesante la visión que se ofrece en el capítulo 2 de la obra *Asturias, realidad y proyecto,* publicada inicialmente en diciembre de 1982, y recogida ahora en DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS (2024): pp. 193-214, sobre la situación económica de Asturias; situación que para el autor viene definida por cuatro rasgos: la creciente *especialización* industrial, la progresiva *publificación* (en 1978, el empleo en empresas del sector público constituía el 34,64 % del sector industrial y el 24,6 % del total de asalariados, y aportaba un 19 % del valor añadido bruto regional), la profundidad de los *desequilibrios* (territoriales y de rentas municipales y entre sectores económicos), y la persistente *decadencia* (Asturias, en 1955, ocupaba el 6º lugar en la clasificación interprovincial de la renta per cápita, y en 1979, el 19º puesto).

publicar la sección *Conceyu Bable* —23 de noviembre de 1974, núm. 285—, que daría nombre a la asociación (legalizada en junio de 1976).[33] Con ello se pone en marcha un movimiento de reivindicación lingüística y regionalista, que pronto basculó hacia la agitación sociopolítica y planteamientos más cercanos al nacionalismo a medida que se vislumbra el proceso constituyente que se plasmaría en la Constitución de 1978. Pese a que hay quien sostiene que esta asociación tuvo una incidencia marginal en el proceso autonómico,[34] lo cierto es que es un movimiento que dinamizó la Transición en Asturias y se erigió en uno de sus elementos más específicos y significativos.[35] Es difícil negar que su aparición produjo un cambio de tal calado que sus efectos llegan hasta el presente: Conceyu Bable tuvo la virtud de situar la lengua y la identidad asturiana en el debate social y político a partir de ese momento.[36] Por una parte, su objetivo principal era generar un movimiento de reivindicación lingüística y cultural de masas, colocando a la lengua como elemento de militancia y haciendo visible el latente conflicto lingüístico; novedosamente, se habla de normalización, del bable como vehículo de comu-

33 La revista *Asturias Semanal* fue creada en 1969 por el periodista Graciano García (más tarde presidente de la Fundación Príncipe de Asturias), y que fue su director hasta su cierre en 1977, con el apoyo del constructor y editor, Enrique Rubio Sañudo. La revista dio cabida a las aspiraciones democráticas de la sociedad asturiana, con rigor y profesionalidad, lo que le valió el reconocimiento y el prestigio político y social, pero también la censura y secuestro por las autoridades franquistas. La reproducción facsímil del conjunto de textos que fueron publicados en la sección Conceyu Bable de la revista *Asturias Semanal* se pueden consultar en *Conceyu Bable n'Asturias Semanal (1974-1997),* Trabe, Uviéu, 2004.

34 Véase FERNÁNDEZ PÉREZ (2003): p. 38.

35 Véase SAN MARTÍN ANTUÑA (2006): p. 341. Como sostiene ZIMMERMAN (2018): p. 162, «la influencia del regionalismo sobre la política asturiana fue transmitida por una red de conexiones personales y sociales entre miembros de grupos regionalistas y culturales y los partidos políticos de la oposición. Un nodo clave de esta red fue la conexión entre la Democracia Socialista Asturiana y la asociación cultural Conceyu Bable, un grupo fundado en el verano de 1974 y partidario de la reivindicación, promoción, modernización, y normalización de la lengua y cultura autóctona de Asturias. Aunque probablemente nunca superaron doscientos miembros, el Conceyu Bable tuvo socios en la mayoría de los partidos de la izquierda, con particular influencia en la DSA y en el Movimiento Comunista de Asturias». Por su parte, CÁNDANO (2022): pp. 55-64, hace coincidir Conceyu Bable con el nacimiento del asturianismo moderno, el cultural y el político, y la aparición de los símbolos esenciales en cualquier planteamiento regionalista o nacionalista: la bandera y la consigna popular —*Puxa Asturies*—.

36 Como afirma GUARDADO (2023): p. 416, Conceyu Bable es el nuevo paradigma asturianista, «proceso [que] empieza a través de una *labor de enunciación* de la idea de Asturias como parte de la realidad plurinacional español» (traducción propia del original en asturiano).

nicación total, de la necesidad de llevarlo a las escuelas o de la corrección toponímica. Pero sobre todo, es la base intelectual de un nuevo movimiento —el *Surdimientu*— que renovó por completo la literatura, la música y la cultura asturiana en general.[37] Por otra parte, representó también el nacimiento de un nuevo movimiento sociopolítico, al que se debe la organización de la segunda gran manifestación de la Transición asturiana, celebrada en Gijón el 22 de junio de 1976, bajo el lema «*Bable a la escuela. Autonomía rexonal*». Partiendo de planteamientos regionalistas y situando a la lengua en el centro discursivo, Conceyu Bable entendía que los problemas de Asturias, también los económicos, eran expresión del mismo conflicto entre un centro opresor y una periferia marginada sometida a una explotación semicolonial, cuya víctima más simbólica era la identidad cultural asturiana.[38] A partir de febrero de 1977, con la publicación del «Cartafueyu so'l rexonalismu» —también conocido como «Cartafueyu nacionalista»— y de un manifiesto con ocasión de la celebración del 25 de mayo, Conceyu Bable da un salto hacia planteamientos más nacionalistas, argumentando ya el carácter nacional de la realidad asturiana.[39] Planteamientos que llevan a un grupo de militantes a fundar el primer partido nacionalista asturiano, el Conceyu Nacionalista Astur (CNA), legalizado en 1979.

La influencia del asturianismo cultural de Conceyu Bable va a tener su reflejo político en dos formaciones de la izquierda: el Partido Socialista Popular de Asturias (PSPA), en especial, tras la incorporación de la Democracia Socialista Asturiana (DSA), y la Unidá Rexonalista (UR).

La DSA, fundada en diciembre de 1974 bajo el liderazgo de Pedro de Silva, fue un grupo de oposición pequeño, pero con cierta importancia, en cuanto pionero de un regionalismo político de izquierdas en la Asturias de la Transición democrática. De los tres objetivos básicos de la DSA, «democracia, socialismo y regionalismos», el socialismo era el que tenía mayor

37 Así lo expresan, entre otros, VIEJO FERNÁNDEZ, X. "Sociedá y discursu llingüísticu en Conceyu Bable", en CONCEYU BABLE *Conceyu Bable n'Asturias Semanal (1974-1997),* Trabe, Uviéu, 2004, p. 23; y SAN MARTÍN ANTUÑA (2006): 342-344.

38 Así lo expresan en CONCEYU BABLE, "La manifestación del día 22 y 'Ramiro'", *Asturias Semanal*, núm. 369, 1976, p. 34.

39 Véase CONCEYU BABLE "Manifiestu 25 mayu", *Fueyes Informatives*, núm. 5, 1977, y SAN MARTÍN ANTUÑA (2006): 344-354. El 25 de mayo se celebra el alzamiento acaecido ese día del año 1808; día en el que la Junta General del Principado de Asturias proclamó su soberanía y declaró la guerra a la Francia de Napoleón, y fecha en la que se consolidó el uso popular de la bandera de Asturias.

importancia, si bien el regionalismo era el que le convertía en más atractivo y diferente frente a un PSOE más bien *jacobino*. Entre sus postulados figuraba la reclamación de dotar a Asturias de poder político y económico eficaz y suficiente para satisfacer las necesidades y aspiraciones de autogobierno, así como fomentar la peculiaridad regional en todas sus manifestaciones, también las lingüísticas.[40] En marzo de 1976, la DSA se incorpora a la Coordinación Democrática y en junio acuerda su integración en el Partido Socialista Popular de Tierno Galván, bajo el nombre oficial PSPA, una suerte de partido regional federado; en la integración participa también, en su doble condición de miembro de la DSA y cofundador de Conceyu Bable, Sánchez Vicente. En enero de 1977, el PSPA presenta las «*Diez bases para la Autonomía de Asturias*», en cuya base 9ª, relativa a la autonomía cultural, se propugnaba «la enseñanza y el fomento de la lengua de la región, y, tan pronto concurran condiciones de reimplantación, la cooficialidad de la misma».[41]

La UR es, por su parte, la expresión de la adopción del regionalismo por parte de la izquierda más radical, y sus orígenes parten de la «Comisión Gestora para una Candidatura Unitaria Democrática y Regionalista», a principios de 1977. Los integrantes reflejaban sensibilidades tan diversas que su viabilidad resultaba difícil. Por un lado, estaba el Bloque Asturiano de Izquierda (BAI), integrado por el Movimiento Comunista de Asturias (MCA), impulsor de la coalición y su actor más activo, Reconstrucción Socialista Asturiana y el Partido Comunista de los Trabajadores de Asturias; a los que había que sumar otros grupos como el Partido del Trabajo de España y los prosoviéticos del Partido Comunista de España (PCE VIII y IX). Por otro lado, se encontraba el PSPA, la USO, y muchos independientes, algunos de ellos

40 Las ideas de DSA se sintetizaron en un manifiesto elaborado en febrero de 1975, perfeccionadas en una posterior declaración de principios de marzo de 1976; ambos textos se pueden consultar en DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS (2024): pp. 397-404. Según ZIMMERMAN (2018): p. 161, «la atención de la DSA a los problemas específicos de Asturias, principalmente los problemas de la desindustrialización, la emigración, el estancamiento del sector agrícola, y una infraestructura deficiente en el sector del transporte, era bastante atractivo para los asturianos que se sentían ignorados por los líderes políticos de Madrid (o, en el caso de la oposición, de París, Londres, y la Ciudad de México). En consecuencia, aunque el asturiano no era su lengua materna ni nunca consiguió fluidez en el idioma, De Silva y su Democracia Socialista Asturiana representaron una organización que llegó a promocionar la igualdad lingüística como parte esencial de una autonomía justa».

41 El decálogo se publicó el 16 de enero de 1977, en el diario *El Comercio*, y hoy se puede consultar en DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS (2024): pp. 417-420.

provenientes de Conceyu Bable y del feminismo, como su fundador y presidente García Arias y su sucesora en la presidencia, Amelia Valcárcel Bernaldo de Quirós. Finalmente, el PSPA abandonó la coalición, dejando todo el peso en manos del BAI y los independientes, pese a la coincidencia en reivindicar la autonomía y la normalización de la lengua. En este sentido, hay que reseñar que el 5 de marzo de 1997, el MCA presentaba un anteproyecto de texto articulado de Estatuto de Autonomía Asturiana, de corte federal, en el que, entre otras cuestiones, se contemplaba la creación de una academia de la lengua asturiana, para su defensa y promoción.

Como señala Zimmerman, la campaña del PSPA estaba enfocada más en la devolución de poder político, y la de UR más en la del poder económico y los derechos civiles, siendo, en cierto modo, sorprendente que fuera el PSPA el que dio más visibilidad en su programa y campaña electoral al problema de los derechos lingüísticos de la población asturfalante.[42] En cualquier caso, las expectativas que se había generado ante las elecciones constituyentes de 17 de junio de 1977 no se cumplieron para ninguna de las dos formaciones políticas de izquierda; expectativas basadas más en deseos o apreciaciones subjetivas que en la realidad, a lo que contribuyó, sin duda alguna, la ausencia de encuestas previas y, sobremanera, el largo tiempo transcurrido desde la celebración de las últimas elecciones democráticas.[43] La UR obtuvo 11.148 votos (1,93 %) y el PSPA, en coalición con la Federación de Partidos Socialistas, obtuvo 42.398 votos (7.34 %). La decepción por los resultados tuvo sus consecuencias: por un lado, la integración del PSPA en el PSOE en febrero de 1978; con ello el PSOE incorporaba el alma regionalista del PSPA e integraba, de forma limitada y controlada, su programa autonómico. Por otro lado, la disolución de UR lo que provocó

42 Cit. ZIMMERMAN (2018): p. 168. Un relato de las vicisitudes de la amplia y caótica coalición que fue UR se puede ver en CÁNDANO (2022): pp. 58-64.

43 Como bien explica ZIMMERMAN (2018): p. 168, «es importante recordar, desde el punto de vista del siglo XXI, que estas elecciones fueron las primeras en más que cuarenta años. No existía ninguna infraestructura de información y análisis política (…) Es decir, todos los participantes en las elecciones (candidatos y votantes) hicieron sus cálculos parcialmente ciegos. Saber las fuerzas (relativa o absoluta) de las candidaturas con cualquier grado de precisión era imposible, y la mayoría de ellos basaron sus pronósticos simplemente en la presencia pública de sus rivales: mítines, propaganda publicada o la concentración de carteles en las paredes, y la fama de los nombres que encabezaron las listas. Fue un ambiente electoral en el cual uno de los principales participantes, el PCE, solo fue legalizado dos meses antes del día de las elecciones».

la frustración del movimiento asturianista y el inicio de un largo proceso de fragmentación y luchas intestinas.

A partir de este momento, el proceso de acceso a la autonomía quedaba en manos de las dos fuerzas políticas mayoritarias de ámbito estatal, la Unión de Centro Democrático (UCD) y el PSOE, con el acompañamiento de otras dos formaciones a las que las elecciones de 1977 tampoco sentaron muy bien. A la derecha de la UCD, se situaba Alianza Popular (AP), cuyas aspiraciones de gobernar sufrieron un duro golpe, lo que le llevaría a constituir en diciembre de 1978 la coalición electoral, Coalición Democrática, para concurrir a los procesos electorales de 1979, en lo que tampoco obtuvo los resultados deseados. A la izquierda del PSOE, el Partido Comunista de Asturias (PCA), cuyos malos resultados electorales culminarían con el histórico cisma de Perlora, en el que el ala más izquierdista de sus militantes abandonó el partido, para que, con el tiempo, algunos de ellos ingresaran en las filas del PSOE, entre los que se encontraba el que terminaría siendo presidente autonómico, Vicente Álvarez Areces.[44]

No obstante, pese a la hegemonía del PSOE, ya permanente, y la temporal de UCE, hasta su implosión en 1982, la cuestión identitaria ya no dejaría de estar presente, con sus altibajos, en el debate sociopolítico asturiano, siendo algunos de sus elementos más simbólicos asumidos sin problema alguno, salvo en lo que atañe a la lengua y a la reivindicación constante por un sector de la población de su normalización social, tras la frustración que generaría el Estatuto de Autonomía que estaba por llegar, y que transcurridos más de 40 años sigue sin alcanzar una solución plenamente satisfactoria.[45]

---

44 El 24 de marzo de 1978, en la localidad de Perlora, concejo de Carreño, los comunistas asturianos celebran, aún bajo los efectos del shock por los malos resultados electorales, su Conferencia Política. En esta conferencia se enfrentarían los sectores más obreristas del partido, de la minería y el metal, contra los tildados de intelectuales. El resultado de la conferencia afectará política y sindicalmente, a la historia de Asturias de finales del siglo XX, y marca el empequeñecimiento progresivo de un partido comunista perdido en mil disputas y purgas. Véase CÁNDANO (2022): p. 74.

45 En este sentido, Amelia Valcárcel Bernaldo de Quirós, miembro histórico de Conceyu Bable y candidata a las elecciones de 1977 por Unidá Rexonalista, publica, junto con Ramón Cavanilles Navia-Osorio, la obra *El nacionalismo asturiano. Críticas y propuestas*, Gijón, 1979, en la que realizan una reinterpretación de los mitos de Covadonga y el Reino de Asturias, con unos postulados cercanos a la izquierda federal anterior a la Guerra Civil, para formular un programa de futuro, partiendo de la premisa de que «cualquier análisis político con futuro para Asturias pasa por el hecho del reconocimiento y potenciación del hecho diferencial asturiano» (p. 5). El caso de Amelia Valcárcel es el de otra histórica del

III. La etapa preautonómica y la elaboración del Estatuto de Autonomía: la economía como *hecho diferencial asturiano* o el triunfo del *establishment* (1977-1983)

III.1. La etapa preautonómica del Consejo Regional de Asturias: la prevalencia de la singularidad económica

Los parlamentarios asturianos elegidos en las elecciones constituyentes de junio de 1977, diez diputados y cuatro senadores, acuerdan constituir la Asamblea de Parlamentarios y dar los primeros pasos hacia la elaboración de una propuesta de autonomía para Asturias. Asamblea cuya composición ya generó críticas, por parte de la marginada Diputación Provincial, por el hecho de que algunos de sus miembros «ni son asturianos ni han nacido en Asturias» y por «su desconocimiento de los problemas reales de esta región».[46] Transcurridos nueve meses desde la presentación del proyecto, por Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre, se aprueba el régimen preautonómico para Asturias, reconociendo que "es una provincia con entidad regional histórica", e instituyendo al Consejo Regional de Asturias "como órgano de gobierno y administración de la Región".[47] La identidad histórica de Asturias se quiso resaltar por el naciente órgano preautonómico celebrando su acto de bautismo en el Salón de Plenos del Ayuntamiento de Cangas de Onís, primera capital del Reino de Asturias, el 11 de noviem-

asturianismo político y cultural que terminó próxima al PSOE, ejerciendo como consejera de cultura en el gobierno autonómico de Antonio Trevín, 1993 a 1995.

46 Cit. VELASCO ROZADO, J. y FERNÁNDEZ HEVIA, J.M. "El itinerario a la autonomía del Principado de Asturias", en RODRÍGUEZ MUÑOZ (2018): p. 148.

47 Sobre la tardanza en aprobar el régimen preautonómico, GARCÍA FERNÁNDEZ, J. "Crónica de la descentralización: el panorama descentralizador al acabar 1980 (I)", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, 1980, p. 199, afirma que «a pesar de que su Asamblea de Parlamentarios se constituyó en julio de 1977 y que en diciembre del mismo año se había llegado a redactar un texto que fue entregado al Gobierno, la preautonomía no fue aprobada hasta septiembre de 1978. Las dificultades que impidieron avanzar se pueden sintetizar en: 1) la articulación con la Diputación Provincial, lo que llevó a proponer al Gobierno que el ente preautonómico se disolviera después de celebrarse las elecciones locales; 2) el rechazo por parte de todos los partidos, excepto Alianza Popular, a integrar a algún representante de la Diputación Provincial hasta tanto se celebraran las elecciones locales, lo que implicaba, a su vez, que el órgano preautonómico quedaba subsumido en la Asamblea de Parlamentarios, a lo que se negaba el Gobierno; 3) la estructura política del nuevo órgano, para la que UCD proponía la elección por circunscripciones. Estos problemas determinaron momentos de notable crispación entre los parlamentarios y acusaciones contra el Gobierno».

bre de 1978 (la constitución formal tuvo lugar un día antes, en la Sala de Sesiones de la Diputación Provincial, actual Sala Constitución de la Junta General del Principado de Asturias). Hay que tener en cuenta que durante este periodo deben convivir el nuevo Consejo Regional y la Diputación Provincial, convivencia que no estuvo exenta de frecuentes e importantes fricciones. Más allá del simbólico acto inicial, el órgano preautonómico se limitó a realizar tareas de gestión conforme a sus modestas competencias, ejercidas en un marco de descentralización instrumental y administrativa.[48]

No obstante, en el haber del órgano preautonómico hay dos proyectos de gran relevancia para la identidad cultural de Asturias, impulsados por el entonces consejero de cultura y turismo del Consejo Regional, el independiente Atanasio Corte Zapico: por una parte, la puesta en marcha del Museo de Bellas Artes de Asturias inaugurado el 19 de mayo de 1980, que con el tiempo terminaría siendo la pinacoteca asturiana más importante; y, por otra parte, la creación de la Academia de la Llingua Asturiana, por el Decreto 33/1980, de 15 de diciembre, y cuyo estatutos fueron aprobados por el Decreto 9/1981, de 6 de abril. La creación de la Academia no exenta de

48 Como pone de manifiesto FERNÁNDEZ PÉREZ (2003): p. 39, «el inicio de las transferencias desde la Administración Central al Consejo Regional de Asturias se demoró más de un año desde la aprobación del régimen preautonómico. En efecto, el 5 de diciembre de 1978, el Consejo Regional, en cumplimiento del Real Decreto 2405/1978, de 29 de septiembre, nombró a sus quince representantes en la Comisión Mixta de Transferencias del Estado al Consejo Regional, pero hasta diciembre de 1979 —Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre— no se produjeron las primeras transferencias, cuya mayor parte comenzaron a ejercerse desde el primero de abril de 1980». Por otra parte, FERNÁNDEZ LLERA (2019): p. 20, pone en contexto el carácter modesto y de escasa relevancia cuantitativa de las competencias, y señala que «el presupuesto inicial del Consejo Regional de Asturias para 1979, primer año completo de funcionamiento, ascendía a 150 millones de pesetas de la época (unos novecientos mil euros) que, incluso actualizando la renta por la inflación, supondría unos exiguos cinco millones de euros, frente a los aproximadamente cuatro mil quinientos vigentes en la actualidad [en 2019, se refiere el autor] para el Principado de Asturias. El año 1982, último del Consejo Regional de Asturias y el máximo de gasto, se aprobó un presupuesto inicial algo superior a 341 millones de pesetas que, debidamente actualizados, serían hoy menos de 7 millones de euros. Estaba claro que la voluntad era superior a los recursos». Una visión más optimista, propia del tiempo en que fue elaborado el trabajo, es la que manifiesta GARCÍA FERNÁNDEZ (1980-I): pp. 200-201: «Para el retraso con que llegó al régimen preautonómico, el Consejo Regional ha recibido un conjunto de competencias bastante amplio. El Real Decreto 2.874/1979, de 17 de diciembre, transfirió urbanismo, agricultura, ferias interiores, turismo, transportes, administración local, cultura, sanidad y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. En cambio, el ente preautonómico no consiguió, como pretendía, competencias en materia de trabajo, que sólo tienen Cataluña y el País Vasco».

tensiones, supuso, tras campañas y movilizaciones sociales, un gran éxito para el asturianismo político y cultural, pues suponía recuperar una institución académica para la normativización de la lengua asturiana, siendo su primer presidente uno de los cofundadores de Conceyu Bable, Xosé Lluís García Arias.[49]

El 10 de noviembre de 1978 se firma por las cuatro fuerzas políticas parlamentarias el llamado *Compromiso sobre la Autonomía para Asturias*, que ve la defensa de la autonomía como una necesidad. Tras la aprobación y entrada en vigor de la Constitución, en cumplimiento del *Pacto Político* de 11 de junio de 1979, se nombra, el 25 de junio, la llamada "Comisión de los 24", esto es, Comisión redactora del Anteproyecto del Estatuto de Autonomía para Asturias, en cuyo seno se debatió con intensidad cuál debía ser la vía de acceso a la autonomía, la del art. 143 CE (UCD) o la del art. 151 CE (PSOE, PCA y AP).[50]

El hecho más relevante de la fase preautonómica es, sin duda alguna, el acuerdo alcanzado el 23 de octubre de 1979, entre PSOE, UCD y PCA —tras la autoexclusión de AP, luego Coalición Democrática—, por cuanto expresa cuál es, para las fuerzas políticas mayoritarias, el auténtico *hecho diferencial* asturiano en el que se asienta la reclamación del autogobierno: dotarse de instrumentos de intervención pública en la economía regional.[51] Lo más significativo de este acuerdo es la asunción de un modelo de *autonomía plena*

---

49 Sobre las circunstancias políticas que rodearon a estos dos proyectos, véase CÁNDANO (2022): pp. 68 y 69. Cuando se habla de recuperar una institución académica para la lengua, se explica por los precedentes históricos: desde el fallido proyecto de la Academia Asturiana de las Buenas Letras, diseñado por el ilustrado Gaspar Melchor de Jovellanos, a finales del siglo XVIII, hasta la experiencia de la Real Academia Asturiana de las Artes y las Letras, puesta en marcha en febrero de 1919.

50 No obstante, entre los partidarios de la vía del art. 151 CE existían matices relevantes, como subraya FERNÁNDEZ PÉREZ (2003): p. 42. En este sentido, DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS (2024): p. 216, afirma que la defensa inicial de la vía extraordinaria o "rápida" no tenía por propósito «alcanzar techos competenciales similares a otras regiones, sino garantizar que el Estatuto para Asturias proporcionase determinados instrumentos y capacidades que, en aquellos momentos, no se veía fueran alcanzables siguiendo la vía ordinaria».

51 Así lo recogen, entre otros, FERNÁNDEZ PÉREZ (2003): pp. 42-44; FERNÁNDEZ LLERA (2019): pp. 22-23; en el mismo sentido, DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS (2024): p. 215, recuerda que «en todas las sucesivas instancias por las que discurrió el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía para Asturias […] quedó manifiesta la preocupación en vincular el formato estatutario a la concreta problemática económica y social de nuestra región».

diferida, por la negativa de la UCD a seguir la vía extraordinaria del art. 151 CE. Se optó por la vía ordinaria o «lenta» del art. 143 CE, pero con ciertos matices que la reforzaban y que de no ser posibles abrirían la puerta del art. 151 CE. Por esta vía se integraban tanto las instituciones del futuro autogobierno (un poder ejecutivo, plasmado en el órgano resultante de la fusión de la Diputación y el Consejo Regional; y un poder legislativo, residenciado en un parlamento elegido por sufragio universal), como un conjunto de competencias —el techo máximo de las previstas en el art. 148 CE—, destacando las de contenido económico —incluyendo, la participación en las empresas públicas estatales, la creación de un "sector público regional" o la emisión de deuda pública regional—. En conclusión, a las puertas de la redacción del anteproyecto de Estatuto de Autonomía por la "Comisión de los 8", frente a la invocación de posibles agravios comparativos, factores simbólicos o la agitación de señas de identidad histórica —por otra parte, no necesitadas de justificación alguna—, los partidos políticos mayoritarios apuestan por una autonomía que tuviera la capacidad de influir en la solución que pudiera darse a los problemas que suscita el *hecho diferencial* de Asturias: la singularidad económica, esto es, los problemas estructurales y reales que ocupan y preocupan a la ciudadanía.[52] Aparece y triunfa, una vez más, el discurso

52 Así lo expresa con total claridad, con ocasión de la exposición de las razones de renunciar a la vía extraordinaria de acceso a la autonomía prevista en el art. 151 CE, DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS (2024): p. 217, «cuando la posición de UCD hizo imposible conseguir el quórum de voluntades suficientes para iniciar la vía del artículo 151 de la Constitución, pudo llegarse a un acuerdo en virtud del cual el seguimiento del cauce ordinario del artículo 143 se condicionaba a que en su marco fuera posible dotar a la región de los medios e instrumentos precisos, de la naturaleza antes señalada. La primitiva opción por el artículo 151 no tenía origen en factores simbólicos, emblemáticos, de "agravio comparativo", ni otro cualquiera asociado a las pasiones políticas, y por ello fue posible rectificar el proceso sin grandes tensiones ni quebrantos para los intereses regionales». El mismo autor, en 2002, con ocasión del XX Aniversario del Estatuto de Autonomía, afirmaba que detrás de la apuesta estatutaria no había «una especial vocación intervencionista. Asturias ya estaba intervenida, tal vez como ninguna otra región de Europa. Lo estaba, primero, por la presencia abrumadora de la empresa pública. Y lo estaba, segundo, por la política de reconversión, que afectaba a la mayoría de los sectores industriales de Asturias, fueran públicos o privados. De lo que se trataba era de influir desde la región en esas políticas. Desde luego hubiera sido mucho más cómodo seguir diciendo que esos problemas eran asunto del Estado, como en el fondo lo eran. Pero hubiera sido una grave irresponsabilidad. Por eso se batalló para que el Estatuto contuviera diversas previsiones, algunas propiamente competenciales, como las atribuciones en régimen minero y energético, o instituciones financieras, otras instrumentales, como la creación de un sector público regional y, sobre todo, la participación en las dos mayores empresas públicas» (p. 785). Los avatares del proceso de elaboración del Anteproyecto de

de la renuncia *a ser*, la renuncia al componente cultural ligado a la idea de identidad regional (o nacional), en pos de la articulación de un poder político autónomo que permitiera afrontar los problemas económicos y sociales reales, como si la integración de ambos elementos en el diseño del proyecto autonómico no fuera posible o, en todo caso, uno de ellos —el identitario— fuera prescindible pues su enunciado tácito y silencioso, avalado por el pasado histórico, era suficiente.[53]

III.2. El tratamiento de lo identitario en el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía y su plasmación en el texto aprobado

La decidida apuesta por vincular el proceso autonómico a la consecución de un instrumento político que permitiera o facilitara hallar una respuesta a la crisis estructural de Asturias, produce un *daño colateral* en el tratamiento de algunos de los elementos identitarios ya sea en el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía, como en el texto finalmente aprobado. Mientras que los símbolos relativos a la bandera, el escudo o el himno no generaron

---

Estatuto de Autonomía pueden verse, entre otros, en FERNÁNDEZ PÉREZ (2003): pp. 38-50; y VELASCO ROZADO y FERNÁNDEZ HEVIA (2018): pp. 156-160.

53 El autor que mejor expresa la tesis del hecho diferencial económico es, sin duda, FERNÁNDEZ PÉREZ (2003): p. 38, cuando afirma que «en Asturias podría decirse que las fuerzas políticas y los círculos de opinión, compartiendo la idea de que la descentralización política era un factor de democratización, basaron la demanda autonomista en un "hecho diferencial" que, sin negar las tradiciones, los rasgos culturales o la historia común (lo que algún autor calificó de "diferencialidad regional originaria"), privilegiaba el dato de una situación socioeconómica crítica agravada por el centralismo. De ahí que la autonomía se concibiera como la vía de atajarla, y el Estatuto, fundamentalmente, como un instrumento, "no (…) un texto jurídico-político aséptico … sino un conjunto de medios, competencias e instrumentos útiles para corregir paulatinamente sus características estructurales más negativas. Esta singularidad, la conexión de la demanda autonómica con la necesidad de hallar una respuesta a la crisis estructural de la región, explica, en definitiva, el "formato" del debate, el énfasis en determinados contenidos estatutarios o el carácter irrenunciable de algunas reivindicaciones». No obstante, este argumento no es para nada original, la misma idea late en las tesis ya formuladas por ARGÜELLES (1934): p. 49, cuando afirmaba: «En Asturias, por consiguiente, no tendría existencia duradera una política regionalista, a no ser inspirada en el acrecimiento de las riquezas económicas que la región posee, al amparo de una administración más idónea; política desprovista de ridículas pretensiones "diferenciales", de legislación, de cultura o de idioma».

controversia alguna,[54] otros elementos ligados a la singular personalidad colectiva asturiana no corrieron la misma suerte: el enunciado constitutivo y el nombre de la comunidad autónoma, la renuncia a la cooficialidad de la lengua asturiana, o la limitada recepción del derecho consuetudinario,[55] son un buen ejemplo. Es, por ello, que llama la atención la intervención que explica el voto de totalidad del Grupo Socialista al Estatuto de Autonomía, en el pleno celebrado en el Congreso de los Diputados el 1 de octubre de 1981; afirmaba el diputado DE SILVA que «*Asturias* […] es una *región histórica*. Nadie lo cuestiona. Esta realidad, este dato, expresa una *personalidad colectiva singular*, una cultura, una historia, unas costumbres, y *un derecho consuetudinario*, una idiosincrasia, unas formas de organización social y política, un comportamiento o talante y *una lengua específica*. Pero es también una *realidad económica singularísima* […] que genera a su vez una demanda autonómica objetiva» (la cursiva es nuestra).[56]

Frente a este reconocimiento de la singularidad asturiana, hay que se muestra muy crítico con la postura adoptada por las fuerzas políticas de izquierdas durante los trabajos de elaboración del Estatuto de Autonomía; así, GUARDADO afirma que «en lo que toca a los elementos relacionados con la identidad de Asturias la comisión se limitó, con la incomparecencia de los representantes designados por PSOE y PCA, a asumir el discurso tradicional que fuera cuestionado históricamente por esas mismas fuerzas, y a pactar una idea de Asturias basada en los tópicos y lugares comunes nacional-católicos como el de la "cuna de España" o el de la lealtad a la corona, enrollados con el envoltorio discursivo del universalismo».[57]

El pacto político de 23 de octubre de 1979 contenía unas reglas precisas para la redacción del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía:[58] (i) es-

54 Véase TUÑON BÁRZANA, J. "Los símbolos", en ARCE JANÁRIZ (2003): pp. 50-55.

55 El derecho consuetudinario asturiano es asumido de forma muy limitada en el art. 16 del Estatuto de Autonomía, pues se limita a impulsar su "conservación" y "compilación", lejos de una competencia que incluya su modificación y desarrollo. Véase REQUEJO PAJÉS, J.L. "La concurrencia de sistemas normativos en el Principado. La identificación de las fuentes del ordenamiento jurídico asturiano", en ARCE JANÁRIZ (2003): 111-113.

56 Vid. DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS (2024): p. 486.

57 Cit. GUARDADO (2023): p. 456, traducción propia del original en asturiano.

58 La información relativa al proceso autonómico asturiano se ha extraído de la obra *El proceso autonómico asturiano,* Vol. I. *Anteproyecto de Estatuto de Autonomía*; Vol. II. *Tramitación de la Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía*, Servicio de Publicaciones del Principado de Asturias, Oviedo, 1989.

tablecimiento de un calendario preciso y urgente, en el que se prevea la presentación formal del mismo en el Congreso de los Diputados antes del 31 de diciembre de 1979 (previsión que fue imposible de cumplir, puesto que el proyecto de Estatuto entró el 21 de abril de 1980 en el Congreso de los Diputados); (ii) el encargo a una Comisión Técnica de la redacción de un borrador —"Comisión de los 24"—, la cual a su vez delegó la elaboración del borrador inicial a ocho de sus miembros —"Comisión de los 8"—; borrador que fue entregado con fecha 1 de diciembre de 1979;[59] y (iii) someter el Anteproyecto adoptado por la Comisión redactora, lo que tuvo lugar el día 17 de diciembre de 1979, a un periodo de información pública que se prolongó hasta el 13 de enero de 1980. Dentro del proceso de elaboración nuestra atención girará en torno a las dos cuestiones que han suscitado mayor controversia, hasta el punto de que siguen sin ser resueltas satisfactoriamente en la actualidad: la identificación de la Comunidad Autónoma y el reconocimiento estatutario de la lengua.

III.2.1. Enunciado constitutivo y denominación de la Comunidad Autónoma

El enunciado constitutivo de la comunidad autónoma, al contrario de lo que sucedió con su denominación, no generó discusión alguna. Tanto la versión inicial, como la definitivamente aprobada del art. 1 del Estatuto de Autonomía, se limitaba a declarar que "Asturias se constituye en Comunidad Autónoma"; omitiendo toda referencia a una incuestionada entidad regional, afirmada en la constitución del ente preautonómico, o a una más discutida condición de nacionalidad histórica. Esta opción, como señala Fernández Pérez, «pareció a algunos durante años que ocultaba el carácter histórico de la región; a otros, incluso, que lo "no dicho" entrañaba una negación, por ejemplo, la de la condición de nacionalidad de Asturias».[60] El cierre en falso

59 El mismo 1 de diciembre de 1979, el Consejo Regional de Asturias, en cumplimiento del art. 143.2 CE, pero con invocación también de la disposición transitoria 1ª CE, adoptó formalmente la iniciativa de constituir a Asturias en Comunidad Autónoma. Entre el 5 de diciembre de 1979 y el 23 de enero de 1980, la iniciativa fue secundada por la Diputación Provincial —acuerdo de 18 de enero de 1980—, aludiendo a las peculiaridades históricas, culturales y económicas de una entidad regional de características singulares, y por setenta y siete de los setenta y ocho Ayuntamientos asturianos, cuatro de los cuales optaron por la vía del art. 151 CE (Caravia, Grado, Salas y Villaviciosa).

60 FERNÁNDEZ PÉREZ (2003): p. 48.

de lo que es o se siente Asturias hará que la cuestión se vuelva a suscitar con ocasión de la reforma estatutaria de 1999, con independencia de que dicha definición en nada afecta o condiciona el techo competencial susceptible de ser asumido por la comunidad autónoma.[61]

Más polémica suscitó la denominación de la comunidad autónoma, en el art. 1.2, como "Principado de Asturias". Esta opción tiene su origen en el borrador de Anteproyecto elaborado por la "Comisión de los 8", en cuyo seno, sin embargo, no se alcanzó la unanimidad, y se mantuvo sin alteración alguna en el Anteproyecto adoptado por la "Comisión de los 24".[62] Fue durante la tramitación del Anteproyecto en la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales, constituida el 18 de enero de 1980, cuando surgen de nuevo las discrepancias acerca cuál debe ser la denominación de la futura comunidad autónoma: el PCA presentó una enmienda en la que se defendía la denominación de "Asturias" para la comunidad autónoma y se reservaba la de "Junta General del Principado de Asturias" para el parlamento; la enmienda fue desestimada, pese al apoyo inicial del PSOE, en aras a lograr el consenso con la UCD y ante la presión desplegada por ciertos sectores de la prensa conservadora.[63] Por otro lado, la solución adoptada no fue para

---

61 Hay quien considera que estamos ante un debate falso en términos científicos, esto es, el que haya unas regiones con historia y otras huérfanas de historia. Según DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS (2024): p. 689, «es falsa la división entre regiones históricas y regiones no históricas, radicalmente falsa. Y ese es un argumento que muchas veces se esgrime […] Es profundamente injusto y erróneo y radicalmente falso, desde un punto de vista histórico y desde un punto de vista institucional, establecer esa división» (afirmaciones realizadas en su conferencia "La transición autonómica", del 15 de noviembre de 1990, en Zaragoza); a lo que añade, p. 712, que «no hay razón para vincular el mayor o menor volumen de competencias al grado de autoafirmación política de las regiones y nacionalidades. La superioridad objetiva de la gestión descentralizada de ciertos servicios debe beneficiar a todos los ciudadanos, sea cual sea su identificación particularista» (artículo publicado inicialmente en el diario *El País* el 3 de enero de 1991).

62 Como señala FERNÁNDEZ PÉREZ (2003): p. 49, en el seno de la "Comisión de los 8" se valoraron diversas posibilidades: «conservar la denominación del ente preautonómico, "Consejo Regional de Asturias", denominación coincidente con la que tuvo el organismo de gobierno republicano provisional de Asturias y León durante la Guerra Civil; denominar a la Comunidad con el nombre de "Junta General del Principado", la institución representativa de los concejos asturianos que rigió Asturias desde el siglo XIV hasta 1835; dar a la Comunidad el nombre de "Principado de Asturias", por relación al título creado en 1388 que distingue la del heredero de la Corona de España».

63 La justificación de la enmienda del PCA aludía a que «la inmensa mayoría de los escritos de enmiendas presentadas en el periodo de información pública, el pueblo habla de "Asturias" y no de "Principado de Asturias". Además, de esta manera se da solución a la in-

nada objeto de cuestionamiento alguno durante la tramitación del Proyecto de Estatuto de Autonomía en las Cortes Generales.

La denominación de la Comunidad Autónoma ejemplifica, por razones que en la actualidad no son fáciles de comprender, la renuncia, una más, al nombre popular y tradicional que siempre fue Asturias —más allá del nombre oficial de provincia de Oviedo, asumido con la reforma de Javier de Burgos en 1833—, en beneficio de una denominación honorífica vinculada al Antiguo Régimen y al heredero de la Corona española. Un ejercicio de incoherencia si tenemos, en cuenta, que la denominación oficial de la provincia es Asturias, desde Ley 1/1983, de 5 de abril, en cumplimiento de lo previsto en la hoy suprimida disposición transitoria octava del Estatuto de Autonomía.[64]

III.2.2. La renuncia a la cooficialidad de la lengua asturiana

En la misma línea de renuncia, la cuestión de la lengua, como subraya Fernández Pérez, «no había sido objeto de polémica en los trabajos preparatorios del Proyecto».[65] Y no lo había sido porque tanto en el borrador de la "Comisión de los 8", como en el Anteproyecto de la "Comisión de los 24", solamente se contemplaba, en el art. 7.13, la atribución de una competencia exclusiva de fomento de la investigación de las "peculiaridades lingüísticas". La propuesta inicial era toda una declaración de intenciones de los miembros de la Comisión Técnica sobre la cuestión lingüística, no muy lejana, por cierto, del tratamiento que mereció la lengua asturiana bajo la dictadura franquista. Ello explica el que se presentaran, durante el debate en la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales, dos enmiendas, por parte del

---

coherencia que supone el establecimiento de un "Presidente" del "Principado". Por lo demás, la supresión de la denominación "Principado de Asturias" no significaría la desaparición del término "Junta General del Principado", ya que este grupo entiende que ésta es la denominación histórica y popular de la Asamblea Legislativa en Asturias». Una visión crítica sobre esta cuestión se puede ver en GUARDADO (2023): pp. 452-456.

64 La citada disposición transitoria octava disponía: "El Gobierno, en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de este Estatuto, propondrá a las Cortes Generales el cambio de denominación de la provincia de Oviedo, que pasaría a denominarse provincia de Asturias".

65 FERNÁNDEZ PÉREZ (2003): p. 46.

PCA[66] y del diputado Sánchez Vicente,[67] destinadas a reforzar el reconocimiento expreso de la lengua asturiana como elemento de autoafirmación de la identidad cultural de Asturias.

Finalmente, en el informe de la ponencia sobre el Anteproyecto, con el apoyo del PSOE, se introdujo, como aproximación de las enmiendas presentadas, un nuevo art. 4, similar en lo sustancial al aprobado en el texto definitivo del Estatuto de Autonomía y caracterizado por dos notas: el reconocimiento del bable como "lengua específica de Asturias", y la renuncia a la cooficialidad; el texto fue aprobado con 23 votos a favor y 18 en contra.[68] Y como competencia exclusiva se introdujo el art. 10.1 n): "Fomento y protección del bable en sus diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias". Se ha de llamar la atención sobre el hecho de que la otra lengua propia de Asturias, el gallego-asturiano, no fue objeto de atención en los sucesivos debates parlamentarios.

El Proyecto de Estatuto de Autonomía, al renunciar a la cooficialidad de la lengua asturiana que reconocía y decía proteger, inicia una vía que se aparta del art. 3.2 CE, encontrando su encaje constitucional en el art. 3.3 CE; vía que atribuye al legislador ordinario autonómico delimitar el alcance de la tutela dispensada a la lengua. Esta singular vía —hablar de lengua, pero no atribuirle el estatus de cooficial— puede explicar los recelos que el precepto suscitó durante su debate en el Congreso de los Diputados y el re-

66 La enmienda núm. 4 del PCA proponía la siguiente redacción: "El bable, en sus diversas peculiaridades como lengua específica de Asturias, gozará de protección. La Comunidad Autónoma velará por su conservación y difusión a través de las instituciones que establezca la legislación y demás ordenamiento jurídico regional"; entendían los proponentes que la protección de la lengua se impone como una necesidad permanente de autoafirmación.

67 La enmienda núm. 3 del diputado Sánchez Vicente contemplaba la siguiente redacción: "Son lenguas de Asturias el castellano y el asturiano o bable. Se promoverá la utilización del bable, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales y la voluntad de su aprendizaje. Para facilitar la definitiva normalización de la lengua asturiana o bable se propiciará la creación de la Academia de la Lengua Asturiana".

68 El texto aprobado en el informe de la ponencia era el siguiente: "El bable, como lengua específica de Asturias, gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales y voluntariedad en su aprendizaje". Ante esta situación, el diputado Álvarez-Cascos Fernández, presentó una nueva enmienda con el siguiente texto: "El bable, como modalidad lingüística vernácula de Asturias es parte de su patrimonio cultural y como tal será objeto de especial cuidado y protección"; propuesta que fue rechazada por 2 votos a favor y 39 en contra.

corte que el proyecto experimentó, en este punto; un recorte no menor y de gran significado desde el punto de vista de la identidad cultural asturiana: se suprimió el inciso "como lengua específica de Asturias", omitiéndose así la categorización jurídica del bable o asturiano, ya fuera como lengua, ya como modalidad lingüística.[69]

IV. Autonomía e identidad asturiana: la necesidad de pensar qué queremos ser (1983-2025)

IV.1. A vueltas con la identidad: cómo nos definimos, cómo tutelamos nuestras lenguas

El debate político y social que la identidad regional (o nacional) asturiana y, por extensión, su conciencia autonomista, ha suscitado a lo largo

69 Dos fueron las enmiendas que se formularon al art. 4 del Proyecto de Estatuto de Autonomía. La enmienda núm. 12 del Grupo Parlamentario Coalición Democrática, que reitera la formulada, en su momento, por Álvarez-Cascos Fernández (véase nota 68). Y la enmienda núm. 14 del Grupo Parlamentario Centristas-UCD, que proponía la siguiente redacción: "Los diferentes bables que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias serán objeto de especial respecto y protección", justificándola en la necesidad de ajustar el artículo a la realidad lingüística asturiana y a lo que establece el art. 3.3 CE. El informe de la ponencia sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias en el Congreso de los Diputados acordó rechazar la enmienda del Grupo Parlamentario Coalición Democrática, y al no llegar a un acuerdo respecto de la otra enmienda, se ofreció por el Grupo Parlamentario Centristas-UCD un texto alternativo transaccional del siguiente tenor: "El bable, como modalidad lingüística de Asturias, es parte de su patrimonio cultural y, como tal, será objeto de especial protección y fomento. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales y voluntariedad en su aprendizaje". Finalmente, el Grupo Parlamentario Socialista formuló una nueva transaccional que proponía suprimir "como modalidad lingüística"; la misma fue expuesta por el diputado de Silva, que inició su intervención afirmando que del bable «como lengua de Asturias hay que decir dos cosas: la primera que existe y la segunda que quiere seguir existiendo» y concluye señalando que «las enmiendas que se produjeron gravitan sobre la definición de si el bable es una lengua específica o es una modalidad lingüística, son categorías que no son científicas»; la intervención íntegra se puede ver en *El proceso autonómico asturiano,* Vol. II. *Tramitación de la Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía*, pp. 117 y 118. Por su parte, Fernández Iguanzo defendió, por el Grupo Parlamentario Comunista, el texto del Proyecto, al entender que la enmienda transaccional del Grupo centrista reducía la lengua asturiana a una cuestión de tipo arqueológico.

de los más de cuarenta años de existencia de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias está condicionado por la posición adoptada por las dos fuerzas políticas mayoritarias, una casi siempre desde el gobierno (FSA-PSOE), otra desde la oposición (PP). Posición que no deja de ser el reflejo, en gran medida, de un *establishment* que sigue operando con el consenso alcanzando durante la transición democrática y que descansa en una idea de Asturias elaborada en las primeras décadas del siglo XX y reforzada durante el franquismo: una Asturias que renuncia a su identidad singular siempre en aras de una causa mayor ya sea nacional, ya sea universal. Este proceso de renuncia, prolongado a lo largo de la historia, desemboca en la autoextinción por inacción, como señala Guardado,[70] o en la configuración de una comunidad política dotada de cuerpo, pero carente de alma, en palabras de Pedro de Silva.[71]

Es cierto que no se puede, ni se debe, caer en generalizaciones a la hora de valorar las diferentes etapas por las que ha transcurrido la vida política asturiana durante estas últimas décadas. Asturias ha tenido gobiernos con verdadera vocación autonomista y con sensibilidad hacia la identidad regional, ya sea por convicción, por necesidad o por oportunidad política, junto con otros que han visto en cualquier demanda identitaria, en especial la vinculada a la lengua, el germen del peligroso nacionalismo —"sin lengua, no hay nacionalismos"—.[72] Por otra parte, los actores políticos principales

70 Véase GUARDADO (2023): pp. 485-490.

71 Véase DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS (2024): pp. 795-800.

72 Con base en criterios que, sin duda, pueden ser objeto de cuestionamiento, se podrían distinguir tres grandes etapas en la vida de la Comunidad Autónoma:

(a) Primera etapa 1983-1999, comprende las sucesivas presidencias de Pedro de Silva Cienfuegos-Jovellanos (1983-1991), Juan Luis Rodríguez-Vigil Rubio (1991-1993), Antonio Trevín Lombán (1993-1995), y Sergio Marqués Fernández (1995-1999). Esta etapa se inicia con un presidente, de Silva, autonomista convencido y que contaba con un proyecto claro de gobierno —plasmado en su libro *Asturias, realidad y proyecto*—; un gobierno que inició la construcción de la autonomía, buscó el reequilibrio territorial, lidió con la reconversión industrial y mostró gran sensibilidad con la lengua asturiana. Este periodo se caracteriza también por la inestabilidad gubernamental, marcada por el escándalo político del *Petromocho*, que abocó al cese del presidente Rodríguez-Vigil en junio de 1993, y por la aparición del primer gobierno "asturianista", producto de una inesperada escisión del Partido Popular (PP), durante la presidencia de Marqués Fernández.

b) Segunda etapa 1999-2019, abarca las presidencias de Vicente Álvarez Areces (1999-2011), Francisco Álvarez-Cascos Fernández (2011-2012) y Javier Fernández Fernández (2012-2019). Es el periodo de madurez autonómica con la asunción de las competencias en materia de educación no universitaria y sanidad, de los gobiernos de coalición

han experimentado cambios en sus planteamientos, los actores secundarios y los episódicos han tenido también su influencia en alentar y mantener el debate identitario, sin olvidar a los movimientos sociales, como el de reivindicación lingüística, todo un ejemplo de constancia en la lucha por la dignificación de las lenguas propias de Asturias y de sus hablantes.

El Estatuto de Autonomía de Asturias ha sido objeto de tres reformas desde su aprobación por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de 1981, y ninguna de las tres ha surgido *motu proprio* de la voluntad de las fuerzas políticas con representación en la Junta General del Principado de Asturias, siendo más bien el acto reflejo de los acuerdos alcanzados a nivel estatal, lo que dice bastante sobre la voluntad autonomista.[73] Solamente la reforma de 1999 aborda cuestiones ligadas a los elementos identitarios, lo que la convierte en una muestra ejemplificativa de la pervivencia de los problemas y las actitudes políticas que ya en 1981 fijaron el modelo de autonomía plasmada en el documento político-jurídico que es el Estatuto de Autonomía.

La presentación por doce diputados del Grupo Parlamentario Socialista de la proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Asturias inició, al menos formalmente, un proceso de reforma institucional y competencial «que permita profundizar en nuestra capacidad de autogobier-

---

con Izquierda Unida, y de la *pax identitaria* por incomparecencia, con la salvedad del primer gobierno de coalición (2003-2007) y del breve lapsus del segundo gobierno "asturianista" de Foro Asturias, encabezado por el otrora secretario general del Partido Popular, Álvarez-Cascos. Ni Álvarez Areces ni Javier Fernández tuvieron sensibilidad alguna hacia lo identitario y, en especial, hacia la lengua, en cuya reivindicación veían el virus del nacionalismo. La breve presidencia de Álvarez-Cascos se presentó bajo un mensaje regionalista y regenerador, que aludía a la singularidad histórica, geográfica, administrativa, cultural y lingüística de Asturias.

c) Tercera etapa, va desde 2019 hasta la actualidad, comprendiendo las dos presidencias de Adrián Barbón Rodríguez, la actual acogiendo a la tercera experiencia de gobierno de coalición. Este periodo viene marcado por el cambio generacional y por el giro de la FSA-PSOE hacia una defensa y fortalecimiento de la identidad asturiana, asumiendo como propia la reivindicación de la cooficialidad de las lenguas de Asturias.

73 Se ha de recordar, como contraste con la ausencia de impulso del proceso autonómico, la carta dirigida, el 2 de enero de 1991, por el presidente asturiano de Silva al entonces presidente del Gobierno de España, Felipe González, recordándole el compromiso político estatutario de acceder a la autonomía por la vía del art. 143 CE a cambio de ampliar el techo competencial transcurridos cinco años desde la aprobación del Estatuto; nueve años habían transcurrido, y la ausencia de respuesta, trajo consigo la renuncia de a un tercer mandato. Véase en DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS (2024): pp. 707-710.

no y que busque alentar la participación, procurando el desarrollo socioeconómico y el reequilibrio territorial de Asturias».[74]

Desde el punto de vista del tratamiento de los elementos identitarios, la proposición de Ley Orgánica contemplaba dos modificaciones:

a) Por un lado, se pretendía llenar el vacío y las incertidumbres que el desnudo enunciado constitutivo del art. 1.1 del Estatuto de Autonomía provocaba, y a tales efectos, proponía definir a Asturias como "*comunidad histórica*", en términos similares a los adoptados por los estatutos de Cantabria y de Castilla y León.[75] La propuesta se situaba en una posición intermedia entre la idea de "*entidad regional histórica*", que sirvió de base a la etapa preautonómica (y sigue siendo la utilizada en las normas estatutarias de algunas comunidades autónomas como Extremadura o Murcia), y la siempre sospechosa definición de "*nacionalidad histórica*", que constituía una reivindicación histórica del asturianismo cultural y político.

b) Por otro lado, la reforma en materia lingüística era mucho más modesta, si cabe, pues se limitaba a dar cobertura estatutaria a la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano, aprobada bajo el gobierno de Sergio Marqués Fernández, por impulso del único diputado asturianista, Sánchez Vicente (Partíu Asturianista-PAS).[76]

La proposición de Ley Orgánica permitió debatir nuevamente en la cámara asturiana acerca de la definición de Asturias y del estatuto jurídico de la lengua asturiana —el gallego-asturiano siguió siendo el gran ausente—, si bien los resultados fueron en ambos casos frustrantes para las fuerzas políticas minoritarias y, por supuesto, para los movimientos del asturianismo cultural y político.

La definición de la comunidad autónoma fue objeto de dos enmiendas, una del Grupo Parlamentario Mixto y otra del Grupo Parlamentario Izquierda

74 *BOJG*, Serie A, núm. 53.1, de 23 de octubre de 1997.

75 La redacción para el art. 1.1 era la siguiente: "Asturias, como Comunidad histórica y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto, que es su norma institucional básica".

76 Se proponía añadir un párrafo al art. 4 con el siguiente texto: "Una ley del Principado regulará la protección, uso y promoción del bable".

Unida de Asturias: ambas, coinciden en reclamar para Asturias la consideración de nacionalidad histórica, si bien de forma más alambicada en caso de la enmienda de Izquierda Unida.[77] El informe de la ponencia, por razones de técnica legislativa, rechazó las enmiendas, al integrar en un mismos precepto la definición y la denominación de la comunidad autónoma: "La Comunidad Autónoma, comunidad histórica constituida en el ejercicio del derecho al autogobierno amparado por la Constitución, se denomina Principado de Asturias" (art. 1.2).[78] El enunciado constitutivo seguía siendo vacío y a la ya controvertida denominación de la comunidad autónoma como "Principado de Asturias", se unía la idea de "comunidad histórica". Además, el título "Estatuto de Autonomía para Asturias" pasa a ser "Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias". Se completa así la renuncia al nombre histórico, tradicional y popular de Asturias que solamente pervive en el ámbito provincial.

En relación con la lengua asturiana, los Grupos Parlamentarios Mixto y de Izquierda Unida de Asturias formulan dos enmiendas defendiendo su cooficialidad.[79] Con ánimo de lograr un consenso, ambas formaciones políticas abren la posibilidad de aceptar una suerte de cooficialidad diferida o progresiva, a la que se suma el PP, a través del entonces secretario general del partido, Álvarez-Cascos.[80] La oposición frontal de la FSA-PSOE impidió el acuerdo y la cooficialidad.

Mientras se escriben estas líneas, ha finalizado la tramitación en la Junta General del Principado de Asturias de una proposición de Ley Orgánica de reforma estatutaria cuyo único objeto era declarar la cooficialidad del asturiano y el gallego-asturiano o eonaviego.[81] Iniciativa que ha fracasado, una vez más, al contar, en este caso, solamente con el apo-

---

77 Véanse las enmiendas núm. 7975 del Grupo Parlamentario Mixto y núm. 7978 del Grupo Parlamentario Izquierda Unida de Asturias, en *BOJG*, Serie A, núm. 53.5, de 23 de enero de 1998.

78 *BOJG*, Serie A, núm. 53.8, de 17 de febrero de 1998.

79 Véanse las enmiendas núm. 7967 del Grupo Parlamentario Mixto y núm. 7979 del Grupo Parlamentario Izquierda Unida de Asturias, en *BOJG*, Serie A, núm. 53.5, de 23 de enero de 1998.

80 Véase El PP y la llingua asturiana – El Miradoriu | Ramón d'Andrés.

81 Proposición de diecisiete diputados y diputadas de la Junta General de Reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, para la declaración de la oficialidad del asturiano y del eonaviego; *BOJG*, Serie A, núm. 16.1, de 9 de octubre de 2024

yo de las fuerzas políticas de izquierda (23 diputados). Esta vez ha sido el Grupo Parlamentario Popular, junto con el diputado de Foro-Asturias y los diputados del Grupo Parlamentario Vox, el que se ha opuesto a modificar el estatuto jurídico de las lenguas propias de Asturias. El cambio de rol, entre los dos partidos políticos mayoritarios, permite, por el momento, cerrar el círculo y volver a los años de la Transición de la dictadura a la democracia, cuando era la izquierda la que reivindicaba los derechos lingüísticos.

IV.2. A modo de conclusión: una autonomía a la búsqueda del alma

Han transcurrido casi cincuenta años desde la preautonomía y casi cuarenta y cinco desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Asturias, y el plan no parece haber funcionado todo lo bien que se esperaba, al haber apostado por el progreso económico a costa del desarraigo y la desmemoria. Es cierto que no se pueden negar éxitos a la autonomía, y también es cierto que algunos problemas que padece Asturias son de ámbito global. Asturias, como su nombre indica, el único plural junto con el de las islas, es diversa, como lo es cada vez más su sociedad, pero esa diversidad no puede, ni debe, ser incompatible con el autorreconocimiento basado en una historia común. Profundizar en la historia de Asturias es, como acertadamente señala DE SILVA, la vía para cimentar la conciencia autonómica.

Al principio de este trabajo aludía al desconcierto paradojal que suscita la identidad asturiana, desconcierto que, en mi opinión, no es más que el efecto de la pérdida de memoria, de la renuncia constante, consciente o inducida, a nuestra identidad cultural, a nuestra historia, entendida no como lastre, sino como motor de impulso. Sin memoria, un pueblo no tiene ni futuro, ni desarrollo económico sólido. Saber reconocernos, saber de dónde venimos, es el primer paso para decidir a dónde queremos ir, y lo cierto es que llevamos demasiado tiempo postergando esa decisión.

V. Bibliografía

ÁLVAREZ GENDÍN, S. *Regionalismo. Estudio general. El problema de Asturias,* Oviedo, 1932.

ARCE JANÁRIZ, A. (Coord.) *El Estatuto de Autonomía de Asturias. Estudio Sistemático*, Junta General del Principado de Asturias, 2003.

ARGÜELLES, R. *Regionalismo económico asturiano. Carbones. Ganadería. Pesca. Régimen político regional*, La Fe, Gijón, 1934.

BAUSKE, B. *Planificación lingüística del asturiano: la normativización y normalización de una pequeña lengua romance en territorio español, desde los puntos de vista lingüístico, literario y político*, VTP Editorial, Xixón, 1998.

BOYD, C.P. "Covadonga y el regionalismo asturiano", *Ayer,* Vol. 64, núm. 4, 2006, pp. 149-178.

CÁNDANO, X. *No hay país. Crónica política (y sentimental) de Asturias (1975-2022)*, Ed. Hoja de Lata, Xixón, 2022.

CONCEYU BABLE "Manifiestu 25 mayu", *Fueyes Informatives*, núm. 5, 1977.

CONCEYU BABLE *Conceyu Bable n'Asturias Semanal (1974-1997),* Trabe, Uviéu, 2004.

DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS, P. *El regionalismo asturiano*, Ayalga, Gijón, 1976.

DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS, P. *Asturias. Textos para la Autonomía*, KRK, Oviedo, 2024.

FERNÁNDEZ LLERA, R. (Coord.) *Relatos de la preautonomía: en torno al 40 aniversario del Consejo Regional de Asturias,* RIDEA, Oviedo, 2019.

FERNÁNDEZ LLERA, R. "La preautonomía asturiana a modo de ensayo general", en FERNÁNDEZ LLERA, R. (Coord.) *Relatos de la preautonomía: en torno al 40 aniversario del Consejo Regional de Asturias,* RIDEA, Oviedo, 2019, pp. 15-26.

FERNÁNDEZ PÉREZ, B. "Regionalismo asturiano: Textos para su historia", *Los Cuadernos del Norte: Revista Cultural de la Caja de Ahorros de Asturias*, núm. 4, 1980, pp. 124-143.

FERNÁNDEZ PÉREZ, B. "Constitución, denominación y sede de la Comunidad Autónoma", en ARCE JANÁRIZ, A. (Coord.), *El Estatuto de Autonomía de Asturias. Estudio Sistemático*, Junta General del Principado de Asturias, 2003, pp. 27-49.

FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. y LAGO, I. "Gobiernos autonómicos e identidades regionales en España, 1980-2012", *Política y gobierno*, Vol. 22, núm. 2, 2015, pp. 283-315.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. "Crónica de la descentralización: el panorama descentralizador al acabar 1980 (I)", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, 1980, pp. 175-202.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J. "Crónica de la descentralización: el panorama descentralizador al acabar 1980 (II)", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 18, 1980, pp. 217-258.

GUARDADO, D. *Nunca vencida. Una historia de la idea d'Asturies*, La Fabriquina, 2023.

HERRANZ DE RAFAEL, G. "El modelo autonómico y nuevas formas de identidad. Antecedentes para un equilibrio futuro", *Papers: revista de sociología,* núm. 79, 2005, pp. 31-58.

LINZ, J.J. *Obras escogidas, Vol. 2: Nación, Estado y Lengua*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. *El marco legal del asturiano: vías hacia el reconocimiento efectivo de los derechos lingüísticos*, KRK, Oviedo, 2005.

PRINCIPADO DE ASTURIAS *El proceso autonómico asturiano,* Vol. I y II, Servicio de Publicaciones del Principado de Asturias, Oviedo, 1989.

REQUEJO PAJÉS, J.L. “La concurrencia de sistemas normativos en el Principado. La identificación de las fuentes del ordenamiento jurídico asturiano”, en ARCE JANÁRIZ, A. (Coord.) *El Estatuto de Autonomía de Asturias. Estudio Sistemático*, Junta General del Principado de Asturias, 2003, pp. 95-112.

RODRÍGUEZ BUZNEGO, O. “Estudio preliminar”, en DE SILVA CIENFUEGOS-JOVELLANOS, P. *Asturias. Textos para la Autonomía*, KRK, Oviedo, 2024, pp. 15-72.

RODRÍGUEZ ALONSO, P. “Un estatuto frustrado: autonomismo en Asturias durante la II República”, *Alcores: revista de historia contemporánea*, núm. 26, 2022, pp. 121-142.

RODRÍGUEZ MUÑOZ, J. (Coord.) *Parlamentarios asturianos de 1977. La transición en Asturias: de la Dictadura a la Autonomía*, KRK, Oviedo, 2018.

RODRÍGUEZ MUÑOZ, J. “La transición en Asturias (1975-1982”, en RODRÍGUEZ MUÑOZ, J. (Coord.) *Parlamentarios asturianos de 1977. La transición en Asturias: de la Dictadura a la Autonomía*, KRK, Oviedo, 2018, pp. 13-52.

SAN MARTÍN ANTUÑA, P. *Asturianismu políticu (1790-1936)*, Editorial Trabe, Uviéu, 1998.

SAN MARTÍN ANTUÑA, P. “Éxitos y fracasos electorales del Republicanismo Federal Asturiano (1931-1934)”, *Cuadernos republicanos*, núm. 39, 1999, pp. 19-34.

SAN MARTÍN ANTUÑA, P. *La nación (im)posible. Reflexiones sobre la ideología nacionalista asturiana*, Editorial Trabe, Uviéu, 2006.

SOSA WAGNER, F. (Dir.) *Asturias: 40 años,* Reus Editorial, Madrid, 2021.

TORREGROSA MONTANER, R.J. “Medición y evolución de la identidad nacionalista en España”, *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, núm. 33, 2015, pp. 53-70.

TUÑON BÁRZANA, J., “Los símbolos”, en ARCE JANÁRIZ, A. (Coord.) *El Estatuto de Autonomía de Asturias. Estudio Sistemático*, Junta General del Principado de Asturias, 2003, pp. 50-55.

URÍA GONZÁLEZ, J. “Ideología y lengua durante el franquismo”, *Lletres asturianes,* núm. 18, 1985, pp.25-40.

VALCÁRCEL BERNALDO DE QUIRÓS, A, y CAVANILLES NAVIA-OSORIO, R. *El nacionalismo asturiano. Críticas y propuestas*, Gijón, 1979.

VELASCO ROZADO, J. y FERNÁNDEZ HEVIA, J.M. “El itinerario a la autonomía del Principado de Asturias”, en RODRÍGUEZ MUÑOZ, J. (Coord.) *Parlamentarios asturianos de 1977. La transición en Asturias: de la Dictadura a la Autonomía*, KRK, Oviedo, 2018, pp. 143-194.

VIEJO FERNÁNDEZ, X. “Sociedá y discursu llingüísticu en Conceyu Bable”, en CONCEYU BABLE, *Conceyu Bable n’Asturias Semanal (1974-1997),* Trabe, Uviéu, 2004, pp. 23-35.

ZIMMERMAN, P. W. “Cuando otra Asturias parecía posible: regionalismo y la izquierda heterodoxa en la Transición”, *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 17, 2018, pp. 155-182.

Cantabria.
La identidad política de una idea regional.

Pedro José Hernando García

Profesor de Derecho Constitucional.
Universidad de Cantabria
Diputado y Portavoz del Partido Regionalista de Cantabria.
Parlamento de Cantabria

Sumario

I. Breve referencia al nacimiento del pensamiento identitario del regionalismo cántabro

II. Identidad regional y proceso de creación de la comunidad autónoma

III. El asentamiento de un sentimiento. Los símbolos de Cantabria como elemento de identidad: el lábaro.

IV. Una realidad socialmente indiscutible. La importancia del regionalismo político en la identidad de Cantabria

V. Bibliografía

I. Breve referencia al nacimiento del pensamiento identitario del regionalismo cántabro

No es necesario remontarnos al Pleito de los Nueve Valles que en 1778 supuso la creación de la provincia de Cantabria [1], ni al intento de Estatuto en la II República [2], ni mucho menos a las referencias históricas de Catón "El Viejo" [3], porque el debate sobre la identidad autonómica marcada exclusivamente por razones históricas puede resultar una tarea imposible e inabarcable por generalizada y común en todos los territorios del Estado.

Es evidente que afrontar el pensamiento identitario implica asumir que la identidad supone una adscripción emocional con el espacio territorial, social, cultural e histórico que conforma la comunidad. Una conciencia de formar parte algo común, como señala GÓMEZ [4]. Es, por tanto, una conjunción de factores con una consecuencia jurídica concreta: la creación de una Comunidad Autónoma. Y el primero de esos factores es la histórica conciencia regional, integrada en España pero diferenciada, que se ha venido produciendo en Cantabria desde el siglo XVIII.

Si las reformas borbónicas fueron el arranque de las aspiraciones que concretan hoy la Comunidad Autónoma de Cantabria, buscando la confi-

---

1 Véase por todos, MARURI VILLANUEVA, R., "La provincia de Cantabria y las Juntas de Puente San Miguel", en MOURE ROMANILLO, A. (ed), *Cantabria. Historia e Instituciones*. Parlamento de Cantabria-Universidad de Cantabria, Santander, 2002, pp. 199-2017.

2 Vid. COLSA LLOREDA, B. *El Estatuto Cántabro de la II República*. Cantabria Tradicional, Torrelavega, 2008.

3 Catón "El Viejo", en su obra *Orígenes*, fechada en torno al 195 a.c., incluye la primera referencia escrita a Cantabria, "*Fluvium hiberum; is oritur ex cantabris …*" vinculando el territorio de los cántabros con el lugar donde nace el rio Ebro.

4 Vid. GÓMEZ, A.G. *¿Qué demonios es la identidad cántabra? Análisis de la expresión política de un sentimiento de pertenencia a Cantabria*. La Vorágine, Santander, 2022. p.72.

guración de un entramado administrativo territorial independiente, podemos afirmar que el regionalismo cántabro moderno surgió realmente en la Transición a la democracia. Fue fruto de aquella teorización pero, sobre todo, de un sentimiento latente de comunidad que vio la luz a partir de los movimientos democráticos de la sociedad cántabra tras la muerte de Franco y el devenir de la aprobación de la Constitución de 1978 y sus previsiones para una configuración territorial autonomista y no centralista del país.

Pero el regionalismo cántabro no puede analizarse sólo como una ideología, es también un proceso: el proceso de conversión de una provincia intrascendente, sin mayores problemas de reivindicación social, en una región con estatus jurídico, con personalidad, con sentimiento de pertenencia y amplias muestras de solidaridad común. El regionalismo cántabro es, desde ese momento, identidad popular. Es algo más que una tendencia política favorable a la autonomía regional. Se configura como una corriente ideológica tendente al autogobierno de un territorio histórico mediante la descentralización política y administrativa. El regionalismo de la Transición plantea no sólo la derivación de poderes desde el Estado hacia un órgano autonómico, con innegbles pero únicas connotaciones económicas, sino que iba más allá reclamando una idea de capacidad de autogobierno, de gestión de las competencias, medios y políticas públicas, de autonomía real y efectiva.

Al igual que los demás particularismos de otros territorios del Estado, lo que pudiéramos llamar el regionalismo contemporáneo surge en el último tercio del siglo XIX, en un contexto de superación de la crisis institucional y de exaltación de los valores propios. En ese escenario irrumpe una extraordinaria generación de eruditos, investigadores y artistas que propiciarán una corriente cultural que incidirá en el debate general buscando la particularidad, acuñando términos hasta ese momento desconocidos al albor de las nuevas ideologías, pero siempre buscando el progreso de nuestra tierra a través de la reivindicación económica y política.

Hablamos en Cantabria de personajes de la importancia de José María de Pereda, Amós de Escalante, Lasaga Larreta, José María Quintanilla, Augusto González de Linares, Casimiro Sainz, Agustín Riancho, o Leonardo Rucabado. Personas de distintos ámbitos, escritores costumbristas, filósofos, médicos, ensayistas, historiadores, arquitectos o científicos, todos ellos con un elemento en común: la defensa de lo cántabro y del territorio, en un contexto de diferenciación respecto a otros territorios no ya geográficamente, sino cultural y socialmente, aunque sin contraponerse a la identidad española.

Estos intelectuales irán sentando las bases de una nueva corriente ideológica que durante el final del siglo XIX y buena parte del XX desarrollará sus bases programáticas. Será la génesis de una tendencia que tratará de difundir la historia y enaltecer los valores cántabros, sus costumbres, tradiciones, paisaje, etcétera, además de promover el desarrollo económico y social del territorio. En definitiva, un cantabrismo embrionario [5] en toda regla que, englobado en el regeneracionismo, perseguirá la regionalización de España.

Los mejores exponentes son intelectuales de la talla de Menéndez Pelayo, protagonista en la "*regionalización cántabra*", pero que como apunta SUÁREZ CORTINA, impulsa un regionalismo de carácter cultural, "*que no supo, no pudo o no quiso, ser político*" [6] o el santoñés Macías Picavea, que criticaría el centralismo irreflexivo para defender la regeneración de España desde la regeneración de las regiones, un mensaje con plena vigencia en la actualidad. MACÍAS PICAVEA se pregunta qué es el regionalismo, para responder "*Es la aspiración de las naturales regiones españolas a constituirse en órganos de vida nacional, ya social, ya políticamente, gobernándose con autonomía en su actividad interior y privativa, y con subordinación a la Nación misma en lo general y conjunto, de suerte que el influjo sea mutuo y recíproco*" [7]. Ese germen consiguió arraigar y el estado autonómico hoy es una realidad político constitucional asentada.

Efectivamente, el cantabrismo incipiente comienza a esbozar el principio de identidad enraizando, por un lado, en las tradicionales instituciones de autogobierno y la costumbre, y por otro en el movimiento urbano, liberal y que tímidamente aún, abraza la descentralización como garantía del progreso económico dentro de un contexto de regionalización. En la medida que pasen las décadas, las élites rurales, imbuidas en el tradicionalismo cántabro, ocuparán poco a poco espacios de poder en el ámbito urbano. En este contexto, la burguesía portuaria urbana, poco amiga de aventuras regionalizadoras, iniciará un declive que favorecerá la irrupción con fuerza de esa

5 Véase por todos, la recopilación de MADARIAGA DE LA CAMPA, B., *Antología del regionalismo en Cantabria*, A.G. Resma, Santander, 1989.

6 SUÁREZ CORTINA, M., "José María de Pereda. Tradición, regionalismo y crítica de la modernidad", en MONTESINO GONZÁLEZ, A (ed.), *Estudios sobre la sociedad tradicional cántabra*, Universidad de Cantabria-Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1995, p. 330.

7 MACÍAS PICAVEA, R. *El problema nacional. Hechos. Causas. Remedios*. Madrid. Librería General Victoriano Suarez. 1899, p.456.

nueva burguesía de clase media que aglutina a pequeños comerciantes, industriales y la nobleza rural.

El particularismo ideológico proveniente del mundo rural evocará un cantabrismo cívico de base tradicional[8], en el que los valores cántabros se incorporarán al mundo urbano que parecía ajeno. Esta transición entre dos universos tan diferentes consolidó ese incipiente cantabrismo que, en lugar de perecer en ese tránsito entre lo rural y lo urbano, poco a poco fue impregnando el discurso político alimentando la particularidad. Y así, ante los retos territoriales que se fueron presentando en la historia más reciente, la identidad cántabra se acabará imponiendo a propuestas más generalistas que trataban de diluirla o quitarla importancia.

Los movimientos fueron, primero, mediante el posicionamiento en los debates sobre la regionalización a través de pensadores e intelectuales de gran talla; después con la reivindicación de nuevos escenarios fiscales y empresariales. Y un poco más adelante obteniendo el reconocimiento regional en el Estatuto Provincial aprobado en la dictadura primorriverista y finalmente en la presentación de un Proyecto de Estatuto de Autonomía durante la II República. En ambos casos, ante el inmovilismo centralista y la pasividad de la todavía influyente burguesía naviera, los intelectuales y los sectores más dinámicos de la sociedad cántabra propondrán soluciones y explorarán los mecanismos para llevarlas a cabo [9].

Así pues, hablamos de un regionalismo que, en el primer tercio de siglo XX, vive a caballo entre el carlismo tradicional de base rural y un regionalismo urbano que, desde los valores cántabros, trata de buscar un hueco en el proceso regionalizador de España. Este último, más versátil, estimulará la creación de instituciones para la investigación y la reflexión que darán un impulso definitivo a la solución territorial de Cantabria en el contexto republicano, primero en la configuración de una entidad autónoma a la que se puedan adherir la provincias de Palencia y Burgos, luego por la libre adhesión de ayuntamientos en torno a la entonces denominada provincia de Santander y finalmente con el territorio de la Diputación Provincial [10].

---

8 MADARIAGA DE LA CAMPA, B. *Crónica del regionalismo en Cantabria*. Ediciones Tantín, Santander, 1986.

9 Vid. COLSA LLOREDA, B. *El Estatuto Cántabro de la II República*, ob.cit, pp. 58-59.

10 Imprescindible para conocer estos debates es la obra de COLSA LLOREDA, B. *El debate territorial cántabro*. Editorial Tantín, Santander, 2013, que aporta documentos y reflexiones desde los Reinos Peninsulares hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, la Guerra Civil paralizará el desarrollo intelectual y su plasmación jurídico-política, hasta el punto de que los órganos de reflexión y trabajo que se habían comenzado a desarrollar, aunque servirán de refugio a intelectuales, no serán más que otra pieza ideologizadora del régimen franquista. Con ello, el cantabrismo, que desde que se plantearon las propuestas regionalizadoras, no se decidió a converger en un partido político, sufrirá una involución, desterrando su carácter más urbano para volver a sus raíces más tradicionalistas, perdiendo carácter para acomodarse a la ideología del régimen y con una única manifestación identitaria realizada, la sacralización del corónimo Cantabria, impedida a la postre por el régimen.

II. Identidad regional y proceso de creación de la comunidad autónoma

Y en esto llegó la democracia. El 6 de diciembre de 1978 se aprobó la Constitución Española y el movimiento autonomista comenzó a tomar forma en los distintos territorios del Estado, incluida Cantabria desde prácticamente los últimos años de agonía del dictador y su régimen.

La pregunta que subyace en este momento del proceso es ¿Cantabria es una realidad jurídica creada con la transición democrática y jurídicamente *ad hoc* en 1981 por intereses políticos? o ¿es una comunidad con identidad propia y diferenciada, sostenida en una conciencia ciudadana? Avanzar en la respuesta supone también bucear en el componente histórico del concepto de pertenencia a la comunidad como elemento identitario.

La percepción de lo cántabro desde una perspectiva abierta pervivió en amplios estratos de la sociedad, siendo precisamente uno de los factores que alimentan la transición política. Primero reivindicando un régimen democrático, al mismo tiempo que se reclama una solución para el estancamiento económico de Cantabria a través de la concreción de un concierto económico. Segundo con la persecución de la Autonomía para que Cantabria opte a autogobernarse[11].

Quiero además agradecerle sus aportaciones —muchas— y reflexiones —más— en lo referido al proceso del creación y asentamiento del regionalismo cántabro en los siglos XIX y XX.

11 Son interesantes las reflexiones sobre este periodo realizadas por GIJÓN, V. *La Trastienda Política. De la autonomía al cambio en Cantabria*. Editorial Popular, Santander, 1983, REVUELTA PÉREZ, Á. *La Autonomía en su laberinto. Crisis económica, transformación social e inestabilidad política en Cantabria (1975-1995)*. Universidad de Cantabria, San-

Es en ese escenario, el de una España que busca nuevos horizontes democráticos, en el que irrumpe con fuerza un movimiento cívico, encabezado por Miguel Ángel Revilla, que se puede decir que tiene su arranque el 25 de marzo de 1976 con la publicación del denominado *Manifiesto de los Cien*, origen de la decisiva Asociación para la Defensa de los Intereses de Cantabria (ADIC) [12], que cambiará por completo el planteamiento, el nudo y el desenlace de la trama de la transición política en Cantabria inclinándola irremediablemente hacia un debate regional.

Aglutinados en torno a Miguel Ángel Revilla cien personas de distinta extracción social suscriben un documento en el que se denuncia la situación socioeconómica pero, al mismo tiempo, se habla de la recuperación de la identidad histórica y cultural del pueblo cántabro como base para cimentar el futuro: "*ha llegado el momento de reencontrarnos con nosotros mismos, paso primario y fundamental para que, todos unidos, reivindiquemos nuestras aspiraciones con realismo y energía*" [13].

---

tander, 2018, y SAIZ FERNÁNDEZ, J.R. *Así comenzó la Autonomía. Memorias del primer gobierno de Cantabria 1982-1983*. Editorial Tantín, Santander, 2007.

12 La importancia de ADIC en el proceso de asentamiento social y jurídico de la idea autonomía cántabra, puede conocerse de primera mano por uno de sus protagonistas Manuel ALEGRÍA FERNANDEZ, en su obra ADIC. *Presencia e influencia de ADIC en la historia de Cantabria*, Ediciones Tantín, Santander, 1990.

13 El llamado *Manifiesto de los Cien*, de eminente reivindicación económico, fue publicado por la Gaceta del Norte, con el siguiente tenor literal e incluyendo de manera pública los nombres y apellidos de los 100 firmantes.

"*Nuestra provincia viene durante muchos años vegetando lánguidamente al amparo de un falso equilibrio económico basado más en la redistribución equitativa de su renta que en el desarrollo incremento de sus riquezas naturales, desaprovechan los inmensos recursos humanos y materiales que posee.*

Esta situación nos está llevando a un deterioro de nuestra posición económica en el contexto nacional y sobre todo con relación a nuestros vecinos regionales. Asistimos al éxodo masivo de nuestros cerebros a provincias que están enmarcadas en procesos pujantes de desarrollo así como de empresas ante la falta de alicientes que hagan atractiva su ubicación en nuestra región.

En unos momentos como los actuales en que las regiones españolas están limitadas a la reivindicación ante la administración del reconocimiento de sus peculiaridades de toda índole solicitando actuaciones económicas de privilegio así como de una descentralización del poder central en orden al mejor aprovechamiento y utilización de sus propios recursos corremos el riesgo de que Cantabria vea deteriorarse aún más su posición relativa en el desarrollo económico general del país y, lo que es más grave, estando rodeado por regiones o provincias de tan fuerte personalidad como son: Vizcaya, Asturias y Castilla se está llegando al punto de perder hasta nuestra propia identidad.

Con el paso de los meses, en la evolución del debate político de la transición, el colectivo dirigirá sus pasos hacia una reivindicación territorial autónoma. El sustrato identitario cántabro, cultivado a lo largo de los siglos, se manifestará entonces de manera clara y nítida entre las clases populares y los sectores más aperturistas. Y Miguel Ángel Revilla será capaz de liderarlo y desarrollarlo hasta el punto de cambiar por completo el debate político de la Transición: de la recuperación de las libertades y la configuración de una España descentralizada a la reivindicación de una solución particular para Cantabria fruto de su identidad. O lo que es lo mismo, la cristalización de una realidad política y administrativa —la Comunidad Autónoma de Cantabria— mediante la materialización de los factores subjetivos de nuestra identidad a partir de nuestros rasgos objetivos.: somos cántabros, no otra cosa, queremos seguir siéndolo y, para ello, nos configuramos en una Comunidad Autónoma [14].

La primera gran manifestación popular de adhesión e identidad cántabra tuvo lugar unos años antes, 6 meses antes de aprobar la Carta Magna, im-

---

Para hacer frente a esta angustiosa situación un grupo numeroso de cántabros de distintos estamentos hemos decidido responder al reto de cambiar en la medida de nuestras fuerzas el triste porvenir que nos espera.

Para ello hemos decidido solicitar próximamente de la autoridad gubernativa el reconocimiento de una asociación acogiéndonos a la ley 191 de 1964, de 24 de diciembre, y que tendrá como objetivo la promoción, defensa y fomento de la personalidad, de la conciencia regional de las peculiaridades de cultura, historia y demás intereses de Cantabria patrocinando el estudio y la discusión de los problemas más acuciantes que tenemos planteados a través del concurso de las personas más capacitadas para solucionarlo, así como la actuación de los miembros de la asociación.

La asociación se declara radicalmente apolítica, permaneciendo al margen de cualquier grupo o partido y teniendo acceso a la misma cuantas personas, nacidas o no en Cantabria, sientan la necesidad de aportar su esfuerzo para el engrandecimiento de nuestro entorno geográfico.

Será objetivo prioritario de esta asociación romper con el anacrónico individualismo que nos caracteriza, por lo que no regatearemos esfuerzos a fin de mentalizar en los afanes que nos mueven, a los organismos públicos provinciales, así como al mayor número posible de ciudadanos de nuestra provincia, recibiendo con gran satisfacción la declaración de la Diputación Provincial, Ateneo, Colegio de Ingenieros y otros organismos solicitando un concierto económico para Cantabria

Ha llegado el momento de reencontrarnos con nosotros mismos, paso primario y fundamental para que, todos unidos, reivindiquemos nuestras aspiraciones con realismo y energía." Fdo. José Luis Ortiz Treviño y 99 firmas más.

14 Es fundamental sobre este periodo desde el análisis de la identidad histórica el trabajo de SUÁREZ CORTINA, Manuel, "Cantabria contemporánea", en MOURE ROMANILLO, A. y SUÁREZ CORTINA, M.(Eds.) *De la Montaña a Cantabria. …* ob. cit., pp. 215-248.

pulsado por ADIC con la celebración del primer Dia Infantil de Cantabria, el 4 de junio de 1978.

Ese día 80.000 personas acudieron al recinto del Palacio de la Magdalena a celebrar lo que Rafael de la Sierra —en aquel entonces Presidente de ADIC— califico como hacer presente "*la idea de mostrar y acercar la mayor parte posible de las cosas que son típicas de nuestra tierra y que se refieren al folklore, costumbres, forma de vida, artesanía, gastronomía, trabajo, etc. En fin todo los que, con mayor o menor singularidad, nos define a todos los que habitamos Cantabria*". El propio folleto de la fiesta señalaba que el objetivo era "*dar a conocer al niño su entorno natural para que tome conciencia de la región que habita. Llamar la atención de pares y educadores sobre sus responsabilidades en la formación de los hijos y alumnos, instándoles a que inviten a la participación del niño en defensa del patrimonio artístico, cultural y folclórico de Cantabria. Concienciar a nuestras Administraciones Públicas sobre sus responsabilidades frente al niño para que tomen las medidas necesarias conducentes a una mejor difusión de nuestros valores…*".

No fue un camino fácil. Cantabria como Comunidad Autónoma no entraba en las previsiones de diseño territorial originales y, además, los partidos estatales con representación en Cantabria tampoco la tenían contemplada. Muy llamativa fue la posición dubitativa de la UCD indecisa entre respetar la opinión de sus principales representantes en Cantabria o bien optar por la posibilidad de la integración en Castilla y León, como se pretendía desde el partido en Madrid y en Castilla, que no quería perder sus intereses económicos en el Puerto de Santander como su salida natural al mar. En esta época se crea la ACECA (Asociación Cantabria en Castilla), que ejerció como lobby político en los medios de comunicación regionales destacando el error económico que, en su opinión, supondría la separación de los territorios dada la complementariedad de las economías y el poco futuro de una comunidad pequeña en superficie, en población y en potencial económico diferenciado [15].

15 El movimiento castellanista en Cantabria fue muy poco relevante y tras la ACECA, a comienzos del siglo XXI se intentó una recuperación del movimiento con la creación de AICC (Asociación para la Integración de Cantabria en Castilla), que defendía que Cantabria como región autónoma no tenía fundamento histórico, pero sobre todo económico y social. Llama la atención que uno de los impulsores de la ACECA, D. Ángel Díaz de Entresotos Mier, político de Alianza Popular, fuera desde el 31 de marzo de 1984 hasta julio de 1987, el segundo presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Desde ese 1976 y hasta octubre de 1978, el movimiento cívico, encabezado por ADIC, es el compendio del sustrato ideológico del regionalismo al buscar para Cantabria una solución regional integrada en el contexto constitucional de reconocimiento de regiones y nacionalidades. Pero va más allá. No es sólo la solución política territorial, son reivindicaciones culturales, laborales, económicas, folclóricas, medio ambientales, que hacen que se empiece hablar de un cantabrismo o movimiento cantabrista, con distintas sensibilidades identitarias, desde el nacionalismo al regionalismo centralista.

En la etapa constituyente la Junta de Parlamentarios —diputados y senadores surgidos tras las elecciones de 1977— decide la no integración de Cantabria en el ente preautonómico que dará lugar a Castilla y león, pese a su inclusión en artículo 2 del RD-Ley 20/1978, de 12 de junio [16]. Esto supuso un primer posicionamiento de la clase política de la entonces provincia de Santander para la configuración del territorio como un ente con identidad regional propia separado de Castilla y León. No hubo preautonomía y, por lo tanto, los cántabros tuvieron que esperar a la aprobación de la Constitución en diciembre de 1978 para activar los resortes constitucionales para conformarse en Comunidad Autónoma [17].

Fue, sin duda, un movimiento constitucional con un evidente sustrato popular municipal porque al amparo de lo dispuesto en el artículo 143.2 de la Constitución, la iniciativa correspondía "*a las dos terceras partes de los municipios, cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia…*". Ahí comenzó a transformarse el sentimiento popular en una iniciativa política identitaria. Y en esa negativa de los partidos centralistas y del Gobierno de la nación a declarar el ente preautonómico para Cantabria, está el detonante de la creación política del PRC, desde el seno de ADIC, como una necesidad acuciante del salto a la representación política del movimiento cantabrista ante el riesgo de quedar diluidos en Castilla y León.

16 CORONA FERRERO, J., "La autonomía política de Cantabria a través de su Estatuto" en VVAA, *Homenaje a Luis Rojo Ajuria. Escritos Jurídicos*, Universidad de Cantabria, Santander, 2003, pág. 817-818.

17 El conjunto de los documentos del proceso autonómico cántabro, con los debates, documentos, borradores, etc. puede consultarse en LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J. Mª, *El Estatuto de Autonomía de Cantabria*, Parlamento de Cantabria, Santander, 1999.

Ahora bien, como afirma BAR CENDÓN, la demanda autonomista no era un sentimiento absolutamente unánime [18]. Y ello fundamentalmente por las reticencias de los sectores más conservadores, más ligados social y económicamente a Castilla y León, que no acababan de admitir la necesidad de desligar su destino territorial y político de Castilla.

Por eso el apoyo de los pequeños núcleos rurales y también de las ciudades de tamaño medio, en definitiva, del movimiento municipalista que representaba conciencia local territorial, fue clave en la consecución del objetivo. Es en este punto donde algunos sitúan el inicio de la realidad autonomista de Cantabria. El domingo 14 de agosto del 1977 en Cabezón de la Sal se pide directamente la autonomía desde el balcón del Ayuntamiento y se tomó la decisión de solicitar el cambio de denominación del Día de la montaña por el Día de Cantabria y lo hace el Organismo Unitario para la Autonomía que estaba formada por partidos políticos, centrales sindicales y organizaciones cívicas [19].

Y fue dos años después, el 30 de abril de 1979, cuando el Pleno de Cabezón de la Sal aprueba a iniciativa de su alcalde, Ambrosio Calzada, el acuerdo solicitando el régimen autonómico para Cantabria por la vía del 143.2 de la Constitución, la identidad cántabra se convierte en una realidad jurídica.

> *"La alcaldía, entendiendo interpretar el sentir mayoritario de los habitantes del Término Municipal en cuanto a la convivencia de que la Provincia de Santander se constituya en Comunidad Autónoma de tipo uniprovincial, al igual que las regiones de Murcia y Asturias, por considerar que la facultad de autogobierno regional ha de servir para potenciar y promover en todos sus aspectos el desarrollo de Cantabria y teniendo también en cuenta que, promovido por este Ayuntamiento, se viene ce-*

18 BAR CENDÓN señala que además el proceso presenta un problema añadido que define como "doble rompimiento" ya que se pretende, por un lado, la autonomía política frente al Estado y, por otro, la separación de Castilla y León. "La Comunidad Autónoma de Cantabria: proyecto y realidad", en SUÁREZ CORTINA, Manuel, (Ed.), *El perfil de la Montaña. Economía, Sociedad y Política, en la Cantabria contemporánea*. Calima, Santander, 1993, pág. 331.

19 El Organismo Unitario para la Autonomía estaba formado por PSP, PSOE, PC, FEA, FDP, ORT, ID, PTE además de los sindicatos CCOO, UGT y CSUT, junto con las asociaciones ADIC, ADM y Cantabria Unida. Ni UCD ni AP quisieron participar. Los miembros del organismo firmaron antes de las elecciones locales —momento en el que ya se adhiere el PRC tras su reciente creación— lo que se denomino el "*Compromiso Autonómico*" que suponía la defensa de la autonomía de Cantabria como planteamiento político electoral.

lebrando desde hace doce años el día de la Montaña acompañado de múltiples manifestaciones de cultura, folklore, costumbres y tradiciones de nuestra Región destinadas a la reafirmación de la entidad personal e histórica de los habitantes de Cantabria así como, que en los dos últimos años, con este motivo, se han leído desde el balcón de la Casa Consistorial, sendos manifiestos con asistencia de representaciones de toda la provincia y parlamentarios, el Alcalde que subscribe propone a la Corporación Municipal, la adopción del siguiente ACUERDO:

La Corporación Municipal de Cabezón de la Sal, en sesión extraordinaria del pleno del día 30 de abril de 1979, en ejercicio de lo que determina el apartado 2 del artículo 143 capítulo tercero del texto de la Constitución española, acuerda por unanimidad solicitar del Gobierno la concesión del régimen autonómico para la provincia de Santander, con el consiguiente derecho a su autogobierno como Comunidad Autónoma y con carácter de región uniprovincial. Igualmente se acuerda enviar a todos los Ayuntamientos de la provincia y a la Excma. Diputación Provincial, certificación del acuerdo anterior a los oportunos efectos de información y en cuanto a lo que determina el artículo 143 citado, en relación con la iniciativa del proceso autonómico."

El paso delante de Ambrosio Calzada, político conservador, miembro de la UCD y AP, pero profundamente autonomista y combativo contra los planteamientos centralistas de la dirección nacional de sus formaciones, fue seguido por 87 de los 102 municipios de Cantabria. Después de Cabezón de la Sal, desde el 2 de mayo en Piélagos y Torrelavega hasta terminar en Camaleño el 21 de junio, para ser ratificado finalmente por la Diputación Provincial de Santander por unanimidad el 22 de junio de 1979 [20].

A partir de ahí avanza la creación de la Comunidad Autónoma de Cantabria que verá como se hace realidad el sentimiento identitario en la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, que entrará en vigor el 1 de febrero de 1982. El proceso de su elaboración fue también complejo por los diferentes posicionamientos de las fuerzas políticas representadas en el proceso de elaboración y aprobación, pero al final el sentir autonomista acabo imponiéndose a los más centralistas y escépticos [21].

---

20 Después de esa fecha todavía las Corporaciones de Pesaguero, Bareyo, Santa María de Cayón, Cieza, Ramales de la Victoria, Lamasón, Villafufre, la Hermandad de Campoo de Suso, Cabuérniga y Arnuero apoyaron la iniciativa. LÓPEZ-MEDEL, J, *El Estatuto …,* Ob. cit., págs. 25-27.

21 Sobre el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía puede consultarse los más que documentados trabajos de MARTÍN REBOLLO, L. *La autonomía de Cantabria (1981-*

III. El Asentamiento de un sentimiento. Los símbolos de Cantabria como elemento de identidad: el lábaro

No vamos a profundizar en la idea de identidad jurídico constitucional en nuestro estado autonómico porque de ello ya se ocupan los primeros capítulos de esta obra y porque, además, la bibliografía en ellos citada da una imagen bastante nítida de la importancia del concepto identitario como hilo conductor de nuestra organización político-territorial. En los siguientes apartados lo que pretende es explicar como la identidad de Cantabria, más allá de su arraigo con el territorio y con la historia, ha tenido en Cantabria dos proyecciones fundamentales, la primera a través de un símbolo, el lábaro y la segunda proyectada en un movimiento político, el cantabrismo de ADIC y del Partido Regionalista de Cantabria, liderado por uno de los promotores de la autonomía, Miguel Ángel Revilla.

Decía Orwell, al explicar su obra *Rebelión en la granja*, que el hombre no vive como las bestias salvajes en un mundo de cosas meramente físicas, sino en un mundo de signos y de símbolos. Es por ello evidente que todas las Comunidades, agrupaciones y asociaciones de personas han establecido desde el inicio de los tiempos una serie de normas y usos sociales y se han dotado de ciertos signos distintivos que los caracterizan.

La naturaleza de los mismos puede ser diversa y atender a distintas causas, pero todos ellos guardan en común un sentimiento de unión e identificación que siempre va más allá del mero símbolo. Lo importante no es si existe o no una razón histórica, una tradición que se remonta a los romanos o visigodos, sino que el pueblo se sienta identificado con el mismo, que se sientan unidos por él.

2008). Una radiografía institucional. Una Reflexión prospectiva. Parlamento de Cantabria, Santander, 2008; BAR CENDÓN, A. (dir.) *El Estatuto de Autonomía de Cantabria. Perspectivas doctrinales y prácticas*. Universidad de Cantabria-Asamblea Regional, Santander, 1994; BAR CENDÓN, A., "La Comunidad Autónoma de Cantabria: la crisis institucionalizada", en MOURE ROMANILLO, A. y SUÁREZ CORTINA, M. (Eds.) *De la Montaña a Cantabria. La construcción de una Comunidad Autónoma*, Universidad de Cantabria, Santander, 1995, pp. 273-312; LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J. Mª. *El Estatuto de Cantabria. Comentarios y desarrollo*. Resma, Santander, 1992; BAR CENDÓN, A., HERNANDO GARCÍA, P. J. y GONZÁLEZ DEL CAMPO, L. *Estatuto de Autonomía para Cantabria*, Foro 21, Santander, 1998; o el ya citado BAR CENDÓN, A., "La Comunidad Autónoma de Cantabria: proyecto y realidad", *ob.cit*.

Lo recoge la propia definición de la Real Academia de la Lengua, en que señala que símbolo es la "*representación sensorialmente perceptible de una realidad en virtud de rasgos que se asocian con esta por una convención socialmente aceptada*" [22]. Es decir, lo importante es la identidad con la convención social, ya que un símbolo es la imagen, la figura con el que materialmente o de palabra se representa un concepto moral o intelectual, por alguna semejanza o correspondencia que el entendimiento percibe y convierte en común para un colectivo, porque en palabras de GARCÍA PELAYO vinculando símbolo político y mito, éste "*sólo existe mientras se vive colectivamente, pues cuando nos es vivido el mito se transforma en fábula, fantasía, ilusión o leyenda*" [23].

En un territorio como Cantabria sin lengua propia —quizás el elemento más identitario del Estado autonómico español—, otros símbolos como la bandera o el himno[24], podrían servir como elementos de reconocimiento de la identidad de Cantabria, pero la realidad ciudadana —no la jurídico estatutaria— ha convertido una enseña, el lábaro, un estandarte del color granate con el símbolo del dios celeste de forma espada y antecedentes en la época prerromana, en el símbolo de lo cántabro, reconocido a nivel popular y, finalmente también, de manera institucional el 14 de marzo de 2016 por el Parlamento de Cantabria [25]. Los ciudadanos cántabros, especialmente los

22 *Diccionario de la Lengua Española*. RAE, Madrid, 1992, 21ª Ed., Tomo II, pág. 1882.

23 GARCIA PELAYO, M. *Mitos Políticos*. Alianza Editorial, Madrid, 1981, p. 23. Sobre la importancia de la relación del mito, el símbolo y la política, el trabajo más profundo del autor es el "Ensayo de la teoría de los símbolos políticos", recogido en GARCÍA PELAYO, M. *Obras Completas. Vol I.,* "Mitos y Símbolos Políticos", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp.987-1031. Un análisis interesante de este trabajo fundamental en la obra del profesor García Pelayo puede leerse en MARTÍNEZ ALEGRE, Á. M., "Los símbolos en la teoría política de Manuel García Pelayo: un modo de expresión de la conciencia mítica", *Revista de Derecho Político*, 2009, Monográfico 75-76, pp. 45-75.

24 El artículo 3 del Estatuto de Autonomía establece que "la bandera propia de Cantabria es la formada por dos franjas horizontales de igual anchura, blanca la superior y roja la inferior" y añade que se "podrá establecer su escudo e himno por ley del Parlamento" y que el escudo se podrá integrar en la bandera. Esta previsión fue desarrollada por las leyes de Cantabria 9/1984, de 22 de diciembre, de la Bandera de la Comunidad; Ley 8/1984, de 22 de diciembre, del Escudo de la Comunidad; Ley 3/1987, de 6 de marzo, que establece el himno de Cantabria y regula su uso; y la Ley 4/1987, de 27 de marzo, de uso conjunto de la bandera y el escudo de la Comunidad.

25 Para un mayor conocimiento del lábaro y su realidad histórico-política, puede consultarse el trabajo de GARCÍA SÁNCHEZ, J., "El lábaro cántabro: la construcción de una comunidad", *Arqueoweb*, 17, 2016, pp. 115-127. Vid. web de la UCM https://webs.ucm.es/info/arqueoweb/pdf/17/07Labaro.pdf

menores de 25 años, asumen el lábaro como la imagen de la cantabricidad. La identidad entre la imagen del lábaro, y el pueblo de Cantabria está plenamente asumida y va más allá de la identificación lograda por la bandera, el escudo o el himno. Como señala DE MIGUEL BARCENA, "*la lengua, los símbolos y los derechos históricos, son cláusulas de integración territorial en nuestra Constitución de 1978*" [26] y en el caso de Cantabria, son sólo los símbolos y la tradición, a falta de lengua y derechos históricos, los que han realizado este papel.

Es evidente que desde el punto de vista constitucional y estatutario, la principal función de la simbología es la función integradora de la sociedad, de fortalecimiento del sentimiento de pertenencia a la comunidad, "mediante la identificación y adhesión de los ciudadanos con las instituciones, su organización y sus valores y principios fundamentales" [27].

Esta idea es reafirmada, como señala GONZÁLEZ DEL CAMPO, en la sentencia del Tribunal Constitucional 94/1985, de 19 de julio, que afirma que "*no puede desconocerse que la materia sensible del símbolo político trasciende a sí misma para adquirir una relevante función significativa, enriquecido por el transcurso del tiempo, el símbolo político acumula toda la carga histórica de una Comunidad. Y en cuanto a expresión externa de esa peculiaridad de la comunidad, adquiere autonomía respecto de las significaciones simbolizadas con las que se identifica*." Esto ocurre en Cantabria con nuestra bandera, con nuestro himno, con nuestro escudo, reconocidos formalmente, pero también con el lábaro, un estandarte identitario al que se reconoce una realidad tangible y asumida por la mayoría de los cántabros desde los orígenes del proceso autonómico. El papel del lábaro desde las primeras reivindicaciones autonomistas y su nexo de continuidad con la tradición cántabra prerromana, supone asumir una función identificadora y representativa básica como origen del proceso identitario.

La fortaleza de un símbolo no reside en su encaje legal. Los símbolos solo tienen el valor que les proporciona el poder de identificación, lo que es

26 DE MIGUEL BARCENA, J. "Fueros, tiempo e integración constitucional", en *Revista de Derecho Político*, n. 108, mayo-agosto 2020, p. 292.

27 GONZÁLEZ DEL CAMPO, L., "Los símbolos en el Estado español", en VVAA, *Homenaje a Luis Rojo Ajuria. Escritos Jurídicos*. Universidad de Cantabria, Santander, 2003, p. 903.

capaz de difundir y de contagiar: pertenencia, identidad, unidad, solidaridad. Por lo tanto, reconocer un símbolo es colaborar a reforzar, desde lo individual, la identidad colectiva, lo que somos y lo que queremos ser.

El pueblo cántabro, como es lógico, por su larga tradición no ha sido una excepción a la hora de reconocer una simbología propia. Históricamente nos hemos ido dotando de esa simbología cultural, social, institucional. Los símbolos, en este caso han sustentado reivindicaciones históricas con el objetivo de conseguir el autogobierno, posibilitando que más allá de los intereses políticos de ámbito nacional que los cántabros y las cántabras hayan podido expresar su voluntad en el marco de la Constitución y fueran dueños del destino político con el Estatuto de Autonomía del año 1981.

Debe destacarse que en el momento de la negociación autonómica fueron tres las banderas que se manejaron por el Organismo Unitario por la Autonomía de Cantabria [28]: la propia de la Asociación ADIC, la actual bandera blanca y roja, que representaba a la provincia marítima de Santander y el lábaro. En un periodo de cesiones, de consensos, de primar el objetivo final y no quedarse en lo accesorio, las distintas fuerzas políticas y sociales desdeñaron la bandera de ADIC —por representar a una de las partes impulsora del proyecto— y el lábaro —por su excesiva identificación autonomistas—, aceptando a regañadientes la actual bandera de Cantabria. Símbolos que compartieron inicios con el lábaro, como parte de la identificación de los que consideraban que Cantabria era una parte del Estado español, diferente de Castilla y que debía tener un tratamiento jurídico constitucional diferenciado.

Debemos resaltar que unos cedieron y otro no. Por esa razón el Estatuto de Autonomía de 1981 incluyó un artículo 58 que previa la posibilidad de que Cantabria se pudiera incorporar a una "*comunidad limítrofe a la que le unan lazos históricos y culturales*". Esta imposición de la UCD y AP en el proceso de elaboración del texto —ya que sin estar en el anteproyecto se incorpora en la tramitación en el Congreso de los Diputados— fue una espada de Damocles ideológica sobre el sentimiento autonomista y una puerta abierta a los castellanistas y un síntoma de la falta de convencimiento autonómico de muchos protagonistas del momento político. Pero la realidad profunda de la identidad cantabrista se impuso y en la reforma del año 1998 se su-

28 Antes de disolverse el OUAC dejo tomada la decisión del acuerdo de la bandera de Cantabria que ahora recoge el Estatuto de Autonomía.

primió el artículo 58, al igual que años después la Disposición Transitoria 8ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León que también previa esta posibilidad.

El uso del lábaro basado en una interpretación muy particular del histórico *cántabrum*, fue extendida en la reivindicación social de autogobierno, y con el paso del tiempo y la consolidación del hecho autonómico, se ha generalizado su uso y ha sido asumido y reconocido por la amplia mayoría de los cántabros. No existe en la actualidad en el lábaro una inscripción ideológica. El lábaro es un estandarte que se identifica con Cantabria, y por eso lo vemos cada día en libros, en carteles, en logos, en los parabrisas de los coches, en camisetas, en manifestaciones, espectáculos deportivos, en actos culturales, en productos comerciales, especialmente como imagen identificativa de lo cántabro.

Fue por ello que ADIC presentó en el Parlamento de Cantabria el 6 de octubre de 2015, una iniciativa a favor del reconocimiento del lábaro que, desgraciadamente, se ha quedado a medio camino. No se consiguió modificar la Ley de Cantabria 9/1984, de 22 de diciembre, de la Bandera; ni reconocer el lábaro, como un valor cultural y material de Cantabria conforme a la Ley de Patrimonio de Cantabria. Pero esta vez la sociedad no paró y exigió a los partidos políticos que cada uno reflejase su postura, sin intermediarios, sin medias tintas, y partiendo de una doble idea: el lábaro une y los símbolos no se pueden imponer. Debe de ser la sociedad la que los reconoce y asume y, por lo tanto, extiende su uso. Y ante esta realidad las instituciones deben reflejar la sociedad y apostar por el lábaro que sirvió para aglutinar el movimiento autonomista y en la actualidad es la imagen de identitaria de Cantabria y sus valores. Así lo expreso el Parlamento de Cantabria el 14 de marzo de 2016, al aprobar una proposición no de ley, presentada por el PRC y que votada a favor por la mayoría de la Cámara, con excepción del PP y Ciudadanos, que hicieron un discurso ideológico de un símbolo identitario [29].

El colectivo humano es dinámico, permeable y fluctuante, y es por ello que Cantabria ha utilizado el lábaro como símbolo identitario no excluyente, como símbolo identificador. El lábaro de todos y de nadie, solo de Cantabria y de los cántabros. Hace miles de años un estandarte, quizás diferente en

29 Véase el Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, Seria A, número 24, de 14 de marzo de 2016, pp. 1342-1348.

lo gráfico, pero igual en lo icónico, sirvió para identificar un pueblo orgulloso de su pasado, de su presente y de su futuro. Hoy, junto con la bandera, el lábaro sirve para identificar a un pueblo, aglutinando un sentimiento popular, una conciencia bidireccional de aceptar, querer, y considerar como propio no el símbolo, sino lo que representa, una Cantabria que forma parte del estado español como una autonomía constitucional y perfectamente diferenciada del resto de las comunidades autónomas.

IV. Una realidad socialmente indiscutible. La importancia del regionalismo político en la identidad de Cantabria

Es evidente que afirmar el carácter identitario de los movimientos regionalistas, en general, y del cántabro, en particular, no es compartido por algunos autores. Y es que, como afirma NÚÑEZ SEIXAS, este movimiento "*introducía elementos de tensión al plantearse no como una demanda estrictamente cultural-folclórica e identitaria —como podían aceptar sin problemas, pongamos por caso, la mayoría de los nacionalismos europeos de Estado del momento—, sino como una reivindicación de autonomía política y administrativa territorial*" [30]. Y esto no era compartido plenamente ni en todos los territorios ni por los partidos centralistas, como ya se ha esbozado.

Sin embargo, la realidad del "café para todos" post constitucional acabo configurando Cantabria conforme a lo que establece el Preámbulo de su Estatuto de Autonomía —tras su reforma de 1998— en una "*comunidad histórica, perfectamente definida dentro de España…*" siendo el Estatuto "la *expresión jurídica de la identidad de Cantabria*". Conceptos como comunidad histórica, que sustituye al original de 1981 de "*entidad regional histórica*", integración nacional e identidad de Cantabria conviven en el Preámbulo del Estatuto de Autonomía y sustentan la propia creación de la autonomía y su desarrollo.

30 NÚÑEZ SEIXAS, X.M., "Inventar la región, inventar la nación. Acerca de los neorregionalismos autonómicos en la España del ultimo tercio de siglo XX" en SABIO ALCUTEN, A. y FORCADELL ÁLVAREZ, C., (Coords.) *Las escalas del pasado: IV Congreso de Historia Local de Aragón* (Barbastro, 3-5 julio 2003), p.52.

Este es junto con la pertenencia a la comunidad, que muestran los símbolos de adhesión, el segundo de los elementos fundamentales para la transformación del movimiento identitario en una realidad jurídica autonómica. La existencia de un movimiento cantabrista, como ADIC, que se proyecta en la creación de un partido de carácter autonomista es una característica fundamental de nuestra autonomía.

Es en ese periodo entre 1976 y 1978 cuando la presión cantabrista se socializa, con manifestaciones *ex profeso* reclamando la autonomía y la presencia en los conflictos laborales, medioambientales y en las expresiones culturales. Y es en ese tiempo donde los partidos nacionales mayoritarios —UCD y PSOE— deciden apostar por una solución autonómica, no sin recelos, incluso entre sus lideres locales, y ello permite la eclosión de un partido, el PRC, que con el paso de los años llegaría ser fuerza mayoritaria en Cantabria.

Las dudas que entre la sociedad generarían precisamente la UCD, el PSOE y AP, por la falta de respuesta a las reivindicaciones autonómicas, obligará a ese cantabrismo, que tiene en ADIC su elemento vertebrador a transformarse en una solución política, el PRC, pocas semanas antes de proclamarse la Constitución.

El Partido Regionalista de Cantabria nace en 1978 en el marco de la movilización política e intelectual promovida por la Asociación para la Defensa de los Intereses de Cantabria (ADIC). El 10 de noviembre de 1978, comienza su andadura política el PRC, fundado por Miguel Ángel Revilla Roiz, José Somarriba, Manuel Izquierdo Nozal, Ignacio Gómez Llata, José Luis Oria Toribio, Eduardo Obregón Barreda y Manuel Alegría. Su reivindicación fundamental era la creación de una comunidad autónoma uniprovincial para la antigua provincia de Santander, separada de Castilla La Vieja, que luego se convertiría en Castilla y León.

Fueron unos comienzos marcados por una obligada indefinición ideológica con postulados que abarcaban desde el regeneracionismo, al personalismo cristiano, desde el nacionalismo regional de carácter conservador al progresismo social de izquierdas, pero siempre con el carácter defensor de Cantabria y sus tradiciones como seña de identidad política. Un discurso movilizador, populista, enfrentando la realidad de Cantabria a los ya pujantes territorios de Cataluña o Euskadi que se vislumbraban como puntas de lanza de una España en la que desaprecia el centralismo y se habría paso

un régimen de autonomía política territorial. Y con un protagonista indudable en todos estos años, su líder, candidato electoral y secretario general desde el IV Congreso del Partido en 1988, Miguel Ángel Revilla Roiz [31] que asumió de manera personalista el discurso autonomista diluyendo el mensaje ideológico de relevancia nacional para centrarlo en un autonomismo cantabrista políticamente limitado.

Unos meses después, ya en 1979, el PRC concurre por primera vez a unas elecciones generales, obteniendo más de 30.000 votos con su candidatura al Senado, aunque no obtiene representación y presentándose el 3 de abril de 1979 a las elecciones municipales con el objetivo de demandar y apuntalar desde los Ayuntamientos la autonomía para Cantabria. Más de 24.000 votos, aseguran su presencia en la Diputación Provincial y, con ello, su papel crítico en la discusión del Estatuto de Autonomía por la tibieza de los contenidos identitarios. Papel que vino marcado por la colaboración con otras fuerzas nacionalistas, como el PNV, que presentó las enmiendas regionalistas al Proyecto de Estatuto en el Congreso de los Diputados, donde fueron todas rechazadas. Esto supuso que el PRC mantuvo su no al Estatuto por no responder a las necesidades de autogobierno de Cantabria y el mismo salió adelante con los apoyos del resto de las fuerzas. Un texto que, en su día, no era el que se pretendía, que se aceptaría, pero no se asumiría y se ha trabajado de manera permanente en desarrollar y ampliar.

A partir de aquí comienza el papel político del PRC en una Comunidad con una importante deriva autonomista personalista no sólo en el caso del PRC sino también de otras formaciones como la UPCA [32] que han utilizado, si bien de manera muy distinta, la identificación diferenciadora con Cantabria como un instrumento de acción política [33].

---

31 Sobre la personalidad política y la relevancia social del líder regionalista nada mejor que sus propias reflexiones publicadas en varias entregas por ESPASA y en la que da su visión personal de la política, la actualidad española y también de todo el proceso autonómico cántabro desde sus orígenes a la actualidad. Véanse sus *obras Nadie es más que nadie,* Espasa, Madrid, 2012; La *jungla de los listos*, Espasa, Madrid, 2014; *Ser feliz no es caro*, Espasa, Madrid, 2016; *Sin censura*, Espasa, Madrid, 2018; *¿Por qué no nos queremos?*, Espasa, Madrid, 2020; *Toda una vida*, Espasa, Madrid, 2023; *Por qué pasa lo que pasa*, Espasa, Madrid 2024.

32 Véase el interesante y documentado análisis de este periodo que realiza GIJÓN PEÑAS, V., y CICERO, I. *El laberinto cántabro*. Calima, Santander, 1991.

33 Aunque la historia del Partido Regionalista de Cantabria está por escribir, si resulta interesante un breve recorrido por sus resultados electorales y su presencia institucional que viene a refirmar el papel determinante del partido y de Miguel Ángel Revilla en el

Vertebrar Cantabria, avanzar en el autogobierno, desarrollar y gestionar las políticas competenciales, pero sobre todo reconocer la existencia de Cantabria como un territorio diferenciado en el marco del Estado constitucional español es hoy la proyección del afianzamiento del modelo de sentimiento identitario gracias a la conciencia política de una organización como el PRC. Es cierto que ADIC fue la referencia social de este proceso, pero el salto a la política se hizo necesario y ese paso del PRC que le ha convertido en el artífice del otro pilar de la identidad regional. Los ciudadanos identifican al partido y, al hasta unos meses cabeza visible del mismo, Miguel Ángel

---

asentamiento de la autonomía de Cantabria en lo social, en lo político y en lo económico. El PRC accede al Parlamento de Cantabria con dos diputados y obtiene 63 concejales en los comicios de 8 de mayo de 1983, incrementando su representación institucional, hasta 5 diputados y 102 concejales en junio del 1987. Mayo de 1991 supuso para el PRC un grave revés no sólo electoral sino ideológico al centrar su mensaje en la honradez de la política y en la importancia de lo cántabro. Y la respuesta ciudadana casi le lleva a la perdida de su representación en el Parlamento de Cantabria, donde sólo obtuvo dos diputados, y dio paso a una de las épocas más nefastas de la autonomía de Cantabria con Juan Hormaechea (líder de la UPCA) como referente político de la derecha, con tintes autonomistas muy conservadores.

Ya en el año 1995, con 6 escaños y casi 90 concejales, entra a formar parte del Gobierno de Cantabria en coalición con el Partido Popular, acuerdo que reeditaría tras los comicios de 1999, donde incrementa sus concejales (213), contando con 23 alcaldes y manteniendo su papel en el Parlamento.

Sería en 2003 donde el PRC comienza a rentabilizar su discurso autonomista, incrementado sus diputados hasta 8 y, sobre todo, suscribiendo un pacto de gobierno con el PSC para la legislatura 2003-2007, que convierte a Miguel Ángel Revilla en Presidente de Cantabria, cargo para el que sería reelegido tras las elecciones de 2007 con el mismo pacto de gobierno. En 2011, el PRC consigue 12 parlamentarios en la Cámara regional, pero la mayoría absoluta del Partido Popular impide que los regionalistas formen gobierno al que volverán en 2015, alcanzando el 30% de los votos emitidos.

El año 2019 ocurre un hito histórico y es la obtención por el PRC de un diputado al Congreso (José María Mazón) y un senador autonómico (José Miguel Fernández Viadero) que culminan el objetivo regionalista de tener voz propia en las instituciones del Estado en Madrid. Y, además, el 26 de mayo los cántabros otorgan al PRC su primera victoria electoral. Los regionalistas consiguen 14 diputados en el Parlamento de Cantabria y se convierten en la única fuerza del arco parlamentario en poder formar gobierno, llegando a un acuerdo nuevamente con el PSOE.

Cuatro años más tarde, en las elecciones autonómicas y locales del 28 de mayo de 2023, el PRC se convierte en la segunda fuerza política de Cantabria. Consigue una representación de 8 diputados en el Parlamento y vuelve a ejercer de partido de la oposición, pero permitiendo el gobierno del Partido Popular para "*defender la autonomía de Cantabria de la ultraderecha y su afán centralista, preservando la realidad de Cantabria*", según declaraciones del propio Miguel Ángel Revilla.

Revilla, con Cantabria, con su corónimo, con la lucha por ser una parte del estado español, con su identidad.

Mantener la representación parlamentaria desde los primeros comicios autónomicos con el mensaje del autonomismo y las siglas propias como bandera electoral; llegar a ser la fuerza hegemónica, en 2019, del panorama electoral de Cantabria y gobernar Cantabria durante 24 de los últimos 30 años, ostentando la Presidencia del Gobierno durante 16, es, sin duda, un logro al alcance de muy poco partidos regionalistas. Pero siendo importante, la principal aportación del PRC ha sido la consolidación de Cantabria, el asentamiento de su imagen y su estructura política, convencer a todos los cántabros y cántabras de su historia y de su papel en la configuración territorial de España, convertir Cantabria en un parte decisoria del Estado español sin renunciar a nuestra diferencia.

Como bien señala GÓMEZ en estos momentos actuales en los que hablar de política, y más de identidad sólo levanta recelos y prejuicios, es más necesario que nunca "*la comunidad, la unión, los lazos y el compañerismo. El potencial que tiene sentirnos como parte de algo común para elaborar estrategias de acción que puedan cambiar nuestras vidas, las de nuestra comunidad y, en ultima instancia, el mundo*" [34]. Nada más acertado, identidad como respuesta al separatismo social y político, al temor a la vuelta al centralismo opresor, a la perdida de los valores tradicionales y de los derechos fundamentales básicos. Se ha demostrado que una idea de región trasformadora lo puede conseguir, siempre que se trabaje en ello. Historia, símbolos y fuerzas políticas autonomistas implicadas en el proyecto pueden lograr que una identidad regional se convierta en una identidad política. Cantabria es el ejemplo práctico.

34 Vid. GOMEZ, A.G. *¿Qué demonios es la identidad cántabra? … ob. cit*. Pp 131-132.

V. Bibliografía

ALEGRÍA FERNÁNDEZ, M. *Presencia e influencia de ADIC en la historia de Cantabria,* Ediciones Tantín, Santander, 1990.

BAR CENDÓN, A. (dir.) *El Estatuto de Autonomía de Cantabria. Perspectivas doctrinales y prácticas*. Universidad de Cantabria-Asamblea Regional, Santander, 1994.

BAR CENDÓN, A., "La Comunidad Autónoma de Cantabria: la crisis institucionalizada", en MOURE ROMANILLO, A. y SUAREZ CORTINA, M. (Eds.) *De la Montaña a Cantabria. La construcción de una Comunidad Autónoma*, Universidad de Cantabria, Santander, 1995, pp. 273-312;

BAR CENDÓN, A., HERNANDO GARCÍA, P. J. y GONZÁLEZ DEL CAMPO, L. *Estatuto de Autonomía para Cantabria*, Foro 21, Santander, 1998.

BAR CENDÓN, A., "La Comunidad Autónoma de Cantabria: proyecto y realidad", en SUÁREZ CORTINA, Manuel, (Ed.), *El perfil de la Montaña. Economía, Sociedad y Política, en la Cantabria contemporán*ea. Calima, Santander, 1993.

COLSA LLOREDA, B. *El debate territorial cántabro*. Tantín, Santander, 2013.

— *El Estatuto Cántabro de la II República*, Cantabria Tradicional, Torrelavega, 2008.

CORONA FERRERO, Jesús, "La autonomía política de Cantabria a través de su Estatuto" en VVAA, *Homenaje a Luis Rojo Ajuria. Escritos Jurídicos,* Universidad de Cantabria, Santander, 2003. pp. 817-818.

DE MIGUEL BARCENA, J. "Fueros, tiempo e integración constitucional", en *Revista de Derecho Político*, n. 108, mayo-agosto 2020, pp. 285-298.

— *Diccionario de la Lengua Española*. RAE, Madrid, 1992, 21ª Ed., Tomo II.

GARCÍA PELAYO, M. *Obras Completas. Vol I.*, "Mitos y Símbolos Políticos", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp.987-1031.

— *Mitos Políticos*. Alianza Editorial, Madrid, 1981.

GARCÍA SÁNCHEZ, J., "El lábaro cántabro: la construcción de una comunidad", *Arqueoweb*, 17, 2016, pp. 115-127.

GIJÓN, V. *La Trastienda Política. De la autonomía al cambio en Cantabria*. Editorial Popular, Santander, 1983.

GIJÓN PEÑAS, V., y CICERO, I. *El laberinto cántabro*. Calima, Santander, 1991.

GÓMEZ, A.G. *¿Qué demonios es la identidad cántabra? Análisis de la expresión política de un sentimiento de pertenencia a Cantabria*. La Vorágine, Santander, 2022.

GONZÁLEZ DEL CAMPO, Luis, "Los símbolos en el Estado español", en VVAA, *Homenaje a Luis Rojo Ajuria. Escritos Jurídicos*, Universidad de Cantabria, Santander, 2003 pp. 899-923.

LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J. Mª, *El Estatuto de Autonomía de Cantabria*, Parlamento de Cantabria, Santander, 1999.

— *El Estatuto de Cantabria. Comentarios y desarrollo*. Resma, Santander, 1992.

MACÍAS PICAVEA, R. *El problema nacional. Hechos. Causas. Remedios*. Madrid. Librería General Victoriano Suarez. 1899.

MADARIAGA DE LA CAMPA, B., Antología del regionalismo en Cantabria, A.G. Resma, Santander, 1989.

— *Crónica del regionalismo en Cantabria*, Ediciones Tantín, Santander, 1986.

MARTÍN REBOLLO, L. *La autonomía de Cantabria (1981-2008). Una radiografía institucional. Una Reflexión prospectiva.* Parlamento de Cantabria, Santander, 2008.

MARTÍNEZ ALEGRE, Á. M., "Los símbolos en la teoría política de Manuel García Pelayo: un modo de expresión de la conciencia mítica", *Revista de Derecho Político*, 2009, Monográfico 75-76, pp. 45-75.

MARURI VILLANUEVA, R., "La provincia de Cantabria y las Juntas de Puente San Miguel", en MOURE ROMANILLO, A. (ed), *Cantabria. Historia e Instituciones*, Parlamento de Cantabria-Universidad de Cantabria, Santander, 2002, pp. 199-2017.

NÚÑEZ SEIXAS, X.M., "Inventar la región, inventar la nación. Acerca de los neorregionalismos autónomicos en la España del ultimo tercio de siglo XX" en SABIO ALCUTEN, A. y FORCADELL ALVAREZ, C., (Coords*.) Las escalas del pasado: IV Congreso de Historia Local de Aragón* (Barbastro, 3-5 julio 2003), pp. 45-80.

REVILLA ROIZ, M.A. *¿Por qué no nos queremos?*, Espasa, Madrid, 2020.

— La *jungla de los listos*, Espasa, Madrid, 2014.

— *Nadie es más que nadie,* Espasa, Madrid, 2012.

— *Ser feliz no es caro*, Espasa, Madrid, 2016.

— *Sin censura*, Espasa, Madrid, 2018.

— *Toda una vida*, Espasa, Madrid, 2023.

REVUELTA PÉREZ, Á. *La Autonomía en su laberinto. Crisis económica, transformación social e inestabilidad política en Cantabria (1975-1995).* Editorial Universidad de Cantabria, Santander, 2018.

SAIZ FERNÁNDEZ, J.R. *Así comenzó la Autonomía. Memorias del primer gobierno de Cantabria 1982-1983.* Editorial Tantín, Santander, 2007.

SUÁREZ CORTINA, M., "José María de Pereda. Tradición, regionalismo y crítica de la modernidad", en MONTESINO GONZÁLEZ, A (ed.), *Estudios sobre la sociedad tradicional cántabra*, Universidad de Cantabria-Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1995, pp. 317-334.

— "Cantabria contemporánea", MOURE ROMANILLO, A. y SUAREZ CORTINA, M. (Eds.) *De la Montaña a Cantabria. La construcción de una Comunidad Autónoma*, Universidad de Cantabria, Santander, 1995*.,* pp. 215-248.

La Rioja conquista su autonomía: el proceso inesperado que surgió del sentir popular

Diego Moreno Galilea

Historiador
Instituto de Estudios Riojanos

Sumario

I. Un proceso inesperado

II. Los orígenes de la reivindicación

III. El sentir riojano

IV. Los pasos hacia la autonomía

V. Los protagonistas y autores del proceso

- *V.1. El papel de la ciudadanía. Una voluntad popular*
- *V.2. Las asociaciones y los colectivos*
- *V.3. El papel de la prensa*
- *V.4. El papel de los partidos políticos*
- *V.5. El papel de los ayuntamientos*

VI. La institucionalización de la autonomía: los símbolos oficiales

VII. ¿Y después qué? Las reformas del Estatuto

VIII. Conclusiones

IX. Bibliografía

- *IX.1. Fuentes Primarias*
- *IX.2. Fuentes Secundarias*

X. Anexo. Leyes fundamentales

La historia no la hace un hombre por grande que sea.
La historia no es un soneto ni es un solitario.
La historia es hecha por muchos:
por grupos humanos pertrechados para ello.

José Ortega y Gasset, *Misión de la Universidad* (1930).

I. Un proceso inesperado

La Comunidad Autónoma de La Rioja llegó en el momento esperado por muchos tras un largo proceso de reivindicaciones y conquistas. Lo que nadie imaginaba en la corte madrileña es que desde una región tan pequeña se alzara tanto la voz como para hacerse un hueco en la nueva organización territorial del Estado que se estaba planificando en los despachos, sin apenas contar con la voz popular. Y equivocados estuvieron quienes pensaron que podían hacerlo sin contar con esa ciudadanía tan orgullosa y convencida de su identidad, que tuvieron que pararse e introducir sus planteamientos, que no eran otros sino la conquista de la tan ansiada autonomía para una región de raíces tan profundas y antiguas como el propio sentimiento español.

Muchos hechos ocurren entre 1977 y 1982[1], en un proceso que no fue "preautonómico", al no dotarlo de una tramitación oficial como el resto de

1 ITURRIAGA BARCO, D. y MORENO GALILEA, D. "Riojanos y riojanas a la conquista de un sueño (1975-1984). La celebración de los primeros Días de La Rioja", en VEGA BAEZA, M.R., GISBERT CAUDELI, V. y DOMINGO I COLL, J. (Coords.). *Manifestaciones culturales de vanguardia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 185-202; MORENO GALILEA, D. "De Nájera a San Millán: el proceso político de un texto reivindicativo", *Belezos*, nº 47, 2022, pp. 4-15.

autonomías, sino "estatuyente", como ha denominado algún autor[2]. Apenas cinco años y, sin embargo, una eternidad en cuanto a autonomía riojana y trámites se refiere[3]. Nada hecho, todo por hacer.

La identidad riojana se ha ido desarrollando y consolidando conforme se consolidaba la propia autonomía: todos se identificaban como riojanos, pero hasta que llegaron los debates previos a la Constitución de 1978 no vieron una oportunidad tan clara de luchar en favor de su deseo. Deseo, que también necesidad.

El Ayuntamiento de Logroño dio el paso más importante para iniciar ese proceso que trataban de ralentizar desde Madrid y, en Pleno, el 4 de octubre de 1979 solicitó al Gobierno de España el inicio del proceso autonómico, a lo que se sumaron la práctica totalidad de ayuntamientos de la todavía Provincia de Logroño.

La Comunidad Autónoma de La Rioja se constituyó oficialmente el 9 de junio de 1982, tras la sanción del rey Juan Carlos I a la Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de La Rioja, publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 19 de junio. En nada se parece La Rioja de 2025 con aquella que alcanzó la autonomía, y que tan bien le ha sentado[4].

II. Los orígenes de la reivindicación

La Provincia de Logroño tiene un origen antiguo e inesperado, ya que nació de un sentimiento abstracto, frente a una división administrativa física, al quedar separada territorialmente desde 1718 entre Soria y Burgos. Sin embargo, la reivindicación del nombre "Rioja" es muy anterior, aparece por primera vez en el Fuero de Miranda del año 1099.

---

2 GRANADO HIJELMO, I. *La Rioja como sistema (III)*, Logroño, Gobierno de La Rioja, 1992.

3 AGUIRRE GONZÁLEZ, J.V. *La Rioja empieza a caminar. Apuntes sobre el proceso autonómico riojano*, Ed. Ochoa, Logroño, 2000; SALARRULLANA DE VERDA, P. *En el nombre de La Rioja*, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, 1999; SAULEDA PARÉS, J. *El Estatuto de San Millán. Crónica del proceso autonómico*, Diputación de La Rioja, Logroño, 1982; ITURRIAGA BARCO, D. y MORENO GALILEA, D. (2024). "De Logroño a La Rioja: la evolución política de una región que alcanzó la autonomía", *European Public & Social Innovation Review*, vol. 9, 2024, pp. 1-13.

4 MORENO GALILEA, D. "La Rioja existe. 40 años de autonomía", *Belezos*, nº 47, 2022, pp. 24-31.

En 1769, Tomás López dibuja el primer mapa más parecido a la actualidad, en la obra de Matheo de Anguiano *Compendio Historial de la Provincia de la Rioja*. Años después, la Convención de Santa Coloma en 1812 marcará un nuevo hito en la identidad regional, lugar en el que decenas de alcaldes se reunieron para pedir la creación de una provincia[5].

La Rioja debe mucho a los liberales y progresistas, sobre todo "el que exista como provincia española", gracias también fundamentalmente a la influencia de la Real Sociedad Riojana[6], como refleja algún documento de la época, en que reconoce el uso del nombre "Rioja", como es el caso del *Informe de la Comisión de División del territorio español, leído en la sesión de las Cortes de 19 de junio de 1821*, presentado por el geógrafo y académico Diego Clemencín, en los siguientes términos:

> "La Comisión ha creído que debe conservarse á esta provincia el nombre que tiene ya muy de antiguo, y señalársele por capital á Logroño, que por su población, situación y otras ventajas parece ser el pueblo más á propósito para ello. La población es de 196.440 almas"[7].

En 1822 aparece la Provincia de Logroño creada *ex novo* junto a otras nueve provincias, adoptando el nombre de la capital, como se hizo por regla general, salvo en el caso de las islas[8]. Reúne pueblos procedentes de cuatro provincias anteriores: Burgos, Soria, Navarra y Álava. Esta división duró desde el 27 de enero de 1822 al 1 de octubre de 1823, tan sólo veintiún meses. Se describen los límites de la siguiente forma:

> "Límites de la provincia de Logroño.
>
> Confina por el N. y N. E. con las provincias de Vitoria y Pamplona; por el E. con la de Zaragoza; por el S. y S. O. con las de Soria y Búrgos, y por el N. O. con la de Búrgos. Su límite meridional empieza entre el origen de los ríos Neila y Pedroso, y las lagunas de Campiña y Zumbel

5 VIGUERA RUIZ, R. *La Convención de Santa Coloma de 1812. Historia de una reivindicación liberal de la identidad riojana*, IER, Logroño, 2012; ANDRÉS CABELLO, S. "La identidad riojana y su relato tres décadas después", *Berceo*, nº 171, 2016, pp. 59-76.

6 BERMEJO MARTÍN, F. y DELGADO IDARRETA, J.M. *La administración provincial española. La Diputación Provincial de La Rioja*, Gobierno de La Rioja, Logroño, 1989, p. 25.

7 *Informe de la Comisión de División del territorio español, leído en la sesión de las Cortes de 19 de junio de 1821*, Madrid, Imprenta de I. Sancha, 1821, p. 37. (Ver en https://www.congreso.es/es/cem/vidparl1820-3).

8 BERMEJO MARTÍN, F. y DELGADO IDARRETA, J.M. *La administración provincial española. La Diputación Provincial de La Rioja*, Gobierno de La Rioja, Logroño, 1989, p. 29.

> por los montes de Urbion, origen del Duero y por la Laguna Negra: continúa desde aquí al O. de Montenegro por las sierras de Freguela, Cebolleta y Puerto de Piqueras, desde donde siguiendo siempre la divisoria de aguas, corre al límite como al S. E. por entre Adobero y los Santos, por la cumbre de la Gargantilla entre la Ventosa y Castellanos, y por la sierra de Alba á la de Oncala. De aquí toma la direccion al E., pasando por el N. de Fuentes, San Pedro Manrique y Sarnago á buscar la sierra de Alcarama. Atraviesa el río Alhama un poco al N. de Cigudosa; pasa por Montenegro, y corta el río Añamaza cerca de la confluencia de dos ramales que forman una isla, y termina en el límite antiguo de Aragón al O. de San Martin. El occidental empieza en el origen del Neila, atraviesa por el E. de Huerta de arriba, y O. de Canales hasta encontrar el origen del Nagerilla, desde cuyo punto continúa por el puerto de la Demanda á encontrar el origen del río Tiron; cuya derecha sigue hasta Belorado, y pasando por el E. de este pueblo, Loranquillo, Quintanilla de San García, Valluercanes y Vallartilla, va á encontrar las lomas que vierten al Tiron, hasta que en Pancorbo encuentra los montes Ovarenes, y por ellos sigue hasta terminar al S. de. nuestra Sra. de Herrera. El limite septentrional es la orilla derecha del Ebro desde el O. de Tudela hasta el cerro de Cantabria, desde cuyo punto, separándose de dicho río, sigue por el E. de Viana, que queda en esta provincia, y va por el E. de Moreda y O. de Aguilar á buscar la elevada cordillera de las montañas conocidas con el nombre de Sonsierra por el puerto de Cebrero, de Portillo, de la Poblacion, puertos nuevos de Bernedo, la Guardia y Enderrecilla, por los altos de Montoria, sierra de Toloño hasta el punto en que la corta el Ebro en nuestra Señora de Herrera. Su límite oriental es el antiguo con Aragón desde las inmediaciones de San Martin hasta el Queiles, cerca de Monteagudo, y separándose de este río pasa por el O. de Monteagudo, Cascante y Marchante, atraviesa el río de las Minas, y concluye en el Ebro al O. de Tudela"[9].

Sin embargo, la ruptura del absolutismo fernandino dio al traste con todos estos avances y hubo que esperar una década al regreso del liberalismo con la regente María Cristina, cuyo Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 y el posterior Real Decreto de abril de 1834 establecen los partidos judiciales y la Provincia de Logroño adquiere carta de naturaleza definitiva[10].

---

9 Apéndice, *Informe de la Comisión de División del territorio español, leído en la sesión de las Cortes de 19 de junio de 1821*, Madrid, Imprenta de I. Sancha, 1821, pp. 32-33.

10 DELGADO IDARRETA, J.M. "La Rioja: de Diputación a Comunidad Autónoma (1970-2002)", en CAPELLÁN DE MIGUEL, G. (Dir.). *La Rioja. Construcción y desarrollo de una Comunidad Autónoma*, Gobierno de La Rioja, Logroño, 2002, p. 106.

III. El sentir riojano

Además de los debates y documentos políticos e históricos en que podemos basar la antigüedad del sentir riojano, la prensa va a tener una importancia fundamental en el desarrollo del mismo. Ya en el Trienio Liberal aparece un periódico, cuyo título es una completa declaración de intenciones: *El Patriota Riojano*, nacido a mediados de octubre de 1822 y desaparecido en abril de 1823 con la entrada de los Cien Mil Hijos de San Luis[11], que defiende el provincialismo. Es el único periódico de estas fechas que se conoce en La Rioja, del que se conservan nueve ejemplares en el Instituto de Estudios Riojanos.

El 15 de febrero de 1834 se publica el primer *Boletín Oficial de Logroño*, con un precio de seis cuartos el ejemplar, que salía los martes, jueves y sábados "á casa de los Señores suscritores [*sic*]". En su primera página establece los límites oficiales de la Provincia:

> "Confina esta provincia por el N. y N.E. con Álava y Navarra, por el E. con esta y la de Zaragoza, por el S. y S.O. con la de Soria y Burgos, y por el O. y N.O. con esta última.
>
> El límite S. empieza en la sierra Neila; sigue por la laguna de Urbión, origen del Duero, N. de Montenegro, nacimiento del Iregua, sierra de la Freguela, puerto de Piqueras, posada del Rey, origen del río Leza, por el límite del partido de Yanguas; el cual en todos sus pueblos quedan para Soria, por entre la sierra de Ayedo y Archena, por el E. de Armejun y Villadijo; cruza el Cornago y continúa por el E. de Fuentebella, sierra de Alcarama, O. de Navajún y N. de Gigudosa; para por Monegro y corta el río (…) en la confluencia de los dos ramales que forman una isleta por el N. de Ágreda, á terminar en el antiguo límite de Arafón, al O. de San Martín (…)"[12].

---

11 BERMEJO MARTÍN, F. y DELGADO IDARRETA, J.M. *La administración provincial española. La Diputación Provincial de La Rioja*, Gobierno de La Rioja, Logroño, 1989, p. 32; DELGADO IDARRETA, J. M. "*El Patriota Riojano*: nuevas referencias", *Berceo*, 166, 2014, pp. 243-264; https://journals.openedition.org/argonauta/6070; DÍEZ MORRÁS, F.J. *El Patriota Riojano* en la prensa española durante el ocaso del Trienio Liberal, *El Argonauta español* [En ligne], 19, 2022.

12 Ver en https://bibliotecavirtual.larioja.org/bvrioja/es/publicaciones/listar_numeros.do?campoOrden=nombreordenar&descendente=false&busq_infoArticulos=true&busq_idPublicacion=&busq_anyo=1834&submit=

En datos recogidos por Bermejo y Delgado, la población riojana "sufrió una constante regresión", alcanzando las 150.000 personas en noviembre de 1833 y perdiendo unos treinta mil vecinos durante la década siguiente debido a numerosas causas, como la guerra carlista, el cólera, la emigración, etc[13].

Desde 1835, la Diputación Provincial regirá la política de la región y ejercerá de eslabón con la administración del Estado. Todo el provincialismo y el período liberal asentaron la identidad de una región que ya nunca más se separó, que todavía tuvo que luchar para que se le reconociera fuera de sus límites administrativos.

IV. Los pasos hacia la autonomía

La proclamación del rey Juan Carlos I el 22 de noviembre de 1975, dos días después de la muerte de Franco, abrirá un nuevo período en la Historia de España, con nuevos horizontes y perspectivas de apertura hacia una Europa democrática y abierta al desarrollo. La sociedad española había avanzado en los últimos años de la dictadura, y ya no se entendía el mantenimiento de un régimen caduco y anacrónico en el que no se sentían representados los españoles. Juan Carlos I trató de dar un giro político a una España constitucional, democrática y libre que diera cabida a todas las sensibilidades y corrientes ideológicas y políticas. Tras años de debates y negociaciones para dar luz a la Constitución de 1978, se va a luchar en paralelo por la defensa y el reconocimiento de las autonomías, que se materializará en el "Estado de las autonomías" recogido por la Constitución.

En los primeros meses de 1976 ya comienza a darse el debate sobre el futuro de la Provincia de Logroño, apoyado por los movimientos sociales que se fueron conformando en los últimos años del franquismo, además del apoyo de otras importantes voces, como el del periódico regional *Nueva Rioja*, que va a ser un importante órgano propagador del deseo autonomista[14].

---

13 BERMEJO MARTÍN, F. y DELGADO IDARRETA, J.M. *La administración provincial española. La Diputación Provincial de La Rioja*, Gobierno de La Rioja, Logroño, 1989, pp. 37-38; 529 y ss.

14 ITURRIAGA BARCO, D. y MORENO GALILEA, D. "Riojanos y riojanas a la conquista de un sueño (1975-1984). La celebración de los primeros Días de La Rioja", en VEGA

Las elecciones generales celebradas el 15 de junio de 1977 van a marcar el inicio de la organización de los partidos políticos de la región, que irán asumiendo la opinión popular y acogerán el derecho a solicitar el inicio del proceso autonómico en los órganos respectivos. Además, el 22 de julio de 1977, la Diputación Provincial aprobó una moción presentada por el Presidente de la Diputación, Julio Luis Fernández Sevilla, para el cambio de nombre, la cual se publicaba el 2 de agosto en el Boletín Oficial de la Provincia[15].

1978 va a ser un año clave en la lucha de los riojanos. Se esperaba la aprobación de la Constitución para iniciar el proceso político. Sin embargo, diferentes colectivos, grupos y personas anónimas se lanzaron a organizar actos y jornadas reivindicativas para que no se olvidara de su deseo de alcanzar la autonomía. Los principales partidos políticos a nivel nacional ni el Gobierno presidido por Adolfo Suárez tenían en sus planes crear la Comunidad Autónoma de La Rioja, sino integrar la Provincia de Logroño en otra región, bien hacia el lado castellano, bien hacia el vasconavarro.

Poco después va a comenzar una lucha sin fin, con la celebración de los Días de la Rioja[16]. La primera jornada trascendental se va a celebrar el 8 de octubre de 1978 en la ciudad de Nájera, pocas semanas antes del referéndum constitucional. Además, se recogieron más de 40.000 firmas en apoyo a la autonomía, que fueron entregadas al ministro para las Regiones, Manuel Clavero Arévalo, uno de los mayores muros a los que se enfrentaron los riojanos en este período.

BAEZA, M.R.; GISBERT CAUDELI, V. y DOMINGO I COLL, J. (Coords.). *Manifestaciones culturales de vanguardia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, págs. 185-202.

15 *Boletín Oficial de Logroño*, nº 90, 6 de agosto de 1977.

16 MORENO GALILEA, D. “De la reivindicación a la autonomía: el sentir de un pueblo a través de los días de La Rioja”, *Belezos*, nº 47, 2022, pp. 76-81; ITURRIAGA BARCO, D. y MORENO GALILEA, D. “Riojanos y riojanas a la conquista de un sueño (1975-1984). La celebración de los primeros Días de La Rioja”, en VEGA BAEZA, M.R., GISBERT CAUDELI, V. y DOMINGO I COLL, J. (Coords.). *Manifestaciones culturales de vanguardia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 185-202; ANDRÉS CABELLO, S. “De la reivindicación a la apatía: el día de La Rioja”, en NAVAJAS ZUBELDIA, C. (Coord.). *Actas del II Simposio de Historia Actual: Logroño, 26-28 de noviembre de 1998*, IER, Logroño, 2000, pp. 433-450; ITURRIAGA BARCO, D. y MORENO GALILEA, D. “Riojanos y riojanas a la conquista de un sueño (1975-1984). La celebración de los primeros Días de La Rioja”, en VEGA BAEZA, M.R.; GISBERT CAUDELI, V. y DOMINGO I COLL, J. (Coords.). *Manifestaciones culturales de vanguardia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 185-202.

La aprobación de la Constitución y su entrada en vigor abrirá nuevas vías de lucha, al recoger en su Título VIII, "De la organización territorial del Estado", las dos maneras posibles de alcanzar la autonomía, a las que tratarán de acogerse los representantes políticos riojanos.

Tras la celebración de las segundas elecciones generales, las primeras constitucionales, el 1 de marzo de 1979 y las primeras elecciones municipales, el 3 de abril, va a quedar definido el panorama político riojano, así como la Diputación Provincial, que asumirá el papel encargado de dirigir el proceso autonómico, presidida por el ucedista Joaquín Ibarra Alcoya. Poco después, el 2 de junio fallece Carmen Medrano, integrante del grupo "Carmen, Jesús e Iñaki", que habían puesto música a los actos reivindicativos sobre la autonomía. En julio se celebra un gran concierto con miles de participantes, que se convierte en un acto a favor de la autonomía riojana, donde se ondean decenas de "roblanveras".

La segunda y tercera jornada del Día de la Rioja, el 7 de octubre de 1979 en Haro y el 12 de octubre de 1980 en Calahorra, respectivamente, van a consolidar el deseo autonomista, hasta que, en esta última jornada, ya se va a desinflar el calor popular, pues ese mismo 25 de octubre se aprobará el cambio de nombre de la provincia, que pasará a denominarse Provincia de La Rioja, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 22 de noviembre[17]. Un primer paso significativo que reconocía el nombre cotidiano de la región.

Por otro lado, el uso del artículo "la" delante de Rioja es muy significativo, ya que nos indica dos realidades históricas diferentes: la Rioja se refiere a todo el período preautonómico, mientras que el reconocimiento de la Provincia de La Rioja oficializa el nombre con artículo en mayúscula; desde entonces, la única acepción correcta para referirse a la Comunidad Autónoma es La Rioja.

Una vez aprobado el nombre oficial, va a comenzar la elaboración del proyecto de Estatuto de autonomía, encargado a la "Asamblea de los treintaydosantes", compuesta por los 24 diputados provinciales, los cuatro diputados nacionales y los cuatro senadores elegidos en 1979. El proyecto, aprobado por la Asamblea el 8 de mayo de 1981, pasará a conocerse como

17 Ley 57/1980 de 15 de noviembre, sobre cambio de denominación de la actual provincia de Logroño por la de Provincia de La Rioja. (BOE, nº 281, de 22 de noviembre de 1980, p. 26.051).

"Estatuto de San Millán", por ser en este simbólico lugar donde lo firmaron los miembros participantes. El 29 de mayo del año siguiente fue ratificado por el Congreso de los Diputados y sancionado por el rey el 9 de junio de 1982, eligiendo esta fecha como el día institucional para celebrar la autonomía desde 1985.

Tras la aprobación de la autonomía, se eligió un gobierno provisional presidido por el centrista Luis Javier Rodríguez Moroy, mientras que Domingo Álvarez Ruiz de Viñaspre presidirá la Diputación Provincial, dos de los principales artífices del desarrollo autonómico.

Tras varios meses en el gobierno, Rodríguez Moroy dimite del cargo al no presentarse como candidato en las elecciones a celebrar en octubre de 1982 ni en las del próximo año y, en enero de 1983, se elige al socialista Antonio Rodríguez Basulto como presidente, encargado del gobierno hasta las elecciones autonómicas previstas para mayo.

Así pues, Rodríguez Basulto tendrá la misión de organizar las primeras elecciones autonómicas en un tiempo récord, además de gestionar una naciente autonomía en tan poco tiempo que apenas pudo asentarse en el cargo.

La presidencia del socialista Antonio Rodríguez Basulto comenzó una tarea legislativa sin precedentes, teniendo que adaptar las instituciones a la tarea de asumir nuevas competencias, personal, recursos, infraestructuras, etc., para desarrollar y consolidar definitivamente lo que tanto había costado conseguir, demostrando que no sólo era un deseo sentimental[18].

V. Los protagonistas y autores del proceso

V.1. El papel de la ciudadanía. Una voluntad popular

Ya hemos visto el peso que tuvo la participación ciudadana en este proceso. Las primeras manifestaciones reivindicativas, conocidas como los "Días de la Rioja", se van a convertir en momentos estelares para alzar la

18 ARNÁEZ VADILLO, J. (Coord.). *Memoria de una autonomía. La Rioja 1975 / 2022*, Fundación Caja Rioja, Logroño, 2002.

voz y conseguir la presión que se pretendía, al menos de cara a dar una imagen de fortaleza y seriedad de lo que se pretendía.

Además, la implicación individual llevó a conseguir recolectar más de 40.000 firmas solicitando la autonomía que se presentaron al ministro para las Regiones, a las que no hizo mucho caso, pero tuvo que asumir que aquella pequeña provincia al sur del País Vasco y entre Castilla y Navarra se le escapaba de las manos.

Incluso cuando la Diputación Provincial quiso elaborar una bandera, y el Colectivo Riojano encargó en 1977 un informe de bandera, los riojanos asumieron como propia una espontánea aparecida en Huércanos en 1978 que se fue generalizando en los diferentes actos, hasta que el I Día de la Rioja la asumió como prácticamente oficial, un triunfo más de la sociedad civil.

V.2. Las asociaciones y los colectivos

Tras la muerte de Franco se activa la formación de asociaciones y colectivos libres y de cualquier temática. Se legalizan los partidos políticos y mucha gente va a aprovechar para unirse promoviendo frentes comunes defendiendo sus cuestiones de interés, como es el caso de la autonomía riojana. Así, surgirán asociaciones de vecinos, de mujeres, de estudiantes, etc., que se implicarán en el devenir político y social de los pueblos y de la región[19]. En octubre de 1976 se funda Amigos de La Rioja[20], "sin fines electorales, ni de conquista de cargos públicos"[21] y en 1977 se conforma el Colectivo Riojano en Madrid, fundado por estudiantes universitarios procedentes de La Rioja.

Estas asociaciones, que se definían apolíticas y donde tuvieron encaje futuros políticos de diferentes partidos, van a marcar el camino a reco-

19 ITURRIAGA BARCO, D. "El Asociacionismo como generador de identidad en la construcción de la Comunidad Autónoma de La Rioja", en IBARRA AGUIRREGABIRIA, A. (Coord.). *No es país para jóvenes*. Instituto Valentín Foronda, 2012; MORENO GALILEA, D. (2019). "El asociacionismo femenino en la lucha por la autonomía riojana (1970-1983)", en MORENO SECO, M.; FERNÁNDEZ-SIRVENT, R. y GUTIÉRREZ LLORET, R. A. (Coords.). *Del siglo XIX al XXI, tendencias y debates* (pp. 936-944). Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2019.

20 *1977-1987. Amigos de La Rioja. Más de 10 años en la brecha*, Gráficas Quintana, Logroño, 1988.

21 *Nueva Rioja*, octubre de 1976.

rrer, organizando actos y marchas reivindicativas, así como presionando a la opinión popular, a la prensa y a los políticos para que lucharan por lo que se quería mayoritariamente mientras se debatía la elaboración de la Constitución y la futura organización del Estado español.

En estos años van a recorrer los municipios riojanos, poniendo letra y música al proceso, el grupo "Carmen, Jesús e Iñaki"[22], salidos de la clandestinidad en la que llevaban desde los años sesenta. Van a conseguir con sus letras manifestar el orgullo del sentir riojano, reivindicando pueblos, lugares, ríos… hasta que su estribillo "La Rioja existe, pero no es" se convirtió en el himno no oficial de La Rioja, pero sí en el himno que todos cantaron, y aún hoy cantamos.

En una de sus actuaciones, en julio de 1978, junto a Antonieta Larrea y Chema Purón, en el frontón de Huércanos, apareció por primera vez una bandera con cuatro franjas horizontales que pronto se popularizaría representando el orgullo riojano. Cuatro colores, una idea clara.

La desgracia hizo que Carmen Medrano falleciera el 2 de junio de 1979, dejando a medias el camino recorrido, sin llegar a ver el objetivo cumplido. El homenaje que se le rindió semanas después en la plaza de toros de La Manzanera, con más de 9.000 asistentes, sirvió para dar un paso más en la celebración de la identidad riojana. Participaron La Bullonera, Labordeta, Elisa Serna, Chema Purón, Joaquín Sabina, Quintín Cabrera e Imanol Larzábal. Y rápidamente Carmen pasó a ser parte de Logroño con una calle en su memoria.

V.3. El papel de la prensa

Con el antecedente del periódico *El Patriota Riojano*, el también decimonónico diario *Nueva Rioja* fue el altavoz fundamental para difundir el proceso autonómico riojano, que podemos seguir a través de sus páginas: además de informar sobre los acontecimientos políticos del proceso, se realizaron encuestas, procesos de participación ciudadana y entrevistas a personajes en claro apoyo a iniciar el proceso autonómico para construir la Comunidad

22 AGUIRRE GONZÁLEZ, JV. "Carmen, Jesús e Iñaki. La banda sonora de una época", *Belezos*, nº 47, 2022, pp. 38-45.

Autónoma. Además, a lo largo de sus páginas se va viendo la cada vez mayor concienciación autonomista por parte de la ciudadanía riojana, lo cual fue muy significativo para el éxito del proceso, así como la implicación de los agentes políticos de todas las ideologías. Incluso ataca y critica a quienes ponen impedimentos al avance del proceso autonómico, como es el caso del ministro Clavero Arévalo, objeto de numerosas viñetas cómicas[23].

Cabe destacar el significativo hecho del cambio de denominación de su cabecera, que pasó de llamarse *Nueva Rioja* a *La Rioja* el 1 de julio de 1981, recuperando su nombre originario, toda una simbólica declaración de intenciones. Además, este periódico recoge todos los movimientos y despliega una gran campaña publicitaria sobre los elementos de identidad, como la bandera o el escudo, que hoy se mantienen.

V.4. El papel de los partidos políticos

Los partidos políticos regionales van a mostrar la unidad de todos con el mismo objetivo común, independientemente de su ideología. Las elecciones generales de 1977 y 1979, así como las municipales, van a permitir la configuración de los partidos políticos regionales, organizando el panorama político que influirá tanto en la redacción y aprobación definitiva del Estatuto como en la conformación de los primeros gobiernos autonómicos. Por tanto, se va a dar un proceso lineal entre el pueblo y la asunción de sus principios por parte de los partidos políticos, encauzando los pasos políticos a seguir.

En las primeras elecciones generales, con un panorama político aún incierto y con los políticos buscando su espacio en el que destacar y don-

23 ITURRIAGA BARCO, D. y MORENO GALILEA, D. “Riojanos y riojanas a la conquista de un sueño (1975-1984). La celebración de los primeros Días de La Rioja”, en VEGA BAEZA, M.R., GISBERT CAUDELI, V. y DOMINGO I COLL, J. (Coords.). *Manifestaciones culturales de vanguardia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 185-202; PEÑA ASCACÍBAR, G. y MORENO GALILEA, D. “La representación mediática de la identidad riojana durante la configuración del Estado autonómico: *Nueva Rioja* como altavoz del proceso”, en HERRERO IZQUIERDO, J. y REGUERO SANZ, I. (Eds.), *Comunicación e historia olvidada: una mirada transversal desde la contemporaneidad*, Universidad de Cantabria, Santander, 2022, pp. 177-196; MORENO GALILEA, D. “Por la Rioja: *Nueva Rioja* como altavoz del proceso autonómico”, en BECERRA FERNÁNDEZ, D; LÓPEZ VILLAFRANCA, P. y DÍAZ CUEVAS, Mª P. (Coords.). *La cultura y el humanismo del siglo XXI*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2022, pp. 333-340.

de aportar, el partido del gobierno nacional se va a hacer con la victoria. La UCD conseguirá dos escaños al Congreso de los Diputados y tres al Senado, mientras que AP y el PSOE conseguirán un diputado cada uno y la coalición Rioja Democrática el otro senador en juego. De este modo, estos serán los primeros parlamentarios que representarán a los riojanos a nivel nacional: en el Congreso de los Diputados, por UCD, José Mª Gil-Albert y Luis Apostúa Palos; Álvaro Mª de Lapuerta Quintero por AP y Javier Luis Sáenz Cosculluela por el PSOE. En cuanto al Senado, los tres de UCD serán Domingo Álvarez Ruiz de Viñaspre, Carmelo Fernández Herrero y Aurelio Ibarrondo Fragüela, mientras que Félix Palomo Saavedra representará a Rioja Democrática.

Las elecciones del 1 de marzo de 1979, aprobada ya la Constitución, se acercará al futuro bipartidismo irregular que irá desarrollándose hasta la desaparición de la UCD, que en esta ocasión todavía se mantendrá como el partido hegemónico de la región. De este modo, conseguirá tres puestos en cada cámara, mientras que el otro será para el PSOE. En el Congreso repite José Mª Gil-Albert, acompañado por José Antonio Escartín Ipiéns y Luis Javier Rodríguez Moroy, junto al socialista Javier Luis Sáenz Cosculluela. En la Cámara Alta repiten tres de los cuatro: los ucedistas Domingo Álvarez Ruiz de Viñaspre y Carmelo Fernández Herrero y el socialista Félix Palomo Saavedra. Entra en escena Pilar Salarrullana, que se sumará a este selecto grupo de dirigentes que guiarán el proceso autonómico más allá de las instituciones provinciales.

Además, semanas después de las elecciones generales se celebran las primeras municipales, que alterarán el tablero político, abriendo espacio a multitud de candidaturas y candidatos a veces inesperados.

Las elecciones generales del 28 de octubre de 1982 ya van a definir el panorama político que marcaría las futuras elecciones autonómicas. El PSOE vence en las dos cámaras, con dos y tres escaños, respectivamente. Los diputados serán Javier Luis Sáenz Cosculluela y Ángel Martínez Sanjuán, mientras que los senadores serán Ignacio Díez González, el antiguo ucedista Carmelo Fernández Herrero y José Mª de Miguel. Por su parte, la coalición AP-PDP será representada por Álvaro Mª de Lapuerta Quintero e Isaías Monforte Francia en el Congreso, y por Domingo Álvarez Ruiz de Viñaspre en el Senado. La llegada del socialista Felipe González a la presidencia del Gobierno de España marcará una nueva era de desarro-

llo, institucionalización y consolidación de la democracia y de las nacientes autonomías.

V.5. El papel de los ayuntamientos

Una de las formas de solicitar el proceso autonómico amparado en la Constitución está recogida en el artículo 143, también conocido como "vía lenta", que permite que la solicitud parta de los ayuntamientos. Era necesario que al menos dos terceras partes de los municipios aprobaran en Pleno la solicitud del proceso para que pudiera iniciarse oficialmente. Así pues, meses después de la constitución de las primeras corporaciones locales, el Ayuntamiento de Logroño emprende esta tarea al aprobar una moción en el Pleno del 4 de octubre de 1979, tres días antes de celebrar el II Día de la Rioja en Haro. Comenzaba un plazo de seis meses para que se sumaran, al menos, 116 ayuntamientos y, posteriormente, la Diputación Provincial. No se tardó tanto: en enero de 1980 ya habían votado la totalidad de los municipios riojanos, con un resultado positivo de 171 pueblos de los 174. Tan sólo Entrena votó en contra y Bergasillas Bajera y Quel optaron por acogerse al artículo 151 o "vía rápida". La Diputación se adelantó al plazo final marcado y votó su moción el 12 de diciembre, tras haberlo aprobado ya 119 localidades, una vez superado el número mínimo marcado en la ley[24]. Ya sólo quedaba esperar al recorrido parlamentario en las Cortes españolas.

VI. La institucionalización de la autonomía: los símbolos oficiales

El 8 de mayo de 1983 se celebraron las primeras elecciones autonómicas y, por tanto, la definitiva puesta en marcha del autogobierno riojano. Sin embargo, no fue hasta meses después cuando se aprueban formalmente los símbolos que representan a la Comunidad Autónoma, como son el escudo, la bandera, el himno y el Día de La Rioja, recogidos en la Ley 4/1985, de 31 de mayo, reguladora de signos de la identidad riojana, publicada en el Boletín Oficial de La Rioja.

24 MORENO GALILEA, D. "De Nájera a San Millán: el proceso político de un texto reivindicativo", *Belezos*, nº 47, 2022, pp. 6-8.

Aunque se emplearon símbolos representativos durante todo el período, no fue hasta el año 1985 cuando se oficializaron como parte de las instituciones autonómicas. Ahí se recogieron la bandera, el escudo, el himno y el Día de La Rioja como celebración oficial.

La bandera se colocó públicamente por primera vez el 26 de julio de 1978 en un festival musical en Huércanos[25], siendo oficializada el 16 de agosto de 1979 con el añadido del escudo de la Provincia. Desde su aparición, va a aparecer en numerosos actos y conciertos que se celebraron en los pueblos riojanos, hasta su generalización "oficial" en el I Día de la Rioja, celebrado el 8 de octubre de 1978 en Nájera. Esta bandera "cuatricolor", también denominada "roblanvera" va a imponerse a la propuesta de la Diputación Provincial de un concurso que planteara diseños para promover la participación ciudadana, que consiguió 260 dibujos, que serían seleccionados mediante votación popular, contabilizados cerca de veinte mil papeletas. La Diputación Provincial asume la bandera escogida por "el pueblo riojano, en la búsqueda de su identidad colectiva (…) recogiendo y aunando el sentir mayoritario". El siguiente y definitivo paso será izar la bandera en el palacio de la Diputación Provincial, en El Espolón, el 15 de septiembre de 1981, festividad de la Virgen de Valvanera, patrona de la Provincia.

Por otro lado, se acepta el escudo que aprobó la Diputación Provincial en 1957 y el himno de 1965, compuesto por el maestro Eliseo Pinedo, entonces director de la banda de la Diputación[26]. La letra se encargó al cronista oficial de la Provincia, José María Lope Toledo, pero nunca se ha llegado a oficializar. El himno fue estrenado el 7 de septiembre de 1965 en el Teatro Bretón de Haro, en el Día de la Provincia.

A lo largo de estos años, se ha reconocido la labor de numerosos riojanos en favor de la cultura, de la sociedad, de la economía, de la investigación, etc., concediéndoles el Día de La Rioja el título de Riojano Ilustre y la Medalla de La Rioja.

---

25 AGUIRRE GONZÁLEZ, J.V. "Carmen, Jesús e Iñaki. La banda sonora de una época", *Belezos*, 47, 2022, p. 43; RUIZ ENCINAR, M. "Cuarenta años de la bandera de La Rioja, *Belezos*, 47, 2022, p. 52.

26 FAULÍN HIDALGO, I. "El himno de La Rioja y sus vicisitudes históricas", *Belezos*, 47, 2002, pp. 56-59.

VII. ¿Y después qué? Las reformas del Estatuto

La equiparación competencial con otras Comunidades Autónomas y la necesidad de seguir creciendo como región y desarrollando nuevos servicios e infraestructuras, ha llevado a reformar el Estatuto en tres ocasiones: en 1992, 1994 y 1999, estando en trámite una cuarta de gran envergadura.

En 1992 se ampliaron competencias a todas las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, como es el caso de La Rioja, "cumplidos los plazos mínimos previstos", según la Exposición de motivos, tras haber asumido y desarrollado las competencias que marca el artículo 148.1. Por medio de esta Ley Orgánica se transfieren competencias exclusivas, como son los casinos, juegos y apuestas o los espectáculos públicos; competencias de desarrollo legislativo y ejecución, como la defensa del consumidor y usuario o prensa, radio, televisión, etc.; otras en ejecución, como asociaciones, ferias internacionales, propiedad intelectual, etc.[27]

En 1994 se incorporó al Estatuto la Ley Orgánica 9/1992, para incorporar nuevas competencias pactadas entre el Gobierno de España y el autonómico, como el fomento del desarrollo económico, las obras públicas de interés, la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, las denominaciones de origen, la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, la organización de ferias y mercados interiores y la artesanía, el fomento de la cultura y de las investigaciones, así como los museos, archivos, bibliotecas y conservatorios, etc.[28]

La gran reforma fue la de 1999, que amplió más competencias y, además, modificó las disposiciones generales, la regulación, administración, relaciones y hacienda de la Comunidad. Además, aprobó, por ejemplo, el cambio de denominación de la Diputación General por Parlamento de La Rioja, también modificó el artículo tercero del Título Preliminar y añadió la oficialización del escudo de 1957 y el himno de 1965[29].

---

27 Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

28 Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, de ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía de La Rioja. (BOE, nº 72, de 25 de marzo de 1994, pp. 9.631-9.633).

29 Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. (BOE, nº 7, de 8 de enero de 1999, pp. 525-535).

Una nueva oleada de reformas llevó a que en el año 2019, a punto de terminar la IX legislatura autonómica, se aprobara una nueva reforma estatutaria planteada en 2017. El 11 de abril, todos los diputados de los cuatro grupos parlamentarios (PP, PSOE, UP y Cs) aprobaron dicha reforma, por la que se amplían competencias y se toman medidas como la separación del senador por designación autonómica del cargo de diputado regional o la limitación de mandatos de la presidencia del Gobierno regional. Esta ampliación de competencias fue debatida y aprobada en el Congreso de los Diputados el 11 de mayo de 2021, en la X legislatura nacional. Sin embargo, la tramitación fue paralizada con las elecciones generales de julio de 2023.

VIII. Conclusiones

La conquista de la autonomía riojana fue un proceso complejo, resultado de la confluencia de numerosos factores, que ponía fin a varios años de lucha y reivindicación autonomista por parte de amplios sectores de la población riojana, así como de asociaciones y colectivos, los partidos políticos, medios de comunicación, etc.[30]

El proceso previo a la autonomía fue complejo y muy activo, de gran movilización y participación social, que ayuda a comprender la explosión de ideas y acciones políticas que involucraron a la sociedad española y riojana al albor de la construcción de una nueva estructura política, democrática, con cabida para todos y nacida desde la concordia y el respeto de todos y entre todos. En este contexto, junto con el del debate constituyente, hay que entender que los riojanos se sumaran a la petición de autonomía y a marchas forzadas trabajaran, codo con codo, por defender algo que sentían una necesidad, en que se unió la sociedad general a los representantes políticos para alcanzar el objetivo común y unánime de todos, para todos.

Se celebraron jornadas de reivindicación, sin mucho predicamento entre los miembros del gobierno nacional, que después tuvieron que ampliar

30 MORENO GALILEA, D. *Las elecciones autonómicas en La Rioja: 40 años de un sueño cumplido*, IER, Logroño, 2023, p. 1.

sus perspectivas sobre el Estado de las autonomías, ya que el esfuerzo y la gran presión popular consiguieron obligarles a tener en cuenta que había un núcleo de resistencia en el centro de Castilla la Vieja que no lo iba a poner fácil. Así pues, los líderes regionales hicieron lo posible con sus respectivos partidos a nivel nacional para convencerles y redirigirles en su empeño de no conceder la autonomía a la Provincia de Logroño.

Desde su fundación a finales del siglo XIX, el diario *Nueva Rioja* ha sido testigo de excepción de todos los sucesos y acontecimientos protagonizados por los riojanos. Sin duda, en la actualidad, el principal foco de importancia para cualquier trabajo o investigación, que lo ha mantenido durante casi siglo y medio en primera línea de los acontecimientos que aquí ocurrían, dejando testimonio de cuanto pasaba, pero también involucrándose y apoyando diversas causas que beneficiaran al conjunto de la región, tanto social como política o económicamente.

Por otro lado, los Días de l(L)a Rioja fueron fundamentales para encauzar el proceso autonómico, movimiento que recogieron los partidos políticos y transformaron en reivindicaciones políticas, a través de mociones y propuestas parlamentarias, en que todos fueron de la mano para conseguir el sueño que demandaban tantos y tantos riojanos, cuyo primer paso fundamental fue el reconocimiento del nombre de la Provincia como La Rioja. Finalmente, en 1982 se ponía fin a este sueño, más bien comenzaba, y se iniciaba un nuevo capítulo en la historia de una región profundamente arraigada a la historia de España.

Más de cuarenta años después, La Rioja cuenta con un alto grado de desarrollo autonómico y aceptación popular, sintiendo la bandera, el himno y el resto de los símbolos y elementos identitarios como propios. Todo ello es síntoma del éxito del proceso autonómico y de la lucha de los ciudadanos anónimos que reivindicaron en las calles lo que sentían en los corazones y en las cabezas: La Rioja es[31].

En nada se parece La Rioja de 2025 a aquella de 1982 cuando comenzaba a desplegar sus instituciones y su identidad oficial. La Diputación Provincial nace en 1835 y desaparece en 1982, casi 150 años después, manteniendo la gestión de los municipios, la legislación, el orden parlamentario.

31 NAVAJAS ZUBELDIA, C. e ITURRIAGA BARCO, D. *La Rioja es. Una historia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (1975-1995)*, Sinídice, Logroño, 2010.

Mas de cuarenta años después se ha demostrado que la autonomía ha sentado bien a La Rioja. El desarrollo de servicios e infraestructuras ha fomentado el desarrollo económico y, con ello, el de la población.

La autonomía fue finalmente reconocida por las Cortes en mayo, sancionada por el Rey el 9 de junio y publicada en el BOE el 19 de junio. Desde entonces se ha consolidado, se han celebrado once elecciones autonómicas y se han sucedido nueve presidentes autonómicos. Nueve partidos políticos han protagonizado el período autonómico riojano, construyendo entre todos los que hoy es La Rioja: UCD, PSOE, AP-PP, CDS, IU, PRP-PR-PR+, Podemos (UP), Cs y Vox.

La garantía del éxito de la autonomía es el deseo de todos de caminar juntos y unidos en beneficio de una región pequeña, pero tan arraigada e importante en la Historia de España, que necesita seguir serena ante unas oportunidades de avanzar hacia un progreso que garantice la estabilidad y el buen funcionamiento de una sociedad desarrollada, próspera y orgullosa de su identidad, formada por todos y cada uno de sus municipios y aldeas.

Sin embargo, si algo debemos achacar a este paso de los años es el conformismo y el olvido generalizado a un pasado no tan lejano de lucha por la autonomía, que ha llevado a la falta de ese sentimiento reivindicativo, incluso a una ideología propia como región, aunque sí podemos hablar de una mentalidad riojanista.

IX. Bibliografía

IX.1. Fuentes Primarias

Boletín Oficial del Estado (BOE).

Boletín Oficial de La Rioja (BOR).

Constitución Española.

Informe de la Comisión de División del territorio español, leído en la sesión de las Cortes de 19 de junio de 1821, Madrid, Imprenta de I. Sancha, 1821.

Ley 57/1980 de 15 de noviembre, sobre cambio de denominación de la actual provincia de Logroño por la de Provincia de La Rioja. (BOE, nº 281, de 22 de noviembre de 1980, p. 26.051).

Ley 4/1985, de 31 de mayo, reguladora de signos de la identidad riojana. (BOR, nº 64, p. 686).

Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. (BOE, nº 146, de 19 de junio de 1982).

Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, de ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía de La Rioja. (BOE, nº 72, de 25 de marzo de 1994, pp. 9.631-9.633).

Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. (BOE, nº 7, de 8 de enero de 1999, pp. 525-535).

IX.2. Fuentes Secundarias

AGUIRRE GONZÁLEZ, J.V. *La Rioja empieza a caminar. Apuntes sobre el proceso autonómico riojano*, Ed. Ochoa, Logroño, 2000.

ANDRÉS CABELLO, S. "De la reivindicación a la apatía: el día de La Rioja", en NAVAJAS ZUBELDIA, C. (Coord.). *Actas del II Simposio de Historia Actual: Logroño, 26-28 de noviembre de 1998*, IER, Logroño, 2000, pp. 433-450.

ANDRÉS CABELLO, S. "La identidad riojana y su relato tres décadas después", en *Berceo*, nº 171, 2016, pp. 59-76.

ARNÁEZ VADILLO, J. (Coord.). *Memoria de una autonomía. La Rioja 1975 / 2022*, Fundación Caja Rioja, Logroño, 2002.

Belezos, 47, 2002.

BERMEJO MARTÍN, F. y DELGADO IDARRETA, J.M. *La administración provincial española. La Diputación Provincial de La Rioja*, Gobierno de La Rioja, Logroño, 1989.

BURGOS ESTEBAN, F. (Coord.) (2002). *Memoria de una autonomía. La Rioja 1975/2002*. Fundación CajaRioja, Logroño, 2002.

CAPELLÁN DE MIGUEL, G. (Dir.). *La Rioja. Construcción y desarrollo de una Comunidad Autónoma*, Gobierno de La Rioja, Logroño, 2002.

DELGADO IDARRETA, J. M. "*El Patriota Riojano*: nuevas referencias", *Berceo*, 166, 2014, pp. 243-264.

DELGADO IDARRETA, J.M. y ANDRÉS CABELLO, S. *La Rioja, España, Europa*, IER, Logroño, 2006.

DÍEZ MORRÁS, F.J. *El Patriota Riojano* en la prensa española durante el ocaso del Trienio Liberal, *El Argonauta español* [En ligne], 19, 2022.

GRANADO HIJELMO, I. *La Rioja como sistema (III)*, Logroño, Gobierno de La Rioja, 1992.

ITURRIAGA BARCO, D. "El Asociacionismo como generador de identidad en la construcción de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en IBARRA AGUIRREGABIRIA, A. (Coord.). *No es país para jóvenes*. Instituto Valentín Foronda, 2012.

ITURRIAGA BARCO, D. "Los Días de La Rioja, según el diario *Nueva Rioja*: el papel jugado por la prensa provincial en la consecución de la autonomía riojana, en QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ, R.; NAVARRO PÉREZ, L.C. y GARCÍA RUIZ, C.R. (Eds.). *El papel de los medios de comunicación*, (pp. 243-260). Universidad de Almería, 2007.

ITURRIAGA BARCO, D. (2013). *La sociedad en la España democrática: el caso riojano* [tesis doctoral Universidad de La Rioja].

ITURRIAGA BARCO, D. y MORENO GALILEA, D. (2024). "De Logroño a La Rioja: la evolución política de una región que alcanzó la autonomía", *European Public & Social Innovation Review*, vol. 9, 2024, pp. 1-13.

ITURRIAGA BARCO, D. y MORENO GALILEA, D. "Riojanos y riojanas a la conquista de un sueño (1975-1984). La celebración de los primeros Días de La Rioja", en VEGA BAEZA, M.R.; GISBERT CAUDELI, V. y DOMINGO I COLL, J. (Coords.). *Manifestaciones culturales de vanguardia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 185-202.

MORENO GALILEA, D. *Las elecciones autonómicas en La Rioja: 40 años de un sueño cumplido*, IER, Logroño, 2023.

MORENO GALILEA, D. "Las mujeres también son: movimientos femeninos en la construcción autonómica riojana (1975-1983)", en NAVAJAS ZUBELDIA, C. e ITURRIAGA BARCO, D. (Coords.). *El reinado de Juan Carlos I (1975-2014): actas del VI Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo (Universidad de La Rioja, 19-21 de octubre de 2016)*, 2019, pp. 229-242.

MORENO GALILEA, D. "De Nájera a San Millán: el proceso político de un texto reivindicativo", *Belezos*, nº 47, 2022, pp. 4-15.

MORENO GALILEA, D. "De la reivindicación a la autonomía: el sentir de un pueblo a través de los días de La Rioja", *Belezos*, nº 47, 2022, pp. 76-81.

MORENO GALILEA, D. (2019). "El asociacionismo femenino en la lucha por la autonomía riojana (1970-1983)", en MORENO SECO, M.; FERNÁNDEZ-SIRVENT, R. y GUTIÉRREZ LLORET, R. A. (Coords.). *Del siglo XIX al XXI, tendencias y debates* (pp. 936-944). Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2019.

MORENO GALILEA, D. "La Rioja existe. 40 años de autonomía", *Belezos*, nº 47, 2022, pp. 24-31.

MORENO GALILEA, D. (2019). "Las mujeres también son: movimientos femeninos en la construcción autonómica riojana (1975-1983). En C. Navajas Zubeldia y D. Iturriaga Barco (Coords.), El reinado de Juan Carlos I (1975-2014): actas del VI Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo (pp. 234-240).

MORENO GALILEA, D. "Por la Rioja: *Nueva Rioja* como altavoz del proceso autonómico", en BECERRA FERNÁNDEZ, D; LÓPEZ VILLAFRANCA, P. y DÍAZ CUEVAS, Mª P. (Coords.). *La cultura y el humanismo del siglo XXI*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2022, pp. 333-340.

NAVAJAS ZUBELDIA, C. e ITURRIAGA BARCO, D. *La Rioja es. Una historia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (1975-1995)*, Sinídice, Logroño, 2010.

PEÑA ASCACÍBAR, G. y MORENO GALILEA, D. "La representación mediática de la identidad riojana durante la configuración del Estado autonómico: *Nueva Rioja* como altavoz del proceso", en HERRERO IZQUIERDO, J. y REGUERO SANZ, I. (Eds.), *Comunicación e historia olvidada: una mirada transversal desde la contemporaneidad*, Universidad de Cantabria, Santander, 2022, pp. 177-196.

RUIZ ENCINAR, M. "Cuarenta años de la bandera de La Rioja", *Belezos*, nº 47, 2022, pp. 46-55.

RUIZ ENCINAR, M. "La bandera de La Rioja: treinta años de historia oficial", en *Banderas*, nº 128, 2013.

SALARRULLANA DE VERDA, P. *En el nombre de La Rioja*, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, 1999.

SAULEDA PARÉS, J. *El Estatuto de San Millán. Crónica del proceso autonómico*, Diputación de La Rioja, Logroño, 1982.

VIGUERA RUIZ, Rebeca, *La Convención de Santa Coloma de 1812. Historia de una reivindicación liberal de la identidad riojana*, IER, Logroño, 2012.

1977-1987. Amigos de La Rioja. Más de 10 años en la brecha, Gráficas Quintana, Logroño, 1988.

https://www.bermemar.com/MEMORIA/index_autono.htm#haro

https://bibliotecavirtual.larioja.org/bvrioja/es/inicio/inicio.do

https://www.parlamento-larioja.org/

X. Anexo. Leyes fundamentales

Ley 57/1980 de 15 de noviembre, sobre cambio de denominación de la actual provincia de Logroño por la de Provincia de La Rioja. (BOE, nº 281, de 22 de noviembre de 1980, p. 26.051).

Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. (BOE, nº 146, de 19 de junio de 1982).

Ley 4/1985, de 31 de mayo, reguladora de signos de la identidad riojana, BOR, nº 64, p. 686.

Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, de ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía de La Rioja. (BOE, nº 72, de 25 de marzo de 1994, pp. 9.631-9.633).

Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. (BOE, nº 7, de 8 de enero de 1999, pp. 525-535).

La identidad de la Región de Murcia en el Estado Autonómico

Francisco Manuel García Costa

Profesor Titular
Universidad de Murcia

Sumario

I. Introducción

II. La construcción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

II.1. La Preautonomía y la elaboración del Estatuto de Autonomía de 1982

II.2. Primer periodo: una Comunidad Autónoma en construcción

II.3. Segundo periodo: una Comunidad Autónoma en consolidación

II.4. Tercer periodo: una Comunidad Autónoma en profundización

III. Los rasgos de la autonomía murciana

III.1. Una Comunidad Autónoma constituida dentro de la indisoluble unidad de España

III.2. Una Comunidad Autónoma con una moderada conciencia regional

III.3. Una Comunidad Autónoma uniprovincial. La problemática de la biprovincialidad

III.4. Una Comunidad Autónoma con un Estatuto de Autonomía ¿pendiente de reforma?

III.5. Una Comunidad Autónoma con un sistema institucional completo

III.6. Una Comunidad Autónoma organizada en municipios y comarcas

III.7. Una Comunidad Autónoma pionera en la defensa del Medio Ambiente: el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor

IV. Bibliografía

I. Introducción

La cuestión de la identidad de la Región de Murcia, sobre todo después de su constitución en Comunidad Autónoma en 1982, no es ni menor ni baladí, a pesar de que pudiera pensarse lo contrario al no ser una de las Comunidades Autónomas históricas. Efectivamente, estas últimas Regiones —País Vasco, Cataluña y Galicia— han accedido a la autonomía en su condición de "nacionalidad" que presupone la existencia de una identidad y conciencias propias singularmente intensas, incluso con derivadas tendencialmente disgregadoras, las cuales han merecido relevante atención en estudios de índole histórica, social, cultural y política. Por el contrario, la Región de Murcia se constituyó en Comunidad Autónoma a partir de su condición, usando también los términos del artículo 2 C.E., de "región", con una Historia particular significativa y relevante, pero sin una identidad y conciencias propias de trascendente intensidad. De ello se deduciría como una de sus consecuencias la ausencia de un interés sobre el qué sea o en qué consista la identidad de la Región. La realidad, sin embargo, es muy distinta, y ello se debe, al menos, a los siguientes tres factores:

a) En primer lugar, la tradicional inexistencia de una clara conciencia regional en el territorio murciano ha determinado que esta omisión haya causado el efecto paradójico de que la pregunta por la *ratio essendi* de la Región de Murcia haya comparecido como cuestión clave, e incluso primordial. Nos encontramos, pues, ante una Región en busca de su identidad, misión que, como cualquier averiguación, ha llenado no pocas páginas de diversos estudios académicos, como destacaremos *infra*.

b) En segundo lugar, los movimientos centrífugos que se producen en el propio seno de la Región dificultan la creación de una identidad única a partir de la cual se genere una conciencia regional. Buena

prueba de ello es la existencia de formaciones políticas que defienden una identidad cartagenera como diferenciada de la murciana, la cual merecería reconocimiento mediante la articulación de algún tipo de estructura político-administrativa (provincia o comarca) que constituya la expresión institucionalizada de tal diferente identidad. La pregunta sobre si Cartagena es Murcia implica, pues, la pregunta sobre la identidad de la Región.

c) En tercer lugar, el paso de más de 43 años desde la creación de la Región de Murcia en 1982 ha hecho inevitable la cuestión de si, efectivamente, este lapso de tiempo más que significativo ha servido para la construcción de una conciencia regional propia o si, por el contrario, ello no ha sido así.

Este debate en torno a la identidad de la Región alcanzó un hito significativo con la publicación del magnífico libro del profesor Garrorena "La autonomía murciana: un intento de identificación"[1]. Anteriormente, los estudios sobre la Región se reducían a la relación de los primeros pasos de la Comunidad Autónoma[2] o a la crónica del proceso de su construcción jurídico-política[3]. Pero fue el libro anteriormente mencionado el que marcó un giro copernicano al plantear como central la problemática de la identidad de la Región de Murcia. Con posterioridad a su publicación, se produjo una intensificación de los estudios sobre el Derecho Autonómico de la Región de Murcia con la edición de los "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia"[4], codirigidos por los profesores García Canales

1 GARRORENA MORALES, A. *La autonomía murciana: un intento de identificación*, Publicaciones del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, Madrid, 2000.

2 FUNES MARTÍNEZ, M. *Las preautonomías regionales en España*, Ediciones de la Caja de Ahorros Provincial de Murcia, Murcia, 1984; HERNÁNDEZ LORCA, F.J. *La transición política en Murcia*, Ediciones Mediterráneo, Murcia, 1984.

3 El Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, coeditado por la Asamblea Regional de Murcia y la Universidad de Murcia desde 1989 hasta 2003, contenía una sección de Crónica sobre toda la actividad de la Asamblea Regional elaborada por E. Fernández Bermejo. Asimismo, GARCÍA GARCÍA, C. *La autonomía de Murcia (1982-1997): crónicas de 15 años*, Asamblea Regional de Murcia, Murcia, 1998.

4 AA.VV. GARCÍA CANALES, M., GARRORENA MORALES, A. (Dirs.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, Asamblea Regional de la Región de Murcia-Consejería de Presidencia de la Región de Murcia-Consejo Jurídico de la Región de Murcia-Fundación Cajamurcia, Murcia, 2005. También cabe señalar las siguientes obras: FUNES MARTÍNEZ, M. *Derecho Autonómico Murciano*, Ediciones de la Caja de Ahorros Provincial de Murcia, Murcia,1984; ALBACETE EZCURRA, J.E. *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, Diego Marín Librero-Editor, Murcia, 2001.

y Garrorena Morales, y con la publicación del "Derecho Autonómico de la Región de Murcia", codirigido, por su parte, por los profesores López Pellicer y Gálvez Muñoz[5]; de igual modo, el avance jurídico-político de la Región siguió siendo objeto de interés en las correspondientes Crónicas[6]. En la actualidad, la identidad, autonomía y conciencias murcianas comparecen como objetos relevantes de estudio de varias publicaciones científicas, tales como los dos volúmenes editados recientemente por la Cátedra de Políticas Públicas de la Universidad de Murcia: el primero, "40 años de autonomía en la Región de Murcia (1982-2022). Volumen 1. Economía y Sociedad"[7], bajo la dirección de los profesores Garrido Rubia, Madrid y Sempere Navarro; el segundo, "40 años de autonomía en la Región de Murcia (1982-2022). Volumen 2. Instituciones, Política y Gobierno", bajo la dirección, por su parte, de los profesores Garrido Rubia y Rojo Martínez[8].

En la línea de los anteriores, el presente estudio pretende contribuir a este debate académico a partir del examen de la historia de la autonomía murciana desde 1978 hasta la actualidad y a partir del análisis de sus rasgos distintivos.

II. La construcción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

La Región de Murcia, tal como hoy la conocemos, es el resultado de un largo y lento proceso de evolución vinculado, primero, a la Corona de

5 AA. VV. LÓPEZ PELLICER, J.A., GÁLVEZ MUÑOZ, L. (Dirs.). *Derecho Autonómico de la Región de Murcia*, Ediciones de la Universidad de Murcia, Murcia, 2008.

6 Así, las Crónicas sobre la Región de Murcia que se incluye en los diversos Informes de las Comunidades Autónomas que anualmente prepara el Profesor Garrorena Morales y una parte de su equipo desde 1989 hasta la actualidad: GARRORENA MORALES, A., GÁLVEZ MUÑOZ, L., MORENO GARCÍA, A., GÓMEZ RAMÍREZ, M., GONZÁLEZ GARCÍA I., *Informes de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona. Asimismo, entre los años 2008 y 2010 este autor publicó en los volúmenes XXVI a XXVIII de la revista *Anales de Derecho* las Crónicas de la Asamblea Regional correspondientes a los años 2007, 2008 y 2009.

7 AA. VV. GARRIDO RUBIA, A., MADRID, R., SEMPERE NAVARRO, A.V., (Dirs.) *40 años de autonomía en la Región de Murcia (1982-2022). Volumen 1. Economía y Sociedad*, Editum, Murcia, 2023.

8 AA. VV. GARRIDO RUBIA, A., ROJO MARTÍNEZ, J.M., (Dirs.) *40 años de autonomía en la Región de Murcia (1982-2022). Volumen 2. Instituciones, Política y Gobierno*, Editum, Murcia, 2025.

Castilla y, después, a la Monarquía Hispana[9]. La Región ha sido tradicionalmente una tierra de frontera (de ahí el célebre refrán "mata al Rey y vete a Murcia"), así como de salida al mar para la Corona de Castilla a través principalmente de la ciudad de Cartagena con la que se aseguraba el contacto permanente con las posesiones hispanas en Italia y en el norte de África[10].

La organización provincial de Javier de Burgos de 1833 supuso la división del Reino de Murcia en dos provincias[11], las de Albacete y Murcia, que perdió en favor de aquella a ciertos territorios históricos del Reino de Murcia: Hellín y todo el flanco meridional albaceteño, Huércal con el norte almeriense y Villena. En cualquier caso, la división de 1833 determinó el porvenir de la actual Región de Murcia, pues, como sostiene Vilar, su territorio se encuentra constreñido "a los límites establecidos para la provincia de Murcia en 1833, mantenidos con escasos cambios hasta el momento presente"[12].

Andado el siglo XIX, el proyecto de Constitución Federal de 1873 declaraba en su artículo la existencia, como uno de los que componían la Nación Española, del Estado de Murcia, en el que se integraban tanto la provincia de Murcia como la de Albacete.

El mapa provincial español no se modificó durante el siglo XX, por lo que la Región siguió estando compuesta por estas dos provincias, ambas con los límites de 1833, hasta el advenimiento del régimen constitucional de 1978 cuando Murcia pasó a ser región uniprovincial y Albacete se integró en Castilla-La Mancha.

---

9 *Vid*., al respecto, VILAR, M.J. *Territorio y ordenación administrativa en la España contemporánea: los orígenes de la actual región uniprovincial de Murcia*, Ediciones de la Asamblea Regional de Murcia/Real Academia Alfonso X el Sabio, Murcia, 2004.

10 Recordemos que los enclaves de Orán y Mazalquivir, españoles desde 1505 hasta 1790 salvo el lapso de 1708 a 1732, dependían del Adelantamiento del Reino de Murcia y de la Capitanía General de Cartagena. *Vid*., al respecto, BOSQUE CARCELLER, R. "Murcia y Mazalquivir", en *Murgetana*, núm. 13, 1960, pp. 99-106.

11 La Constitución española de 1812 estableció en su artículo 11 la obligación de hacer una "división más racional del territorio nacional", en cuyo cumplimiento se dictaron el Decreto de las Cortes de 27 de enero de 1822 y, posteriormente, el Decreto de 30 de noviembre de 1833. Éste último estableció el mapa provincial que ha llegado hasta nuestros días, modificado tan sólo por el Decreto-Ley de 21 de septiembre de 1927 que dividió la antigua provincia de Canarias en las de Tenerife y Gran Canaria.

12 VILAR, J. B. *El proceso de vertebración territorial de la Comunidad de Murcia: de reino histórico a autonomía uniprovincial*, Publicaciones del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, Madrid, 2003, pág. 35.

II.1. La Preautonomía y la elaboración del Estatuto de Autonomía de 1982

La historia particular de la autonomía murciana comienza en 1978 y su primera etapa o, más bien, su etapa preliminar abarca hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1982. A lo largo de 1978 Murcia logró arrancar del Gobierno la concesión de un régimen preautonómico con un Consejo Regional que existió entre 1979 y 1982 y cuyo cometido fundamental fue lograr definitivamente un régimen autonómico para Murcia como entidad regional histórica, tarea que se alcanzó en junio de 1982.

En enero de 1978 el proceso de elaboración de la Constitución que se aprobaría a finales de ese año permitía vislumbrar que la organización territorial de la democracia iba a ser muy diferente a la del centralismo franquista, hasta el punto de volver a la solución política del Estado integral que estableció la Constitución de 1931. A resultas de ello, las principales fuerzas políticas del momento (UCD y PSOE) firmaron el 29 de enero de este año el llamado "Acuerdo de Floridablanca", así denominado por haber sido firmado en el Hotel Conde de Floridablanca, en virtud del cual se constituyó una Asamblea de Parlamentarios formada por los diputados y senadores murcianos. Dentro de esta Asamblea se configuró, por su parte, un órgano de trabajo integrado por los diputados, senadores y un miembro de cada partido con representación nacional, pero sin escaños por Murcia; dicho órgano se encargó de la elaboración del Anteproyecto de un régimen provisional de autonomía con anterioridad a la Constitución. Tras la correspondiente negociación con el Gobierno de la Nación, este Anteproyecto se convirtió en el Real Decreto-ley 30/1978, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Murcia, el cual, a su vez, fue desarrollado por el Real Decreto 2406/1978, de 29 de septiembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 30/1978, que aprueba el régimen preautonómico para Murcia. Este Real Decreto-ley 30/1978 resolvía, como agudamente señala Garrorena[13], el problematismo de la delimitación del territorio de la Comunidad, con el desgajamiento de Albacete y la renuncia a los territorios históricos perdidos desde 1833.

El 24 de noviembre de 1978 se constituyó el Consejo Regional de Murcia, que coexistiría con la Diputación Provincial hasta 1982. Su primer

13 GARRORENA MORALES, A. *La autonomía…,* ob. cit., pág. 42.

Presidente fue Antonio Pérez Crespo (UCD), quien posteriormente fue sustituido por Andrés Hernández Ros (PSRM-PSOE). Junto con la gestión de las transferencias y servicios de la Administración del Estado, para lo cual se creó una Comisión Mixta de Transferencia, la tarea principal del Consejo Regional de Murcia fue la elaboración del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. A tal fin, el Consejo Regional, sustituyendo a la Diputación Provincial según establecía la disposición transitoria primera de la Constitución, en su sesión de 14 de junio de 1980 adoptó la decisión de iniciar el proceso autonómico, así como de constituir en su seno una Comisión encargada de redactar el anteproyecto de Estatuto de Autonomía, la cual celebró ocho sesiones hasta la conclusión de sus trabajo el 31 de julio de 1980[14]; en paralelo, diferentes municipios que superaban las dos terceras partes y cuya población representaban, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia —en cumplimiento del artículo 143 CE— se adhirieron a dicha iniciativa.

A resultas de estos dos procesos, el 23 de marzo de 1981 el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia fue remitido a las Cortes Generales, teniendo entrada en el Congreso de los Diputados el 2 de abril de 1981 y siendo aprobado por el Pleno del Senado el 5 de mayo de 1982. El texto fue aprobado definitivamente por el Congreso de los Diputados el 25 de mayo de 1982 por 258 votos favorable, 5 en contra y 17 abstenciones, y fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 19 de junio de 1982 como la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. Su entrada en vigor tuvo lugar el 10 de julio de 1982.

Los debates para la elaboración del Anteproyecto, como los anteriores para la elaboración del régimen preautonómico del Real Decreto 2406/1978, tuvieron presentes que la de Murcia no podía ser sino una Comunidad Autónoma de régimen ordinario y que el acceso a la autonomía se realizaría conforme a un esquema general para este tipo de Comunidades brindado por el Gobierno, el cual se contuvo en los Acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981. Este fue el marco dentro del cual se tomaron las decisiones estatutarias fundamentales incorporadas a la norma institucional básica murciana, las cuales, en esencia, fueron las siguientes:

14 De este Anteproyecto se hizo una publicación oficiosa para conocimiento de la ciudadanía: Anteproyecto de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, Imprenta Jiménez Godoy, Murcia, 1980.

(i) La adopción de la denominación de la Región que mejor corresponda con su identidad histórica.

(ii) La fijación de los símbolos de la Región (bandera y escudo).

(iii) La singularización de Cartagena dentro de la Región, mediante la fijación en ella de la sede del Poder Legislativo.

(iv) La distribución territorial de la Región, organizada no solo en municipios, sino también en comarcas.

(v) La asunción del efecto imagen con respecto a las instituciones centrales del Estado en relación a la Asamblea Regional de Murcia, el Presidente de la Comunidad Autónoma y el Consejo de Gobierno.

II.2. Primer periodo: una Comunidad Autónoma en construcción

La historia de la Región murciana, una vez ya constituida en Comunidad, podría dividirse convencionalmente en tres partes que se corresponden con su evolución política.

El primer periodo, que se extiende desde 1981 hasta 1995 coincidiendo con la Etapa Provisional y las I, II y III Legislaturas, es el del gobierno del Partido Socialista de la Región de Murcia-Partido Socialista Obrero Español (PSRM-PSOE). Es, igualmente, el periodo en el que se construye la Comunidad Autónoma: desde la articulación de su sistema institucional hasta la gestión de los más importantes traspasos y el ejercicio de sus competencias mediante las correspondientes leyes aprobadas por la Asamblea Regional.

Seis días después de aprobado el Estatuto de Autonomía se constituyó en la Casa de la Cultura en Cartagena la Asamblea Regional, compuesta por los 38 miembros que formaban parte del Consejo Regional de Murcia, iniciándose así la denominada “Etapa provisional” que se prolongó hasta la celebración de las primeras elecciones autonómicas el día 8 de mayo de 1983. Durante esta etapa, la Asamblea se rigió por las Normas Provisionales aprobadas por el Pleno el 21 de julio de 1982, que fueron sustituidas por el primer Reglamento de la Asamblea Regional, aprobado en sesión plenaria de 22 de abril de 1983[15].

15 Boletín Oficial de la Asamblea Regional (BOAR), número 26, de 3 de mayo de 1983. Posteriormente se aprobó el Reglamento de 14 de abril de 1988 que fue modificado parcial-

La recién estrenada política murciana se desarrolló entonces en paralelo a la nacional, de forma que las victorias electorales del PSRM en la Región se produjeron al tiempo que las del PSOE en el país. Tres fueron los primeros Presidentes de la Región de Murcia que pertenecieron a esta formación política: Andrés Hernández Ros (julio de 1982-abril de 1984) —quien venía siendo presidente del Consejo Regional desde mayo de 1979—; Carlos Collado Mena (investido en abril de 1984 y quien presentó su dimisión en abril 1993); y María Antonia Martínez García (mayo de 1993-julio de 1995). En este primer periodo se celebraron elecciones autonómicas el 8 de mayo de 1983[16]; el 10 de junio de 1987[17]; y el 26 de mayo de 1991[18] que arrojaron la victoria de las candidaturas del Partido Socialista Español.

Como hemos adelantado, en esta fase de la autonomía murciana se completó el desarrollo institucional de la Región con la aprobación de importantes leyes, algunas de ellas todavía en vigor. Así, se adoptaron leyes en materia de símbolos[19] y distinciones[20]; de participación política: designación de senadores[21], iniciativa popular y de los Ayuntamientos y Comarcas[22], de las Comunidades Murcianas asentadas fuera de la

---

mente el 15 de julio de 1994, el 27 de junio de 1998, el 15 de abril y el 3 de noviembre de 1999. En 2002 se aprobó el tercer Reglamento por el Pleno de la Asamblea de 13 de junio de 2002. El Reglamento actualmente en vigor, el cuarto, fue aprobado por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el 7 de marzo de 2019.

16 Los resultados de estas elecciones fueron los siguientes: PSRM-PSOE: 26 diputados; Coalición Popular: 16 diputados; Partido Comunista de España: 1 diputado.

17 Los resultados de estas elecciones fueron los siguientes: PSRM-PSOE: 25 diputados; Alianza Popular: 16 diputados; Centro Democrático y Social: 3 diputados; Izquierda Unida: 1 diputado.

18 Los resultados de estas elecciones fueron los siguientes: PSRM-PSOE: 24 diputados; Partido Popular: 17 diputados; Izquierda Unida: 4 diputados.

19 Ley 4/1983, de 4 de mayo, sobre uso de la bandera de la Región de Murcia (en vigor).

20 Ley 7/1985, de 8 de noviembre, de Honores, Condecoraciones y Distinciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Modificada por la Ley 3/2015, de 17 de febrero, por la que se modifica la Ley 7/1985, de 8 de noviembre, de Honores, Condecoraciones y Distinciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en vigor).

21 Ley 6/1983, de 22 de julio, de designación de senadores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, modificada por la Ley 6/1987, de 29 de septiembre, de Reforma de la Ley 6/1983, de 22 de Julio, de Designación de Senadores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en vigor).

22 Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la Iniciativa Popular, de los Ayuntamientos y Comarcas, modificada por la Ley 7/2006, de 16 de octubre, de modificación de la

Región[23], del estatuto de la actividad política[24] y electoral[25]; en materia de Administración activa: Gobierno y Administración[26], de la Función Pública[27]; en materia de Patrimonio[28] y Hacienda Pública[29]; en materia de Administración consultiva: órganos consultivos[30] y Consejo Económico y Social[31]; en materia de Administración institucional[32]; en materia de

Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la Iniciativa Popular, de los Ayuntamientos y Comarcas (en vigor).

23 Ley 9/1986, de 9 de diciembre, de reconocimiento de las Comunidades Murcianas asentadas fuera de la Región (en vigor).

24 Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política, modificada por la Ley 3/1998, de 1 de Julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia; la Ley 11/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, Administrativas y de Función Pública Regional; la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia; la Ley 19/2015, de 16 de diciembre, de reforma de la Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política.

25 Ley 2/1987, de 12 de febrero, Electoral de la Región de Murcia modificada por la Ley 1/1991, de 15 de marzo, de Reforma del artículo 17 de la Ley 2/1987, de 12 de febrero, Electoral de la Región de Murcia; por la Ley 9/1995, de 24 de abril, de Reforma de la Ley 2/1987, de 12 de febrero, Electoral de la Región de Murcia; y por la Ley 14/2015, de 28 de julio, de Reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia (parcialmente en vigor).

26 La Ley 1/1982, de 18 de octubre, de Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, posteriormente derogada por la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (parcialmente en vigor).

27 Ley 3/1986, de 19 de marzo, de la Función Pública de la Región de Murcia, derogada por el Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Función Pública de la Región de Murcia. Esta Ley fue, asimismo, completada por la Ley 4/1987, de 27 de abril, de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Regional.

28 Ley 5/1985, de 31 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derogada por la Ley 3/1992, de 20 de Julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

29 Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia, derogada por el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

30 Ley 9/1985, de 10 de diciembre, de los Órganos de Consultivos de la Administración Regional, modificada por la Ley 1/1994, de 29 de abril, de Modificación de la Ley 9/1985, de 10 de diciembre, de los Órganos Consultivos de la Administración Regional (en vigor).

31 Ley 3/1993, de 16 de julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, modificada por la Ley 4/2014, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley 3/1993, de 16 de Julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (en vigor).

32 Ley 3/1984, de 26 de septiembre, por la que se crea el Consejo Asesor de la Juventud de la Región de Murcia, derogada por la Ley 8/1995, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil. -Ley 3/1985, de 10 de julio, de creación del organismo autónomo Imprenta Regional de Murcia, derogada por la Ley 6/2009, de 9 de octubre, de Creación del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Región de Murcia.

Administración de Justicia[33]; en materia de organización territorial[34]; o en materia de protección del Mar Menor[35].

II.3. Segundo periodo: una Comunidad Autónoma en consolidación

La segunda fase de la evolución de la Comunidad Autónoma empieza en 1995 y termina 20 años después, con las elecciones de 2015. Es el periodo de los gobiernos del Partido Popular, partido político que gana por mayoría absoluta en las elecciones de 28 de mayo de 1995[36], 13 de junio de1999[37], 25 de mayo 2003[38], 27 de mayo de 2007[39] y 22 de mayo de 2011[40] bajo la candidatura de Ramón Luis Valcárcel Siso, quien fue presidente de la Región desde 1995 hasta su dimisión el 3 de abril de 2013, tas la cual asumió la Presidencia Alberto Garre López. Esta fue una etapa de consolidación de la autonomía murciana en la que los resultados electorales en la Región fueron similares a los nacionales desde 1995 hasta 2003; de 2003 a 2011 las victorias electorales del Partido Popular en Murcia contrastaron con la hegemonía socialista en el ámbito nacional; a partir de 2011, tanto en la Región como el resto del país se produjo la hegemonía del Partido Popular.

En este segundo periodo, en el que se afianza el bipartidismo PP-PSOE, se aprueban leyes en materia de organización institucional que significan la

33 Ley 5/1989, de 4 de diciembre, de determinación de la capitalidad de los Partidos Judiciales de la Región de Murcia (en vigor).

34 Ley 7/1983, de 7 de octubre, de descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las entidades locales (en vigor). -Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia (en vigor).

35 Ley 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor, derogada por la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia.

36 Los resultados de estas elecciones fueron los siguientes: Partido Popular: 26 diputados; PSRM-PSOE: 15 diputados; Izquierda Unida: 4 diputados.

37 Los resultados de estas elecciones fueron los siguientes: Partido Popular: 26 diputados; PSRM-PSOE: 18 diputados; Izquierda Unida: 1 diputado.

38 Los resultados de estas elecciones fueron los siguientes: Partido Popular: 28 diputados; PSRM-PSOE: 16 diputados; Izquierda Unida: 1 diputado.

39 Los resultados de estas elecciones fueron los siguientes: Partido Popular: 29 diputados; PSRM-PSOE: 15 diputados; Izquierda Unida: 1 diputado.

40 Los resultados de estas elecciones fueron los siguientes: Partido Popular: 33 diputados; PSRM-PSOE: 13 diputados; Izquierda Unida: 1 diputado.

consolidación del entramado institucional de la etapa anterior. Así, se crean las figuras del Consejo Jurídico[41] y del Defensor del Pueblo[42] y se modifican las grandes leyes promulgadas durante la etapa anterior en materia de organización administrativa[43] y del estatuto jurídico del Presidente[44]. De igual modo, se aprueba en materia de organización territorial la Ley 9/2007, de 14 de diciembre, por la que se aplica a la ciudad de Lorca el régimen de organización de los municipios de gran población. También en sede organizativa, es en esta fase en la que se crea el sistema universitario de la Región[45].

Una vez asentada la estructura político-administrativa, esta segunda fase se caracteriza por que la mayoría de las leyes tienen por objeto el ejercicio por parte de la Región de sus competencias en diferentes materias: consumidores y usuarios[46]; museos[47]; suelo[48]; colegios profesionales[49]; consejos reguladores[50]; patrimonio cultural[51]; educación[52]; o, en fin, turismo[53].

---

41 Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

42 Ley 6/2008, de 20 de noviembre, del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia modificada por la Ley 9/2009, de noviembre, de modificación de la Ley 6/2008, de 20 de noviembre, del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia y derogada por la Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Reordenación del Sector Público Regional.

43 Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (parcialmente en vigor).

44 Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (parcialmente en vigor).

45 Así, la Ley 5/1998, de 3 de agosto, de creación de la Universidad Politécnica de Cartagena. Igualmente, la Ley 2/1999, de 30 de marzo, del Consejo Social de las Universidades Públicas de la Región de Murcia y la Ley 4/1999, de 21 de abril, de Coordinación Universitaria de la Región de Murcia, ambas derogadas por la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia (en vigor).

46 Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia (en vigor).

47 Ley 5/1996, de 30 de julio, de Museos de la Región de Murcia (en vigor).

48 Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia (en vigor).

49 Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de Colegios Profesionales de la Región de Murcia modificada por la Ley 3/2013, de 3 de mayo, de Colegios Profesionales de la Región de Murcia (en vigor).

50 Ley 6/2003, de 12 de noviembre, de los Consejos Reguladores (en vigor).

51 Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en vigor).

52 Ley 1/2013, de 15 de febrero, de Autoridad Docente de la Región de Murcia (en vigor).

53 Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (en vigor).

Otra característica de esta esta ha sido la aparición de las primeras leyes autonómicas en materia de derechos: derecho a la igualdad[54]; derechos sanitarios[55], derechos de víctimas de terrorismo[56] o en materia de acceso a la información pública y transparencia[57].

II.4. Tercer periodo: una Comunidad Autónoma en profundización

El tercer periodo de la evolución de la autonomía comienza con la IX Legislatura[58], resultante de las elecciones de 24 de mayo de 2015[59]. Si una característica del proceso político regional es su mimetismo —salvo el periodo 2003-2011— con el nacional, esta se reveló con inusitada intensidad a partir de ese momento, con la emergencia de la "nueva política" en dos fases, primero con Podemos y Ciudadanos, y, a partir de las elecciones de 26 de mayo de 2019, con VOX. Con ella se rompió el bipartidismo imperfecto de la política regional, lo cual entrañó que el Partido Popular perdiera la hegemonía electoral anterior hasta el punto de quedar como segunda fuerza política en las elecciones regionales de 2019 en las que el

54 Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género de la Región de Murcia (parcialmente en vigor).

55 Ley 3/2009, de 11 de mayo, de los Derechos y Deberes de los Usuarios del Sistema Sanitario de la Región de Murcia (en vigor).

56 Ley 7/2009, de 2 de noviembre, de ayuda a las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en vigor). Al respecto, *vid*. NAVARRO AZAR, F, GARCÍA COSTA, F.M. *La protección de las víctimas del terrorismo en el Derecho Autonómico Murciano*, Murcia, Diego Marín, 2014.

57 Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia modificada por la Ley 7/2016, de 18 de mayo, de Reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en vigor).

58 Sobre parte de este periodo, *vid*., PARRA GÓMEZ, D. *Consecuencias del nuevo escenario político en la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, Publicaciones de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de la Región de Murcia, Murcia, 2019.

59 En este periodo se celebraron elecciones en 2015, 2019 y 2023. Los resultados de las elecciones de 2015 fueron los siguientes: Partido Popular: 22 diputados; PSRM-PSOE: 13 diputados; Podemos: 6 diputados; Ciudadanos: 4 diputados. Los resultados de las elecciones de 2019 fueron los siguientes: PSRM-PSOE: 17 diputados; Partido Popular: 16 diputados; Ciudadanos: 6 diputados; Vox, 4 diputados, Podemos-Equo: 2 diputados. Los resultados de las elecciones de 2023 fueron los siguientes: Partido Popular: 21 diputados; PSRM-PSOE: 13 diputados; Vox: 9 diputados; Podemos-Izquierda Unidad verde-Alianza Verde: 2 diputados.

PSOE obtuvo la mayoría minoritaria. A pesar de ello, el Partido Popular ha podido gobernar también en este periodo, bien en gobiernos de coalición, bien con acuerdos de investidura y legislatura, de forma que fueron investidos como Presidentes sucesivamente Pedro Antonio Sánchez López, desde 2015 hasta su dimisión en septiembre de 2017; y Fernando López Miras, investido en 2017, 2019 y 2023, tras las elecciones de 28 de mayo de 2023.

La fragmentación política de la Asamblea Regional también brindó la posibilidad de que se plantearan mociones de censura, que en la política regional solo contaban con el precedente de la rechazada contra el Presidente Collado Mena en 1993 en la que se postuló como candidato alternativo a Juan Ramón Calero (Partido Popular). Por su parte, la anteriormente mencionada dimisión del Presidente Sánchez López se produjo a resultas de la moción de censura planteada por el grupo parlamentario PSOE presentando como candidato alternativo a Rafael González Tovar, que decayó al presentar aquel su dimisión. Adicionalmente, una tercera moción de censura contra el Presidente López Miras fue rechazada el 18 de marzo de 2021, la cual fue presentada por los grupos parlamentarios socialista y de Ciudadanos postulando como candidata alternativa a Ana Martínez Vidal.

Se trata esta de una etapa de profundización en la autonomía en tanto en cuanto en ella se produce un destacado desarrollo del juego político y, en materia legislativa, se aprueban leyes fundamentales que modifican a otras anteriores, tales como la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia, por la que se crea una circunscripción única y se rebaja la barrera electoral del 5% al 3%[60]; o la Ley 7/2016, de 18 de mayo, de reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana[61]. En esta línea, la IX Legislatura concluyó con la aprobación de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, el denominado Estatuto "non nato", que fue finalmente retirado de su tramitación en las Cortes Generales y al que nos referiremos en el punto III.4 de este estudio.

60 *Vid*., al respecto, SIERRA RODRÍGUEZ, J., *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2017.

61 También destaca la Ley 13/2018, de 29 de noviembre, de comunicación y publicidad institucional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Otra de las características de esta fase ha sido la profundización en el reconocimiento de derechos —siempre en el ámbito competencial de la Comunidad—. En este sentido, si anteriormente la mayoría de las leyes autonómicas regulaban cuestiones de organización o de ejercicio de competencias estatutarias, a partir de 2015 se promulgan diversas leyes en materia de igualdad, tales como de igualdad social del colectivo LFTBI[62]; contra la violencia de Género[63]; de parejas de hecho[64] o de familias monoparentales[65].

Es en este periodo en el que, a resultas de la grave crisis medioambiental del Mar Menor, se aprueba legislación específica sobre esta materia, que —recordemos— existió desde 1987 hasta 2001. Junto con esta prolífica legislación autonómica[66], ha de alzaprimarse la aprobación de la trascendental Ley estatal de reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor, que examinaremos en el punto III. 7 de este trabajo.

Por último, durante esta fase la Región sufrió los estragos, felizmente superados, de la pandemia de la COVID-19, que motivó la aprobación de una legislación autonómica anti-COVID[67].

---

62 Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Región de Murcia.

63 Ley 11/2016, de 15 de junio, por la que se modifica la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia.

64 Ley 7/2018, de 3 de julio, de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

65 Ley 1/2023, de 23 de febrero, por la que se regula el reconocimiento de la condición de familia monoparental en la Región de Murcia.

66 Ley 1/2018, de 7 de febrero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad ambiental en el entorno del Mar Menor; Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor; Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor; -Ley 4/2021, de 16 de septiembre, por la que se modifica la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor.

67 Decreto-ley 7/2020, de 18 de junio, de medidas de dinamización y reactivación de la economía regional con motivo de la crisis sanitaria (COVID-19). -Decreto-ley 1/2021, de 6 de mayo, de reactivación económica y social tras el impacto del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras. Decreto-ley 3/2021, de 27 de mayo, por el que se modifica el Decreto-ley 1/2021, de 6 de mayo, de reactivación económica y social tras el impacto del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras.

III. Los rasgos de la autonomía murciana

Resulta interesante para nuestro estudio, tras el recorrido histórico que venimos de hacer, intentar analizar cuál sería la identidad de la autonomía murciana a partir del examen de sus características principales. Estas son, en nuestra opinión, las siguientes siete.

III.1. Una Comunidad Autónoma constituida dentro de la indisoluble unidad de España

Una característica esencial de la Región de Murcia es la existencia de una relativa, difusa o atenuada conciencia regional, siendo su causa principal el hecho de que esta es asumida al tiempo que la española, hasta el punto de que la identidad nacional se confunde con la regional o, incluso, la sustituye. Si hemos afirmado al inicio de este trabajo que Murcia no es sino una Región en busca de su ser, no hay nada más español que la búsqueda del propio ser de nuestro país. Consecuentemente, la identidad murciana es, cual Jano, bifronte: se es murciano por español y por español, murciano. Como afirman los científicos de la política, nos encontramos ante el fenómeno de la "doble identidad" o "identidad dual", que ha quedado documentado por estudios de campo en varios momentos de la evolución autonómica.

Así, en 1996, el CIS realizó un estudio sobre "Conciencia Nacional y Regional" en el que, según refiere Garrorena, sólo el 60% de los ciudadanos de la Región declaraba sentir la identidad murciana como forma de identidad política propia, mientras que el 40% declaraba sentirse únicamente español[68]. Los datos de 2023, recopilados por Rojo, concluyen que "la Región de Murcia describe una identidad territorial mayoritariamente dual", si bien "en comparación con otras zonas del país, no se puede intuir un sentimiento españolista especialmente acentuado entre sus ciudadanos"[69].

La consecuencia primordial de esta dual identidad en el plano jurídico político es que la Región de Murcia se considera a sí misma como parte de

68 GARRORENA MORALES, A. *La autonomía…,* ob. cit., pág. 54.

69 ROJO MARTÍNEZ J.M. "La identidad regional en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Un análisis estadístico sobre su extensión", en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 128, 2023, pág. 219.

la indisoluble unidad política de la Nación Española, patria común e indivisible; tan es así que el propio preámbulo de su Estatuto recoge esta realidad con clara diafanidad de propósito. La identidad murciana es, ante todo y sobre todo, una específica manera de la identidad española, indisolublemente vinculada a la unidad política estatal.

Esta conciencia española ha llevado a que el Presupuesto de la Región de Murcia haya incluido partidas específicas para la "defensa de la unidad española"[70] o que se hayan producido declaraciones públicas del Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma recordando el compromiso de la Región con la unidad de la Nación[71].

En esta línea debe entenderse, asimismo, que la Región de Murcia haya sido la primera en programar en su sistema educativo una asignatura de Educación Constitucional, la asignatura "Constitución española y Unión Europea", que se ha ofertado como optativa para el 3º Curso de la ESO en 2024/2025. Efectivamente, si la "Educación Cívica" puede ser definida, siguiendo a Blanco Sánchez, como "adquirir el hábito de amar a la Patria y el orden jurídico, que son bienes positivos indispensables para la vida social"[72], la Región de Murcia ha desarrollado la primera asignatura de esta especie, como instrumento al servicio del patriotismo constitucional.

Esta asignatura fue anunciada por el Sr. Presidente López Miras el día de 5 diciembre de 2023, con motivo de la conmemoración del 45º aniversario de la Constitución Española de 1978. En dicho anuncio, el Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma comentó que, a propuesta del Sr. Consejero de Educación, Víctor Javier Marín Navarro, había considerado necesario que los estudiantes de 3º de la ESO tuvieran la oportunidad, a través de una asignatura optativa, de estudiar la Constitución española de 1978.

El currículum de la asignatura "Constitución española y Unión Europea" ha sido aprobado en el Decreto n.º 158/2024, de 1 de agosto, por el que se modifica el Decreto 235/2022, de 7 de diciembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el cual se publicó en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM) número 181, del 5 de agosto

70 Así, noticia del diario *El País* de 29 de noviembre de 2023.

71 Así, noticia del diario *La Verdad* de 12 de octubre de 2023.

72 BLANCO SÁNCHEZ, R. *Fundamentos de Educación Moral y Educación Cívica*, Publicaciones de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1936, pág. 49.

de 2024. Se trata de la primera asignatura que tiene un contenido específico en el que se estudia la Constitución española de 1978 y solo la Constitución española de 1978. En particular, dicha parte específica se estructura en tres bloques: el primero de ellos versa sobre la "Introducción al concepto de democracia"; el segundo, sobre la "Constitución española de 1978"; y el tercero, sobre el "Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia". De este modo, el alumnado de esta asignatura va a estudiar en profundidad y en perspectiva jurídica la Constitución española de 27 de diciembre de 1978.

La aprobación de esta asignatura —conviene recordarlo— se inserta en una gran tradición de nuestra Región consistente en propagar las diversas Constituciones, incluso en el siglo XIX en el que, salvo el periodo 1869-1973, no hubo Universidad en Murcia[73].

III.2. Una Comunidad Autónoma con una moderada conciencia regional

La segunda de las características de la autonomía murciana es la existencia de una moderada conciencia regional cuya causa principal es la que venimos de apuntar: su identidad dual, al tiempo española y murciana.

Esta causa principal no debe hacernos desconocer que existen otras concausas que explican las dificultades de la construcción de una conciencia e identidad regionales claramente definidas. Tales concausas, siguiendo en este punto las aportaciones de Vilar, serían las siguientes:

---

73 El origen de esta asignatura se encuentra en el programa educativo Olimpiada Constitucional, desarrollado por la Universidad de Murcia bajo la dirección del autor de este trabajo desde el curso 2017/2018 con la celebración de la primera Olimpiada Constitucional de Mazarrón —que en 2025 ha alcanzado su VIII Edición—, y desde el curso 2018/2019 con la celebración, por su parte, de la primera Olimpiada Constitucional de la Región de Murcia —la cual, a su vez, ha celebrado en 2025 su VII edición—. A resultas de ello, la Consejería de Educación y Formación profesional erigió en la Universidad de Murcia la Cátedra de Educación Constitucional, la primera en su género, que se regula por el respectivo Convenio (BORM, número 183, de 7 de agosto de 2024). Su promotor y primer Director fue, igualmente, el autor de estas líneas. *Vid*., al respecto, GARCÍA COSTA, F., GONZÁLEZ GARCÍA, I, *Olimpiada Constitucional. La enseñanza de la Constitución en la Educación Secundaria en tiempos de crisis y reformas constitucionales*, Segunda Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.

(i) La colonización castellana y la implantación de su centralismo en la Región.

(ii) La, en palabras de Villar, "abrumadora preponderancia del concejo y de la ciudad de Murcia en el ámbito regional […] que generó una lógica actitud de rechazo en áreas periféricas, tales como Cartagena y Lorca"[74].

(iii) La existencia de extensos territorios dependientes de las Órdenes militares y, consiguientemente, con jurisdicción separadas del resto de la Región.

(iv) La, también en palabras de Vilar, "inexistencia de una cultura murciana equiparable a la de las regiones españolas mejor definidas [con] manifestaciones culturales […] que raras veces tuvieron vigencia en la totalidad del territorio regional"[75].

En esta línea, Rojo concluye que "la identidad regional en el caso murciano tiene importantes problemas de cohesión interna que podrían explicar su falta de activación política en forma de conciencia colectiva"[76].

En el plano jurídico político, esta moderada conciencia ha determinado que las formaciones políticas de ideología regionalista hayan tenido resultados electorales residuales que les han impedido acceder a la Asamblea Regional. Así, a las elecciones locales y autonómicas de 1987 y 1991 concurrió, sin obtener representación alguna, el "Partido Regionalista Murciano", cuyo Presidente fue Francisco Egea y su Secretario General Santos Giménez. En la segunda mitad de la segunda década del siglo XXI, tras la irrupción del ciclo de la denominada "nueva política", se formó el partido político "Somos Región", fundado y dirigido por Alberto Garre, ex Presidente de la Región de Murcia. Este partido concurrió a las elecciones regionales de 2019 sin obtener representación, si bien obtuvieron 4 concejales en las elecciones locales de dicho año. Tras estos resultados, el partido se refundó bajo el nombre de "Por mi Región", habiéndose también presentado en las elecciones regionales y locales de 2023 con escaso éxito. Estos tres partidos regionalistas murcianos, presentes en diferentes momentos de la historia reciente de la Comunidad Autónoma, dan buena cuenta de que la con-

74 VILAR, J.B. "Historia", en *Atlas de Murcia*, Editorial Mediterráneo, Murcia, 1994, pág. 106.
75 VILAR, J.B. "Historia…, ob. cit., pág. 106.
76 ROJO MARTÍNEZ, J.M. "La identidad…, ob. cit., pág. 219.

ciencia regional, al menos en el plano político, no es capaz de vertebrarse en partidos eficaces.

III.3. Una Comunidad Autónoma uniprovincial. La problemática de la biprovincialidad

Tras el desgajamiento de la provincia de Albacete, la Región de Murcia se constituyó como una de las Comunidades Autónomas uniprovinciales no insulares, lo cual implicó:

a) La disolución de pleno derecho de los órganos políticos de la Diputación provincial de Murcia, una vez constituidos los órganos de representación y gobierno de la Comunidad Autónoma.

b) La asunción por la Comunidad Autónoma todas las competencias, medios, recursos y servicios que, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponden a las Diputaciones provinciales y aquéllas que en el futuro les puedan ser atribuidas (art. 18 Uno del EAMU).

c) El establecimiento de la obligación de que la Asamblea Regional, mediante Ley, determine la distribución de estas competencias entre los distintos órganos de la Comunidad Autónoma y las condiciones para su cesión o delegación en las entidades territoriales en que se organiza la Región de Murcia: municipios y comarcas (art.18.Tres del EAMU).

Desde el primer momento de su andadura, se planteó el problema de la constitución o —para algunos— restitución de la provincia de Cartagena. El reconocimiento de la singularidad de la ciudad portuaria se ha articulado mediante la reivindicación del logrado establecimiento de la capital legislativa en ella, de la frustrada creación de la comarca del Campo de Cartagena y también de la frustrada creación de una segunda provincia en el territorio de la Región, la de Cartagena. Las fases preautonómica y estatuyente estuvieron en muy buena medida presididas por la necesidad de reconocer esta identidad cartagenera en el ámbito de la Región, que fue tenida en cuenta en el preámbulo del Decreto-ley de régimen de preautonomía[77], así como en

77 Así rezaba el preámbulo: “También coinciden en la aspiración común de lograr un futuro régimen autonómico […] haciendo resaltar la significación de Cartagena en recono-

alguno de los borradores del Estatuto de Autonomía con respecto a la denominación de la Región[78].

Aprobado el Estatuto de Autonomía, la cuestión de la creación de una segunda provincia en el territorio de la Región no ha desaparecido, sino que ha tenido, al menos, los siguientes hitos:

(i) El Pleno del Ayuntamiento de Cartagena, en su sesión de 5 de marzo de 1998, aprobó por unanimidad una moción en virtud de la cual apoyaba la aspiración de una parte de la ciudadanía de pertenecer a una nueva provincia, para lo cual tomaría las iniciativas, dentro de sus competencias y respetando el ordenamiento jurídico vigente, que sirvieran de cauce y pudieran hacer posible el logro de tal aspiración[79].

(ii) En 2006, el presidente Valcárcel hizo unas declaraciones públicas en las que se mantenía dispuesto a "abrir un "debate sereno" para que Cartagena pueda ser una provincia" a resultas de los trabajos para la creación de la provincia de Cartagena elaborados por la Universidad de Murcia, en concreto, por el autor de estas líneas[80].

(iii) Posteriormente, el proyecto frustrado de Estatuto de 2019 contemplaba expresamente la posibilidad de la creación de una segunda provincia en la Región, al disponer su artículo 2.2 lo siguiente: "La Comunidad Autónoma se organiza territorialmente en municipios y podrá hacerlo en comarcas y/o provincias de acuerdo con lo que se establezca en la Constitución y las leyes".

(iv) Recientemente, el Pleno del Ayuntamiento de Cartagena, en su sesión de 27 de marzo de 2025, aprobó por unanimidad la moción presentada por Jesús Giménez Gallo, Portavoz de Movimiento Ciudadano, en la que se reclama la puesta en marcha de los trámi-

---

cimiento a su fundamento histórico, su entidad socioeconómica y su singularidad marítima —en justa solidaridad y equilibrio con aquélla— […]".

78 La redacción del artículo 3.1 del Anteproyecto de Estatuto en el borrador aprobado por la Comisión redactora el 31 de julio de 1980 establecía lo siguiente: "como reconocimiento a su identidad histórica, el Municipio de Cartagena y los del Campo que lleva su nombre y deseen hacerlo, podrán utilizar el nombre de región Murciano-Cartaginesa de forma alternativa al de Región de Murcia".

79 La intrahistoria de la adopción de esta Monción la recoge pormenorizadamente Garrorena. Así, GARRORENA, *La autonomía*… ob. cit., pág. 82.

80 Así titulaba una de sus noticias el diario *ABC* de 13 de mayo de 2006: "Valcárcel, dispuesto a abrir un «debate sereno» para que Cartagena pueda ser una provincia".

tes parlamentarios para la reforma, total o parcial, del Estatuto de Autonomía en la que deberán establecerse de forma expresa los trámites para la biprovincialidad regional.

Debe señalarse que la reivindicación constante de la biprovincialidad ha sido el objetivo principal de la Plataforma Ciudadana por la Biprovincialidad del Sureste Español 2es+ que ha emprendido campañas de sensibilización sobre las ventajas de la biprovincialidad. En cualquier caso, la aspiración por constituir la provincia de Cartagena no debe ser identificada como una voluntad de romper con la autonomía murciana, sino de reconocer la singularidad de Cartagenera dentro del territorio de la Región, la cual en modo alguno desaparecería, sino que vería tan solo modificada su organización territorial. Resulta llamativo, asimismo, que esta aspiración identitaria se articule, precisamente, mediante la modificación de una estructura administrativa que no es solo una "circunscripción determinada por la agrupación de Municipios", sino también una "división territorial de la Administración del Estado". Es por ello que el procedimiento para su erección es particularmente complicado, pues entraña:

(i) Una nueva división del territorio nacional derivada de una alteración de los límites provinciales consistente en la desaparición de parte del territorio (segregación) de una provincia preexistente, en este caso la de Murcia.

(ii) Una nueva delimitación del territorio delineada por el Estatuto de Autonomía, en este caso el de Murcia.

(iii) Una nueva configuración del sistema electoral en tanto en cuanto el reparto de los 350 diputados del Congreso de los Diputados entre la población pasaría de los actuales 248 a 246, dado que la representación mínima de las provincias pasaría de los actuales 102 diputados, a 104; de igual manera, la representación mínima de la Región de Murcia, con las dos provincias, pasaría de 2 a 4 diputados. Asimismo, seis senadores, en lugar de los actuales 6, se elegirían por los ciudadanos de la Región, además de los actuales 2 de designación autonómica.

Consiguientemente, la creación de la provincia de Cartagena precisaría la aprobación de una ley orgánica *ad hoc* por las Cortes Generales; la modificación de los artículos 1.1., 1.2, 3.1, 18.1, 18.2 y 18.3 del Estatuto de Autonomía de Murcia por la Asamblea Regional de Murcia y las pro-

pias Cortes Generales; y, con carácter facultativo, la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

III.4. Una Comunidad Autónoma con un Estatuto de Autonomía ¿pendiente de reforma?

Posiblemente el episodio más trascendental de los 43 años de trayectoria de la Región fue el frustrado proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía aprobado por la Asamblea Regional en 2019 con la vocación de sustituir al de 1982. En el último pleno de la IX Legislatura, de fecha 2 de abril, la Asamblea Regional aprobó la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, por unanimidad, con lo cual se superaba —y con creces— la mayoría de tres quintos de los diputados autonómicos que exige el artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía[81]. Esta Propuesta fue el resultado de un proceso de negociación entre las diferentes formaciones políticas con representación parlamentaria, así como de diversos actores sociales. Su aprobación, que en principio no parecía que iba a tener lugar en esa Legislatura, causó sorpresa y, además, revuelo en tanto en cuanto trascendió que se iba a convocar en referéndum a los ciudadanos de la Comunidad para ratificar la reforma, previsión que no se recogía en el procedimiento para su reforma establecido por el propio Estatuto de 1982[82].

El Preámbulo del "non nato" Estatuto de Autonomía de 2019 contenía las claves de su contenido y de la decisión política de su aprobación: "se ha acordado un renovado instrumento jurídico que incorpora nuevos valores, directrices y principios que, sin olvidar los que inspiraron el Estatuto de 1982, reflejan con mayor nitidez la actual realidad de la Región […] La Región de Murcia con este nuevo Estatuto crece en la definición de su propia autonomía, expresa con rigor su esencia, protege sus tradiciones, su enorme acervo cultural y su rico patrimonio, su paisaje y su biodiversidad, así como espacios singulares como el Mar Menor".

Con anterioridad, el Estatuto de Autonomía de 1982 había sido reformado por la Ley Orgánica 1/1991, de 13 de marzo para fijar en el último domin-

81 BOARM, núm. 188, de 2 de mayo de 2019.

82 Noticia recogida en el diario *La Opinión de Murcia* de 26 de marzo de 2019: "Los murcianos tendrán que votar en referéndum el Estatuto de Autonomía".

go de mayo las elecciones regionales; por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, para ampliar su techo competencial en aplicación de los Acuerdos autonómicos de 1992; por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, para, asimismo, ampliar su máximo competencial y atribuir al Presidente la facultad de disolución anticipada de la Asamblea Regional; por la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, para incorporar al Decreto-Ley en el sistema de fuentes autonómico; y por la Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero —tramitada al tiempo del Estatuto "non nato"— para suprimir la inviolabilidad, inmunidad y fuero especial de los consejeros y diputados autonómicos.

Al ser la de Murcia una Región de régimen ordinario, la fase de elaboración y aprobación de esta reforma en las Cortes Generales como ley orgánica observó los trámites previstos en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993 y en la Norma supletoria del Presidente del Senado de 30 de septiembre de 1993, de suerte que se remitió al Congreso de los Diputados la propuesta de reforma el 3 de diciembre de 2019. El Boletín Oficial de las Cortes Generales la publicó con fecha 20 de diciembre[83], siendo tomada en consideración por la Mesa del Congreso de los Diputados en su sesión de 8 de junio de 2021 con 258 votos a favor (PP, PSOE, Ciudadanos y Podemos), 51 votos en contra (VOX) y 28 abstenciones[84], tras lo cual comenzó el plazo para la presentación de enmiendas el 18 de junio[85].

Durante el mismo, los grupos parlamentarios de PSOE, Podemos y Ciudadanos presentaron una serie de enmiendas que, para PP y Vox, implicaban la modificación del consenso que avalaba la Propuesta de Reforma aprobada por la Asamblea Regional. Estos dos últimos partidos consideraron oportuno, rompiendo a su vez el consenso de las otras tres formaciones políticas, proceder a la retirada de la propuesta de Estatuto.

---

83 BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 21-1, de 20 de diciembre de 2019.

84 BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 21-4, de 17 de diciembre de 2021.

85 Debemos recordar que el "non nato" Estatuto se tramitó al tiempo que otra reforma parcial del Estatuto de 1982, para suprimir la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero jurisdiccional de los diputados de la Asamblea Regional y de los miembros del Consejo de Gobierno, dando una nueva redacción, respectivamente, a los artículos 25 y 33. Esta reforma fue aprobada por la Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (BOE núm. 49, de 16 de febrero de 2021).

Así pues, estando estaba pendiente de Informe de la Ponencia en la Comisión Constitucional, el 2 de diciembre de 2021 la Asamblea Regional aprobó por mayoría absoluta una propuesta de resolución para retirar el proyecto de reforma. Previamente, la Asamblea Regional aprobó en su sesión de 29 de noviembre la reforma del Reglamento de la Asamblea, que se publicó y entró en vigor ese mismo día, por la que se introdujo un el nuevo título XIV, "De la retirada de las iniciativas ante las Cortes Generales", cuyo único artículo 225 permitió la adopción del antedicho acuerdo al prever que las Propuestas de reforma del Estatuto podrían ser retiradas por mayoría simple[86]. Por su parte, la Mesa del Congreso de los Diputados aceptó tal retirada con fecha 14 de diciembre de 2021[87].

Con posterioridad, cincuenta y un diputados del Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos, Grupo Parlamentario Plural y Grupo Parlamentario Republicano en el Congreso de los Diputados plantearon un recurso de inconstitucionalidad contra la introducción del artículo 225 del Reglamento, que fue desestimado por el Alto Tribunal en la STC 157/2024, de 17 de diciembre, por la existencia de óbices procesales, sin que se haya pronunciado sobre el fondo del asunto.

Uno de los motivos de los recurrentes era el de que la mayoría precisada para la retirada de la Propuesta debía ser la correlativa para su adopción, es decir, la de 3/5, de forma que el artículo 225, al exigir únicamente la mayoría simple, implicaría una "intolerable discriminación entre diputados (y, por ende, entre los ciudadanos que les eligieron) en función de su posición política e ideológica, ya que quien apoye el proyecto necesitará una amplia mayoría para sacarlo adelante en la cámara autonómica, pero quien quiera acabar con él, retirándolo de su tramitación en el Congreso de los Diputados, solo precisará una mayoría absoluta, o, incluso simple".

En nuestra opinión, la mayoría requerida para la adopción de la propuesta ha de ser, efectivamente, una mayoría reforzada, en este caso la

86 BOARM, núm. 96, de 1 de diciembre de 2021. El texto es el siguiente: "Artículo 225. De la retirada de las iniciativas ante las Cortes Generales. En cualquier momento de la tramitación ante las Cortes Generales, el Pleno de la Asamblea Regional podrá adoptar el acuerdo de retirada de una Iniciativa Legislativa que hubiere sido remitido a estas". Asimismo, esta reforma modificó el artículo 221.2 del Reglamento sobre los asuntos en trámite a la terminación del mandato. La disposición Final de esta reforma disponía que la misma entraría en vigor en el momento de su publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea Regional".

87 BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 21-2, de 14 de junio de 2021.

de 3/5, con la cual se asegure la existencia del más alto consenso sobre la misma; siendo el consenso la clave de bóveda, la mayoría exigida para la retirada de la propuesta de Estatuto no ha de ser la correlativa, sino, en todo caso, la inversa, en este caso la mayoría simple. Ello es así porque, por definición, el acuerdo sobre el consenso ha de requerir mayorías reforzadas, pero el acuerdo sobre el disenso, también por definición, ha de requerir mayorías simples. En este sentido, si se trata de constatar la existencia de un consenso inicial sobre un acuerdo, para ello se debe exigir una mayoría reforzada; pero si se trata de constatar el mantenimiento de ese consenso inicial, es decir, constatar la aparición del disenso, por pura lógica se debe exigir unas mayorías mínimas para acreditar tal disenso. En el caso que nos ocupa, el consenso en la adopción de la Propuesta de Estatuto precisa de mayorías reforzadas, mientras que el disenso en la continuación de la tramitación de la Propuesta no puede precisar mayoría reforzada, sino, por el contrario, simple.

Una vez analizados los hechos, conviene hacer las siguientes consideraciones sobre este Estatuto "non nato":

(i) En primer lugar, la aprobación por el Parlamento Territorial no de una reforma puntual de la norma institucional de 1982, sino de un nuevo Estatuto de Autonomía, ha de entenderse como una decisión enderezada a revitalizar el Estado Autonómico. En 2019, España había prevalecido al proceso enderezado a su desaparición mediante la secesión de la parte de su territorio que es Cataluña y que implicaba la destrucción de la Constitución —en tanto en cuanto se pretendía su derogación y eliminar el Poder Constituyente sobre el que se basa— y, con ello, del Estado Autonómico. Consiguientemente, este proyecto "non nato" se aprobó en el contexto de la mayor crisis constitucional de la democracia española y fue un posicionamiento claro y expreso sobre la continuidad de la vigencia del modelo autonómico de nuestro país[88]. Esta decisión implícita en el proyecto "non nato" no puede desvincularse acríticamente de la primera característica que hemos destacado de la Región: su condición de Comunidad constituida dentro de la indisolubilidad de la Nación española.

88 Aunque el Estatuto Canario entró en vigor después de los eventos de 2017, la Propuesta de Reforma fue aprobada por el Parlamento de Canarias antes de ellos; por el contrario, la Propuesta murciana sí fue aprobada después del *procès* trágico.

(ii) En segundo lugar, la aprobación de este "non nato" se inserta, asimismo, en el ciclo de reformas estatutarias iniciado 13 años antes, con las reformas de los Estatutos catalán y valenciano en 2006. Consecuentemente, el "non nato" iba a ser el último de los Estatutos de Autonomía de segunda generación, tras la aprobación de los dos anteriormente mencionados, así como de los de Islas Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Canarias. Como buen Estatuto de segunda generación, contiene los dos elementos fundamentales que lo diferencian de los de primera generación: la incorporación de decisiones estatutarias fundamentales y de derechos, que conforman el denominado contenido posible de este instrumento normativo.

En cuanto a estos últimos, ha de señalarse que el "non nato" sigue la estela de los primeros Estatutos de Autonomía de segunda generación a pesar de que la STC 247/2007, de 12 de diciembre, declaró que los derechos incorporados a los Estatutos no son ni derechos fundamentales, ni derechos constitucionales, sino meros "mandatos estatutarios" vinculados a competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el respectivo Estatuto, que únicamente cabe concebir como directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos que necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia. Esta Sentencia abrió la puerta a que los Estatutos de segunda generación excluyeran la tabla de derechos, como así hizo el Estatuto de Extremadura; por el contrario, el "non nato", siguiendo en esta línea también el precedente del Estatuto canario, optó por incorporar una completa tabla de derechos y de principios rectores de la política social y económica.

(iii) En tercer lugar, la adopción del "non nato" —como hemos advertido anteriormente— se produjo en el marco de la Legislatura 2015-2019 en la que se renovó el sistema político de la Región. Estos cambios estaban llamados a propiciar los correlativos cambios institucionales, entre los que se incluyó el alumbramiento del nuevo proyecto de Estatuto que se aprobó en el último Pleno de la Asamblea Regional.

(iv) En cuarto lugar, la retirada por parte de la Asamblea Regional de la propuesta de Estatuto que se hallaba en tramitación en las Cortes no fue en modo alguno pacífica hasta el punto de que se

plantearon recursos de amparo pendientes de resolver y un recurso de inconstitucionalidad que, como vimos, fue desestimado por el Tribunal Constitucional por óbices procesales. Más allá de las consideraciones jurídicas que hemos realizado *supra*, debe destacarse que el consenso con el que nació el "non nato" en la Legislatura desapareció en la siguiente, pues determinadas fuerzas políticas (PP y VOX) se posicionaron a favor de su retirada, mientras que otras lo hicieron a favor de la continuación de su tramitación (PSOE, Podemos). Roto el consenso político, el Estatuto "non nato" hubiera nacido perdiendo su esencia de *agreement on fundamentals* de la Región, por lo que su retirada cabe ser considerada como adecuada. Sin embargo, tal retirada también supuso el cuestionamiento del Estatuto de 1982, ya no sólo porque en 2019 todas las fuerzas parlamentarias consensuaron la necesidad de su superación, sino porque, con su retirada, las formaciones políticas se han dividido entre las que decididamente han apostado por su superación y las que, por el contrario, también decididamente han sostenido su mantenimiento. Consiguientemente, pareciera como si el Estatuto de 1982 antes de 2019 fuera de todos; de 2019 a 2021, de nadie; y de 2021 hasta la actualidad, de una parte.

En cualquier caso, debemos recordar que la esencia política de la institución de la reforma (constitucional o estatutaria) es la de propiciar la renovación del consenso, de forma y manera que, si este no se renueva, subsiste el inicial. Es por ello que la vigencia del Estatuto de 1982 no debe ser cuestionada, sin perjuicio de que las formaciones políticas que consideraron necesaria su superación deberían transitar esta senda de la reforma estatutaria.

III.5. Una Comunidad Autónoma con un sistema institucional completo

Las características más destacadas del sistema institucional de la Región son las siguientes:

(i) La Asamblea Regional, en ejercicio de la competencia que le atribuye el Estatuto para la regulación de sus instituciones de autogobierno, ha aprobado las leyes necesarias para disciplinar la

organización, funcionamiento y funciones de todos los órganos estatutarios, así como —en virtud del efecto imagen desplegado por las instituciones centrales del Estado— de otros órganos de configuración legal. Ello nos permite afirmar que la Región de Murcia presenta un sistema institucional completo, sin perjuicio de que algunos órganos, singularmente el Defensor del Pueblo, han sido suprimidos[89]; y sin perjuicio de que otros han mutado su naturaleza jurídica, singularmente el actual Comisionado de Transparencia que ha sustituido al anterior Consejo de la Transparencia[90].

En este sentido, los órganos institucionales de la Región de Murcia son la Asamblea Regional, la Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consejo de Gobierno. Junto a ellos existen los siguientes otros órganos: el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y el Comisionado de Transparencia como órgano auxiliar de la Asamblea Regional, la Junta Electoral Regional y el Consejo Asesor de las Comunidades murcianas asentadas fuera de la Región. Igualmente, el Tribunal Superior de Justicia es el órgano superior del Poder Judicial en el territorio de la Comunidad Autónoma.

(ii) La de Murcia puede ser calificada como una forma de gobierno parlamentaria. En un primer momento, se definió como "parlamentarismo encogido o larvado"[91], al no otorgársele al Presidente el derecho de disolución anticipada la Asamblea Regional. Desde la reforma del artículo 27.4 del Estatuto en 1998, el parlamentarismo es pleno, pues al Presidente de la Región se le otorgó tal facultad, cuyo ejercicio implica la inmediata convocatoria de elecciones, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

89 *Vid*., al respecto, la nota 42 de este trabajo.

90 Creado por la Ley 1/2024, de 8 de julio, de modificación de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. El Comisionado de Transparencia se crea como órgano auxiliar de la Asamblea Regional —aunque así no se le defina expresamente— y se adscribe al modelo de órganos parlamentarios de transparencia, en lugar de al modelo de autoridad administrativa independiente. El Comisionado Murciano se inspira en el Comisionado de Transparencia Canario regulado por la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.

91 Así, GARRORENA, A. *La autonomía*… ob. cit., pág. 45.

-Es preceptiva la deliberación previa del Consejo de Gobierno, aunque la decisión se toma bajo la exclusiva responsabilidad del Presidente; - En ningún caso pude el Presidente disolver durante el primer período de sesiones de la legislatura, ni cuando reste menos de un año para su terminación, ni cuando se encuentre en tramitación una moción de censura, ni antes de que transcurra el plazo de un año desde la última disolución por este procedimiento, ni cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal.

(iii) La limitación de mandatos del Presidente de la Región a dos de ellos estuvo vigente desde 2014 hasta 2021[92].

(iv) Si bien no establece esta figura el Estatuto, la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia contempla en su artículo 16 la figura del Presidente interino, cargo que ocupó María Dolores Pagán Arce tras la dimisión del Presidente Sánchez López y antes de la investidura del Presidente López Miras.

(v) Una singularidad del sistema institucional murciano viene determinada por el artículo 54 de la Ley de Transparencia regional que establece la obligación natural de dimisión de los cargos públicos electos o de libre designación desde en el momento en que conozcan, de forma fehaciente, que un juzgado ha adoptado un auto estableciendo su situación procesal de imputado por la presunta comisión de los delitos contemplados en los artículos 404 a 444 o 472 a 509 del Código Penal. En tal supuesto, dicho cargo entenderá que su permanencia en él es incompatible "con la confianza que se debe trasladar a la ciudadanía sobre la vigencia de los principios éticos y con la obligación de preservar el prestigio de las instituciones".

(vi) Debemos destacar, por último, que el sistema autonómico de fuentes también se ha integrado con el instrumento normativo Decreto-Ley, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de

92 La limitación de mandatos no existió en la Región hasta su introducción por la Ley 7/2014, de 21 de noviembre, de modificación de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. Tal limitación, a su vez, fue suprimida por la Ley 2/2021, de 1 de julio, de modificación de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. Con ello se facilitó que el Presidente López Miras pudiese optar a su tercer mandato.

noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

III.6. Una Comunidad Autónoma organizada en municipios y comarcas

El artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía, tanto en su redacción original como tras su reforma operada por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, establece que "la Comunidad Autónoma de Murcia se organiza territorialmente en municipios y comarcas"[93]. Por consiguiente, la comarca es una entidad local básica forzosamente integrante de la organización territorial de la Comunidad Autónoma al mismo nivel que los municipios, de manera que su creación no es facultativa, sino preceptiva, viniendo obligado el legislador autonómico a su constitución. Toda la legislación en materia de organización institucional durante el régimen preautonómico, la Etapa Provisional y la I Legislatura fue aprobada teniendo muy presente que el territorio de la Comunidad se estructuraría en comarcas[94]: así la Ley 7/1983, de 7 de octubre, de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y la Entidades Locales; o la Ley 9/1984, de 22 de Noviembre, Reguladora de la Iniciativa Popular, de los Ayuntamientos y Comarcas.

Si pudiéramos calificar los primeros años de la autonomía como la edad de oro de las comarcas, el transcurso del tiempo ha conducido a la dilación y al fracaso institucional de esta entidad local. En efecto, no se han desarrollado las comarcas en estos 43 años, pero tampoco han sido suprimidas cuando podían haberlo sido en las reformas del Estatuto de Autonomía y singularmente en la de 1998 en la que se le dio nueva redacción al artículo 3.1. Aunque esta naturaleza de la comarca iba ser suprimida en la Propuesta de Estatuto de Autonomía de 2019, su retirada ha supuesto el mantenimiento de la vigencia del artículo 3.1 del Estatuto de 1982.

---

93 *Vid*., al respecto, GUTIÉRREZ LLAMAS, A., ÁLVAREZ CARREÑO, A.M., "La institucionalización de la Comarca en la Región de Murcia en la perspectiva de la reforma estatutaria", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 302, 2006, págs. 25-59.

94 Recordemos que la comarca como entidad aparece mencionada explícitamente en el tanto en el Preámbulo del Real Decreto-ley 30/1978 como en el del Estatuto de Autonomía.

A pesar del nulo desarrollo de la comarcalización de la Región, las comarcas siguen siendo una realidad latente como demuestran la propia existencia de comarcas naturales en la Región, las ventajas que en el orden político podrían reportar al servir de expresión de la identidad cartagenera, o las ventajas en el orden administrativo, pues tal descentralización sería beneficiosa para la organización territorial de la Región, como demuestra la creación de Consejos comarcales en ciertos ámbitos.

En cualquier caso, la comarcalización sigue siendo una cuestión pendiente en el debate político, tal como evidencian los siguientes hitos enderezados a aprobar su desarrollo estatutario:

(i) Así, la Proposición no de Ley 472, de 7 de mayo de 1998, sobre comarcalización de la Región de Murcia, formulada por don Alberto Garre López en representación del Grupo Parlamentario Popular, que fue aprobada por el Pleno de la Asamblea Regional en la sesión de 7 de mayo de 1998[95].

(ii) La Moción 564, de 30 de noviembre de 1998, sobre elaboración de un Proyecto de ley singular de creación de la Comarca del Campo de Cartagena-Mar Menor, formulada por D. Fulgencio Puche, en representación del Grupo Parlamentario Socialista, que caducó el 28 de mayo de 1999[96].

(iii) La Moción de 22 de septiembre de 1999 sobre elaboración de Proyecto de Ley singular de creación de la Comarca del Campo de Cartagena-Mar Menor y Sierra Minera, formulada por D. Francisco Fernández Lidón, en representación del G.P. Socialista, que fue rechazada por el Pleno en la sesión de 7 de octubre de 1999[97].

(iv) En enero de 2016, los Alcaldes de Cartagena (José López Martínez), La Unión (Pedro López Milán), Torre Pacheco (Antonio León Garre) y Fuente Álamo (Antonio Jesús García Conesa) encargaron a la Universidad de Murcia la elaboración de estudios jurídicos orientados a la creación de la Comarca del Campo de Cartagena. Tales estudios, dirigidos por el autor de este trabajo, se hicieron públicos en unas Jornadas celebradas el 15 de marzo de

95 BOAR núm.165.
96 BOAR núm. 202.
97 BOAR núm. 6.

2017 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia[98]. A partir de los mismos, el Pleno del Ayuntamiento de Cartagena ha aprobado por unanimidad de todos los grupos municipales hasta en dos ocasiones, concretamente en los Plenos de 17 de noviembre de 2023 y de 27 de marzo de 2025, su voluntad "de creación de la Comarca de Cartagena como organización jurídico política que represente la expresión institucionalizada de su existencia, y relama a la Asamblea Regional que inicie de forma inmediata el proceso de comarcalización de toda la Región en general y de Cartagena en particular, sirviendo como base de desarrollo legislativo la proposición de la ley de Creación de la Comarca del Campo de Cartagena que en su día elaboró Francisco Manuel García Costa".

(v) El 17 febrero de 2025, los Alcaldes de Cartagena, La Unión, Torre Pacheco, Fuente Álamo San Javier, Los Alcázares y San Pedro del Pinatar firmaron un acuerdo para constituir la Asociación de Municipios del Campo de Cartagena y Mar Menor [99]. En particular, Cartagena ha aprobado su incorporación en el Pleno de 27 de marzo de 2025 y Los Alcázares, por su parte, en el Pleno de 29 de abril.

(vi) Por último, el PSRM-PSOE con fecha 28 de mayo de 2025 ha presentado una proposición de Ley en la Asamblea Regional para la comarcalización del territorio de la Región y para la creación de la Comarca de Cartagena y Mar Menor.

En cualquier caso, podemos concluir la existencia de una serie de círculos viciosos entre la biprovincialidad, el pacto local, la comarcalización de todo el territorio de la Comunidad y la comarcalización específica de Cartagena y su campo: así, las comarcalización comparece como antído-

98 Tales estudios eran los siguientes cinco: (1) Estudio sobre el lugar de la comarca en el Derecho Autonómico Murciano; (2) Elaboración de la Proposición de Ley de creación de la Comarca del Campo de Cartagena; (3) Estudio sobre el procedimiento para el ejercicio de la iniciativa popular de los Ayuntamientos en materia de la creación de la Comarca del Campo de Cartagena. Estos tres primeros fueron elaborados por quien suscribe estas líneas. Asimismo, (4) el Informe Económico de la Comarca del Campo de Cartagena lo elaboró el Interventor y Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política, Pedro Calderón. Por último, (5) el Informe sobre la creación del sistema tributario de la Comarca lo elaboró Norberto Miras Marín, profesor de Derecho Financiero y Tributario.

99 Noticia recogida en el Diario *La Opinión de Murcia* de 12 de febrero de 2025.

to para la biprovincialidad[100]; el Pacto Local opera como antídoto para las Comarcas[101], haciendo lo propio las comarcas para Pacto Local; y, por último, la comarcalización de todo el territorio de la Comunidad Autónoma opera como antídoto para la creación de la comarca singular del Campo de Cartagena[102].

III.7. Una Comunidad Autónoma pionera en la defensa del Medio Ambiente: el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor

De especial trascendencia para la historia particular de la Región ha sido la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. No se trata de la única ley en materia de protección de la laguna murciana, ya que coexisten con ella las leyes autonómicas de 2028, 2020 y 2021[103] que ya hemos referido. A pesar de ello, la Ley estatal en examen es la que supone un extraordinario avance en la protección jurídica de la naturaleza, en este caso del Mar

---

100 Así refiere Garrorena que la aprobación de la proposición no de ley de 7 de mayo de 1998 "la depositó el grupo popular en la Asamblea el 27 de marzo, justo veintidós días después de que el 5 de dicho mes el Ayuntamiento de Cartagena adoptara, en un pleno histórico, el acuerdo unánime de pronunciarse a favor de la legítima aspiración de Cartagena a la provincia. Ha sido, pues, la presión de esta concreta e incómoda circunstancia la que, ante la necesidad de buscar alternativa a la fórmula provincial resucitada por tal acuerdo, ha llevado al Gobierno autonómico a encarra por fin una cuestión que, en otro caso, tal vez seguiría olvidada", GARRORENA MORALES, A. *La autonomía*… pág. 44

101 En opinión de Tolivar Alas, "tal vez el último [obstáculo para la comarcalización] sea esperar al nuevo Pacto Local para saber qué efectos va a producir la nueva descentralización. Y, como círculo vicioso, la Asamblea Regional entendió en 2000 que era el Pacto Local el que debía aguardar a la conclusión de los estudios sobre la comarcalización de la Región de Murcia", TOLIVAR ALAS, L., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, Murcia, 2005, pág. 110.

102 El Diputado Sr. Garre rechazó la Moción sobre elaboración de Proyecto de Ley singular de creación de la Comarca del Campo de Cartagena-Mar Menor y Sierra Minera arguyendo lo siguiente: "Y hemos votado en contra porque el Gobierno ya tiene avanzado, como saben sus señorías y los grupos de la oposición también, la gestión del proceso de impulso legislativo de comarcalización para nuestra región [en la moción aprobada en 7 de mayo de 1998 para comarcalizar todo el territorio de la Región]", Diario de Sesiones V Legislatura, núm. 10, de 7 de octubre de 1999, págs.198 y 199.

103 *Vid*., al respecto, la nota 66 de este trabajo.

Menor. Dos son las características distintivas de esta Ley referidas, por un lado, a su origen y, por otro, a su contenido.

Por una parte, se trata esta de una de las pocas leyes aprobadas por las Cortes Generales en el ejercicio de la iniciativa legislativa popular regulada por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo. Debe destacarse que el Grupo Promotor de la Ley fue dirigido por la profesora Teresa Vicente Giménez, jurista de gran prestigio a quien se debe la noción de Justicia Ecológica como nueva especie o clase de Justicia —junto con las clásicas justicia conmutativa, distributiva, legal, social y protectiva—, así como la teoría de la naturaleza como sujeto de derechos.

De otro lado, su contenido es novedoso a todas luces, insertando en el ordenamiento jurídico español el nuevo paradigma de la justicia ecológica y su corolario principal, cual es el otorgamiento de personalidad jurídica a un ecosistema, en este caso al de la laguna del Mar Menor.

Tal atribución de personalidad jurídica permite dotar al Mar Menor de una carta de derechos propios, con base en su valor ecológico intrínseco y la solidaridad intergeneracional, garantizando así su protección para las generaciones futuras. En este sentido, el artículo 1.1. de la Ley proclama que “se declara la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y de su cuenca, que se reconoce como sujeto de derechos”. Este reconocimiento entraña la atribución al Mar Menor y su cuenca de los derechos relacionados en el artículo 2 de la Ley: “los derechos a la protección, conservación, mantenimiento y, en su caso, restauración, a cargo de los gobiernos y los habitantes ribereños”. Asimismo, continúa la Ley estableciendo que “se le reconoce también el derecho a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente, que incluirá todas las características naturales del agua, las comunidades de organismos, el suelo y los subsistemas terrestres y acuáticos que forman parte de la laguna del Mar Menor y su cuenca”.

Para el ejercicio de los anteriores derechos: (i) se reconoce legitimación activa a todo ciudadano para su ejercicio, y (ii) se crean una serie de órganos a los que, asimismo, se les reconoce la cualidad de representantes del Mar Menor y que forman la entidad “Tutoría del Mar Menor”.

(i) Así, el artículo 6 de la ley en examen dispone que “cualquier persona física o jurídica está legitimada para la defensa del ecosistema

del Mar Menor, y puede hacer valer los derechos y las prohibiciones de esta ley y las disposiciones que la desarrollen a través de una acción presentada en el Tribunal correspondiente o Administración Pública […] en nombre del ecosistema del Mar Menor como la verdadera parte interesada".

(ii) Por su parte, la "Tutoría del Mar Menor" está integrada por los siguientes órganos: a) Un Comité de Representantes, compuesto por representantes de las Administraciones Públicas que intervienen en este ámbito y de la ciudadanía de los municipios ribereños; b) una Comisión de Seguimiento compuesta por los denominados "guardianes o guardianas de la Laguna del Mar Menor"; y c) un Comité Científico, del que formará parte una comisión independiente de científicos y expertos, las universidades y los centros de investigación.

De entre estos órganos cabe señalar que, mientras que la Comisión de Seguimiento responde a un criterio de representación política y mientras el Comité Científico responde a un criterio de representación técnica, el Comité de Representantes responde parcialmente a un criterio de representación de intereses, en este caso, de los propios de la laguna articulados en torno a los miembros del Grupo Promotor de la Iniciativa Legislativa Popular.

La constitucionalidad de esta Ley fue declarada por el Tribunal Constitucional en la STC 142/2024, de 20 de noviembre. Igualmente, la misma ha sido desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 90/2025, de 11 de febrero, por el que se regula el régimen de constitución, composición y funcionamiento de los órganos de representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y su cuenca. En aplicación de esta Ley han sido nombrados tutores del Mar Menor Miguel Ángel Esteve, Mario Pérez Cervera y la profesora Teresa Vicente Giménez.

IV. Bibliografía

AA.VV. GARCÍA CANALES, M., GARRORENA MORALES, A. (Dirs.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, Asamblea Regional de la Región de Murcia-Consejería de Presidencia de la Región de Murcia-Consejo Jurídico de la Región de Murcia-Fundación Cajamurcia, Murcia, 2005.

AA. VV. GARRIDO RUBIA, A., MADRID, R., SEMPERE NAVARRO, A.V., (Dirs.). *40 años de autonomía en la Región de Murcia (1982-2022). Volumen 1. Economía y Sociedad*, Editum, Murcia, 2023.

AA. VV. GARRIDO RUBIA, A., ROJO MARTÍNEZ, J.M., (Dirs.). *40 años de autonomía en la Región de Murcia (1982-2022). Volumen 2. Instituciones, Política y Gobierno*, Editum, Murcia, 2025.

AA. VV. LÓPEZ PELLICER, J.A., GÁLVEZ MUÑOZ, L. (Dirs.). *Derecho Autonómico de la Región de Murcia*, Ediciones de la Universidad de Murcia, Murcia, 2008.

ALBACETE EZCURRA, J.E. *Derecho Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, Diego Marín Librero-Editor, Murcia, 2001.

BLANCO SÁNCHEZ, R. *Fundamentos de Educación Moral y Educación Cívica*, Publicaciones de la Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1936.

BOSQUE CARCELLER, R. "Murcia y Mazalquivir", en *Murgetana*, núm 13, 1960.

FUNES MARTÍNEZ, M. *Las preautonomías regionales en España*, Ediciones de la Caja de Ahorros Provincial de Murcia, Murcia, 1984.

FUNES MARTÍNEZ, M. *Derecho Autonómico Murciano*, Ediciones de la Caja de Ahorros Provincial de Murcia, Murcia, 1984.

GARCÍA COSTA, F.M, "Crónicas de la Asamblea Regional", en *Anales de Derecho*.

GARCÍA COSTA, F., GONZÁLEZ GARCÍA, I, *Olimpiada Constitucional. La enseñanza de la Constitución en la Educación Secundaria en tiempos de crisis y reformas constitucionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

GARCÍA GARCÍA, C. *La autonomía de Murcia (1982-1997): crónicas de 15 años*, Asamblea Regional de Murcia, Murcia, 1998.

GARRORENA MORALES, A. *La autonomía murciana: un intento de identificación*, Publicaciones del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, Madrid, 2000.

GARRORENA MORALES, A., GÁLVEZ MUÑOZ, L., MORENO GARCÍA A., GÓMEZ RAMÍREZ, M., GONZÁLEZ GARCÍA I., *Informes de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

GUTIÉRREZ LLAMAS, A., ÁLVAREZ CARREÑO, A.M., "La institucionalización de la Comarca en la Región de Murcia en la perspectiva de la reforma estatutaria", en *Revista de Estudios de la Aministración Local y Autonómica*, núm. 302, 2006.

NAVARRO AZAR, F, GARCÍA COSTA, F.M. *La protección de las víctimas del terrorismo en el Derecho Autonómico Murciano*, Murcia, Diego Marín, 2014.

D. PARRA GÓMEZ, D. *Consecuencias del nuevo escenario político en la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, Publicaciones de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de la Región de Murcia, Murcia, 2019.

ROJO MARTÍNEZ J.M. "La identidad regional en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Un análisis estadístico sobre su extensión", en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 128, 2023.

SIERRA RODRÍGUEZ, J., *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2017.

TOLIVAR ALAS, L., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, Murcia, 2005.

VILAR, J. B. *El proceso de vertebración territorial de la Comunidad de Murcia: de reino histórico a autonomía uniprovincial*, Publicaciones del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, Madrid, 2003.

VILAR, M.J. *Territorio y ordenación administrativa en la España contemporánea: los orígenes de la actual región uniprovincial de Murcia*, Ediciones de la Asamblea Regional de Murcia/Real Academia Alfonso X el Sabio, Murcia, 2004.

Autonomía política y disputa identitaria: el caso valenciano

Ignacio Durbán Martín

Profesor Permanente Laboral
Universitat de València

Sumario

I. Introducción

II. Una aproximación al laberinto identitario valenciano

II.1. Modelos identitarios en conflicto

II.2. El sistema de partidos ante la cuestión identitaria

III. La identidad en la configuración del modelo autonómico valenciano

III.1. Un acceso a la autonomía condicionado por las controversias identitarias

III.2. El Estatuto de 1982 y la tríada simbólica: denominación, bandera y lengua

III.3. La reforma estatutaria de 2006: entre la reafirmación identitaria y el giro historicista

III.3.1. Estabilidad simbólica y matices identitarios

III.3.2. El derecho civil foral valenciano: símbolo, competencia y conflicto

IV. Sentimientos de pertenencia y horizonte político

V. Bibliografía

I. Introducción

Desde sus inicios, el desarrollo del autogobierno valenciano ha estado acompañado por tensiones identitarias más intensas y persistentes que las observadas en otras comunidades autónomas. Una de las manifestaciones más visibles de los últimos años tuvo lugar en los compases finales de la legislatura 2011-2015, cuando se aprobó, bajo el gobierno del Partido Popular presidido por Alberto Fabra, la Ley 6/2015, de 2 de abril, de Reconocimiento, Protección y Promoción de las Señas de Identidad del Pueblo Valenciano. El texto legislativo recogía un extenso inventario de elementos considerados representativos del acervo colectivo, entre los que figuraban la vela latina, la colombicultura, el arte pirotécnico, el *cant d'estil*, el Siglo de Oro de la lengua valenciana, las bandas de música, la gastronomía autóctona, las indumentarias típicas o los *bous al carrer*, con el propósito declarado de garantizar su preservación, difusión y estudio desde el aparato público.

A pesar de su envoltorio técnico y su retórica integradora —inspirada en una visión evolutiva y plural de la identidad, como subrayaba su propio preámbulo—, la norma fue recibida con abierto rechazo por buena parte del arco parlamentario, que la consideró una iniciativa innecesaria, orientada a promocionar una concepción restrictiva de la valencianía y dirigida a satisfacer a un sector del electorado próximo a dicha visión. Pocos meses después, ya iniciado el nuevo ciclo político con la formación del gobierno surgido del *Acord del Botànic* —integrado por el PSPV-PSOE, Compromís y, más adelante, Unides Podem—, una de las primeras decisiones adoptadas en Les Corts fue su derogación. Durante los años en que gobernó esta coalición progresista, el Partido Popular manifestó en varias ocasiones su intención de restablecer una ley de contenido similar cuando regresara al poder. Tras las elecciones de 2023, y ya de nuevo al frente de la Generalitat, ha reiterado públicamente esa voluntad.

Que todo lo relacionado con esta ley —desde su aprobación hasta su derogación y los posteriores anuncios de restablecerla— haya generado controversia y polarización refleja hasta qué punto la cuestión identitaria sigue actuando como un eje de conflicto en la vida política valenciana. No se trata, pues, de un episodio anecdótico, sino de la expresión de una fractura más profunda y sostenida en el tiempo. Y es que, como se verá a continuación, pocas comunidades autónomas presentan una trayectoria tan marcada por la controversia identitaria como la valenciana.

Este texto propone un análisis de dicho conflicto con especial atención a sus implicaciones normativas e institucionales. Se apoya, asimismo, en los estudios procedentes de la historia, la ciencia política o la sociología que han examinado esta cuestión con notable profundidad. No se pretende aquí ofrecer una interpretación novedosa, sino ordenar los elementos fundamentales que permiten comprender cómo se articula, se disputa y se proyecta la identidad territorial en el marco autonómico valenciano.

II. Una aproximación al laberinto identitario valenciano

La construcción y el desarrollo de la autonomía valenciana han sido inseparables de las fracturas identitarias que la han acompañado desde sus orígenes. Como veremos más adelante, en el proceso autonómico confluyeron visiones diversas que, con desigual fuerza, dejaron una impronta duradera en el diseño institucional y en el simbolismo político del nuevo autogobierno. Si José Álvarez Junco ha hablado de un auténtico *laberinto identitario* para referirse a la compleja articulación de la identidad española en su conjunto, no resulta excesivo trasladar esa misma imagen al caso valenciano[1]. También aquí, la identidad se ha conformado como un terreno plural, disputado y fragmentado, en el que distintas tradiciones culturales y políticas han competido por imponer sus referentes y significados.

1 ÁLVAREZ JUNCO, J. “La nación posimperial. España y su laberinto identitario”, en *Historia Mexicana*, vol. LIII, núm. 2 (2003), pp. 447-468.

II.1. Modelos identitarios en conflicto

Desde la Transición hasta la actualidad, el País Valenciano —o, en su denominación oficial actual, Comunitat Valenciana— ha sido escenario de una notable diversidad de posicionamientos en torno a la identidad colectiva. Para no perderse en ese entramado, resulta útil adoptar la propuesta tipológica de Ismael Vallès —posteriormente desarrollada por Joaquín Martín Cubas—, que distingue cinco grandes formas de enfocar la cuestión identitaria en el ámbito político valenciano[2].

En primer lugar, el **fusterianismo clásico** plantea una concepción nacional compartida entre Cataluña, las Islas Baleares y el País Valenciano, fundamentada en la lengua como vínculo principal de una comunidad cultural e histórica común. Joan Fuster desarrolla esta idea en su obra *Nosaltres, els valencians* (1962), texto clave para el nacionalismo valenciano contemporáneo. En palabras del propio Fuster, "dir-nos «valencians», en definitiva, és la nostra manera de dir-nos «catalans»" [llamarnos «valencianos», en definitiva, es nuestra manera de llamarnos «catalanes»][3], expresión que resume con nitidez su planteamiento sobre la pertenencia del País Valenciano a una comunidad nacional catalana más amplia. Estas ideas tuvieron un notable eco en una parte de la élite intelectual valenciana, especialmente en la Universitat de València, y arraigaron en la izquierda con mayor o menor intensidad según los sectores. En este sentido, la célebre afirmación de Fuster, "el País Valencià serà d'esquerres, o no serà" [el País Valenciano será de izquierdas o no será][4], suele citarse como expresión del vínculo entre su pensamiento y el imaginario político de la izquierda a lo largo de la

2 *Vid*. VALLÉS i SANCHIS, I. "Nacionalismes al País Valencià: una proposta de tipologies des de la geografía política", en *Cuadernos de Geografía*, núm. 65-66, 1999, pp. 291-313; y MARTÍN CUBAS, J. "La polémica identidad de los valencianos: a propósito de las reformas de los Estatutos de Autonomía", en *Working Papers. Institut de Ciències Polítiques i Socials*, núm. 258, 2007, pp. 1-46.

3 FUSTER, J. *Nosaltres, els valencians*, Edicions 62, Barcelona, 1977 [1962], p. 39.

4 Como ha señalado Anselm Bodoque, la conocida frase atribuida a Fuster ha sido citada con frecuencia, aunque no consta que la formulara de manera literal en sus escritos. La primera vez que se refiere esta expresión es en la revista Triunfo, en enero de 1977, donde Fuster afirmó que "l'autonomia [valenciana] serà d'esquerres, o no serà". Un año más tarde, en abril de 1978, en una entrevista publicada en València Semanal, manifestó: "Crec que el País Valencià serà d'esquerres, o no serà". *Vid*. BODOQUE, A. "Les elits polítiques i la qüestió valenciana", en FLOR, V. (ed.) *Nació i identitats. Pensar el País Valencià*, Editorial Afers, Catarroja, 2013, pp. 91-92.

Transición. Si bien el fusterianismo ortodoxo no ha logrado una implantación significativa en términos electorales ni una presencia sostenida en las instituciones del autogobierno valenciano, su legado ha pervivido con fuerza en los planos cultural, intelectual, académico y cívico, donde continúa actuando como un referente clave del nacionalismo valenciano. Lejos de diluirse, sus planteamientos han seguido nutriendo el debate identitario, generando nuevas lecturas, reformulaciones y controversias.

Como reacción directa al modelo fusteriano emergió el blaverismo, un movimiento de carácter anticatalanista, regionalista, españolista y conservador, que desempeñó un papel fundamental en la configuración simbólica de la identidad autonómica valenciana. No se trató solo de una réplica ideológica, sino de un fenómeno de base popular y tono populista que logró articular un imaginario propio fundado en la diferenciación cultural respecto a Cataluña. Su propuesta simbólica giraba en torno a tres elementos clave: el rechazo al nombre País Valenciano, asociado al nacionalismo de raíz fusteriana; la adopción de la senyera con franja azul —de donde proviene el término "blavero"—; y la defensa de una lengua valenciana diferenciada del catalán. Presentada como una expresión genuinamente valenciana, esta combinación operaba, sin embargo, dentro del marco del nacionalismo español[5]. Impulsado por una constelación de actores —sectores de la derecha valenciana, asociaciones regionalistas y medios de comunicación afines—, el blaverismo encontró una base social especialmente sólida en el área metropolitana de Valencia y logró una fuerte presencia en el mundo asociativo, mediático y festivo. De este modo, contribuyó a consolidar una valencianidad hegemónica caracterizada por la negación del vínculo con Cataluña.

Por otro lado, están las llamadas **terceras vías**, que reivindican un proyecto nacional propio para los valencianos, reconociendo la pertenencia lingüística al ámbito catalán, pero diferenciándose de este a partir de un planteamiento político propio. Estos posicionamientos, ricos en matices y variaciones, surgen de una revisión crítica del legado de Fuster llevada a cabo por autores como Damià Mollà, Eduard Mira, Vicent Franch, Agustí Colomer, Miquel Nadal o Rafael Company. Su objetivo común, en palabras de Francesc de P. Burguera, consistiría en "encontrar un modelo nacional

5 El sociólogo Vicent Flor ha sido quien ha estudiado con mayor profundidad este fenómeno. En su monografía *Noves Glòries a Espanya. Anticatalanisme i identitat valenciana*, Catarroja, Afers, 2011, ofrece un análisis didáctico y riguroso del blaverismo, convertido en un estudio de referencia por su enfoque documentado y su sólida perspectiva interpretativa.

para el País Valenciano, sin connotaciones catalanistas, que permita la salida de un nacionalismo político que no genere rechazo"[6]. En conjunto, estas propuestas han buscado articular una identidad nacional valenciana desmarcada del catalanismo explícito, susceptible de generar una mayor aceptación social sin por ello renunciar a una afirmación política diferenciada.

A estas opciones se suma el **modelo estatutario estricto**, hegemónico entre las fuerzas políticas mayoritarias, que toma como marco referencial el modelo de Estado delineado por la Constitución y se articula en torno al pacto estatutario de 1982, reformulado en 2006. El Estatuto de Autonomía, tanto en su redacción primigenia como en la actual, es fruto de complejos equilibrios políticos y presenta, como veremos, una orientación identitaria más bien regionalista. Con todo, su formulación es lo suficientemente ambigua como para que, desde la legitimidad que otorga, puedan sostenerse discursos que afirman los lazos culturales con Cataluña o, en el extremo opuesto, los rechazan de forma frontal en el plano simbólico.

Finalmente, el **españolismo uniformista** niega cualquier singularidad identitaria relevante y subsume la especificidad valenciana en una visión centralista y castellanocéntrica del Estado. Aunque durante años tuvo una expresión política limitada, nunca desapareció del todo, y ha mantenido una presencia constante en determinados discursos y actitudes sociales, tanto en el ámbito político como mediático. En los últimos tiempos, esta corriente ha dejado de ocupar posiciones marginales y ha reaparecido con fuerza en el panorama político valenciano, con respaldos crecientes y una renovada capacidad de intervención en la vida institucional.

II.2. El sistema de partidos ante la cuestión identitaria

A pesar de su utilidad como esquema interpretativo, la tipología de modelos identitarios no se traduce de forma automática en una correlación estable con el sistema de partidos valenciano. La adscripción de las principales formaciones políticas a uno u otro modelo ha estado condicionada por diversos factores: desde la evolución interna de los partidos y la competencia electoral hasta la presión de alianzas, coaliciones y contextos institucionales

6 BURGUERA, F. de P. *És més senzill encara: digueu-li Espanya*, Editorial Tres i Quatre, Valencia, 1991, p. 249.

cambiantes. En consecuencia, lo que encontramos es un escenario complejo, donde las posiciones sobre la identidad han oscilado con frecuencia, y donde las ambigüedades y matices han resultado determinantes.

Por lo que se refiere al PSPV-PSOE, su trayectoria ha estado marcada por la convivencia interna de sensibilidades diversas, fruto de una evolución orgánica compleja. Puede decirse que, por un lado, el partido defiende el modelo estatutario estricto —al que ha estado estrechamente vinculado desde su configuración inicial y posterior reforma—, y por otro, mantiene una cierta proximidad al imaginario de las terceras vías, perceptible en cuestiones como la aceptación tácita de la unidad lingüística y la defensa de reformas federalizantes del Estado de las autonomías[7]. Esta combinación ha permitido una gestión pragmática de la cuestión identitaria, pero ha dificultado al PSPV-PSOE la construcción de un relato propio sobre la sociedad valenciana diferenciado del que ofrecen otras fuerzas. En los últimos años, esa afinidad con las terceras vías ha cristalizado en una colaboración institucional sostenida con la coalición Compromís —su principal exponente político en la actualidad—, con quien compartió los gobiernos del Botànic entre 2015 y 2023.

En el ámbito de la izquierda valenciana, Esquerra Unida (EUPV) ha sostenido una posición identitaria próxima a las tesis de las terceras vías, con una marcada afinidad hacia el nacionalismo progresista, tanto en el plano discursivo como en el programático. Podem, aunque no ha desarrollado una

7 En febrero de 2018, el Consell de la Generalitat Valenciana aprobó un acuerdo institucional que se pronunciaba a favor de la reforma de la Constitución de 1978 en varios aspectos. El texto, adoptado bajo la presidencia de Ximo Puig (PSPV-PSOE) y con Compromís como socio de gobierno, fue presentado expresamente como "documento político y solo secundariamente técnico" ((Acuerdo del Consell de 9/2/2018). En él se planteaba abiertamente la necesidad de transitar hacia un modelo federal, incluyendo propuestas como el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado, la clarificación del sistema de distribución competencial y la reforma del Senado. Aunque de naturaleza institucional, el documento entronca con una serie de propuestas formuladas desde el propio PSOE o desde ámbitos próximos, como la Declaración de Granada (2013), el informe *Por una reforma federal del Estado autonómico*, coordinado por Gregorio Cámara Villar para la Fundación Alfonso Perales (2012), o el documento *Por una reforma constitucional federal*, elaborado por la Fundación Rafael Campalans (2013). Este impulso federalizante formaba parte de un contexto más amplio, en el que también surgieron propuestas desde el mundo académico, asociativo o económico, como las *Propuestas para un debate sobre la reforma territorial desde las universidades andaluzas* (Universidad Pablo de Olavide, 2018), el *Manifiesto fundacional de Federalistas del País Vasco* (2018), el documento *Ideas para una reforma constitucional* coordinado por Santiago Muñoz Machado (2017) o las *Propuestas para mejorar el autogobierno de Cataluña* elaboradas por el Cercle d'Economia (Sitges, 2018).

narrativa identitaria articulada, ha mostrado una sensibilidad clara hacia los planteamientos plurinacionales del Estado, lo que lo sitúa en proximidad con ese mismo espacio ideológico. Ambas formaciones han concurrido en coalición en distintos procesos electorales y han compartido espacio institucional con Compromís, con quien han mantenido una notable sintonía política, especialmente visible durante su participación conjunta en el segundo gobierno del Botànic (2019-2023), junto al PSPV-PSOE.

La posición del Partido Popular en torno a la identidad valenciana se ha definido por una ambigüedad estructural, basada en la compatibilización del modelo estatutario estricto con la asunción parcial del discurso blavero. Esta ambivalencia le ha permitido desempeñar un papel central en la política valenciana, al integrar el espacio anteriormente ocupado por Unión Valenciana (UV), partido regionalista de orientación conservadora y acentuado perfil anticatalanista, que obtuvo representación parlamentaria y llegó a formar parte del gobierno autonómico en coalición con el PP. En ese proceso, el Partido Popular logró neutralizar el protagonismo del anticatalanismo más radical, manteniendo, sin embargo, activos sus resortes emocionales. De este modo, se consolidó un equilibrio delicado entre la aceptación del marco autonómico y la articulación de un discurso regionalista pragmático —aunque, como se verá más adelante, ambas dimensiones confluyen en buena medida en el texto estatutario actualmente vigente—, con el objetivo de conservar el respaldo de un electorado con sensibilidades identitarias diversas. En la coyuntura actual, la necesidad de pactar con Vox —una formación de marcado perfil recentralizador— tensiona esos equilibrios tradicionales del PP valenciano y obliga al partido a reokabtearse su propio margen de ambigüedad identitaria.

El nacionalismo político valenciano, mientras tanto, ha estado representado desde los años ochenta por una constelación de partidos y coaliciones (UPV, BNV, Compromís) que han oscilado entre el fusterianismo y diversas fórmulas de tercera vía. Su relación con las izquierdas no ha sido siempre lineal ni evidente, integrando en distintos momentos sensibilidades políticas diversas. Además, este espacio ha estado históricamente condicionado por la dificultad de superar la controvertida barrera electoral del 5 %, un umbral que durante años limitó su presencia institucional. A lo largo del tiempo, ha ido construyendo un relato propio centrado en la afirmación del País Valenciano como sujeto político, la normalización lingüística y la defensa de una agenda social progresista. Compromís representa hoy la cristalización más clara de este espacio: en razón del perfil político de los partidos que la

integran, puede inscribirse con claridad como una fuerza identificada con la izquierda, cuyo discurso pone el foco en la defensa del valenciano y de los derechos lingüísticos, así como en la articulación de una agenda vinculada a los intereses concretos de la ciudadanía valenciana, tanto en el ámbito autonómico como en su acción institucional en Madrid.

Por último, Vox ha ganado peso en la institucionalidad valenciana, con una presencia consolidada en Les Corts y un papel clave en el Consell como socio de gobierno del Partido Popular tras las elecciones autonómicas de 2023, hasta su abrupta salida en julio de 2024. Desde entonces, ha mantenido su apoyo al PP desde fuera del ejecutivo. Su discurso identitario combina un nacionalismo español de corte recentralizador con una versión radicalizada del regionalismo blavero. Esta orientación se plasmó con especial claridad en la negociación de los más recientes presupuestos de la Generalitat —los correspondientes a 2025—, en los que Vox promovió medidas con una fuerte carga simbólica: recortes sustanciales a la Acadèmia Valenciana de la Llengua —a la que considera un órgano catalanista— y el desvío de recursos hacia organizaciones del entorno cultural del blaverismo, como Lo Rat Penat o la Real Academia de Cultura Valenciana. Estas dinámicas, como se ha señalado anteriormente, han empujado al Partido Popular a reubicarse en el plano identitario, asumiendo parcialmente los marcos discursivos y las prioridades simbólicas de su actual aliado parlamentario.

En definitiva, el mapa partidista valenciano ha operado sobre un fondo identitario plural, aunque no todos los actores políticos se han relacionado con él del mismo modo. Algunos se alinean de forma más reconocible con determinados modelos, mientras que otros adoptan posturas más ambiguas o adaptativas. A lo largo del tiempo, la cuestión identitaria ha ocupado un lugar central en la lógica del sistema de partidos valenciano, operando como un eje de diferenciación, movilización y conflicto que atraviesa tanto su historia reciente como su presente político.

III. La identidad en la configuración del modelo autonómico valenciano

Los desacuerdos identitarios marcaron de manera decisiva el recorrido del proceso autonómico valenciano. Esas divergencias se manifestaron especialmente en la denominación del territorio, la bandera y la lengua —los principales elementos simbólicos en disputa—, que han condicionado la ins-

titucionalización del autogobierno y el diseño normativo del marco estatutario. A lo largo del proceso, se han articulado distintos discursos y estrategias de negociación en torno a esos referentes, cuya evolución resulta clave para comprender el encaje institucional valenciano. En las páginas que siguen, se repasan las principales etapas y conflictos que han jalonado esta trayectoria, con especial atención a los hitos de 1982, cuando se promulgó el Estatuto de Autonomía, y de 2006, cuando se llevó a cabo su principal reforma, sin perder de vista otras dinámicas relevantes en el desarrollo autonómico.

III.1. Un acceso a la autonomía condicionado por las controversias identitarias

El Plenario de Parlamentarios del País Valenciano, creado el 6 de agosto de 1977 e integrado por los 41 representantes de las Cortes Generales elegidos en las elecciones generales del 15 de junio de 1977, decidió transmitir al presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, y al Rey Juan Carlos I la voluntad de establecer la Generalitat y obtener la aprobación de un Estatuto de Autonomía. Para ello, el Plenario convocó la manifestación del 9 de octubre de 1977, bajo el lema “Ara, volem l’Estatut”, que resultó ser un éxito sin precedentes. El Consell Preautonòmic, creado por decreto-ley en marzo de 1978, fue el instrumento institucional clave en esta primera etapa. Josep Lluís Albiñana (PSOE) impulsó el proceso autonómico ante la inminente aprobación de la Constitución española, lo que suscitó la unidad de las fuerzas políticas valencianas con la firma del Compromís Autonòmic el 8 de octubre de 1978. El Consell acordó, en la reunión de Morella del 9 de enero de 1979, iniciar el proceso autonómico a través de la vía prevista para el acceso al autogobierno en el artículo 151 de la Constitución.

Después de las elecciones generales del 1 de marzo de 1979, y a pesar de quedar en minoría, Albiñana continuó como presidente del Consell. Con el apoyo del presidente de la Diputación de Valencia, Manuel Girona, logró en poco tiempo la adhesión de la práctica totalidad de los municipios valencianos a la propuesta autonómica, cumpliendo así con los requisitos del artículo 151. En octubre de ese mismo año, Albiñana presentó ante el Gobierno central la documentación necesaria para activar la vía del artículo 151. Sin embargo, el Gobierno de Suárez paralizó la iniciativa alegando la inexistencia de una ley orgánica que regulase el referéndum autonómico.

Con la posterior aprobación de la Ley Orgánica 2/1980, el Gobierno impuso su aplicación retroactiva al caso valenciano, exigiendo repetir todo el procedimiento de adhesión municipal, una medida que no se aplicó en Andalucía y que constituyó un agravio comparativo evidente. Cabe destacar que, días antes de la aprobación de dicha ley, la ejecutiva estatal de UCD había manifestado explícitamente su intención de reconducir el proceso valenciano hacia la vía más lenta prevista en el artículo 143 de la Constitución. Esta decisión provocó la dimisión de Albiñana y el bloqueo del proceso autonómico valenciano en un contexto de creciente enfrentamiento político y social, caracterizado por la crispación entre fuerzas de derecha e izquierda y un aumento de movilizaciones y tensiones identitarias.

El estancamiento se prolongó durante más de un año, hasta el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, que sacudió el panorama político y propició la reactivación del consenso entre los principales partidos valencianos. Estas negociaciones se desarrollaron en un clima marcado por el impacto del golpe y el debate sobre la necesidad de moderar el ritmo de la descentralización y garantizar la armonización prevista en el artículo 150.3 de la Constitución. Este contexto dio lugar al denominado Informe García de Enterría, al pacto autonómico entre UCD y PSOE de julio de 1981 y a la aprobación de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) en ese mismo año. Así, se activó la vía del artículo 143 para el acceso a la autonomía, complementada por la cesión de competencias mediante el artículo 150.2, lo que permitió a la Generalitat Valenciana alcanzar un elevado nivel de autogobierno sin esperar los plazos temporales previstos en el artículo 143.

Buena parte de este proceso se produjo, como se ha indicado, en un clima de enorme tensión política que conocemos como “Batalla de Valencia”: un conflicto político, cultural y mediático que atravesó la etapa preautonómica y condicionó profundamente la construcción identitaria del nuevo marco autonómico. Vicent Flor la ha definido como “un enfrentamiento entre dos propuestas identitarias antitéticas en lucha por la hegemonía de la valencianidad”[8]. Su eje central fue la reacción virulenta del blaverismo frente al valencianismo político y cultural articulado en los años previos —especialmente desde sectores democráticos de izquierdas—, al que se asociaba con un proyecto de subordinación a Cataluña. Este movimiento, de marcado

8 FLOR, V. *Noves glòries a Espanya…*, *op. cit.*, p. 127.

carácter anticatalanista, contó con el respaldo de parte de UCD, de asociaciones regionalistas y del diario *Las Provincias*, cuya línea editorial se alineó rápidamente con el discurso blavero, contribuyendo activamente a su difusión social[9].

La violencia formó parte inseparable de esta confrontación. Durante la Transición valenciana se produjeron ataques en actos públicos, amenazas, agresiones y atentados de diverso signo. Entre los más graves destacan los ataques con explosivos en los domicilios de Joan Fuster y Manuel Sanchis Guarner, dos referentes simbólicos del valencianismo cultural, perpetrados en 1981. En ambos casos, el objetivo era claro: disuadir y castigar cualquier manifestación percibida como catalanista[10].

En este contexto, el blaverismo logró imponer una narrativa basada en el rechazo frontal a los denominados *Països Catalans,* presentados como una amenaza directa a la identidad valenciana. La expresión *País Valenciano,* de uso común en los primeros compases de la Transición —incluso en medios como *Las Provincias*—, pasó a ser cuestionada y reinterpretada como un instrumento de subordinación a Cataluña. María Consuelo Reyna, directora de ese diario, reconocería haber considerado inicialmente adecuada esa denominación, hasta que la lectura de *Qüestió de noms*, de Joan Fuster, la convenció —según sus propias palabras— de que detrás se escondía una "maniobra para borrar a nuestra Valencia del mapa"[11]. En términos similares

9 *Vid*. CERVERA SÁNCHEZ, A. M. *Las Provincias y María Consuelo Reyna. Liderazgo y poder en tiempos de cambio (1966-1982)*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2020.

10 Borja Ribera ha documentado la dimensión de la violencia a lo largo de la Transición valenciana, marcada por su persistencia y alcance generalizado. De las 162 acciones clasificadas como graves, casi tres cuartas partes correspondieron a grupos de extrema derecha o anticatalanistas. El propio autor advierte que el recuento excluye una amplia gama de episodios de menor entidad —agresiones callejeras, ataques con cócteles molotov, amenazas o sabotajes— que, aunque no cuantificados, estuvieron presentes de forma constante durante los años más intensos de la Batalla de Valencia. *Vid*. RIBERA, B. *Una historia de violencia. La transición valenciana (1975-1982)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

11 En una columna publicada en plena efervescencia del debate autonómico, Reyna justificó públicamente su cambio de postura respecto a la fórmula *País Valenciano*: "Durante mucho tiempo pensé que el término país valenciano podía ser el adecuado para nuestra región. […] si detrás de ese nombre no hubiera un proyecto político que lo que pretende es anular nuestra región. Lo vi claro gracias a un libro de Fuster [*Qüestió de noms*] que recomiendo encarecidamente a los que, como yo, creyeron que el término país valenciano era totalmente inofensivo. […] Quizá, como dice Fuster, yo pertenezca a esos puristas que prefieren hablar en nombre de la historia y, si quiere, de las añoranzas personales. Todo, antes que secundar

se expresó José Luis Manglano, quien señaló la existencia de "una raíz y un vínculo importante entre la denominación *País Valencià* y la idea imperialista de los *Països Catalans",* lo que en su opinión explicaría el rechazo político[12]. El blaverismo optó entonces por reivindicar la denominación *Reino de Valencia,* que consideraba legítima por su raigambre histórica y ajena a las connotaciones catalanistas o de izquierdas asociadas a *País Valenciano.*

Otro de los símbolos en disputa fue la bandera. Aunque la cuatribarrada con escudo —vinculado al rey Pere el Cerimoniós— había sido asumida como representativa del autogobierno preautonómico, el blaverismo exigió la incorporación de una franja azul junto al asta, asociada históricamente a la ciudad de Valencia. Esta modificación, defendida como una reafirmación de la singularidad valenciana frente a Cataluña, se convirtió rápidamente en el principal emblema del movimiento. Como ha explicado Vicent Flor, la estrategia consistía en "hacer creer que una era «la nuestra» y la otra «extranjera»": transformar la cuatribarrada —presente en la heráldica del antiguo Reino de Valencia— en un símbolo ajeno, y convertir la franja azul en el referente identitario por excelencia[13].

También la cuestión lingüística fue terreno de confrontación. Para el blaverismo, el uso del término "catalán" representaba una cesión intolerable. La consigna "*Llengua valenciana, mai catalana*" condensaba esa oposición, que combinaba el rechazo al nombre con la afirmación de que el valenciano constituye una lengua distinta e independiente. Esta posición, conocida como "secesionismo lingüístico", convirtió la cuestión nominal en trinchera

---

una muy hábil e inteligente maniobra para borrar a nuestra Valencia del mapa e integrarla en esa Gran Cataluña, que algunos parecen desear". María Consuelo Reyna, "Adiós al País Valenciano", *Las Provincias*, 24-5-1980.

12 Aunque sus palabras fueron pronunciadas años después de los acontecimientos, en un coloquio sobre el proceso autonómico valenciano, Manglano ofreció una interpretación retrospectiva de las razones del rechazo a esa denominación: "¿Por qué se produjo el rechazo al término *País Valenciano*? Lo tengo que decir con claridad, porque detrás de ese nombre aparecían los llamados *Països Catalans*. No quiero decir que todos los que defendían este término estuvieran de acuerdo con lo que significaban los *Països Catalans*, pero sí existía una raíz y un vínculo importante entre la denominación de *País Valencià* y la idea imperialista de los *Països Catalans*. Esa ambición que perseguía la unión política, lingüística y cultural de los territorios, según sus mentores, de habla catalana, fue la causa del rechazo rotundo al término *País Valenciano*". *Vid*. GARRIDO MAYOL, V., MARTÍN CUBAS, J. y SOLER SÁNCHEZ, M. *El nacimiento del Estatuto Valenciano*, Fundación Manuel Broseta, Valencia, 2001, p. 244.

13 FLOR, V. *Noves glòries a Espanya*…, *op. cit.*, p. 298.

simbólica y en marcador identitario clave, desde el que se negaba cualquier afinidad cultural con el resto del ámbito catalanohablante[14].

III.2. El Estatuto de 1982 y la tríada simbólica: denominación, bandera y lengua

La redacción del Estatuto de Autonomía valenciano supuso un intento de resolver, entre otras, las controvertidas cuestiones identitarias a las que acaba de hacerse referencia: la denominación del territorio, la bandera y la lengua[15]. Estos tres elementos concentraron buena parte de las fricciones simbólicas del proceso autonómico y su tratamiento exigió acuerdos complejos entre las principales fuerzas políticas. En abril de 1981 se constituyó una comisión redactora integrada por representantes de UCD, PSPV-PSOE y PCPV, que concluyó sus trabajos a final de mes. Reunidos en Benicàssim, sus miembros elaboraron un anteproyecto consensuado que abordaba los principales puntos conflictivos. El texto, posteriormente presentado ante la Mesa del Plenario de Parlamentarios Valencianos, reflejaba un compromiso entre las tres formaciones. En él se adoptaba la denominación País Valenciano, se aceptaba la inclusión de la franja azul en la bandera —"la bandera del País Valenciano está compuesta por cuatro barras rojas sobre fondo amarillo, con franja azul junto al asta sobre la que se sitúa el escudo del Consell", recogía el articulado— y se establecía la cooficialidad del valenciano, sin pronunciarse expresamente sobre su relación con el catalán —"las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma son el valenciano y el castellano", se afirmaba—.

El Plenario dio su visto bueno al texto en la reunión celebrada en Peñíscola el 19 de junio de 1981, aunque no sin objeciones. La dirección de

14 *Ibid*. pp. 306-308.

15 Sin perjuicio de que en estas páginas el análisis se centre en la tramitación estatutaria que desembocó en el texto finalmente aprobado, conviene recordar que en la etapa de la Transición se elaboraron diversos anteproyectos de estatuto de autonomía que presentan un indudable interés desde el punto de vista identitario. Entre ellos figuran los textos preconstitucionales —el *Estatut d'Elx* (1975) y el del *Consell* (1976)—, así como propuestas posteriores como el *Estatut de Morella* (1978) y otros borradores impulsados tanto por fuerzas parlamentarias (PSPV-PSOE, UCD, PCPV y AP) como extraparlamentarias (PSAN, MCPV, URV, entre otros). Todos ellos están recogidos en AGUILÓ LÚCIA, L., *Els Avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, Corts Valencianes, Valencia, 1992.

UCD —especialmente por impulso de Fernando Abril Martorell, para quien la denominación Reino de Valencia resultaba irrenunciable— promovió la incorporación de diversas enmiendas, alegando que sus representantes en la comisión redactora habían firmado el anteproyecto a título personal. A pesar de las tensiones, el texto fue finalmente ratificado y remitido, con las enmiendas anexas, a las Cortes Generales.

Durante su tramitación parlamentaria en Madrid se quebró el consenso alcanzado en el ámbito valenciano. En fase de comisión, prosperó una enmienda presentada por Coalición Democrática que proponía sustituir la denominación País Valenciano por Reino de Valencia. Sin embargo, esta modificación fue rechazada por el pleno del Congreso en la sesión del 9 de marzo de 1982 al no alcanzar la mayoría requerida (151 votos a favor, 161 en contra y 9 abstenciones), lo que provocó la paralización del proceso y la devolución del texto a la comisión constitucional.

En su revisión, el dictamen de la segunda ponencia propuso la denominación Comunidad Valenciana. Se trataba de una solución de compromiso, sin identificación explícita con ninguno de los bloques enfrentados, que permitió desbloquear la tramitación parlamentaria y reanudar el proceso. Para reforzar su legitimidad, se incorporó un preámbulo transaccional que vinculaba la tradición histórica del Reino de Valencia con la concepción moderna de País Valenciano, en un intento de integrar ambas sensibilidades. Aunque la propuesta obtuvo el respaldo necesario, no logró despertar entusiasmo en ninguno de los sectores políticos ni sociales[16]. Vicente Ruiz Monrabal, diputado de UCD durante aquella legislatura, expresó años después su preferencia por “País Valencià” o “Regne de València” frente al “nombre ambiguo e insulso” finalmente adoptado[17]. También Emilio Attard, presidente de

16 Manuel Martínez Sospedra consideró que la denominación “Comunidad Valenciana” no cumplía con el mandato establecido en el artículo 147.2.a) de la Constitución, según el cual la denominación de una comunidad autónoma debe ser la que “mejor corresponda a su identidad histórica”. A su juicio, denominaciones como Reino de Valencia o País Valenciano podrían haber tenido encaje constitucional desde esa perspectiva, pero no así Comunidad Valenciana, a la que calificó como “una denominación de compromiso, adoptada *in extremis*, sin uso social alguno, e inventada nueve meses antes de la aprobación del Estatuto”. En sus palabras, “no parece aventurado afirmar el incumplimiento del mandato constitucional”. MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. “Art. 1.1”, en MARTÍN MATEO, R. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 51-52.

17 RUIZ MONRABAL, V. “El largo camino hacia la autonomía valenciana”, en *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, núm. 41-42, 2003, p. 396.

la comisión constitucional y figura clave en el proceso, aludió con sarcasmo a aquella solución: "No entro a decir si procedía poner *reino*, *país* o la imbecilidad de Comunidad Valenciana, que me inventé yo" [18].

En cuanto a la bandera, el diseño con la franja azul fue mantenido en el texto definitivo, aunque con una redacción distinta respecto al anteproyecto. El artículo 5 del Estatuto aprobado establecía que "la tradicional señera de la Comunidad Valenciana está compuesta por cuatro barras rojas sobre fondo amarillo, coronadas sobre franja azul junto al asta". A diferencia de la fórmula de Benicàssim —que incluía explícitamente el escudo del Consell—, esta versión pretendía conferir al símbolo una supuesta legitimidad histórica. Sin embargo, tal como señaló con perspicacia Manuel Alcaraz, el resultado era paradójico, pues "o bien se interpreta que la Comunidad Valenciana es una entidad jurídicamente nueva y entonces no puede tener una señera «tradicional», sino que sería la bandera a la que se ha optado políticamente, o bien se entiende que la Comunidad Autónoma es sucesora de pasadas realidades en las que se ha demostrado históricamente que la más antigua bandera de los valencianos es la cuatribarrada sin franja azul" [19].

También el tratamiento de la lengua optó por mantener el equilibrio alcanzado en Benicàssim, aunque con una ligera variación terminológica. El artículo 7 del Estatuto tal como quedó aprobado establecía que "los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma son el valenciano y el castellano", frente al uso del término "lenguas oficiales" empleado en el anteproyecto. Una diferencia que, si bien puede parecer menor, no es irrelevante. Según el citado Alcaraz, "por una cuestión más del consenso no se habla de valenciano —ni nombrar al catalán— ni tampoco de lengua valenciana; la ambigua denominación de «idioma valenciano» admite tantas interpretaciones como posiciones políticas —no científicas— preexistentes hayan" [20].

En cualquier caso, la percepción de que el acuerdo político alcanzado en el ámbito autonómico fue alterado durante su tramitación en Madrid quedó firmemente instalada en la memoria política valenciana. Realmente, más que un golpe de mano desde las instituciones centrales —como sí lo había sido el veto al procedimiento del artículo 151 CE—, lo ocurrido representó

18 *El Temps*, 14-10-1991, pp. 32-33.

19 ALCARAZ RAMOS, M. *Cuestión nacional y autonomía valenciana*, Instituto Juan Gil-Albert / Diputación Provincial de Alicante, Alicante, 1985, pp. 205-206.

20 *Ibid.*, p. 208.

una prolongación, ahora en las Cortes Generales, de la pugna simbólica que ya había marcado la etapa preautonómica. En un contexto de descomposición interna de UCD, varios de sus dirigentes se desentendieron de los compromisos asumidos en Benicàssim, y con la aquiescencia del PSOE lograron revertir, en buena parte, lo acordado en Peñíscola. Años más tarde, el diputado Vicente Ruiz Monrabal lamentaría que la dificultad de las fuerzas valencianas para alcanzar un acuerdo proyectó una imagen de división y debilidad que él mismo consideraba "negativa y vergonzante"[21].

A modo de balance, podría decirse que el Estatuto de 1982 consagró —en palabras de Vicent Flor— "la dominación simbólica del blaverismo"[22]. En efecto, como señala este autor, el texto aprobado en Madrid incorporó la señera con franja azul, que se había convertido en emblema identitario del blaverismo; eliminó la oficialidad de la denominación País Valenciano, apartada progresivamente del ámbito público desde entonces; y evitó cualquier mención a la unidad de la lengua catalana, estableciendo el uso exclusivo del término valenciano, lo que Adolf Beltran calificó críticamente de "ambigüedad lingüística"[23]. De modo que, exceptuando la no adopción del nombre Reino de Valencia, puede afirmarse que la victoria simbólica del blaverismo fue prácticamente total. Reflejando esa percepción, en un cartel satírico de la época obra de José Gutiérrez se aludía irónicamente a la "autonomia blavosa", en evidente crítica a las concesiones simbólicas del nuevo marco estatutario[24].

III.3. La reforma estatutaria de 2006: entre la reafirmación identitaria y el giro historicista

III.3.1. Estabilidad simbólica y matices identitarios

La reforma del estatuto de autonomía operada en 2006 consolidó, sin alteraciones sustanciales, el régimen simbólico fijado en 1982. Denominación,

21 RUIZ MONRABAL, V. "El largo camino…", *op. cit.*, p. 418.

22 FLOR, V. *Noves glòries a Espanya…*, *op. cit.*, pp. 294-295.

23 BELTRAN, A. *Un país posible (Identitat valenciana i modernització)*, L'Eixam, Valencia, 1994, p. 50.

24 El cartel satírico al que se hace referencia, obra de José Gutiérrez, puede verse en la imagen 32 (p. 42), incluida en SEVILLANO CALERO, F. y FERNÁNDEZ PÉREZ, N. (coords.), *Nosaltres. 30 anys de l'Estatut d'Autonomia*, Universidad de Alicante / Universitat d'Alacant, Museo de la Universidad de Alicante (MUA), Alicante, 2012.

bandera y lengua —los tres elementos que concentraron las mayores fricciones durante la Transición— quedaron preservados por acuerdo entre las principales fuerzas políticas, decididas a evitar una reedición de los conflictos identitarios del pasado. Como ha señalado Joaquín Martín Cubas, el recuerdo de la Batalla de Valencia, junto con la coexistencia de modelos identitarios diversos, continuó marcando el terreno político valenciano[25]. Como novedad, se incorporó la referencia a la Acadèmia Valenciana de la Llengua, ya constituida por ley en 1998, como institución normativa del valenciano, dotando a la cuestión lingüística de un marco técnico y académico con reconocimiento estatutario. El consenso, sin embargo, quedó limitado a los dos partidos mayoritarios —PP y PSPV-PSOE—, dejando fuera del acuerdo a Esquerra Unida-Els Verds —único grupo parlamentario que votó en contra— y a otras fuerzas extraparlamentarias pero significativas como el Bloc Nacionalista Valencià. Aunque las discrepancias sobre la cuestión lingüística fueron relevantes, el rechazo se debió también a desacuerdos en otros ámbitos clave, como la financiación autonómica, el sistema electoral o el alcance general del autogobierno.

Más allá del mantenimiento del núcleo simbólico pactado en 1982, la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006 introdujo nuevos elementos de marcado carácter identitario, en sintonía con el giro historicista que caracterizó a varios de los llamados "estatutos de segunda generación"[26]. Uno de los cambios más significativos fue la definición explícita de la comunidad autónoma como "nacionalidad histórica" en el nuevo texto. Aunque el Estatuto de 1982 ya empleaba el término "nacionalidad", lo hacía de manera poco decidida[27]; la nueva formulación reforzó simbólicamente esa condición, aunque sin derivar en efectos jurídicos sustantivos. En este sentido, resultó especialmente significativa la supresión, durante la tramitación en las Cortes Generales, de la referencia a la disposición adicional 1.ª de la Constitución, que se había introducido inicialmente en la disposición transitoria tercera del texto estatutario. En paralelo a ello, las menciones al derecho foral que figuraban en la redacción original fueron reconducidas explícitamente al ámbito del derecho civil. De

25 MARTÍN CUBAS, J. "La polémica identidad de los valencianos…", *op. cit.*, pp. 27-32.

26 *Vid.*, al respecto, TUDELA ARANDA, J. "La disposición adicional primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La historia como legitimación de la autonomía", en *Revista de Administración Pública*, núm. 173, 2007, pp. 143-181

27 Alfons Cucó señaló que dicho reconocimiento se realizó "d'una manera tímida, indirecta i un tant vergonyant" [de forma tímida, indirecta y con cierta vergüenza]. *Vid*. CUCÓ, A. *Roig i blau. La transició democràtica valenciana*, Tàndem, Valencia, 2002, pp. 310-311.

este modo, se dejó claro que no se pretendía establecer una conexión con la noción de "derechos históricos" consagrada en la citada disposición adicional 1.ª, reservada —según interpretación consolidada del Tribunal Constitucional y de la doctrina mayoritaria— a los territorios forales vascos y navarro[28].

Junto a este reconocimiento simbólico, se introdujeron otros gestos identitarios, como la oficialización en valenciano del nombre de la comunidad —que pasó a denominarse *Comunitat Valenciana*— y de las principales instituciones autonómicas, o la mención del Monasterio de Santa María de la Valldigna como "símbolo de la grandeza del Pueblo Valenciano reconocido como Nacionalidad Histórica". Estos elementos pueden interpretarse como una afirmación cultural de perfil esencialmente regionalista, sin implicaciones competenciales ni incidencia en el modelo territorial del Estado, con la excepción del derecho civil, único ámbito con consecuencias materiales de mayor calado y al que nos referiremos por separado en el epígrafe siguiente. Y es que, como ha señalado Manuel Martínez Sospedra, "a diferencia de los dos presidentes populares que le precedieron, el presidente Camps tenía una visión identitaria de la Comunidad Valenciana, en buena medida tributaria del «nacionalismo tricolor» del período anterior a 1999, muy marcada por el romanticismo político y empeñada en tender un puente entre la autonomía del siglo XXI y una cierta visión idealizada del régimen foral, del Antiguo Reino suprimido en 1707"[29].

Por su parte, Andrés Boix ha señalado que el proceso valenciano de reforma estuvo atravesado por una tensión estructural: por un lado, la voluntad de no "quedarse atrás" respecto a otras reformas, en particular la catalana que se negociaba paralelamente; por otro, el propósito declarado de presentar la reforma valenciana como un "modelo" de lealtad institucional, plenamente encuadrado en el marco constitucional. Esta contradicción cristalizó en la inclusión de la llamada "cláusula Camps", una disposición final que, sin operatividad jurídica real, expresaba el deseo político de mantener el ritmo de otras reformas. A juicio de Boix, el resultado fue una reforma "sucursalista

28 *Vid.*, al respecto, PALAO GIL, J. "Disposición Transitoria Tercera", en GARRIDO MAYOL, V. (dir.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 2443-2456; y LAPORTA F. J. y SAIZ ARNAIZ, A. *Los derechos históricos en la Constitución*, CEPC, Madrid, 2006, pp. 129-131.

29 MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. "El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana", en MARTÍN CUBAS, J., GARRIDO MAYOL, V. y ROIG BERENGUER, R. *Política y Gobierno en la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 57.

y poco ambiciosa", caracterizada por un "incremento más retórico que real del autogobierno"[30]. Más que una inflexión rupturista, se trató, en definitiva, de una reafirmación identitaria moderada.

III.3.2. El derecho civil foral valenciano: símbolo, competencia y conflicto

La reforma estatutaria de 2006 introdujo un giro significativo en la configuración de la competencia autonómica en materia de derecho civil, al vincularla con la tradición jurídica del antiguo Reino de Valencia mediante la pretensión expresa de recuperar y actualizar su derecho civil foral. Esta reformulación —articulada, esencialmente, a través del nuevo artículo 49.1.2ª y de la disposición transitoria tercera del Estatuto— supuso un replanteamiento profundo del título competencial inicialmente establecido en 1982 (art. 31.2), cuya virtualidad había sido severamente limitada por la STC 121/1992. En efecto, esta sentencia redujo la competencia autonómica a un marco muy estrecho, circunscrito a la codificación de costumbres consuetudinarias aún vigentes al aprobarse la Constitución, lo que se ha denominado "vía agro-consuetudinaria"[31].

Frente a esa interpretación restrictiva, la nueva redacción estatutaria apostó por dotar a la competencia de mayor densidad normativa, apoyándose en la historia jurídica valenciana como base de legitimación. Esta orientación se inscribía en una estrategia más amplia de reafirmación identitaria que —como se ha visto— marcó el conjunto de la reforma, reflejada tanto en el reconocimiento de la Comunitat Valenciana como "nacionalidad histórica" como en otros gestos simbólicos de tono claramente regionalista. El derecho civil constituyó, en todo caso, el único ámbito en que dicha reafirmación se tradujo en consecuencias jurídicas sustantivas.

---

30 BOIX PALOP, A. "Cuarenta años de autogobierno valenciano: un intento de evaluación desde un prisma jurídico", en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 63, 2018, pp. 78-79.

31 Una versión más desarrollada de este episodio puede encontrarse en: DURBÁN MARTÍN, I., *La España asimétrica. Estado autonómico y pluralidad de legislaciones civiles*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, donde se examinan en detalle los casos de las distintas comunidades autónomas: la formulación de su competencia en materia de derecho civil, su desarrollo legislativo y la conflictividad a la que ha dado lugar, con particular atención a sus implicaciones para el equilibrio del modelo territorial.

El despliegue legislativo posterior —materializado en una serie de leyes civiles aprobadas entre 2007 y 2013— fue, no obstante, impugnado por el Estado y anulado en su mayor parte por el Tribunal Constitucional en las SSTC 82/2016, 110/2016 y 192/2016. Estas resoluciones, que retomaban la doctrina de 1992, ignoraron el nuevo marco estatutario y revalidaron una interpretación reduccionista del artículo 149.1.8ª CE, restringiendo la competencia autonómica valenciana a la formalización legal de prácticas consuetudinarias vigentes en el territorio. De este modo, el TC dejó sin efecto la nueva arquitectura competencial diseñada en 2006, bloqueando de facto el ejercicio legislativo que pretendía desarrollar el derecho civil foral.

Ante este escenario, Les Corts aprobaron en 2018 una propuesta de reforma constitucional orientada a modificar la disposición adicional segunda de la Constitución, con el fin de reconocer expresamente la posibilidad de recuperar y actualizar el derecho civil histórico en aquellas comunidades que hubieran contado con él. Aunque reactivada en 2020, la iniciativa permanece desde entonces pendiente de tramitación efectiva en el Congreso. En suma, la experiencia valenciana en torno al derecho civil foral evidencia los límites del reconocimiento identitario cuando se proyecta sobre el terreno competencial. El caso ilustra, asimismo, las tensiones estructurales entre las aspiraciones autonómicas de autoafirmación histórica y la lectura recentralizadora que el Tribunal Constitucional viene sostenido en materia de distribución competencial.

IV. Sentimientos de pertenencia y horizonte político

Comprender la complejidad identitaria valenciana requiere algo más que repasar acontecimientos históricos o analizar los discursos elaborados desde las élites y su proyección —o ausencia de ella— en el ámbito institucional o normativo. Supone también observar cómo la sociedad valenciana percibe su propia identidad y cómo entiende su encaje en el modelo territorial español. Esta perspectiva ha sido atendida de forma sistemática por la sociología y la ciencia política[32], principalmente a través del análisis de encuestas

32 Véanse, entre otros, trabajos de los últimos años como los de VIZCAÍNO ESTEVAN A. y GARCÍA RIVERO, C. “La cultura política de la sociedad valenciana”, en MARTÍN CUBAS, J., GARRIDO MAYOL, V. y ROIG BERENGUER, R. *Política y Gobierno en la Comunitat*

de opinión promovidas tanto por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) como por la Generalitat Valenciana. En este tipo de estudios suelen ocupar un lugar central variables como el sentimiento de pertenencia nacional, el orgullo vinculado a distintas escalas territoriales, las opiniones sobre la organización del Estado y la percepción de la denominación que mejor se ajusta para identificar el propio territorio. Si bien las tendencias asociadas a la mayoría de estos indicadores han mostrado una notable estabilidad a lo largo del tiempo, a continuación se presentan algunos datos recientes y representativos que permiten ilustrar los patrones predominantes.

Comenzando por el sentimiento identitario, este se ha medido habitualmente mediante una tipología desarrollada por Juan J. Linz, que distingue cinco categorías según el grado de identificación con España y con la comunidad autónoma de referencia: sólo español, más español que de la comunidad autónoma, tan de la comunidad autónoma como español, más de la comunidad autónoma que español y sólo de la comunidad autónoma. En el caso valenciano, los datos del CIS muestran de forma sostenida la preeminencia de la opción dual. En el Estudio 3409 (2023), un 57 % de los encuestados declaraba sentirse "tan español/a como valenciano/a", una opción que ya había encabezado las preferencias en estudios anteriores: 64,3 % en el Estudio 3273 (2020), 65,8 % en el Estudio 3248 (2019), 59,2 % en el Estudio 3231 (2018) o 54,2 % en el Estudio 3199 (2017), entre otros muchos registros que apuntan en la misma dirección. Los datos de la Generalitat Valenciana confirman esta tendencia. En el *Estudio sociológico y de opinión pública de la Comunitat Valenciana* de diciembre de 2023, un 60,9 % de los entrevistados afirmó sentirse "tan valenciano/a como español/a", cifra muy próxima a las registradas en barómetros anteriores: 66,8 % en marzo de 2023 y 63,1 % en octubre de 2022, por señalar dos datos recientes. Se trata, en definitiva, de una pauta ampliamente consolidada en el territorio.

Más allá de esta tendencia mayoritaria, resulta también relevante considerar los porcentajes de quienes se definen únicamente como españoles o más españoles que valencianos. Aunque no constituyen las categorías dominantes, mantienen una presencia significativa en los estudios de opinión.

Valenciana, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 271-289; o BARBERÀ ARESTÉ, O. "La cultura política dels valencians: pautes de canvi i continuïtat", en AA.VV. *Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje al profesor Lluís Aguiló i Lúcia*, Corts Valencianes, Valencia, 2019, pp. 35-47, que a su vez se apoyan en una bibliografía precedente de indudable interés.

En el Estudio 3480 (2024) del CIS, un 25,6 % de los encuestados declaró sentirse "únicamente español" y un 12,7 % "más español/a que valenciano/a"; ambas opciones sumaban así más del 38 % del total, lo que pone de manifiesto una identificación estatal de notable implantación. Esta prevalencia se acentúa si se contrasta con la baja proporción de quienes manifiestan una identificación más intensa con la comunidad autónoma. En el mismo estudio, apenas un 9,1 % se situaba en la categoría "más valenciano/a que español/a" y sólo un 1,9 % afirmaba sentirse exclusivamente valenciano/a. Los datos que se ofrecen desde la comunidad autónoma reflejan una distribución similar. En el mencionado estudio de la Generalitat Valenciana de diciembre de 2023, un 16,1 % de los encuestados se identificaba únicamente como español y un 8,3 % como más español que valenciano, lo que suma un 24,4 % para las opciones de corte estatalista. En cambio, las opciones que expresan una identificación predominantemente valenciana —"más valenciano/a que español/a" o "sólo valenciano/a"— no contaban con un respaldo significativo: un 6,7 % se definía como más valenciano/a que español/a y un 2,1 % como exclusivamente valenciano/a. En mediciones autonómicas anteriores, estos porcentajes se mantenían en márgenes parecidos. En octubre de 2022, por ejemplo, un 21,2 % del total de los encuestados se inclinaba por formas de identificación con predominio estatal (11,9 % "sólo español" y 9,3 % "más español/a que valenciano/a"), mientras que quienes situaban su adscripción principal en el ámbito valenciano apenas alcanzaban un 8,2 % en conjunto (6,7 % "más valenciano/a que español/a" y 1,5 % "sólo valenciano/a").

La desagregación de los datos por provincias permite matizar el panorama general. Según el Estudio 3253 del CIS (2019), el sentimiento dual se manifiesta con más intensidad en la provincia de Valencia, donde alcanzaba el 68 %, frente al 50,8 % en Castellón y el 56,3 % en Alicante. En estas dos últimas provincias, aunque la identidad compartida seguía siendo la más seleccionada, las opciones claramente estatalistas ("únicamente español/a" o "más español/a que valenciano/a") obtenían un respaldo considerablemente superior al registrado en Valencia. En paralelo, las adscripciones de carácter más netamente valenciano ("más valenciano/a que español/a" o "únicamente valenciano/a") eran también menos frecuentes en Castellón y Alicante. Esta pauta se mantiene en los sucesivos barómetros de la Generalitat Valenciana, que muestran con regularidad cómo la identidad dual es claramente mayoritaria en las tres provincias, pero con un grado de implantación más alto en Valencia, y un mayor peso relativo de las posiciones españolis-

tas en Castellón y, sobre todo, en Alicante. Aunque con ligeras oscilaciones entre años, esta distribución territorial se reproduce con notable estabilidad a lo largo del tiempo.

La identidad dual también se manifiesta en los indicadores afectivos vinculados al orgullo de pertenencia territorial. En el Estudio 3409 (2023) del CIS, se formularon dos preguntas diferenciadas: una relativa al orgullo de ser español y otra sobre el orgullo de pertenencia a la comunidad autónoma. En la primera, un 85,6 % de los valencianos declaró sentirse muy o bastante orgulloso de ser español; en la segunda, un 78,8 % manifestó el mismo nivel de orgullo respecto a su comunidad autónoma. Aunque ambas cifras son elevadas, la diferencia apunta a una leve primacía del marco nacional como referente emocional dominante.

En relación con las opiniones sobre la organización territorial del Estado, los datos disponibles muestran un panorama estable, con una clara preferencia por el mantenimiento del modelo autonómico actual. En las encuestas del CIS que incluyen una pregunta cerrada sobre la estructura territorial preferida para España, la opción más respaldada ha sido de forma sostenida "un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad". En el Estudio 3240 (2019), esta fórmula concentró un 49,2 % de los apoyos, y aunque en mediciones más recientes, como el Estudio 3480 (2024), su respaldo descendió hasta el 23,7 %, sigue figurando entre las opciones más seleccionadas. Esta misma tendencia se confirma en el barómetro de la Generalitat Valenciana de marzo de 2023, donde un 64,5 % de los encuestados expresó su preferencia por conservar el sistema autonómico vigente.

Por detrás de esa mayoría, se sitúan opciones de signo recentralizador, con una implantación significativa. En el Estudio 3480 (2024) del CIS, un 17,6 % apostaba por un modelo de Estado sin autonomías, mientras que un 24 % prefería un recorte del nivel de autogobierno. Esta última opción ya había alcanzado un 24,4 % en el Estudio 3409 (2023), lo que sugiere cierta consolidación de esa postura. En el barómetro autonómico mencionado de marzo de 2023, estas opciones también estaban presentes, aunque en menor grado: un 10,4 % de los encuestados se inclinó por reducir competencias y un 8,3 % abogó directamente por suprimir el sistema autonómico.

Por el contrario, las alternativas que abogan por un mayor grado de descentralización muestran una implantación mucho más reducida. En el Estudio 3273 (2020) del CIS, un 10,8 % de los encuestados defendía un mo-

delo territorial en el que las comunidades autónomas tuvieran más autonomía que en la actualidad, mientras que sólo un 4,4 % se mostraba a favor de que pudieran convertirse en estados independientes. En el barómetro de la Generalitat Valenciana de marzo de 2023, estas opciones también aparecen en niveles muy bajos: un 11,6 % se inclinaba por ampliar el autogobierno y apenas un 1,5 % defendía la posibilidad de independencia.

En coherencia con este marco identitario, las encuestas también han reflejado una preferencia muy clara en cuanto a la denominación que los valencianos utilizan para referirse a su comunidad autónoma. Estudios del CIS —como, por ejemplo, los números 2591 y 2610, ambos de 2005— han mostrado de forma reiterada que la opción "región" es ampliamente mayoritaria, superando en todos los casos el 80 % de las respuestas. Por el contrario, el término "nación" apenas ha alcanzado niveles de apoyo relevantes y, de hecho, nunca ha superado el 10 %.

Todos estos datos, la mayoría de ellos sostenidos en el tiempo, han sido objeto de análisis por parte de distintos autores, que tienden a coincidir en una serie de líneas interpretativas generales sobre el panorama identitario que dibujan las encuestas en el contexto valenciano[33]. En conjunto, estos análisis apuntan a un modelo bien asentado, caracterizado por la hegemonía de la identidad dual y por un predominio claro de las adscripciones de signo españolista frente a las de orientación subestatal. La configuración identitaria valenciana se asemeja más a la de aquellos territorios donde predomina una cultura política de adscripción estatal —como Madrid, Castilla-

33 Véanse, entre otros, los trabajos de GARCÍA FERRANDO, M., LÓPEZ-ARANGUREN, E. y BELTRÁN, M. *La conciencia nacional y regional en la España de las autonomías*, CIS, Madrid, 1994, pp. 11-33; HERRANZ DE RAFAEL, G. "Estructura social e identificación nacionalista en la España de los noventa", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79, 1996, pp. 9-35; COLLER, X. y CASTELLÓ R. "Las bases sociales de la identidad dual: el caso valenciano", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 88, 1999, pp. 155-183; GARCÍA FERRANDO, M. y ARIÑO VILLARROYA, A. "Els valors dels valencians", en NINYOLES i MONTLLOR, R. L. (ed.), *La societat valenciana: estructura social i institucional*, Valencia, Bromera, 2000, pp. 317-329; GARCÍA FERRANDO, M. y ARIÑO VILLARROYA, A. *Postmodernidad y autonomía, los valores de los valencianos, 2000*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 257-292; MARTÍN CUBAS, J. "La polémica identidad de los valencianos…", *op. cit.*, pp. 13-17; FLOR, V. "El regionalisme anticatalanista i la construcción de la identitat valenciana autonòmica", en *Quaderns de Ciències Socials*, núm. 5, 2011, pp. 18-20; y COLLER, X. "La nación española en Valencia", en MORALES MOYA, A., FUSI AIZPURÚA J. P. y DE BLAS GUERRERO, A. (dirs.) *Historia de la nación y del nacionalismo español*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2013, pp. 1013-1028.

La Mancha o Murcia— que a la de comunidades como Cataluña o el País Vasco, donde la identidad subestatal cobra mayor peso. Lo significativo es que esta configuración contradice las previsiones formuladas por buena parte de las teorías sobre nacionalismo e identidades colectivas —en particular, las de corte neoinstitucionalista—, que anticipaban que procesos de descentralización política como el español tenderían a reforzar las identificaciones periféricas, especialmente en contextos con lengua propia y ciertos rasgos culturales diferenciadores. En lugar de consolidar una identidad regional alternativa, en el ámbito valenciano se ha afianzado una forma de identificación compartida en la que la pertenencia a España conserva una centralidad estructural. Esta pauta, confirmada con notable regularidad en las encuestas de las últimas décadas, revela una dinámica identitaria singular, marcada por una inclinación sostenida hacia el marco nacional, una aceptación generalizada del modelo autonómico y una limitada propensión a reivindicaciones de mayor autogobierno.

El análisis de las actitudes identitarias en la Comunitat Valenciana permite establecer una conexión clara entre los sentimientos mayoritarios de pertenencia y la configuración del sistema político autonómico. La hegemonía de la identidad compartida —tan española como valenciana—, junto con el predominio de las adscripciones de signo estatal, ayuda a explicar la inexistencia de un nacionalismo valenciano con respaldo electoral significativo. Del mismo modo, el regionalismo que ha logrado cierto recorrido político no se presenta como una alternativa nacionalista valenciana, sino como una expresión periférica del españolismo. En este contexto, no resulta sorprendente que el sistema de partidos valenciano haya sido descrito con frecuencia como un subsistema del sistema estatal, reproduciendo muchas de sus dinámicas estructurales[34].

Esta interpretación ya fue formulada con agudeza en los años noventa por Francesc de P. Burguera, quien, a partir de datos de encuestas del CIS, señalaba que una abrumadora mayoría de los valencianos se identificaba como exclusivamente españoles, más españoles que valencianos o tan españoles como valencianos, mientras que quienes se definían como solo valencianos o más valencianos que españoles representaban una minoría muy reducida. Para Burguera, con este panorama sociológico, resultaba

34 ROIG, R. “Partidos y sistema de partidos valenciano”, en MARTÍN CUBAS, J., GARRIDO MAYOL, V. y ROIG BERENGUER, R. *Política y Gobierno en la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 325.

ilusorio pensar que pudiera consolidarse una propuesta de afirmación nacional propia en el ámbito valenciano. La ciudadanía, sostenía con ironía, no mostraba necesidad alguna de revisar su identidad nacional ni parecía especialmente receptiva a una "nueva pedagogía" que pretendiera catalizar ese cambio[35].

Ahora bien, esta estabilidad identitaria no debe interpretarse como un signo de uniformidad o ausencia de complejidad cultural. Como ha apuntado Adolf Beltran en una reflexión más reciente, la sociedad valenciana, aunque a menudo difícil de interpretar, no carece de dinamismo ni de singularidad:

> "La valenciana no és una societat perduda en el marasme, per més que resulte sovint complicada i aspra. Al contrari, és una societat plena de singularitats"[36].
>
> [La valenciana no es una sociedad perdida en el marasmo, por más que resulte a menudo complicada y áspera. Al contrario, es una sociedad llena de singularidades.]

En este contexto, la especificidad valenciana no se articula como una alternativa nacional frente al Estado, sino que encuentra su cauce en el marco autonómico, entendido por la mayoría de la ciudadanía como un instrumento adecuado para el autogobierno. Lo que emerge es un espacio identitario matizado, en el que el vínculo emocional con España convive con formas de expresión cultural propias, sin que ello haya dado lugar, hasta el momento, a proyectos políticos de naturaleza subestatal con capacidad real de arraigo.

V. Bibliografía

AGUILÓ LÚCIA, L., *Els Avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, Corts Valencianes, Valencia, 1992.

ALCARAZ RAMOS, M. *Cuestión nacional y autonomía valenciana*, Instituto Juan Gil-Albert / Diputación Provincial de Alicante, Alicante, 1985.

35 BURGUERA, F. de P. *És més senzill encara…*, *op. cit.*, p. 255.

36 BELTRAN, A. *Els temps moderns. Societat valenciana i cultura de masses al segle XX*, Tàndem, Valencia, 2002, p. 221.

ÁLVAREZ JUNCO, J. "La nación posimperial. España y su laberinto identitario", en *Historia Mexicana*, vol. LIII, núm. 2 (2003), pp. 447-468

ARCHILÉS CARDONA, F. "La identitat valenciana a l'època contemporània: una perspectiva històrica", en FLOR, V. (ed.) *Nació i identitats. Pensar el País Valencià*, Editorial Afers, Catarroja, 2013, pp. 21-44.

— *Una singularitat amarga. Joan Fuster i el relat de la identitat valenciana*, Editorial Afers, Catarroja, 2012.

BARBERÀ ARESTÉ, O. "La cultura política dels valencians: pautes de canvi i continuïtat", en AA.VV. *Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje al profesor Lluís Aguiló i Lúcia*, Corts Valencianes, Valencia, 2019, pp. 35-47.

BELTRAN, A. *Els temps moderns. Societat valenciana i cultura de masses al segle XX*, Tàndem, Valencia, 2002.

— *Un país posible (Identitat valenciana i modernització)*, L'Eixam, Valencia, 1994.

BODOQUE, A. "Les elits polítiques i la qüestió valenciana", en FLOR, V. (ed.) *Nació i identitats. Pensar el País Valencià*, Editorial Afers, Catarroja, 2013, pp. 73-96.

— Partits i conformació d'elits polítiques autonòmiques. Transició política i partits polítics al País Valencià, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working Papers núm. 183, Barcelona, 2000.

BOIX PALOP, A. "Cuarenta años de autogobierno valenciano: un intento de evaluación desde un prisma jurídico", en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 63, 2018, pp. 72-101.

BURGUERA, F. de P. *És més senzill encara: digueu-li Espanya*, Editorial Tres i Quatre, Valencia, 1991.

CATALÀ OLTRA, L. *Fonaments de la identitat territorial amb especial atenció a la identitat nacional. El cas valencià: discursos polítics sobre la identitat valenciana entre els militants de base del Bloc, EUPV i PSPV-PSOE*, tesis doctoral dirigida por Andrés Piqueras Infante y Clemente Penalva Verdú, Universidad de Alicante, 2012.

CASTELLÓ COGOLLOS, R. "La definición nacional de la realitat al País Valencià", en FLOR, V. (ed.) *Nació i identitats. Pensar el País Valencià*, Editorial Afers, Catarroja, 2013, pp. 45-71.

CERVERA SÁNCHEZ, A. M. *Las Provincias y María Consuelo Reyna. Liderazgo y poder en tiempos de cambio (1966-1982)*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2020.

COLLER, X. "La nación española en Valencia", en MORALES MOYA, A., FUSI AIZPURÚA J. P. y DE BLAS GUERRERO, A. (dirs.) *Historia de la nación y del nacionalismo español*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2013, pp. 1013-1028.

COLLER, X. y CASTELLÓ R. "Las bases sociales de la identidad dual: el caso valenciano", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 88, 1999, pp. 155-183.

CUCÓ, A. *Roig i blau. La transició democràtica valenciana*, Tàndem, Valencia, 2002.

DURBÁN MARTÍN, I., *La España asimétrica. Estado autonómico y pluralidad de legislaciones civiles*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

FLOR, V. *Noves glòries a Espanya. Anticatalanisme i identitat valenciana*, Editorial Afers, Catarroja, 2011.

— "El regionalisme anticatalanista i la construcción de la identitat valenciana autonòmica", en *Quaderns de Ciències Socials*, núm. 5, 2011, pp. 5-50.

FUSTER, J. *Nosaltres, els valencians*, Edicions 62, Barcelona, 1977 [1962].

GARCÍA FERRANDO, M., LÓPEZ-ARANGUREN, E. y BELTRÁN, M. *La conciencia nacional y regional en la España de las autonomías*, CIS, Madrid, 1994.

GARCÍA FERRANDO, M. y ARIÑO VILLARROYA, A. “Els valors dels valencians”, en NINYOLES i MONTLLOR, R. L. (ed.), *La societat valenciana: estructura social i institucional*, Valencia, Bromera, 2000, pp. 317-329.

GARCÍA FERRANDO, M. y ARIÑO VILLARROYA, A. *Postmodernidad y autonomía, los valores de los valencianos, 2000*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

GARRIDO MAYOL, V., MARTÍN CUBAS, J. y SOLER SÁNCHEZ, M. *El nacimiento del Estatuto Valenciano*, Fundación Manuel Broseta, Valencia, 2001, p. 244.

HERRANZ DE RAFAEL, G. “Estructura social e identificación nacionalista en la España de los noventa”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79, 1996, pp. 9-35.

MARTÍN CUBAS, J. “La polémica identidad de los valencianos: a propósito de las reformas de los Estatutos de Autonomía”, en *Working Papers. Institut de Ciències Polítiques i Socials*, núm. 258, 2007, pp. 1-46.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. “El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana”, en MARTÍN CUBAS, J., GARRIDO MAYOL, V. y ROIG BERENGUER, R. *Política y Gobierno en la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 55-68.

— “Art. 1.1”, en MARTÍN MATEO, R. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 49-52.

LAPORTA F. J. y SAIZ ARNAIZ, A. *Los derechos históricos en la Constitución*, CEPC, Madrid, 2006.

PALAO GIL, J. “Disposición Transitoria Tercera”, en GARRIDO MAYOL, V. (dir.) *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 2443-2456.

RIBERA, B. *Una historia de violencia. La transición valenciana (1975-1982)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

ROIG, R. “Partidos y sistema de partidos valenciano”, en MARTÍN CUBAS, J., GARRIDO MAYOL, V. y ROIG BERENGUER, R. *Política y Gobierno en la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 315-328.

RUIZ MONRABAL, V. “El largo camino hacia la autonomía valenciana”, en *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, núm. 41-42, 2003, pp. 372-423.

SEVILLANO CALERO, F. y FERNÁNDEZ PÉREZ, N. (coords.), *Nosaltres. 30 anys de l’Estatut d’Autonomia*, Universidad de Alicante / Universitat d’Alacant, Museo de la Universidad de Alicante (MUA), Alicante, 2012

TUDELA ARANDA, J. “La disposición adicional primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La historia como legitimación de la autonomía”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 173, 2007, pp. 143-181.

VALLÉS i SANCHIS, I. “Nacionalismes al País Valencià: una proposta de tipologies des de la geografía política”, en *Cuadernos de Geografía*, núm. 65-66, 1999, pp. 291-313.

VIZCAÍNO ESTEVAN A. y GARCÍA RIVERO, C. “La cultura política de la sociedad valenciana”, en MARTÍN CUBAS, J., GARRIDO MAYOL, V. y ROIG BERENGUER, R. *Política y Gobierno en la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 271-289.

La integración de la identidad aragonesa en el ordenamiento jurídico autonómico

Enrique Cebrián Zazurca

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza

Sumario

I. A vueltas con la identidad, la identidad aragonesa y su integración en el ordenamiento jurídico autonómico

II. El elemento territorial

III. Con la mochila de la historia a las espaldas

IV. Las definiciones de la comunidad autónoma

V. Los símbolos de Aragón

VI. El derecho, seña de identidad

VII. El Justicia de Aragón

VIII. El agua como factor identitario

IX. Las lenguas de Aragón

X. Suaves como la arcilla, duros del roquedal

XI. Bibliografía

I. A vueltas con la identidad, la identidad aragonesa y su integración en el ordenamiento jurídico autonómico

La idea de *identidad* suele representar un concepto problemático. Si casi nunca ha tenido sentido referirse a las identidades como a realidades estancas, mucho menos lo tiene en nuestras sociedades contemporáneas, surcadas de identidades y pertenencias múltiples; no solo en lo colectivo, sino también en cada esfera individual. La identidad se convierte en una idea espinosa cuando se asocia con las esencias, con lo inmutable. En esas situaciones, las construcciones interesadas son elementos dispuestos para lograr fines excluyentes. Debe huirse de esta idea de identidad.

Existen, sin embargo, unas identidades que podríamos calificar de *soft*, de *blandas*; por decirlo con aquellos términos con los que Dilthey catalogaba a ciertas ciencias en diferenciación con las que entendía eran las *hard sciences*. Serían estas unas identidades que integran la mezcla, unas identidades no compuestas por una serie de elementos establecidos, a la manera de unos *numerus clausus*. Unas identidades, en definitiva, abiertas y en permanente cambio.

Partiendo de este concepto, se nos abren las puertas para trabajar con la identidad, también desde una perspectiva jurídica, como aquí se hará. En este sentido, es innegable el hecho de que las identidades existen —aun habiéndolas despojado de toda trascendencia—, como lo es que estas están compuestas de diversos elementos —aun cuando estos sean fluctuantes, no exclusivos y no definitivos—.

Como ha defendido el profesor Francisco Balaguer, es positivo que las identidades territoriales sean reconocidas por el ordenamiento jurídico autonómico[1]. De esta cuestión —aplicada al caso aragonés— es de la que

1 BALAGUER CALLEJÓN, F., "Las identidades territoriales en la reforma del Estado Autonómico", en *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 4, 2009, pp. 13-24 (p. 14).

tratarán las páginas siguientes. Esto es, de cómo el Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr) y sus desarrollos normativos han incorporado y reflejado elementos integrantes de la identidad aragonesa; de cómo el ordenamiento se ha hecho eco de temas y asuntos a veces prejurídicos o ajurídicos y les ha dotado de reconocimiento en el ámbito del Derecho positivo.

Al fin y al cabo, es ya la propia Constitución española (CE) la que —desde el preámbulo y a lo largo del articulado— recoge un reconocimiento del pluralismo, que puede adoptar variantes territoriales, lingüísticas, etc. Así, como escribió Eliseo Aja, "la Constitución y los Estatutos recogen la existencia de caracteres que sólo corresponden a algunas CCAA y les dotan de consecuencias normativas en forma de derechos, competencias, instituciones y procedimientos especiales"[2].

Con vistas a poder aplicar ese concepto laxo de *identidad* que aquí se quiere manejar, quizás Aragón no sea un mal laboratorio de pruebas si hacemos caso a las palabras pronunciadas hace casi cuarenta años por Manuel Alvar al hilo de las distintas visiones de lo que pudiera significar Aragón o el hecho de ser aragonés. Afirmaba el insigne filólogo que todos los autores coincidían en identificar tres ingredientes: "el antidogmatismo, la relatividad, la tolerancia"[3].

Siendo así, apresuradamente se impone la matización: esto no conlleva que la identidad *blanda* en el sentido antedicho no sea, sin embargo, una identidad *dura* en lo que se refiere a su propia autoconciencia. Como dejó escrito el profesor Antonio Beltrán, "(h)ace algunos años, antes de que España se configurase administrativa y políticamente como un «Estado de las autonomías», era difícil que las gentes de Aragón se planteasen el problema de su propia personalidad, probablemente porque parecía innecesario el hacerlo y obvias las circunstancias que la determinaban"[4]. En efecto, sabedores de los diferentes mestizajes y con actitud inclusiva de modo muy general, los aragoneses no obstante han poseído y poseen una clara percepción de sí mismos como comunidad humana modelada a lo largo del tiempo. Gaspar Mairal habla de "un territorio que (…) ha experimentado todo tipo de vicisitudes en su definición política, pero que al mismo tiempo ha mostrado una persistencia

2 AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 173.

3 ALVAR, M., "Sobre el ser de los aragoneses", en *Cuadernos del Ateneo de Zaragoza*, núm. 11, 1988, pp. 11-22 (p. 14).

4 BELTRÁN, A., *Aragón y los aragoneses*, Ibercaja, Zaragoza, 1995, pp. 18-19.

de siglos en lo que se refiere a su identificación por una colectividad que lo ha considerado como algo propio y en ocasiones distinto"[5]. Esto no tiene por qué implicar siempre y en todos los casos un conocimiento histórico preciso. Ignacio Izuzquiza ha escrito que "Aragón es una tierra antigua que (…) «tiene mucha historia», como gusta de decirse habitualmente sin saber bien lo que ello significa"[6]. Esta conciencia, en ocasiones un tanto gaseosa, es una realidad identitaria que encontrará su reflejo en la esfera normativa.

Resumen muy claro y acertado de cuanto aquí quiere expresarse son estas palabras de Emilio Gastón: "De una u otra forma los aragoneses han sido siempre conscientes de su singularidad: una singularidad nada beligerante, integradora, como corresponde a un viejo país que, históricamente, se formó frente a la dispersión geográfica, en el plurilingüismo y entre vecinos poderosos y bien definidos, como los vasco-navarros, los catalanes, los castellanos y los valencianos"[7]. Pueden encontrarse aquí condensadas algunas de las reflexiones de los párrafos anteriores, pero también podemos ver cómo se ponen sobre la mesa cuestiones añadidas relacionadas con la identidad aragonesa; unas cuestiones cuyo reflejo también encontraremos en el ámbito del Derecho.

Antes de entrar a presentar algunos contenidos del EAAr y de otras normas relacionados con los elementos identitarios, quepan tres recordatorios que no por obvios deben dejar de realizarse.

El primero de ellos nos alerta acerca de que toda referencia a la identidad supone una reducción. Esto es particularmente palmario si pensamos en un territorio tan vasto y diverso como el aragonés. Hablar de una identidad aragonesa supone dejar de hablar específicamente de las variadas y existentes identidades aragonesas[8].

---

5 MAIRAL BUIL, G., *La identidad de los aragoneses*, Egido Editorial, Zaragoza, 1996, p. 23.

6 IZUZQUIZA, I., *Aragón como problema. Notas para una teoría*, Ibercaja, Zaragoza, 2003, p. 41.

7 GASTÓN, E., "Aragón y la problemática del Estado español", en VV. AA., *Los aragoneses*, Istmo, Madrid, 1977, pp. 491-507 (p. 491).

8 "Lo que ocurre es que cuando se trata de encontrar un hilo conductor de lo aragonés, en cualquier sentido, nos enredamos en la maraña de los tópicos y acudimos, de buena fe, sin duda, a falsedades que se aplican a la profunda diversidad de tierras y de gentes que la Historia, el Derecho y las Costumbres han configurado a lo largo de siglos para llegar a la síntesis que ahora calificamos por medio de unas cuantas notas aisladas que, no obstante, nos sirven de apoyo para nuestros planteamientos actuales. Y las falsas conclusiones las aplicamos a todas las tierras de Aragón y a todos los aragoneses, sin importar las evidentes

El segundo recordatorio es especialmente relevante. Aquí se hablará de cómo el Derecho recoge lo identitario, pero sabemos que es este un camino de doble dirección. No siempre son sinónimos, pero los rasgos de identidad propios de cada Comunidad suelen tener mucho que ver con lo que se ha dado en denominar *hechos diferenciales*. Y, de nuevo leyendo a Balaguer, sabemos que "(e)l concepto de «hecho diferencial» es (…) un concepto «performativo», que no se limita a describir la realidad sino que permite conformarla en un determinado sentido"[9].

Por último, una puntualización añadida: en la mayoría de los casos, los elementos identitarios pueden coincidir con los llamados *hechos diferenciales* o pueden traducirse en contenidos que no todos los Estatutos poseen. Pero no siempre ocurre así. Por ese motivo, aquí se dedicará atención únicamente a los reflejos normativos de lo identitario y no tanto a características del EAAr que algunos otros Estatutos no tienen, pero que no responden estrictamente a lo identitario. Me refiero, por ejemplo, a cuestiones como la relativa a la financiación, con la posibilidad, a partir de la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de un acuerdo bilateral económico-financiero con el Estado (actual art. 108 EAAr). O a la facultad de creación de una policía autonómica (art. 76 EAAr). O, incluso, a la existencia de una organización comarcal (arts. 2 y 83 EAAr).

II. El elemento territorial

Al hacer referencia al elemento territorial, son varios los asuntos que han de plantearse, relacionados en mayor o menor medida con la identidad.

En primer lugar, debe afirmarse que —en atención a factores históricamente consolidados y a la propia autopercepción que estos gene-

---

diferencias", en BELTRÁN, A., *Aragón y los aragoneses*, op. cit., p. 22. Vid. también, en la misma obra, referencias a esta cuestión en las pp. 82-85.

"No hay un Aragón homogéneo y, en todo caso, como ya he dicho, hay diversas representaciones de Aragón que lo conciben como algo único. Sin embargo, esta unicidad solo se encuentra en la imaginación de quienes la proponen. (…) … porque si su diversidad es un hecho incuestionable, no lo es menos que Aragón ha persistido como tal durante siglos, y esto también es un hecho incuestionable", en MAIRAL BUIL, G., *Antropología social de Aragón*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2024, pp. 310-311.

9 BALAGUER CALLEJÓN, F., "Las identidades territoriales en la reforma del Estado Autonómico", op. cit., p. 18.

ran— nunca hubo duda acerca de la delimitación territorial de Aragón. Ya el Decreto-Ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprobó el régimen preautonómico, afirmaba en su artículo 2: "El territorio de Aragón es el de los municipios comprendidos dentro de los actuales límites administrativos de las tres provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza"[10]. A lo largo del proceso autonómico —y a pesar de las dificultades planteadas en la provincia de Teruel[11]— nunca se planteó la opción de conformar una Comunidad con una base territorial distinta, que no obstante hubiera podido igualmente cumplir con lo preceptuado en el artículo 143.1 CE[12]. El artículo 147.2.b) CE recoge como contenido obligatorio de los Estatutos de Autonomía el de la delimitación territorial de la Comunidad Autónoma. En cumplimiento de ello, el EAAr de 1982 incluyó un artículo 2 con el siguiente tenor: "1. Las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza se constituyen en la Comunidad Autónoma de Aragón. 2. El territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón comprende el de los municipios que integran dichas provincias". El contenido de este artículo ha ido variando conforme lo han hecho las circunstancias generales y los intereses políticos. Así, en la reforma estatutaria de 1996 el artículo 2 pasó a afirmar únicamente que "(e)l territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón comprende el de los municipios que integran las provincias de

10 Sirva como curiosidad, no exenta de interés, la siguiente información: "La confección del mapa oficial de Aragón constituyó un tema de atención preferente para, una vez perfilados los límites aragoneses, establecer de una manera clara y contundente cuáles son las comarcas que componen el territorio aragonés. Este cometido fue encargado al Instituto Geográfico Nacional, que en un tiempo récord realizó un mapa confeccionado con las técnicas más modernas. La presentación del mapa tuvo lugar en la fecha trascendental del 21 de abril de 1979, en la ciudad de Fraga, con la celebración del II «Día de Aragón». Hay que significar que el mapa presentado en Fraga es el primero encargado por un ente preautonómico y que en la elaboración del mismo se había empleado la técnica de satélites artificiales que habían fotografiado la orografía aragonesa, singularmente la zona del Cinca", en DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN (GABINETE DE INFORMACIÓN), *Diputación General de Aragón. Abril de 1978 / Abril de 1981*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1981, pp. 33-34.

11 Para un estudio en profundidad de la problemática del proceso autonómico aragonés, vid. CONTRERAS CASADO, M., *El Estatuto de Autonomía de Aragón. Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*, 2 vols., Cortes de Aragón, Zaragoza, 1987 y GARRIDO LÓPEZ, C., *Demanda regional y proceso autonómico. La formación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Tecnos, Madrid, 1999.

12 Si en algún momento se hubiera pensado en una solución de ese tipo, no pocos habrían sido los problemas jurídicos que se hubieran presentado, ya que la iniciativa autonómica había surgido —en virtud de la Disposición Transitoria Primera CE— del ente preautonómico.

En todo caso, y más allá de esta concreta circunstancia, habría sido de aplicación la *penalización* del artículo 143.3 CE.

Huesca, Teruel y Zaragoza". Y, por último, en 2007 el nuevo Estatuto —haciéndose eco tanto del excesivo tono historicista que acompañó a la oleada de reformas estatutarias en las que se integró, cuanto de un más preciso reflejo de la organización territorial aragonesa— incluyó la redacción actualmente vigente: "El territorio de la Comunidad Autónoma se corresponde con el histórico de Aragón, y comprende el de los municipios, comarcas y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza"[13].

Pero, en segundo lugar, el elemento territorial también resulta relevante considerado en sí mismo como una realidad *ad extra*, pero sobre todo *ad intra*, de las propias fronteras aragonesas. Esto es así en términos de factor identitario con capacidad de desplegar consecuencias jurídicas. Aragón es un territorio extenso, que representa casi el diez por ciento del total de la superficie española. Y es un territorio con una baja densidad de población. Los habitantes se encuentran muy dispersos a lo largo de la geografía aragonesa, con la salvedad o particularidad de la ciudad de Zaragoza, que concentra en su interior a cerca de setecientos mil habitantes, siendo de algo más de un millón trescientos mil la población total de Aragón; es decir, Zaragoza contiene a más de la mitad. La propia relación entre Zaragoza y el resto de Aragón conforma, en uno u otro sentido, también un elemento identitario[14].

La realidad territorial, como digo, ya generó problemas en el momento de creación de la Comunidad Autónoma a la hora de determinar el número

---

13 A propósito de tal referencia a la historia, Fatás y Bermejo han escrito que esta "no tiene más inconveniente reseñable que el de su ambigüedad; pues, al no fijar ninguna fecha del largo pasado aludido, hay que sobreentender, por reducción al absurdo, que se trata de aquella en la que tuviera lugar la última modificación territorial de las numerosas ocurridas en la historia aragonesa", en FATÁS CABEZA, G. y BERMEJO VERA, J., "El territorio de Aragón", en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Thomson Reuters – Civitas – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 165-196 (p. 171).

14 A este respecto, escribe Izuzquiza: "Zaragoza es la madrastra de Aragón, pero al mismo tiempo, nada de Aragón puede entenderse sin ella. Lo hemos repetido hasta la saciedad. Y la hemos llamado tantas cosas, siempre con mezcla de odio y cariño. Pues, a pesar de todas las apariencias, hablar de Zaragoza es hablar de Aragón. Sin ella no puede comprenderse nuestra tierra, menos aún en el siglo XXI. Es un monstruo que absorbe la energía de Aragón, una madre que parece devorar a sus hijos. Pero también es el reflejo de cuanto somos, de lo bueno y de lo malo. Zaragoza es el rompeolas de todos los Aragoneses que se puedan imaginar, para bien y para mal. Nadie que quiera entender esta tierra podrá hacerlo sin comprender lo que Zaragoza supone", en IZUZQUIZA, I., *Aragón como problema. Notas para una teoría*, op. cit., p. 135.

Para esta problemática —de antigua data— sigue siendo de consulta obligada GAVIRIA, M. y GRILLÓ, E., *Zaragoza contra Aragón*, Los Libros de la Frontera, Barcelona, 1974.

de diputados de cada provincia en el futuro parlamento autonómico y este asunto ha vuelto a protagonizar en 2022 uno de los contenidos de la última reforma estatutaria, llevada a cabo con la intención de asegurar que la provincia de Teruel no perdiese a uno de sus catorce representantes en las Cortes de Aragón. Esta realidad territorial aragonesa encuentra su reflejo en artículos como el 20.c) EAAr, al mandatar a los poderes públicos aragoneses para "(p)romover la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón, fomentando su mutua solidaridad". Asimismo, en el Título VI EAAr —destinado a la organización territorial y al gobierno local— no faltan las referencias a la "vertebración territorial aragonesa" y a la "solidaridad y equilibrio territorial". Y la Disposición Adicional Sexta afirma: "Para la fijación de las inversiones del Estado en Aragón en infraestructuras, se ponderarán, con carácter prioritario, la superficie del territorio, los costes diferenciales de construcción derivados de la orografía, así como su condición de comunidad fronteriza, y se incorporarán criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más despobladas".

III. Con la mochila de la historia a las espaldas

Como ha quedado aclarado anteriormente, los habitantes de Aragón poseen una clara conciencia de pertenencia a una comunidad cincelada a lo largo del tiempo y de la historia. Esto tuvo reflejo en una demanda autonomista desplegada ya en las postrimerías de la dictadura franquista, continuó en la fase de las preautonomías —siendo la aragonesa la cuarta de las que se concedieron— y siguió manifestándose en la fase de creación de la comunidad autónoma. La firme voluntad de autogobierno encontró en la historia —el Reino de Aragón, la Corona, el recuerdo del Estatuto de Caspe de 1936 frustrado por la Guerra Civil, etc.— uno de sus elementos integrantes. La propia percepción de Aragón como un sujeto con títulos suficientes para aspirar a las máximas cotas en el proceso descentralizador ha impulsado reformas estatutarias a lo largo de los años y asimismo ha generado sentimientos de agravio comparativo[15].

15 Desarrollé buena parte de estas cuestiones en CEBRIÁN ZAZURCA, E., "40/15. El doble aniversario del autogobierno aragonés", en CEBRIÁN ZAZURCA, E. (dir.), *1982-2022. Un panorama del Estado Autonómico a través del nacimiento y la evolución de siete Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023, pp. 171-194.

La importancia histórica ha tenido reflejo —como también ha ocurrido en otras Comunidades— en la denominación de las instituciones autonómicas: Diputación General de Aragón[16], Cortes de Aragón y Justicia de Aragón[17].

La reforma estatutaria de 1996 incluyó una exposición de motivos que comenzaba afirmando: "El largo proceso de nuestra autonomía, idea tan vinculada a la esencia misma de la Corona de Aragón, ha requerido de todas las fuerzas políticas representadas en las Cortes de este viejo Reino el empleo de la capacidad de entendimiento precisa para alumbrar un texto nacido así del consenso y del predominio de las ideas institucionales sobre cualquier tendencia partidista". Y, unas líneas después, puede allí leerse que la reforma "redescubre nuestra identidad histórica".

El EAAr de 2007, como ya se ha dicho, fue aprobado en un clima general de reformas de Estatutos de Autonomía que hicieron excesivo hincapié en lo historicista. Eso explica que en su exposición de motivos se afirme —además de otros contenidos que después se citarán— que "(e)l Reino de Aragón es la referencia de una larga historia del pueblo aragonés que durante siglos dio nombre y contribuyó a la expansión de la Corona de Aragón". O de que en el artículo 1.3 se diga que la Comunidad Autónoma "ostenta por su historia una identidad propia". Ya desde 1982 hablaba el artículo 1 EAAr de "unidad e identidad histórica". El EAAr de 2007 incluye también una Disposición Adicional Primera, referente al Patronato del Archivo de la Corona de Aragón.

Con todo, cuando se trata de rastrear la traducción en normas de este elemento histórico, sin duda adquiere la mayor relevancia la que Antonio Embid ha dado en llamar "cláusula de la foralidad"[18]. El EAAr de 1982 incluyó una Disposición Adicional Quinta con el siguiente tenor: "La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran

16 El EAAr de 2007 utiliza en el Capítulo III de su Título II la doble denominación "Gobierno de Aragón" o "Diputación General de Aragón", prefiriendo la primera a lo largo del articulado y siendo efectivamente esta la que en las últimas décadas se ha venido utilizando con carácter casi único por el propio ejecutivo aragonés.

17 En el caso del Justicia de Aragón, como más adelante se verá, el peso del factor histórico va más allá de la mera denominación institucional.

18 EMBID IRUJO, A., "Sobre la evolución del Derecho Público Aragonés. Algunas reflexiones interesadas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014, 5.ª ed., pp. 19-56 (p. 35).

podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la Disposición adicional primera de la Constitución". Se trata de una redacción muy similar a la contenida en el Estatuto de Autonomía del País Vasco y constituye un contenido que siempre ha formado parte de la norma estatutaria aragonesa, existiendo la misma redacción en el EAAr de 2007, desde entonces como Disposición Adicional Tercera. Desde un primer momento esta cláusula resultó problemática.

Ya en los comentarios al Estatuto publicados por José-Luis Merino en 1983 puede leerse: "… creo que la Disposición Adicional Quinta de nuestro Estatuto carece de verdadero sentido práctico. Conforme a la Constitución, la actualización de esos derechos históricos aragoneses debería hacerse, en su caso, «en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía». Y justamente eso es lo que el propio Estatuto hace: reivindicar unos nombres y unas instituciones tradicionales (como el Justicia), acomodándolas a la nueva estructuración autonómica del Estado español". Merino señala también cómo la Disposición Adicional Primera CE fue pensada para el País Vasco y Navarra, aunque de su propia literalidad no se deduce la exclusión de Aragón.

Durante mucho tiempo no existió intento alguno de activar este contenido. Fue en 2010 cuando apareció una primera proposición de ley en esta materia, seguida de otra en 2014. Una tercera —en 2016— culminó con la aprobación de la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 158/2019 declaró la inconstitucionalidad de casi la totalidad de su articulado. Volviendo a algunos de los argumentos expuestos, SSTC como, entre otras, la 76/1988 y la 31/2010 han circunscrito, efectivamente, los efectos de la Disposición Adicional Primera CE al País Vasco y Navarra. Además, la jurisprudencia constitucional ha establecido la necesidad de que en el Estatuto se asuman competencias concretas como expresión de la actualización de esos derechos históricos, mientras que —como señaló García Toledo— "la Ley 8/2018 ha querido utilizar un atajo para alcanzar el fin pretendido"[19].

Desde una posición radicalmente democrática y, por tanto, particularmente crítica con estas veleidades historicistas, no es posible, sin embargo, dejar de reconocer que nos hallamos ante un contenido estatutario ple-

19 GARCÍA TOLEDO, J. A., *Derechos históricos y Constitución: estado de la cuestión. El caso de Aragón, en particular*, Discurso de ingreso en la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación, Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación, Zaragoza, 2019, p. 90.

namente constitucional, puesto que nunca nuestro tribunal de garantías ha afirmado lo contrario. Pero, a la vez, hoy por hoy y mientras no exista un improbable cambio interpretativo, tampoco es posible dejar de reconocer que nos encontramos ante un contenido estatutario de imposible desarrollo. El problema se complica todavía más cuando comprobamos que la STC 158/2019 declaró expresamente la inconstitucionalidad del artículo 1.2 de la Ley 8/2018, que establecía: "La participación de Aragón en el proceso histórico de construcción de España no ha supuesto la renuncia a sus derechos históricos. Su actualización es legítima de acuerdo con la disposición adicional primera de la Constitución y según se prevé en la disposición adicional tercera del Estatuto de Autonomía de Aragón". Es la propia STC 158/2019 la que, en su Fundamento Jurídico 4, plantea el callejón sin salida al que aquí se hace referencia. En relación con lo dispuesto en el artículo 1.2 de la ley, afirma: "… esta formulación no habilita al legislador aragonés para llevar a cabo una actualización de derechos históricos que ni está incluida en el ámbito de aplicación de la disposición adicional primera CE, ni está recogida en los contenidos dispositivos del Estatuto de Autonomía de Aragón, *ni podría estarlo, atendiendo a la citada doctrina constitucional*"[20].

IV. Las definiciones de la comunidad autónoma

Al tratar aquellos elementos integrantes de lo identitario aragonés que se han visto incorporados al Derecho estatutario, merece una atención especial lo relativo a las definiciones que, de sí misma, ha ido adoptando la Comunidad Autónoma de Aragón. Es este un tema que, por variadas razones, podría haber sido comentado en el apartado anterior, al hablar de la presencia del elemento histórico; pero, a la vez, el asunto posee otros rasgos propios y diferenciados. Por ello, aunque sin duda guarda relación con mucho de lo antedicho, se ha preferido —también por su propia entidad— reservar a las definiciones un apartado específico[21].

20 La cursiva es mía.

21 A un análisis más amplio del concepto constitucional de *nacionalidad* y al repaso de las distintas definiciones adoptadas por la Comunidad Autónoma de Aragón me he dedicado en CEBRIÁN ZAZURCA, E., "La razón o la historia. Reflexiones en torno al término *nacionalidades* en la Constitución española y a las sucesivas definiciones de Aragón en su Estatuto de Autonomía", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, 2010, pp. 187-224.

Como es sabido, el artículo 2 CE identifica a las "nacionalidades y regiones" como sujetos del derecho a la autonomía, pero el texto constitucional ni define, ni establece cuáles son las diferencias entre ambas. Solo en los artículos 143.1 y 144.a) y b) podrá encontrarse cierta concreción, aunque con una asepsia técnica que precisamente aleja de una posible solución. Parecería que la *nacionalidad* se equipara casi a la *nación*, al menos en términos puramente culturales. En todo caso, aunque no se llegue tan lejos, sí que se entendería que nacionalidades son aquellas Comunidades en las que existe —por las causas que sean, entre las cuales no faltan los factores históricos— un sentimiento mayor de identificación, pertenencia y voluntad de autogobierno. Mayor que el de las meras regiones, se entiende.

Partiendo de esto, muchos fueron los debates en el proceso autonómico aragonés acerca de cuál era la definición que debía adoptarse. Finalmente, el EAAr de 1982 optó por guardar silencio. Su artículo 1 manifestó: "Aragón, como expresión de su unidad e identidad histórica, accede a su autogobierno, de conformidad con la Constitución española y con el presente Estatuto que es su norma institucional básica".

Cuando tuvo lugar la reforma estatutaria de 1996, se quisieron *corregir* algunas de las *insatisfacciones* que se habían generado en 1982. En lo que aquí interesa, esto se tradujo en una nueva redacción del artículo 1 EAAr, que pasó a presentarse del siguiente modo: "Aragón, en expresión de su unidad e identidad históricas como nacionalidad, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce, accede a su autogobierno de conformidad con la Constitución y el presente Estatuto, que es su norma institucional básica"[22].

Finalmente, el artículo 1 EAAr de 2007 dio un paso más en la línea historicista, añadiendo un adjetivo al término *nacionalidad* que, en puridad, podría ya considerarse incluido en su propia definición, pero que no obstante respondía a una voluntad política: "Aragón, nacionalidad histórica, ejerce su autogobierno de acuerdo con el presente Estatuto, en el ejercicio del dere-

22 "… en cada intento de reforma del EAAr reaparecería la polémica sobre la «nacionalidad histórica». La importancia de llamarse nacionalidad, situada en el terreno de los principios, sobreviviría en el debate político aragonés hasta que se logró consensuar su inclusión en la reforma estatutaria de 1996…", en CONTRERAS CASADO, M., "Aragón", en ESPÍN TEMPLADO, E. (coord.), *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 51-76 (p. 65).

cho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a toda nacionalidad". La expresión *nacionalidad histórica* aparece en dos ocasiones más en la exposición de motivos y en otras dos en la antes citada Disposición Adicional Primera. Desde 2007, por lo tanto, Aragón se define en su Estatuto como "nacionalidad histórica".

Un último comentario merece el capítulo ocurrido al hilo de la aprobación de la comentada Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón. Los apartados primero y tercero de su artículo 1 —titulado, precisamente, "Aragón, nacionalidad histórica"— fueron aprobados en 2018 con la siguiente redacción: "1. Aragón es una nacionalidad histórica, de naturaleza foral, cuya identidad jurídica, así como la voluntad colectiva de su pueblo de querer ser, se han mantenido de manera ininterrumpida desde su nacimiento". Y: "3. Todas las Administraciones públicas aragonesas deberán respetar dicha condición y utilizar en sus normas y documentos oficiales la denominación «Aragón, nacionalidad histórica», así como fomentar su uso por los particulares y los medios de comunicación".

Todo este contenido fue declarado inconstitucional por la STC 158/2019. Ante ello, no faltaron reacciones bien interesadas, bien desinformadas, que manifestaron que el Tribunal Constitucional había determinado que Aragón ya no era una nacionalidad histórica. Evidentemente, esto no fue así. La inconstitucionalidad del artículo 1.1 se produjo a causa de querer situar la foralidad de la Disposición Adicional Primera CE como fundamento de la identidad jurídica aragonesa. Por su parte, la del 1.3 vino por conexión con el 1.1 y también por distinguir entre *definición* y *denominación* de la Comunidad Autónoma. No establece el Tribunal que Aragón no pueda definirse como nacionalidad histórica, sino que Aragón no puede pasar a llamarse *Aragón, nacionalidad histórica*, puesto que la denominación de las Comunidades corresponde obligatoriamente —con base en el artículo 147.2.a) CE— a los Estatutos.

V. Los símbolos de Aragón

El artículo 3 del EAAr de 1982 incluyó dos apartados con el siguiente tenor:

> "1. La bandera de Aragón es la tradicional de las cuatro barras rojas horizontales sobre fondo amarillo.

> 2. El escudo de Aragón es el tradicional de los cuatro cuarteles, rematado por la corona correspondiente, que figurará en el centro de la bandera".

En el EAAr de 2007 este artículo 3 mantiene esta redacción y añade de otros dos apartados: un apartado tercero referente a la capitalidad de Aragón, fijada en la ciudad de Zaragoza, y un cuarto con esta redacción: "El día de Aragón es el 23 de abril".

Al hablar de los símbolos de Aragón hacemos referencia, pues, a la bandera, el escudo, el Día de la Comunidad, pero también al himno, aunque no aparezca expresamente citado en el EAAr.

El artículo 4.2 CE incluye la posibilidad de que los Estatutos reconozcan banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Pero antes incluso, ya en el primer Consejo de Gobierno de la preautonómica Diputación General de Aragón, celebrado el 10 de abril de 1978, los primeros decretos que se aprobaron regularon la bandera y también el escudo y el Día de Aragón.

En cuanto a la bandera y el escudo se decidió: "Se acuerda declarar que la bandera de Aragón es la constituida por las cuatro barras rojas horizontales sobre fondo amarillo. El escudo de Aragón que podrá incorporarse en el centro de la bandera, es el constituido por sus cuatro cuarteles tradicionales: la encina de Sobrarbe, la cruz de Íñigo Arista, la cruz de San Jorge, circundada por las cuatro cabezas de moro, y las barras de Aragón".

Una vez creada la Comunidad Autónoma, fue la Ley 2/1984, de 16 de abril, la que reguló el uso de la bandera y el escudo de Aragón. Y el 28 de junio posterior se aprobó el Decreto 48/1984, por el que se hace público el modelo oficial del escudo de Aragón, y se establecen las normas precisas sobre confección y características materiales de la Bandera de Aragón.

Lo que, en definitiva, han hecho todas estas normas ha sido incorporar como símbolos de la autonomía aragonesa una bandera y un escudo de larga tradición, asumidos históricamente por los aragoneses. No en vano se refiere la exposición de motivos de la Ley 2/1984 a "los símbolos tradicionales de Aragón de uso secularmente arraigado"[23].

---

23 Para un conocimiento más ajustado acerca de la significación histórica de la bandera y el escudo de Aragón, vid. REDONDO VEINTEMILLAS, G., "Los símbolos de Aragón", en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, op. cit., pp. 223-252 (pp. 230-247).

Algo equivalente ocurrió con la festividad. Aunque esta no aparece recogida en el EAAr hasta 2007, otro decreto de aquel 10 de abril de 1978 afirmó: “En atención al carácter tradicional e histórico que el día 23 de abril tiene para Aragón, por ser la festividad de nuestro señor San Jorge, se acuerda asimismo, por unanimidad de todos los señores Consejeros, declarar dicha fecha de cada año, oficialmente, “Día de Aragón””. El decreto continuaba con un llamamiento a la que sería el 23 de abril de aquel año una multitudinaria manifestación en favor de la autonomía aragonesa, pero, como quedaba claro, era de nuevo un símbolo de raigambre histórica el que se adoptaba.

Como digo, aunque en 1982 el EAAr no incorporaba esta referencia, también el 16 de abril de 1978 aprobaron las Cortes de Aragón la Ley 1/1984, por la que se declara “Día de Aragón” el 23 de abril, tradicional conmemoración de San Jorge. La propia denominación de la ley es clara, pero, por si pudiera existir alguna duda acerca de la identificación de la ciudadanía aragonesa con esta fecha, no está de más atender a algunos extractos de la exposición de motivos: “Es indudable que, desde el siglo XIII, tanto la Monarquía aragonesa como el Ejército del Reino adoptaron el Patronazgo de San Jorge. Ello parece lógico en ese momento de la Reconquista, dadas las connotaciones militares que el Santo reunía. A partir de entonces empiezan a proliferar iglesias dedicadas al mártir y las tropas aragonesas adoptan sus símbolos, especialmente a partir de la batalla de Alcoraz, cuyo relato recoge el historiador aragonés Jerónimo Zurita en sus Anales. Consecuencia de ello, serán las innumerables muestras iconográficas, pictóricas, literarias, religiosas e incluso heráldicas que acreditan la tradicional vinculación de la figura de San Jorge a Aragón. Igualmente el hecho de que las Cortes aragonesas de 1461, celebradas en Calatayud, declararon festivo para todo Aragón el 23 de abril, día de San Jorge, decisión que se vería ratificada en las celebradas en Monzón en 1564”.

Y, pese a su carácter innecesario, el artículo 12 de la antes comentada Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón —uno de los pocos contenidos que salvaron su constitucionalidad— recuerda el 23 de abril como Día de Aragón.

Cuestión distinta ha sido la ocurrida con el himno. A diferencia del día de la Comunidad Autónoma, de su bandera y de su escudo, no existía un himno en el que previamente se reconocieran los aragoneses y que pudiera ser adoptado como símbolo. Fue a través de la Ley 3/1989, de 21 de abril, como

se aprobó el himno oficial, pasando Aragón a engrosar el grupo de CCAA en las que "prescindiendo de tal búsqueda de alcurnia, se optó por convertir en himnos a nuevas composiciones musicales y poéticas realizadas *ad hoc* por encargo de los dirigentes autonómicos"[24]. En efecto, fue el entonces presidente Hipólito Gómez de las Roces quien encomendó la tarea al compositor turolense Antón García Abril. En cuanto a la letra, se escogió a cuatro poetas aragoneses, pertenecientes a diferentes generaciones: Ildefonso-Manuel Gil, Rosendo Tello, Ángel Guinda y Manuel Vilas.

La exposición de motivos de la Ley 3/1989 afirma, en lo referido a la música del himno, que "entronca la más antigua tradición musical aragonesa con elementos musicales de honda raigambre popular dentro de una concepción nueva y moderna que le confiere un carácter vivo y de plena actualidad". En cuanto a la letra, se dice que "destaca dentro de su armazón poética, valores como libertad, justicia, razón, verdad, tierra abierta… que históricamente representan la expresión de Aragón como pueblo".

Sea como fuere, lo cierto es que el himno es prácticamente desconocido y nunca ha llegado a afianzarse entre la población; quizás, como afirma Bobillo, porque "(l)a capacidad lírica e imaginativa de sus autores prevaleció, en este caso, sobre la funcionalidad política del poema"[25]. No cabe aquí hablar, en puridad, de un elemento identitario integrado por el ordenamiento. Al hilo de esto, sí merece mencionarse, no obstante, un capítulo en el que himno y Derecho intentaron acoplarse, no sin polémica. Me refiero a que, si bien es cierto que el himno oficial nunca ha sido sentido de modo mayoritario por la población aragonesa, sí existe una canción que, de manera espontánea, ha sido entonada en momentos de reivindicación o de afirmación autonómica. Me refiero al *Canto a la libertad* de José Antonio Labordeta. Se trata de una composición que ya fue propuesta como himno en 1989, aunque no salió adelante. En 2010 se puso en marcha una iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón destinada a hacer del *Canto a la libertad* el himno autonómico. Sin embargo, no obtuvo finalmente los votos necesarios para su aprobación.

---

24 BOBILLO, F. J., *Nacionalismo e himnos políticos. El sonajero de los pueblos. Himnos oficiales de las Comunidades Autónomas españolas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2002, p. 141.

25 Ibid., p. 188.

VI. El derecho, seña de identidad

Emilio Gastón llamó tempranamente la atención acerca de la existencia de una tradición aragonesa basada no tanto en otros elementos, sino en los específicamente jurídico-políticos, con una conciencia colectiva sustentada en el conocimiento de los derechos —públicos y privados— y que se identificaba con lo aragonés mismo[26]. No en vano cabe aquí recordar la célebre sentencia de Joaquín Costa de que "Aragón se define por el Derecho".

El profesor Jesús Delgado dio a la imprenta en el año 1977 —en pleno proceso de transición a la democracia y de (re)construcción de una identidad— una obra que se sumaba al florecimiento editorial sobre temas aragoneses vivido en aquellos años. No es casualidad que el libro se titulase *El Derecho aragonés. Aportación jurídica a una conciencia regional*[27]. Años más tarde, sostenía Jesús Delgado: "Que Aragón se define por el Derecho es afirmación que hago mía y que me parece fácil de fundar. En Aragón tuvimos y tenemos un derecho distinto al de otros países de nuestro entorno; los foristas lo cultivaron científicamente con notable altura; fueron conscientes los aragoneses y sus reyes de que sus Fueros y libertades, que suponían una limitación importante al poder real, no tenían fácil equivalente en otras latitudes; desde fuera se advirtió y admiró esta peculiaridad del ordenamiento foral aragonés que, a los ojos de los extraños, nos caracterizaba"[28].

Existen episodios históricos que han contribuido a forjar este componente de la identidad aragonesa. Además del recuerdo de los fueros medievales, quizás el más relevante sea la decapitación en 1591 del Justicia Juan de Lanuza por orden de Felipe II, un acontecimiento que acabó elevado a la categoría de mito por el liberalismo del siglo XIX. A ello debe su-

---

26 GASTÓN, E., "Aragón y la problemática del Estado español", en VV. AA., *Los aragoneses*, op. cit., p. 491.

Idéntica postura es la que se sostiene en BELTRÁN, A., *Aragón y los aragoneses*, op. cit., pp. 50-52.

27 DELGADO ECHEVERRÍA, J., *El Derecho aragonés. Aportación jurídica a una conciencia regional*, Alcrudo, Zaragoza, 1977.

28 DELGADO ECHEVERRÍA, J., "¿Es el Derecho la esencia del ser aragonés?", en UBIETO ARTETA, A. (dir.), *El ser aragonés*, El Justicia de Aragón – Ibercaja, Zaragoza, 1992, pp. 89-106 (pp. 105-106).

Un estudio más actualizado de esta cuestión lo encontramos en BAYOD LÓPEZ, C., "El Derecho como seña de identidad de Aragón. El Derecho Civil aragonés pasado, presente y futuro: un Derecho europeo más", en *Revista de Derecho Aragonés*, núm. 30, 2024, pp. 59-95.

marse la afrenta protagonizada por el Decreto de Nueva Planta de 29 de junio de 1707. Perdido el Derecho público aragonés, a partir de 1711 se fue recuperando parte del Derecho privado en una línea temporal que pasa por el Congreso de Jurisconsultos de Zaragoza de 1880, por el Apéndice de Derecho Aragonés de 1925, por la Compilación de Derecho Aragonés de 1967 y que termina ya con el Aragón autonómico y, en 2011, con el Código de Derecho Foral de Aragón, que ha vivido en 2024 una reforma importante en lo relativo a la capacidad jurídica y a las personas con discapacidad[29].

En la exposición de motivos del EAAr de 2007 puede leerse: "Seña de identidad de su historia es el Derecho foral, que se fundamenta en derechos originarios y es fiel reflejo de los valores aragoneses de pacto, lealtad y libertad. Este carácter foral tuvo reflejo en la Compilación del siglo XIII, en el llamado Compromiso de Caspe de 1412 y en la identificación de sus libertades en el Justicia de Aragón". Y el primero de los artículos del EAAr, en su párrafo tercero, reza: "La Comunidad Autónoma de Aragón, dentro del sistema constitucional español, ostenta por su historia una identidad propia en virtud de sus instituciones tradicionales, el Derecho foral y su cultura".

Es a partir de lo contenido en el artículo 149.1.8.ª CE donde se enmarca el 71.2.ª EAAr de 2007, que recoge como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón la "(c)onservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes". Y el art. 71.3.ª EAAr: "Derecho procesal derivado de las particularidades del Derecho sustantivo aragonés".

El modelo autonómico, con un sistema de descentralización política y de distribución competencial en el que cada Comunidad cuenta con un poder legislativo propio, ha dado lugar a que, al hablar hoy de Derecho aragonés, hablemos también de un Derecho público. Y hablemos asimismo de un Derecho contemporáneo, no solo en cuanto a su aplicación, sino también por lo que hace a su concreta aprobación. Hay, por tanto, un elemento identitario relacionado, como hemos visto, con el peso decisivo de lo jurídico en la conciencia aragonesa. Pero cabe hablar de manera más concreta de un específico elemento identitario localizado en el Derecho civil aragonés, más allá del momento —cercano o lejano— de su creación[30].

---

29 Extraigo este rápido recorrido histórico de VICENTE Y GUERRERO, G., *Introducción al Derecho aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2024, pp. 17-20.

30 Al respecto de estas consideraciones, y a propósito de que el artículo 35.1.4 del antiguo EAAr de 1982 hablaba no de "Derecho foral aragonés", sino de "Derecho civil ara-

VII. El Justicia de Aragón

La institución del Justicia de Aragón presenta una enorme relevancia en un estudio —como este— dedicado a analizar cómo el ordenamiento jurídico ha integrado la identidad aragonesa. Esto es así porque la institución es resumen y cifra de buena parte de los elementos de estas páginas.

La incorporación del Justicia de Aragón a la estructura institucional de la Comunidad Autónoma debe ser entendida como aplicación del artículo 147.2.c) CE cuando esta establece que los Estatutos habrán de contener "(l)a denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias"[31] y del 148.1.1.ª, que recoge la facultad de las comunidades autónomas de organizar sus instituciones de autogobierno. En este caso se regula —al modo del Defensor del Pueblo recogido en el artículo 54 CE y como hicieron otras comunidades— una suerte de *Ombudsman* autonómico. Pero si esto *solamente* fuera así no sería objeto de comentario aquí.

En el interés por la incorporación de esta figura al Estatuto de 1982 hubo un protagonismo del pasado histórico, reforzado por ese aroma mítico, antes señalado, que acompaña al relato de la ejecución de Lanuza el Mozo. Pero hubo también, singularmente, una muy concreta manifestación del Derecho como seña de identidad aragonesa. Existían dos precedentes en el intento de recuperar —con mayores o menores dosis de actualización— esta figura: el primero fue el protagonizado en 1936 por el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón conocido como de *los*

---

gonés", de interés es la siguiente reflexión del profesor José Antonio Serrano: "El cambio de nombre parece más una cuestión política que técnica, que nada cambia en el fondo. El actual Derecho civil aragonés es uno de los Derechos civiles españoles conocidos como «forales», tiene sus antecedentes remotos en el Cuerpo de Fueros y Observancias del Reino de Aragón, y puede ser denominado sin ningún problema como «Derecho foral aragonés». Tiene el inconveniente de ser algo menos preciso que «Derecho civil aragonés»: todo el Derecho civil propio de la Comunidad Autónoma, ya sea de origen histórico o de nueva formulación por las Cortes de Aragón; mientras que «Derecho foral aragonés» alude con claridad al Derecho civil con raíces en el régimen de los Fueros y Observancias, pero presenta mayor dificultad para ser aplicado al nuevo Derecho civil de creación autonómica; por otra parte, «Derecho foral aragonés» puede comprender materias distintas del Derecho civil. Personalmente prefiero emplear la expresión «Derecho civil de Aragón», pero «Derecho foral aragonés» tampoco me disgusta", en SERRANO GARCÍA, J. A., "El Derecho foral", en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, op. cit., pp. 291-332 (p. 323).

31 En realidad, ni en 1982, ni en 2007 ha fijado el EAAr la sede del Justicia de Aragón.

cinco notables, un texto de marcado carácter conservador que definía a un Justicia totalmente extemporáneo; el segundo es el que tiene lugar en 1977 con el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón elaborado por el Colegio de Abogados de Zaragoza, donde la historicidad —si bien se rebajaba— continuaba siendo un problema en términos de adaptación al momento que se estaba viviendo.

Como digo, la figura del Justicia de Aragón en la actualidad no puede sino ser entendida dentro de los parámetros establecidos por la Constitución de 1978 y por el modelo de Estado Autonómico por ella permitido. Pero, aun siendo esto así de manera indudable, también es cierto que la regulación jurídica de la institución posee caracteres propios y diferenciados con respecto a otros Defensores del Pueblo autonómicos; unos caracteres que existen, en definitiva, a causa del peso de la identidad. En este sentido se ha dicho que "la introducción de la figura del Justicia en el Estatuto de Autonomía aragonés se ha hecho a modo de síntesis actualizada de lo que esta institución supuso en la Historia de Aragón"[32].

La singularidad jurídica del Justicia se concreta en una serie de aspectos tanto formales, como materiales.

Por un lado, tanto el EAAr de 1982 (art. 11), como el de 2007 (art. 32) establecen que las instituciones de la Comunidad Autonóma son las Cortes, el Presidente, el Gobierno o Diputación General y el Justicia. Nada parecido ocurre en ninguna otra Comunidad Autónoma. Es más, si se acude al artículo 4.1 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón puede leerse: "El Justicia de Aragón tendrá el tratamiento de Excelentísimo, en el protocolo de la Comunidad Autónoma ocupará el puesto inmediato al del Presidente de las Cortes y tendrá derecho a la asignación económica que se fije en la Ley de Presupuestos, acorde con la dignidad de su función". Asimismo, tanto en 1982, como en 2007 el EAAr ha evitado conscientemente definir al Justicia como comisionado de las Cortes de Aragón. El Justicia es incorporado al ordenamiento con una relevancia simbólica que trae causa de la importancia histórica del antiguo Justicia Mayor de Aragón y de su impronta en el imaginario colectivo aragonés[33].

---

32 MERINO Y HERNÁNDEZ, J-L., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Guara Editorial, Zaragoza, 1983, p. 205.

33 Sobre la problemática que en términos estrictamente jurídicos plantea esta configuración formal del Justicia de Aragón, vid. GARRIDO LÓPEZ, C., "El Justicia de Aragón:

Pero también la singularidad del Justicia se refleja en las funciones que tiene asignadas, más amplias que las del resto de Defensores del Pueblo autonómicos. A la función común a otras figuras de proteger y defender los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto (arts. 33.1.a) EAAr de 1982 y 59.1.a) EAAr de 2007), añade la de tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación (arts. 33.1.b) EAAr de 1982 y 59.1.b) EAAr de 2007) y la de defensa del Estatuto (33.1.c) EAAr de 1982 y 59.1.c) EAAr de 2007). Es la exposición de motivos de su ley reguladora la que detalla que "la incidencia histórica de nuestro Justicia es la causa de que se le atribuyan otras dos competencias que exceden de las que la Constitución otorga al Defensor del Pueblo y los restantes Estatutos de Autonomía a otros Comisionados Parlamentarios Territoriales. Son éstas la defensa del Estatuto de Autonomía y la tutela y conservación del Ordenamiento Jurídico aragonés, con lo que el Justicia de Aragón es una institución singular y con perfiles muy característicos y perfectamente singularizables en el ordenamiento jurídico español".

El artículo 33.2 EAAr de 1982 establecía simplemente: "En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma". Por su parte, el artículo 59.2 EAAr de 2007 —llevando a cabo, entre otras cuestiones, la superación de una mejorable redacción estatutaria, así como de una restrictiva jurisprudencia contenida en la STC 142/1988[34]— ha incorporado una más amplia redacción, en los siguientes términos: "En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar: a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo. b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la ley del Justicia. c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón".

posición institucional y funciones", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, op. cit., pp. 253-291 (pp. 259-261).

34 Para una explicación más detallada de lo que aquí se apunta, vid. ibid., pp. 275-278.

VIII. El agua como factor identitario

El agua, y la cuestión hidráulica en general, ha constituido desde siempre un factor identitario del pueblo aragonés[35]. "Aragón —como ha escrito Izuzquiza— siempre defendió el agua que pasaba por sus tierras. E hizo de esa defensa un símbolo de identidad"[36]. Reclamaciones, acuerdos políticos, masivas manifestaciones y movimientos sociales, debates parlamentarios, etc. han mostrado desde el nacimiento de la CAAr y aun antes la traducción práctica de esta afirmación.

Buscando concretos reflejos jurídicos, el EAAr de 2007 constituye una muestra evidente. Podemos encontrar, en primer lugar, un artículo como el 19, en el que se reconocen una serie de derechos en relación con el agua: derecho al abastecimiento y mandatos a los poderes públicos aragoneses destinados a velar por la conservación y mejora y a evitar trasvases.

El artículo 72, relativo a las "Aguas", constituye un artículo diferenciado dentro del título dedicado a las competencias de la Comunidad Autónoma.

Por último, la Disposición Adicional Quinta —incorporando contenidos provenientes del denominado 'Pacto del Agua' de 1992— afirma: "La planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los re-

---

35 El profesor Antonio Embid habla del agua como "signo distintivo de la Comunidad Autónoma de Aragón" y escribe: "La realización de un planteamiento de orientación histórica sobre este tema, sería muy esclarecedor para diversas cuestiones sobre cuanto se está indicando. Así, el recuerdo a los bronces de Contrebia y Agón, a la ordenación del regadío en la huerta medieval de Zaragoza, a los nombres de Pignatelli y el Canal Imperial, Costa y los regeneracionistas, la gran aventura de Riegos del Alto Aragón, la creación de la Confederación Hidrográfica del Ebro, las polémicas con Cataluña en la Segunda República por una transferencia de funciones que se consideraba lesiva, la política de colonización, las polémicas por la construcción de nuevos embalses ya casi en nuestros días (recrecimiento de Yesa, Santaliestra, Biscarrués…)… todo ello son hitos cada uno de los cuales merecería una consideración y en su engarce con el anterior y el siguiente, se encontraría una explicación completa de lo que pretendo transmitir", en EMBID IRUJO, A., "Sobre la evolución del Derecho Público Aragonés. Algunas reflexiones interesadas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, op. cit., pp. 19-56 (p. 43).

36 IZUZQUIZA, I., *Aragón como problema. Notas para una teoría*, op. cit., p. 35.

Un paso más allá de lo identitario da Mairal al referirse —con resonancias costistas— a "el mito del agua que redime", en MAIRAL BUIL, G., *Antropología social de Aragón*, op. cit., p. 313.

cursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³".

La regulación del agua ha generado interpretaciones diversas[37] y pronunciamientos del Tribunal Constitucional —SSTC 247/2007 y 110/2011— que han considerado acordes con la CE los contenidos del EAAr, si bien rebajando a principios rectores algunos de los pretendidos derechos en relación con el agua.

IX. Las lenguas de Aragón

La diversidad lingüística constituye uno de los rasgos de identidad de Aragón. Se trata, específicamente, de una de esas manifestaciones que dan lugar —como se señalaba al comienzo de estas líneas— a la existencia de diversas y variadas identidades aragonesas, si bien la riqueza patrimonial y cultural que las lenguas atesoran termina por constituir una característica común de reconocimiento colectivo. María Antonia Martín Zorraquino y José María Enguita se refirieron hace ya unos años a "los aragoneses que sin ayudas de ningún tipo se han mantenido fieles hasta nuestros días a unas formas tradicionales de expresión cuyos particularismos funcionan con frecuencia como signos de pertenencia a una concreta comunidad local o comarcal y que, por eso mismo, están connotados de claros valores afectivos"[38]. No cabe duda de que referirse a las lenguas equivale a hacerlo a uno de los elementos identitarios más íntimos.

Si se acude al texto constitucional, hallamos el artículo 3 que —tras establecer en su párrafo primero la oficialidad del castellano, así como el deber de conocerlo y el derecho a usarlo— añade otros dos párrafos con estos

37 Vid., por ejemplo, las posiciones contenidas en EMBID IRUJO, A., "Sobre la evolución del Derecho Público Aragonés. Algunas reflexiones interesadas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, op. cit., pp. 43-46 frente a las de José Luis Moreu expuestas en MOREU BALLONGA, J. L., "Aguas", en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, op. cit., pp. 1361-1418.

38 MARTÍN ZORRAQUINO, M. A. y ENGUITA, J. M., *Las lenguas de Aragón*, Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragón (CAI), Zaragoza, 2000, p. 92.

contenidos: “2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos. 3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”.

El EAAr de 1982 incorporó un artículo 7, que establecía que “(l)as diversas modalidades lingüísticas de Aragón gozarán de protección como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico”.

La reforma estatutaria del año 1996 dio —como ocurrió con algunos otros asuntos que aquí se han analizado— un paso más e incluyó esta redacción para el artículo 7: “Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón gozarán de protección. Se garantizará su enseñanza y el derecho de los hablantes en la forma que establezca una ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquéllas”. Es decir: a) se añadió la referencia a las lenguas, además de a las modalidades lingüísticas; b) se fijó la garantía de su enseñanza y del derecho de quienes hablasen estas lenguas y modalidades, remitiendo a una futura ley y c) por último, ello se estableció no para todo Aragón, sino circunscrito a las zonas de su utilización predominante.

El artículo 7 del EAAr de 2007 mantiene las líneas esenciales de la redacción de 1996, remarca elementos de importancia y amplía con mayor detalle el que habrá de ser el contenido de la futura ley: “1. Las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón constituyen una de las manifestaciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento. 2. Una ley de las Cortes de Aragón establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón, regulará el régimen jurídico, los derechos de utilización de los hablantes de esos territorios, promoverá la protección, recuperación, enseñanza, promoción y difusión del patrimonio lingüístico de Aragón, y favorecerá, en las zonas de utilización predominante, el uso de las lenguas propias en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas aragonesas. 3. Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua”. Además, las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón son recogidas en el artículo 71.4.ª como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (el artículo 35.1.30.ª del Estatuto reformado de 1996 incluía como competencia exclusiva: “Cultura, con especial atención a las manifestaciones peculiares de Aragón y a sus modalidades lingüísticas, a su conservación y a la promoción de su estudio”).

Especial referencia merece en este asunto la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 1992, ratificada por España en 2001, algunos de cuyos contenidos son de aplicación para el caso de las lenguas de Aragón.

Como ha señalado Fernando López Ramón, en la regulación estatutaria aragonesa "se combina la menor intensidad en la protección de las lenguas y modalidades propias, que no llegan a declararse oficiales, con la limitación de su empleo a determinadas zonas del territorio de la Comunidad Autónoma"[39]. Es más, llama la atención este autor sobre una realidad que sorprende al leer las distintas redacciones que ha ido mostrando el Estatuto aragonés. Se trata de que "ni tan siquiera llegan a identificarse específicamente" las lenguas o modalidades acerca de las cuales podamos estar hablando[40].

Esto aporta ya algunas claves que nos ayudan a comprender que estamos ante un tema que no siempre ha sido pacífico en Aragón y en el que, en ocasiones, se han visto involucradas posiciones maximalistas de uno y otro signo, que han chocado; un desconocimiento científico; una situación de diglosia con clara preeminencia social y de prestigio del castellano, que ha derivado a veces en actitudes glotofóbicas por parte de los propios hablantes; un rechazo de una realidad sociológica cierta o también una voluntad de crear otra realidad sociológica inexistente. En todo caso, al hablar de las lenguas de Aragón distintas del castellano, de lo que hablamos es del aragonés y del catalán. Ambas lenguas cuentan —dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma— con diferentes variedades dialectales. Incluso cabe hablar de la existencia, en una determinada zona, de hablas de transición entre el aragonés y el catalán[41].

En los momentos muy iniciales del devenir autonómico aragonés —concretamente, el 1 de febrero de 1984— tuvo lugar la firma de la *Declaració de*

---

39 LÓPEZ RAMÓN, F., "Las lenguas de Aragón", en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, op. cit., pp. 333-351 (p. 345).

40 Ibid., p. 345.

41 "En una estrecha faja que desciende desde el Valle de Benasque hasta San Esteban de Litera, la mezcla de rasgos aragoneses y catalanes origina variedades de transición, de difícil caracterización filológica. Como ya afirmó Joan Coromines, pretender adscribir estas hablas a uno u otro dominio entraña una clara dosis de subjetividad, ya que se encontrarían fácilmente razones para argumentar tanto a favor de la filiación lingüística catalana como de la aragonesa", en MARTÍN ZORRAQUINO, M. A. y ENGUITA, J.M., *Las lenguas de Aragón*, op. cit., pp. 83-84.

Mequinensa, en la que los alcaldes de diecisiete ayuntamientos acordaron con el consejero de Cultura una serie de medidas destinadas al reconocimiento, fomento y dignificación de la lengua catalana, que tuvieron como una de sus traducciones más relevantes el convenio entre la Diputación General de Aragón y el Ministerio de Educación y Ciencia, por el que, a partir de 1985, el catalán se convirtió en asignatura voluntaria y evaluable en los colegios de la Franja de Aragón.

Antes de presentar los diferentes desarrollos legislativos que la cuestión lingüística ha tenido en Aragón, debe recordarse que el 7 de abril de 1997 las Cortes de Aragón aprobaron un dictamen elaborado por una comisión especial de estudio sobre política lingüística en Aragón. En sus conclusiones se ponía el foco sobre ocho puntos: 1. El reconocimiento de la realidad multilingüe de Aragón. 2. La igualdad de tratamiento legal para las dos lenguas aragonesas minoritarias. 3. El reconocimiento legal de estas. 4. El respeto a las modalidades o variantes de ambas. 5. Su enseñanza. 6. Cuestiones relativas a la toponimia y al plan de señalizaciones. 7. El apoyo a publicaciones, manifestaciones, medios de comunicación y asociaciones. 8. La creación de un órgano administrativo encargado de la normalización lingüística[42].

Dos años después se aprobaba la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés. Su artículo 4 dice: “El aragonés y el catalán, lenguas minoritarias de Aragón, en cuyo ámbito están comprendidas las diversas modalidades lingüísticas, son una riqueza cultural propia y serán especialmente protegidas por la Administración”. No solo esto, sino que la ley incorpora una Disposición final segunda con un propósito manifiestamente inconstitucional por pretender que una ley autonómica se arrogue facultades reservadas a la norma estatutaria: “Una ley de lenguas de Aragón proporcionará el marco jurídico específico para regular la cooficialidad del aragonés y del catalán, lenguas minoritarias de Aragón, así como la efectividad de los derechos de las respectivas comunidades lingüísticas, tanto en lo referente a la enseñanza de y en la lengua propia, como a la plena normalización del uso de estas dos lenguas en sus respectivos territorios”.

En el Anteproyecto de Ley de Lenguas de 2001 se pretendían establecer esas zonas de cooficialidad. Pero no fue hasta ocho años después —ya

42 El “Dictamen elaborado por la Comisión especial sobre la política lingüística en Aragón” puede consultarse en CORTES DE ARAGÓN, *Debates parlamentarios sobre la política lingüística en Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1999, pp. 227-240.

vigente el EAAr de 2007— cuando se aprobó la primera ley: la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón. En esta norma únicamente —como no podía ser de otro modo— el castellano aparecía como oficial, siendo definidas el aragonés y el catalán, en el artículo 2.2, como "lenguas propias originales e históricas de nuestra Comunidad Autónoma". Se recogían una serie de derechos lingüísticos, obligaciones de los poderes públicos y medidas de promoción, con base en una zonificación lingüística establecida en el artículo 7. Asimismo, se creaba un Consejo Superior de las Lenguas de Aragón (artículo 10) y las Academias de la Lengua Aragonesa y Aragonesa del Catalán (artículo 15). Como ha escrito Luis Pomed: "El proceso de elaboración de la Ley de lenguas de 2009 estuvo jalonado de discrepancias y desencuentros entre los partidos políticos con representación parlamentaria. Entre otros extremos, fue objeto de singular controversia la decisión del legislador de denominar catalán a la variante dialectal de esta lengua hablada en la zona oriental de Aragón. Una controversia que estuvo presente en el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por once municipios en relación con diversos preceptos de la Ley —inadmitido por el ATC 108/2010, de 28 de septiembre, por razones procesales— y que está en el origen de la Ley de lenguas de 2013"[43].

En efecto, fue en el año 2013 cuando se aprobó una nueva ley: la 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. Esta norma redujo a dos las zonas de utilización de las lenguas y modalidades lingüísticas propias (artículo 5), si bien sería posteriormente el Gobierno de Aragón quien —oídos los ayuntamientos afectados— declararía las zonas y municipios concretos (artículo 6). Esas dos zonas se correspondían con las dos propias lenguas, unas lenguas que —en un ejercicio de farragoso y absurdo eufemismo, contrario al sentido común y a los conocimientos filológicos más básicos— aparecen renombradas como "lengua aragonesa propia de las áreas pirenaica y prepirenaica de la Comunidad Autónoma" y "lengua aragonesa propia del área oriental de la Comunidad Autónoma"[44]. El aparato institucional quedó reducido a una única Academia Aragonesa de la Lengua (artículo 7).

43 POMED SÁNCHEZ, L., "Patrimonio cultural", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, op. cit., pp. 575-614 (p. 605).

44 "Designar con diversos nombres un mismo idioma no es solo un vicio lingüístico sino también síntoma de la incapacidad para convivir en la diversidad", en ibíd., p. 606.

El artículo 32 de la Ley 14/2014, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón modificó el artículo 4 de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés de 1999. La redacción originaria —transcrita unas líneas más arriba— fue modificada por esta: "1. Además del castellano, Aragón tiene como propias, originales e históricas las lenguas aragonesas con sus modalidades lingüísticas de uso predominante en las áreas septentrional y oriental de la Comunidad Autónoma. 2. Constituyen el patrimonio lingüístico aragonés todos los bienes materiales e inmateriales de relevancia lingüística relacionados con la historia y la cultura de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón".

Y el artículo 35 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón vino a modificar de nuevo el artículo 4 de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés, en esta ocasión únicamente su párrafo primero, que pasó a tener esta redacción: "El aragonés y el catalán de Aragón, en los que están incluidas sus variedades dialectales, son las lenguas y modalidades lingüísticas propias a que se refieren el artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 y la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón".

La Academia Aragonesa de la Lengua aprobó en 2018 sus estatutos, nombró en 2021 a sus primeros académicos y en 2022 creó en su seno dos Institutos: el *Instituto de l'Aragonés* y el *Institut Aragonès del Català*.

Entre los años 2015 y 2023 existió en el Gobierno de Aragón una ya desaparecida Dirección General de Política Lingüística. Debe hacerse constar, asimismo, que en los últimos Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón (los del año 2024, aunque se cierren estas líneas en septiembre de 2025) ya no existe la partida para investigación y promoción del patrimonio lingüístico.

En definitiva, como puede observarse, la regulación de las lenguas en Aragón es muy mejorable en términos de calidad, seguridad jurídica y coherencia normativa. Se trata, en todo caso, de una reforma que no se aborda seriamente por mor de las discrepancias políticas y de las posturas encontradas que el asunto sigue generando en diferentes sectores.

X. Suaves como la arcilla, duros del roquedal

Sirvan únicamente estas palabras finales para recordar que la intención de este trabajo ha sido la de rastrear, a lo largo del ordenamiento jurídico autonómico, rasgos constitutivos de la identidad aragonesa. Ello se ha querido presentar analizando el reflejo en el EAAr y en otras normas de esas manifestaciones identitarias.

Como al comienzo se defendía, la identidad aragonesa es múltiple y es abierta, no es una identidad dogmática. Pero también es firme por ser consciente de sí misma y producto de una dilatada construcción histórica. En *Somos* —aquella canción de José Antonio Labordeta con vocación de fotografía para un imaginado carnet de identidad— se escucha una estrofa, referida a los aragoneses: "Somos / igual que nuestra tierra. / Suaves como la arcilla, / duros del roquedal"[45]. Suavidad y dureza. *Soft*, pero también *hard*, como calificativos aplicables a unos modos de ser, plurales y diversos. El ordenamiento jurídico aragonés lleva haciéndose eco de ellos desde 1982.

XI. Bibliografía

AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

ALVAR, M., "Sobre el ser de los aragoneses", en *Cuadernos del Ateneo de Zaragoza*, núm. 11, 1988.

BALAGUER CALLEJÓN, F., "Las identidades territoriales en la reforma del Estado Autonómico", en *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 4, 2009, pp. 13-24.

BAYOD LÓPEZ, C., "El Derecho como seña de identidad de Aragón. El Derecho Civil aragonés pasado, presente y futuro: un Derecho europeo más", en *Revista de Derecho Aragonés*, núm. 30, 2024, pp. 59-95.

BELTRÁN, A., *Aragón y los aragoneses*, Ibercaja, Zaragoza, 1995.

BOBILLO, F. J., *Nacionalismo e himnos políticos. El sonajero de los pueblos. Himnos oficiales de las Comunidades Autónomas españolas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2002.

CEBRIÁN ZAZURCA, E., "La razón o la historia. Reflexiones en torno al término *nacionalidades* en la Constitución española y a las sucesivas definiciones de Aragón en su Estatuto de Autonomía", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, 2010, pp. 187-224.

45 "Somos igual que nuestra tierra, suaves como la arcilla —las rojizas y hermosas veredas del Jalón— duros como el roquedal —en lo alto del Pirineo, tan cansado—", amplía José Antonio Labordeta en *Tierra sin mar*, Xordica, Zaragoza, 2002, 4.ª ed., p. 127.

— "40/15. El doble aniversario del autogobierno aragonés", en CEBRIÁN ZAZURCA, E. (dir.), *1982-2022. Un panorama del Estado Autonómico a través del nacimiento y la evolución de siete Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023, pp. 171-194.

CONTRERAS CASADO, M., *El Estatuto de Autonomía de Aragón. Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés*, 2 vols., Cortes de Aragón, Zaragoza, 1987.

— "Aragón", en ESPÍN TEMPLADO, E. (coord.), *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Ministerio de la Presidencia. Secretaría General Técnica – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 51-76.

CORTES DE ARAGÓN, "Dictamen elaborado por la Comisión especial sobre la política lingüística en Aragón", en *Debates parlamentarios sobre la política lingüística en Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1999, pp. 227-240.

DELGADO ECHEVERRÍA, J., *El Derecho aragonés. Aportación jurídica a una conciencia regional*, Alcrudo, Zaragoza, 1977.

— "¿Es el Derecho la esencia del ser aragonés?", en UBIETO ARTETA, A. (dir.), *El ser aragonés*, El Justicia de Aragón – Ibercaja, Zaragoza, 1992.

DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN (GABINETE DE INFORMACIÓN), *Diputación General de Aragón. Abril de 1978 / Abril de 1981*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1981.

EMBID IRUJO, A., "Sobre la evolución del Derecho Público Aragonés. Algunas reflexiones interesadas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014, 5.ª ed., pp. 19-56.

FATÁS CABEZA, G. y BERMEJO VERA, J., "El territorio de Aragón", en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Thomson Reuters – Civitas – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 165-196.

GARCÍA TOLEDO, J. A., *Derechos históricos y Constitución: estado de la cuestión. El caso de Aragón, en particular*, Discurso de ingreso en la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación, Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación, Zaragoza, 2019.

GARRIDO LÓPEZ, C., *Demanda regional y proceso autonómico. La formación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Tecnos, Madrid, 1999.

— "El Justicia de Aragón: posición institucional y funciones", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014, 5.ª ed., pp. 253-291.

GASTÓN, E., "Aragón y la problemática del Estado español", en VV. AA., *Los aragoneses*, Istmo, Madrid, 1977.

GAVIRIA, M. y GRILLÓ, E., *Zaragoza contra Aragón*, Los Libros de la Frontera, Barcelona, 1974.

IZUZQUIZA, I., *Aragón como problema. Notas para una teoría*, Ibercaja, Zaragoza, 2003.

LABORDETA, J. A., *Tierra sin mar*, Xordica, Zaragoza, 2002, 4.ª ed.

LÓPEZ RAMÓN, F., "Las lenguas de Aragón", en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Thomson Reuters – Civitas – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 333-351.

MAIRAL BUIL, G., *La identidad de los aragoneses*, Egido Editorial, Zaragoza, 1996.

— *Antropología social de Aragón*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2024.

MARTÍN ZORRAQUINO, M. A. y ENGUITA, J. M., *Las lenguas de Aragón*, Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragón (CAI), Zaragoza, 2000.

MERINO Y HERNÁNDEZ, J-L., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Guara Editorial, Zaragoza, 1983.

MOREU BALLONGA, J. L., "Aguas", en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Thomson Reuters – Civitas – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 1361-1418.

POMED SÁNCHEZ, L., "Patrimonio cultural", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2014, 5.ª ed., pp. 575-614.

REDONDO VEINTEMILLAS, G., "Los símbolos de Aragón", en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Thomson Reuters – Civitas – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 223-252.

SERRANO GARCÍA, J. A., "El Derecho foral", en BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F. (dirs.), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Thomson Reuters – Civitas – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 291-332.

VICENTE Y GUERRERO, G., *Introducción al Derecho aragonés*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2024.

Castilla-La Mancha, nueva e histórica: la identidad de una región práctica

Francisco Javier Díaz Revorio

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Castilla-La Mancha (Toledo)

Sumario

I. Castilla-La Mancha: tan nueva, tan vieja

II. Algo sobre la identidad y los símbolos

III. Apuntes para la historia de la nueva región

- *III.1. La etapa preautonómica (1978-1982)*
- *III.2. El Estatuto y la consolidación de la autonomía (1982-1994)*
- *III.3. Las reformas estatutarias y el desarrollo competencial e institucional (1994-2010)*
- *III.4. Redimensionamiento y estabilización de la Comunidad (2010-2023)*
- *III.5. Crecimiento y búsqueda de un nuevo Estatuto… (¿2023?-…)*

IV. Aspectos políticos y resultados electorales

V. Valoración global y retos pendientes

VI. Apunte bibliográfico

I. Castilla-La Mancha: tan nueva, tan vieja

En términos comparativos, Castilla-La Mancha es, como vamos a ver, una región nueva con un nombre un tanto impreciso, compuesto (sin olvidar el guion intermedio) por la unión de un espacio mucho más extenso que el territorio de la región (Castilla) y otro bastante más reducido (La Mancha). Como es sobradamente conocido, Castilla fue un reino medieval que, tras fusionarse con León e ir ampliando su territorio, dio lugar a la Corona de Castilla, una de las dos grandes Coronas que fueron la base de la creación del Estado español, y en cualquiera de sus momentos tiene, desde luego, límites mucho más amplios que la comunidad actual. Por su parte, La Mancha es hoy una amplia y extensa comarca, que abarca parte de las actuales provincias de Albacete y Ciudad Real, y en menor medida de Toledo y Cuenca; aunque también este término denominó a una provincia desde finales del siglo XVII hasta la implantación de la actual división provincial en 1833; pero, como se ha dicho, ninguna de estas dos realidades coincide territorialmente con los actuales límites de la Comunidad Autónoma.

Puede mencionarse también la tradicional región de Castilla La Nueva. Pero inmediatamente hay que recordar que tampoco coincide con el territorio actual, dado que esa región incluía a Madrid, pero no a Albacete. Ciertamente, esa región —que tampoco tuvo nunca propiamente autonomía política— es quizá el antecedente más próximo, y los dos cambios apuntados obedecen al rechazo durante la transición a que un territorio tan poblado y con una realidad social y económica tan diversa formase parte de una región con características muy diferentes en esos aspectos; y, por otro lado, Albacete prefirió desvincularse de su tradicional pertenencia a la región murciana, para incorporarse a la naciente región castellanomanchega. De ahí el "invento" de un nombre compuesto un tanto extraño e impreciso.

Pero en todo caso, como región con entidad propia y como realidad jurídico-política, Castilla-La Mancha no tiene precisamente una larga tradición histórica. Su nacimiento, como el de otras regiones de España, es enormemente reciente, y puede situarse en el proceso de transición, y en concreto en 1978 vería la luz este ente preautonómico, el último de los que se aprobaron; e incluso para su constitución como Comunidad Autónoma en el sentido constitucionalmente previsto hay que esperar aún unos años más, hasta la aprobación del Estatuto el 10 de agosto de 1982.

Por tanto, el nacimiento del régimen preautonómico es ligeramente anterior a la aprobación de la norma fundamental del Estado y, sobre todo, la creación de la propia Comunidad Autónoma en sentido propio se realiza siguiendo estrictamente las previsiones constitucionales. En este sentido, el proceso de constitución de la autonomía se realiza de acuerdo con las pautas establecidas en los artículos 143 y siguientes de la Constitución; las competencias asumidas se enmarcan inicialmente en las previsiones del art. 148 de la norma fundamental, y las posteriores ampliaciones se producirán de acuerdo con los límites y requisitos derivados de los arts. 149 y 150.2. De esta forma, Castilla-La Mancha puede considerarse una Comunidad de las que se dieron en denominar “ordinarias” o “de vía lenta”, y tanto la iniciativa autonómica como el proceso de aprobación del Estatuto se produjeron de forma simultánea y paralela a la de las restantes Comunidades que pueden encuadrarse en este grupo. Sin la norma fundamental y el consenso que la hizo posible sencillamente las Comunidades Autónomas como realidad jurídica, institucional y política no habrían existido tal y como hoy las conocemos, y esta última idea es aplicable a todas y no solo a las de vía ordinaria.

II. Algo sobre la identidad y los símbolos

Dicho lo anterior, no cabe duda de que en las tierras que forman parte de lo que hoy es Castilla-La Mancha se han producido muy relevantes acontecimientos históricos, antes y después de la propia existencia del Estado español. Desde esa perspectiva, Castilla-La Mancha es rica en Historia, e incluso hay quien ha buscado en algunas situaciones o realidades históricas pretéritas antecedentes de lo que hoy es la Comunidad Autónoma. Desde luego, y sin retroceder todavía más atrás, podría hablarse del reino visigodo

y su capital, de la Marca Media, de los mozárabes, por supuesto, de la taifa de Toledo, y luego de la Transierra y el reino de Toledo, de las órdenes militares… Todo lo cual va formando una identidad o sentimiento de "castellanidad" (que podemos llamar "nueva"), al que se añadirá un cierto regionalismo mancheguista, sobre todo en el siglo XIX.

Desde luego, todos estos elementos —y algunos más— están de algún modo presentes o forman parte de la historia y de la actual identidad de estos territorios. Aunque probablemente el símbolo más propio, y a la vez más universal, de este lugar, es una obra literaria, escrita por Cervantes y cuya narración comienza "en un lugar de La Mancha de cuyo nombre no quiero acordarme", así que la imagen (o la silueta) del hidalgo caballero y su escudero, o los molinos que aquel creía gigantes en la escena más difundida de esa obra universal, simbolizan o identifican hoy en el mundo nuestra región tanto como la bandera o el escudo —o seguramente más—.

Por cierto, tanto la una como el otro vienen a sintetizar de forma sencilla y evidente (no hace falta saber mucha heráldica) esa doble identidad de esta tierra, que en parte se superpone y en parte es diferente, es decir, la castellana y la manchega. La bandera es descrita por el Estatuto en su artículo 5.1: "se compone de un rectángulo dividido verticalmente en dos cuadrados iguales: el primero, junto al mástil, de color rojo carmesí, con un castillo de oro mazonado de sable y aclarado de azur, y el segundo, blanco". El Estatuto se remite a la ley para la regulación del escudo y del himno. El primero está regulado, en efecto, en la Ley 1/1983, de 30 de junio. El himno, en cambio, a pesar de diversas propuestas, nunca ha sido regulado de manera oficial.

Además de la historia y los símbolos, desde luego ciertas formas de vida y ciertos productos se identifican también habitualmente con la región. Aparte de otros productos más locales, es imprescindible mencionar al menos el vino (La Mancha es una de las extensiones de viñedo más grandes del mundo, y es solo una de las denominaciones de la región) y el queso manchego que, en sentido propio, solo en este territorio puede producirse.

Nos encontramos, en suma, ante una región que, en su configuración actual es relativamente nueva (aunque es verdad que hay Estados soberanos que se independizaron hace menos tiempo…), pero que tiene una identidad formada en siglos de historia, común y central en la historia de España, también compleja (es evidente, y comprensible, que en ciertos lugares de la región nadie se siente "manchego", aunque sí castellano), rica y variada y,

afortunadamente, siempre compatible con identidades mucho más amplias como la castellana y, sobre todo, la española y la europea.

III. Apuntes para la historia de la nueva región

Centrándonos en la historia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en sentido estricto, no es fácil establecer distintos períodos, y el criterio siempre podría resultar cuestionable. Pero desde una perspectiva jurídico-política e institucional, creo que podría llevarse a cabo esa clasificación, distinguiendo cinco grandes etapas, que son en cierta medida paralelas a las de otras Comunidades Autónomas: 1) La que podríamos denominar "etapa preautonómica", que iría desde la constitución del ente preautonómico hasta la aprobación del Estatuto (1978-1982); 2) La etapa de consolidación de la autonomía, que abarca desde el final de la anterior fase hasta las nuevas transferencias de competencias por Ley orgánica y la posterior reforma estatutaria (1982-1994); 3) Una fase de reformas estatutarias, ampliación de competencias y desarrollo institucional (desde 1994 a 2010); 4) una cuarta fase en la que se produce en parte un redimensionamiento de la Comunidad, con la supresión de instituciones existentes, y más tarde una cierta estabilización, y en parte recuperación, pero quedando pendientes reformas de gran importancia, especialmente la del Estatuto de autonomía (2010 a 2023); y 5) cabe pensar en una nueva etapa caracterizada por un nuevo Estatuto, cuyo inicio, aunque tiene antecedentes desde hace décadas, podemos ubicarlo en el comienzo de la legislatura actual, y que comenzaría por tanto en 2023. En el momento de escribir estas líneas dicho Estatuto ya ha sido aprobado por las Cortes de Castilla-La Mancha (2023 a la actualidad)

III.1. La etapa preautonómica (1978-1982)

De una manera muy breve, es conveniente mencionar los hitos fundamentales que jalonan el proceso de creación de la nueva Comunidad, que como ya he apuntado se van a producir en la transición, iniciándose de forma paralela al propio proceso constituyente. Probablemente la pri-

mera fecha que hay que mencionar es el 15 de enero de 1978, momento en que tuvo lugar, en el toledano Palacio de Fuensalida, la reunión de parlamentarios de UCD, PSOE y AP para la constitución de la Asamblea de Parlamentarios. A partir de ese momento comenzaron los trabajos y debates para la constitución del ente preautonómico, de forma paralela a lo sucedido en otras Comunidades. El 31 de octubre, en la misma fecha en la que las Cortes aprobaron la Constitución Española, fueron aprobados el Real Decreto-ley 32/1978, de regulación del ente preautonómico, y el Real Decreto 2692/1978, de desarrollo del anterior. En noviembre, la Asamblea de Parlamentarios aprobó con carácter provisional la constitución de la Junta de Comunidades, que efectivamente se produjo el día 12 de diciembre en la iglesia de San Agustín de Almagro, bajo la presidencia de Antonio Fernández Galiano, siendo la última en quedar formalmente organizada como régimen preautonómico.

En julio de 1979, ya bajo la vigencia de la Constitución, se aprobó el Reglamento de Régimen Interior de la Junta de Comunidades, y hubo que esperar al 30 de enero de 1980 para que se produjeran las primeras transferencias, en materia de agricultura, ferias, turismo y cultura [1]. El 21 de noviembre del mismo año la Junta de Comunidades, reunida en la Diputación de Guadalajara, decide iniciar el proceso autonómico por acuerdo unánime de sus miembros, siguiendo la vía prevista en el art. 143 de la Constitución, en relación con la Disposición transitoria 1ª. En el año 1981 y una vez que los Ayuntamientos se habían pronunciado mayoritariamente a favor de la autonomía [2], comienza la elaboración del Estatuto de autonomía, de acuerdo con las previsiones del art. 146 de la Constitución: el 21 de julio se constituye en Manzanares (Ciudad Real) la Asamblea mixta de parlamentarios y diputados provinciales, y a continuación se inicia la discusión de los borradores, tomando como base el texto presentado días antes por UCD, con la oposición del PSOE y el PCE [3]. En diciembre el Anteproyecto es aprobado por la

1 Real Decreto 3072/1979, de 29 de diciembre (BOE de 30 de enero de 1980).

2 El 1 de julio el presidente autonómico hizo entrega en el Congreso de las actas de pronunciamiento de los Ayuntamientos: 764 lo habían hecho afirmativamente, 25 en contra y 123 no lo hicieron en el plazo establecido.

3 Conviene recordar que solo diez días después se produce a nivel nacional la firma de los llamados “Acuerdos Autonómicos” entre el gobierno de UCD y el PSOE, ya que estos fueron determinantes para configurar los rasgos comunes del proceso autonómico, con un evidente reflejo en los Estatutos de las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución.

Asamblea de parlamentarios reunida en la iglesia de Santa María de Alarcón (Cuenca, días 3 y 4), y tiene entrada en el Congreso de los Diputados (día 17). El día 10 de agosto de 1982 sería aprobado definitivamente por las Cortes Generales el Estatuto de autonomía (publicado en el B.O.E. de 16 de agosto).

Entre tanto, en el mismo año 1982 tuvieron lugar dos cambios en la presidencia: el 1 de febrero, en Guadalajara, Gonzalo Payo Subiza, de UCD, es nombrado presidente del ente preautonómico, tomando así el relevo de Antonio Fernández Galiano. Pero en el mismo año se produjo un nuevo cambio, tras las elecciones generales que dieron una victoria mayoritaria al PSOE tanto e nivel estatal como en la región; y así el 22 de diciembre, ya bajo la vigencia del Estatuto, Jesús Fuentes Lázaro, del PSOE, fue nombrado presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

III.2. El Estatuto y la consolidación de la autonomía (1982-1994)

El Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, es, por tanto, el fundamento de todo el sistema institucional y competencial de la Comunidad Autónoma; aunque conviene insistir en que, a su vez, el propio Estatuto debe enmarcarse en las previsiones constitucionales, y su contenido y regulación responde globalmente a los mandatos de la norma fundamental.

Pero como en tantos otros aspectos, no puede entenderse el Estatuto de autonomía sin el contexto general español, que afectó al diseño y desarrollo del llamado “Estado autonómico”. Por ello es preciso hacer referencia a la decisión política plasmada en los llamados “Acuerdos Autonómicos” firmados en julio de 1981 entre UCD y PSOE, y que tuvieron como base el Informe de la Comisión de Expertos presidida por el profesor Eduardo García de Enterría. Estos acuerdos tuvieron un incuestionable reflejo en las previsiones estatutarias y en el propio funcionamiento de la Comunidad en los primeros años, tanto por lo que se refiere al nivel competencial asumido, como en lo relativo a los requisitos y límites que inicialmente afectaban a las instituciones y su funcionamiento: sistema electoral y circunscripción provincial, coincidencia de calendarios electorales con las otras comunidades de vía ordinaria, limitación de los períodos de sesiones de las Cortes y del número de diputados, prohibición de percibir salarios por parte de los parla-

mentarios, imposibilidad de que el presidente disuelva anticipadamente la Asamblea, regulación de la elección del presidente y de la moción de censura, limitación de los miembros del Consejo de Gobierno…

No procede aquí realizar un análisis detallado del contenido del Estatuto. Baste decir que, en su redacción original, este recogía básicamente los contenidos previstos en el art. 147.2 de la Constitución, con las limitaciones y principios que acabo de indicar, y de acuerdo con la siguiente estructura que se ha mantenido hasta la actualidad: un Título Preliminar en el que se delimitaba el territorio, se establecían los símbolos y se recogían los objetivos fundamentales de la Junta, encomendando a la ley el establecimiento de la sede de las instituciones; y seis títulos, además de las disposiciones adicionales, transitorias y final. El Título I regula las instituciones de la Comunidad Autónoma, y contiene un capítulo dedicado a las Cortes, otro al Consejo de Gobierno y su presidente, y un tercero a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. El Título II se refiere a la Administración de Justicia en la Región; el Título III a la organización territorial; el Título IV a las competencias, el Título V a la economía y hacienda regionales, y el Título VI a la reforma del propio Estatuto.

Tras la aprobación del Estatuto, la primera tarea fue la constitución de las instituciones de acuerdo con sus previsiones, así como la fijación de su sede. En el mismo año 1983 una ley estableció esta en Toledo, aunque sin utilizar expresamente el término “capital” [4]. Poco después se constituyeron las Cortes, de acuerdo con las previsiones del Estatuto: primeramente, y antes de celebrarse elecciones, el 15 de septiembre de 1982 se había constituido en la Iglesia de San Pedro Mártir de Toledo la Asamblea provisional de las primeras Cortes de Castilla-La Mancha, según lo establecido en la

4 En cumplimiento del artículo 6 del Estatuto se aprobó la Ley 3/1983, de 7 de diciembre, de la sede de las instituciones regionales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuyo artículo único establece la sede de las Cortes y el Gobierno de la Región en Toledo. Ello permite que el Tribunal Superior de Justicia tenga su sede en Albacete por imperativo del art. 23 del Estatuto, y el resto de las instituciones en el lugar en que se indica en su ley de creación (así, en Toledo están actualmente el Consejo Consultivo y la Cámara de Cuentas, y estuvo el Consejo Económico y Social, mientras que en Albacete se fijó la sede del Defensor del Pueblo mientras existió esa institución). Más allá de las instituciones que forman parte de la estructura autonómica en sentido estricto, otras capitales también han acogido la sede de otros órganos o instituciones relevantes: así, el Rectorado de la Universidad está en Ciudad Real, y la sede principal de la antigua Caja Castilla-La Mancha se fijó en Cuenca.

disposición transitoria tercera del propio Estatuto. Ya en marzo de 1983 se convocan las primeras elecciones autonómicas, celebradas el 8 de mayo, y en las que el PSOE obtuvo su primera mayoría absoluta. El 31 de mayo de 1983 se constituyeron las primeras Cortes elegidas por sufragio popular (este día del año pasaría después, por este motivo, a ser declarado festivo como "día de la Región"). También de acuerdo con las previsiones estatutarias, las Cortes eligieron el 6 de junio a José Bono como presidente de la Junta, cargo que desempeñó hasta 2004. Al día siguiente se constituyó el Consejo de Gobierno regional.

A partir de ahí, esta segunda etapa se caracterizó por el funcionamiento de las instituciones básicas de acuerdo con las previsiones estatutarias, la aprobación de las primeras leyes relativas a las propias instituciones o a diversos aspectos sociales y económicos, y el traspaso efectivo y progresivo de las competencias asumidas en el Estatuto mediante Reales Decretos del Estado [5]. En los años 90 se producen varias reformas estatutarias que transforman de forma significativa el marco competencial e institucional, lo que nos introduce en la tercera etapa.

III.3. Las reformas estatutarias y el desarrollo competencial e institucional (1994-2010)

Si, como ya hemos apuntado, los Acuerdos Autonómicos de 1981 permiten entender la redacción originaria del Estatuto con la que se inicia la segunda etapa del desarrollo autonómico, otros Acuerdos Autonómicos, los de 28 de febrero de 1992, pueden situarse como origen del inicio de lo que aquí hemos considerado tercera etapa de ese desarrollo. En efecto, estos acuerdos, firmados por el Gobierno, el PSOE y el PP (que en ese momento gobernaban en todas las Comunidades Autónomas que se habían mantenido en un menor nivel competencial) establecieron las bases materiales y procedimentales para la ampliación competencial que tendría reflejo inmediato en la aprobación de una Ley orgánica de transferencias, y dos años después repercusión en la redacción del propio Estatuto. Posteriormente,

5 A este respecto debe destacarse el Real Decreto 1064/1983, de 13 de abril, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y funcionamiento de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria quinta de su Estatuto de Autonomía.

una nueva reforma estatutaria modificaría aspectos relevantes relacionados con el funcionamiento de algunas instituciones, y algunas leyes han creado otras nuevas, con lo cual la década de los 90 ha supuesto globalmente un amplio desarrollo tanto en el nivel competencial como en el institucional. Procede repasar esta etapa en sus aspectos más relevantes, señalando que la misma se produjo en parte bajo la presidencia de José Bono (hasta 2004), y posteriormente de José María Barreda (2004-2011), y siempre bajo la mayoría absoluta del PSOE en las Cortes regionales.

Hay que mencionar, en todo caso, que la primera reforma del Estatuto se había producido ya en 1991, aunque su trascendencia fue mínima [6]. Posteriormente, y como consecuencia de los mencionados Acuerdos Autonómicos de 1992, se aprobó la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución. Desde luego, esta ley orgánica no era estrictamente necesaria para proceder a la reforma de los Estatutos; y a la inversa, la interpretación más plausible del art. 150.2 de la Constitución supone que la aprobación de una ley de transferencias permite a las Comunidades incrementar su nivel competencial sin necesidad de reformar los Estatutos. Pero la vía utilizada (transferencia de competencias a diez Comunidades Autónomas por ley orgánica, y posterior reforma en paralelo de sus Estatutos), además de resultar una opción también admisible desde la perspectiva constitucional, permitió dotar al proceso de una notable uniformidad, e incorporar a los Estatutos todas las competencias que corresponden a cada Comunidad.

De este modo, el proceso conllevó la aludida reforma en paralelo de los Estatutos de diez Comunidades Autónomas [7]. A través de ella se procedió

6 La reforma fue aprobada por L.O. 6/1991, de 13 de marzo, y afectó exclusivamente al artículo 10.2 del Estatuto, para adecuarlo a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. En su redacción inicial, este precepto señalaba simplemente que las elecciones a Cortes regionales serían convocadas de manera que coincidieran con las consultas electorales de las demás Comunidades Autónomas; tras la reforma de 1991, el precepto se remitía expresamente a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, señalando que las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años. En todo caso, este artículo ha vuelto a verse afectado por la reforma estatutaria de 1997. Como se verá, la reforma electoral ha sido una de las grandes cuestiones recurrentes en la evolución de la comunidad, tanto a nivel estatutario como legislativo.

7 Las reformas se produjeron por las Leyes orgánicas 1 a 11 de 1994, todas ellas de 24 de marzo, que modifican, respectivamente, los Estatutos de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León (la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha se

a una reordenación y ampliación de las competencias autonómicas, produciéndose una equiparación sustancial en este aspecto entre las diez comunidades afectadas, y aproximando de forma muy significativa su nivel competencial con el de las siete restantes, aunque aún se mantuvieron algunas diferencias apreciables. Entre las competencias transferidas e incorporadas al Estatuto pueden destacarse algunas tan importantes como las de cooperativas, espectáculos públicos, fundaciones, o publicidad (con carácter exclusivo), normas adicionales de protección del medio ambiente, desarrollo legislativo y ejecución en materia de prensa, radio y televisión, competencias de ejecución en materia de asociaciones, INSERSO, propiedad industrial e intelectual, laboral y, sobre todo, las competencias sobre educación.

Con todo, no acabarían aquí las reformas estatutarias, ya que tres años después se procede a una nueva modificación, siendo Castilla-La Mancha una de las primeras entre la larga serie de comunidades que, entre el año 1996 y el 2001, procedieron a realizar importantes cambios en lo relativo al funcionamiento de las instituciones, aunque también se produjeron modificaciones relevantes en aspectos competenciales. Por lo que se refiere a los aspectos institucionales, en algunos casos la reforma procede a suprimir ciertas limitaciones que se habían incluido inicialmente en el Estatuto como consecuencia de los Acuerdos de 1981, y que la práctica había demostrado que resultaban perjudiciales y restrictivas en exceso para el funcionamiento de las instituciones. Puede destacarse la supresión de la prohibición de que los diputados recibieran retribución fija, la desaparición de la duración de los períodos de sesiones ordinarios, o la modificación de los límites mínimo y máximo del número de diputados, que pasa a ser de 47 y 59 respectivamente [8], aunque en aquel momento ello no supuso variación efectiva en dicho número, que se mantuvo en 47; y más tarde, como veremos, esta horquilla fue de nuevo modificada sustancialmente a la baja. También desapareció la limitación del número máximo de miembros del Consejo de Gobierno, y se incluyó la necesidad de mayoría cualificada de tres quintos para la aproba-

produjo, por tanto, por Ley orgánica 7/1994). En todo caso, hablamos de la reforma de solo diez Estatutos en paralelo, ya que hay que tener en cuenta que la modificación del Estatuto valenciano no tiene el mismo sentido que las restantes, pues la misma se limita, en un artículo único, a incorporar plenamente al Estatuto todas las competencias, aunque la ampliación del ámbito competencial se había producido en esta Comunidad desde la misma fecha de aprobación del Estatuto, mediante Ley orgánica 12/1982, de 10 de agosto, que fue derogada a su vez por la propia L.O. 12/1994, de 24 de marzo.

8 Inicialmente estos límites se situaban en 40 y 50 diputados.

ción de la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, que por mandato estatutario —que hasta hoy se mantiene en el artículo 13.2, aunque desparece en la proposición de nuevo Estatuto de 2025— debía incluir también la limitación de los mandatos del presidente. Y en efecto, la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, estableció que no podrá ser elegido presidente quien ya haya ostentado al cargo durante al menos 8 años, salvo que hayan pasado cuatro desde la terminación de su mandato (si bien esta restricción desaparecería de la ley años más tarde merced a la modificación operada por Ley 5/2019, de 23 de julio, a la que más adelante nos referiremos, y que en la práctica dejará incumplido el mandato estatutario). Pero quizás lo más destacado de aquella reforma en el ámbito institucional fue la introducción de la posibilidad de disolución anticipada de las Cortes por parte del presidente, aunque está sometida a ciertos límites temporales, y la nueva Cámara tendría un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria. Esta posibilidad nunca se ha utilizado desde su introducción estatutaria en 1997.

Por otro lado, la reforma de 1997 afectó también a las competencias autonómicas, produciéndose una cierta reordenación de estas (algunas competencias compartidas o concurrentes pasan a ser exclusivas), así como la asunción de otras nuevas. Entre estas últimas pueden destacarse las de: bolsas de valores y demás centros de contratación de valores (exclusiva), ordenación farmacéutica (desarrollo legislativo y ejecución); crédito, banca y seguros, o la muy importante de gestión de la asistencia sanitaria de la seguridad social (ejecución).

Como consecuencia de la ampliación competencial producida en las dos reformas estatuarias, en esta tercera etapa se produjo también el traspaso de funciones y servicios en las nuevas materias incorporadas al Estatuto, paso necesario para la gestión de buena parte de ellas. En este sentido pueden destacarse a título de muestra la transferencias en materia de Universidades o INSERSO (1996), enseñanza no universitaria (1999), Instituto Nacional de la Salud (2001, dando lugar a la creación del SESCAM o Servicio de Salud de Castilla-La Mancha), o gestión del INEM (2002). Igualmente, en esta tercera etapa hay que destacar el incremento cuantitativo y cualitativo de la producción legislativa.

En fin, también en esta última etapa hay que destacar la creación de nuevos órganos e instituciones, con carácter consultivo o de control, de gran importancia. En primer lugar puede incluirse el Consejo Consultivo, que, tras ser creado por Ley del año 1995, adquirió posteriormente relevancia esta-

tutaria en la reforma de 1997 (tras su regulación legal en 1997, su legislación actual se lleva a cabo conjuntamente con el Gobierno mediante Ley 11/2003, de 25 de septiembre, aunque posteriormente ha sufrido reformas parciales); pero también hay que mencionar otros como la Sindicatura de Cuentas, creada por ley de 1993 (aunque más tarde suprimida en 2014, y recuperada con el nombre de Cámara de Cuentas en Ley de 2021), el Consejo Económico y Social (creada en 1994 y suprimida en 2011) o el Defensor del Pueblo (creada en 2001 y suprimida en 2011). Esta última institución, junto a otras nuevas, adquirirán relevancia estatutaria de aprobarse finalmente por las Cortes Generales la proposición de nuevo Estatuto presentada en 2025.

Todavía dentro de esta etapa hay que referirse a un nuevo, largo y frustrado proceso de reforma estatutaria, que habría dado lugar a un Estatuto completamente nuevo. Como es sabido, si bien ya no se han vuelto a producir unos acuerdos autonómicos globales como los que tuvieron lugar en los años 1981 y 1992, a partir del año 2006 diversas comunidades iniciaron distintos procesos de reforma de gran calado (Comunidad Valenciana) o globales (Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón, Castilla y León, y más tarde Extremadura). Si bien en este caso las reformas ya no son idénticas ni responden exactamente en todos los casos a los mismos parámetros, sí tuvieron algunos aspectos más o menos comunes, como la introducción de derechos, el establecimiento de nuevos órganos o la dotación de relevancia estatutaria otros existentes, una cierta reordenación competencial, la introducción en algunos casos de nuevas fuentes como los decretos-leyes.

Pues bien, Castilla-La Mancha formó parte de ese proceso, aunque finalmente el texto aprobado por las Cortes regionales no llegó a ser aprobado por las Cortes Generales mediante ley orgánica, no alcanzando por tanto nunca vigencia. El proceso se inició en 2006 por acuerdo de los dos partidos que componían la cámara autonómica en ese momento (PSOE y PP). Tras diversas negociaciones plantearon la “propuesta de proposición de ley para la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha” (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 190, de 6 de noviembre de 2006). Esta propuesta fue tomada en consideración por las Cortes en noviembre de 2006, y a partir de ahí se creó y constituyó la Comisión Permanente Legislativa para la reforma del Estatuto de Autonomía, que elaboró su plan de trabajo, y ante la que fueron compareciendo representantes de las instituciones regionales (Defensoría del Pueblo, Sindicatura de Cuentas, Consejo Consultivo, Consejo Económico y Social), de sectores so-

ciales significativos, sindicatos, Universidad, así como expertos en Derecho Constitucional y Administrativo, hasta un total de 32 personas, para expresar su valoración del texto de la propuesta de Estatuto. Las enmiendas, que básicamente habían sido acordadas por los dos grupos en una reunión de varios días en el Parador de Oropesa, fueron presentadas conjuntamente, en número de 142. El 29 de enero de 2007 el Pleno ratificó la aprobación del dictamen de la Comisión, de manera que la proposición de reforma del Estatuto fue aprobada por unanimidad (BOCCM nº 212, de 30 de enero de 2007). El día 1 de febrero la proposición era registrada en el Congreso de los Diputados (BOCG, Congreso de los Diputados Núm. B-276-1, de 9 de febrero de 2007). La tramitación no comenzó inmediatamente porque no hubo avances hasta el final de aquella legislatura, pero tras las elecciones generales se produjo la aprobación inicial del texto en octubre de 2008; este se traspasó a la Comisión Constitucional y se abrió un plazo de enmiendas que, tras sucesivas ampliaciones, culminó ya el 10 de febrero de 2009. Pero los dos partidos mayoritarios, que habían llegado a un acuerdo global en la región, no fueron capaces de mantenerlo en el Congreso. El desacuerdo se centró en la regulación del agua y los trasvases, ya que el texto aprobado en Castilla-La mancha establecía una fecha de caducidad para el trasvase Tajo-Segura, aspecto que indudablemente plantearía problemas de constitucionalidad. Seguramente por ello, y como he indicado, el acuerdo sobre esta cuestión no se mantuvo en el ámbito estatal, lo que provocó que las enmiendas se presentasen por separado. En el año 2010, a pesar de que el acuerdo pareció estar muy cerca en algunos momentos, este no se llegó a alcanzar ni en el informe aprobado por la Ponencia (BOCG, Congreso de los Diputados Núm. B-18-12 de 20 de abril), ni en el dictamen de la Comisión (BOCG, Congreso de los Diputados Núm. B-18-13 de 30 de abril), textos en los que, desapareciendo la derogación del trasvase, se establecía una reserva hidrológica de 4.000 hectómetros cúbicos en el Preámbulo. Aunque ante esta falta de acuerdo hubiera sido posible la aprobación del texto con los votos del Grupo Socialista en el Congreso apoyado por algún otro grupo minoritario para alcanzar la mayoría absoluta final, finalmente la cámara autonómica optó por la retirada de la proposición en 2010. Este fracaso nos anuncia ya la siguiente fase, en la que no se van a producir significativos avances, sino un repliegue en algunos aspectos, como vamos a ver de inmediato.

III.4. Redimensionamiento y estabilización de la Comunidad (2010-2023)

Como se ha señalado, el frustrado proceso de reforma global del Estatuto de autonomía cierra una etapa de expansión y desarrollo institucional y competencial, para dar paso a otra que se inicia con un claro repliegue, y conducirá después a la estabilización. Todo ello en el contexto de una profunda crisis económica, que se inicia ya en los últimos años de la etapa anterior, pero manifestará sus efectos más dramáticos precisamente a partir de 2010-2011, y una posterior crisis sanitaria no exenta de consecuencias económicas, a partir del año 2020.

Hay que señalar que la legislatura 2011-2015 supone un cambio político muy significativo en la Comunidad, ya que es la única desde 1983 en la que no ha habido un gobierno del PSOE. En efecto, la mayoría absoluta obtenida por el Partido Popular dio origen al período de presidencia de María Dolores Cospedal (2011-2015), tras el cual, a pesar de la victoria popular sin mayoría absoluta en 2015, se volvería a gobiernos del PSOE, desde 2015 bajo la presidencia de Emiliano García-Page Sánchez (si bien entre 2017-2019 el Gobierno fue de coalición con Podemos).

En todo caso, la legislatura 2011-2015 se inicia bajo el signo de la austeridad, como respuesta a la durísima crisis económica que en ese momento golpeaba a la región y al país, entre otros Estados occidentales. En particular, en 2011 Castilla-La Mancha encabezaba las cifras de déficit y mantenía elevadas cifras de deuda cuando se produjo el cambio de Gobierno. En este contexto, la legislatura vino acompañada, sobre todo en su inicio, por las medidas de austeridad adoptadas, apreciables, aunque con distinto cariz, en dos ámbitos diferentes: por un lado, en el terreno institucional, con una drástica e incuestionable reducción de las dimensiones del sector público, que se manifestó en la significativa minoración de los altos cargos, en la supresión de algunos órganos autonómicos, y en la reducción del gasto del parlamento regional (primero mediante la supresión de los sueldos fijos para la mayor parte de los diputados, luego con la reducción del número de diputados, que implicó una reforma estatutaria que sería aplicada al inicio de la siguiente legislatura). Por otro lado, la austeridad en el gasto público conllevó también ajustes en lo relativo al personal al servicio de la Administración autonómica, en educación y en sanidad, si bien en estos casos el objetivo de las medidas fue mantener un nivel que pudiera salvar las prestaciones

esenciales de estos servicios públicos. Desde el año 2014, sin embargo, comenzaron a observarse medidas que parecen marcar el inicio del fin de la crisis, como por ejemplo la bajada del tramo autonómico del IRPF.

En cuanto a la supresión de instituciones, ya en el primer año de la legislatura se aprobaron la Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, y la Ley 13/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha. Algo después, la Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas, consumó la desaparición de este órgano de control, cuyas funciones pasarán a ser asumidas por el Tribunal de Cuentas estatal. Permaneció en cambio el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, órgano de relevancia estatutaria y regulado en una ley cuya reforma requeriría mayoría de tres quintos de las Cortes regionales.

La austeridad también tuvo reflejo en el Parlamento regional. Hay que mencionar la reforma del Reglamento aprobada en sesión celebrada los días 20 y 21 de diciembre de 2012 (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 79, de 26 de diciembre de 2012), que afectó al artículo 11, suprimiendo la generalización del régimen de dedicación exclusiva con el consiguiente sueldo que existía desde una reforma reglamentaria aprobada en 1997. De esta forma, se estableció que solo tendrán derecho a un sueldo los diputados que desarrollen sus actividades en régimen de dedicación exclusiva, que serán quienes desempeñen aquellos cargos que determine la Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces (art. 11.2). Esta reforma, sin embargo, sería revertida por una nueva modificación del Reglamento llevada a cabo el 22 de julio de 2019 (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 7, de 23 de julio de 2019).

Por otro lado, fueron muy significativas las reformas electorales que tuvieron lugar en este período, ya que tuvieron un signo contradictorio. En primer lugar, la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, modificó el número de diputados para subirlo hasta 53, dentro de la horquilla que en ese momento permitía el Estatuto. Pero sin que esta reforma llegase siquiera a tener aplicación práctica, tan solo dos años después de llevó a cabo otra para reducir drásticamente este número. Primeramente se reformó el propio Estatuto mediante Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, aprobada tanto en la cámara regional como en las Cortes Generales sin el apoyo del principal partido de la oposición, y que modificó la “horquilla” de diputados para situarla entre 25 y

35; poco después, se aprobaría también sin consenso la Ley 4/2014, de 21 de julio, de Reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, que fijó finalmente el número de diputados en 33, estableciendo —eso sí— una fórmula automática para su distribución en las provincias, similar a la que existe en el Congreso y en la mayoría de las Comunidades Autónomas, y cuya ausencia en Castilla-La Mancha resultaba anómala.

Tanto la reforma del Reglamento parlamentario, como la reforma estatutaria y la última reforma de la ley electoral fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional por parlamentarios socialistas. Pero todos estos recursos fueron desestimados por el Tribunal Constitucional. En primer lugar, la STC 37/2014, de 27 de febrero, confirmaba la constitucionalidad de la aludida reforma reglamentaria que suprimió los sueldos fijos generalizados para los diputados, al entender el Tribunal que el derecho del art. 23.2 incluye el acceso y permanencia en el cargo con ciertos requisitos, pero "no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables" (FJ 4 de la STC 28/1984, de 28 de febrero). Respecto al punto muy debatido de la aplicación de la reforma a mitad de legislatura, el Tribunal también desestima el recurso (que alegaba vulneración de la prohibición de retroactividad del artículo 9.3 CE), entendiendo que "las retribuciones devengadas en fecha anterior a la entrada en vigor del Reglamento forman ya parte del patrimonio de los Diputados, pero con respecto a las devengadas después de esa fecha los Diputados sólo tenían, al tiempo del cambio normativo, una mera expectativa de derecho" (FJ 9 de la sentencia comentada), no pudiendo, por tanto, considerarse una norma restrictiva de derechos.

Por su parte, la impugnación a la reforma estatutaria fue resuelta por la STC 197/2014, de 4 de diciembre, en sentido desestimatorio, al rechazar los argumentos de los recurrentes, que alegaban que la reducción de la horquilla de los diputados vulneraba los principios de autonomía política, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, pluralismo político y democracia, así como el de proporcionalidad electoral. Probablemente era este el punto con mayor enjundia, al que el Tribunal contesta recordando su jurisprudencia anterior sobre la materia, que entiende el requisito con flexibilidad y subraya la importancia de la libertad de configuración del legislador en esta materia. En esta ocasión el Tribunal Constitucional es quizá más explícito a la hora de afirmar que la exigencia derivada de la proporcionalidad para los sistemas electorales autonómicos "viene a cifrarse, ante todo, en mandatos de alcance negativo", como lo serían "la inter-

dicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección (STC 40/1981, FJ 2), lo que conlleva, claro es, la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida *de iure* toda posible proporcionalidad". La impugnación a la última reforma de la ley electoral fue también desestimada por STC 15/2015, de 5 de febrero, reiterando en buena medida los argumentos de la anterior sentencia de 2014, y señalando que los recurrentes realizan "un planteamiento preventivo o hipotético que es inidóneo, como tal, para pedir la invalidación de cualquier Ley y sobre la base, además, de un entendimiento errado de lo que impone la exigencia constitucional de proporcionalidad" (F. J. 8) [9].

En fin, dentro de este período hay que señalar que el cambio de Gobierno producido en 2015, y la superación de la crisis económica, implicaron la paulatina superación de las medidas de austeridad. Sin embargo, en el ámbito institucional la única institución recuperada ha sido la antigua Sindicatura de Cuentas, denominada ahora Cámara de Cuentas tras su nueva creación en la Ley 7/2021, de 3 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha. La puesta en funcionamiento de la institución se ha llevado cabo ya en 2022.

También, como ya se ha indicado, se recuperó el sueldo de los diputados en el año 2019, mediante nueva reforma reglamentaria. En el mismo año, es importante destacar la ya aludida Ley 5/2019, de 23 de julio, por la que se modifica la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, para suprimir la limitación de los mandatos del presidente, que estaba establecida en ocho años (medidos en el momento de presentarse a la investidura), y en cuya introducción había sido pionera Castilla-La Mancha, considerándola un avance en la limitación del poder del presidente en un sistema parlamentario, impidiendo así su permanencia ilimitada en el cargo. De repente, la nueva ley entiende que su permanencia es problemática, no solo por no ser propia de regímenes

9 Hay que señalar que estas sentencias se suman a la previa la STC 19/2011, de 3 de marzo, que resolvió también en sentido desestimatorio el recurso presentado en su día por 50 senadores del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, en la medida en que esta modificaba el número de diputados correspondientes a cada provincia para corregir ciertos desequilibrios producidos por la evolución de la población y al ausencia de una fórmula automática para adaptar el número de diputados a estos cambios. Como se ve, las reformas electorales en la región han sido numerosas, casi siempre sin consenso, y han sido frecuentemente impugnadas ante el Tribunal Constitucional, pero este nunca ha declarado su inconstitucionalidad.

parlamentarios y no haberse establecido en la Constitución, la ley electoral general ni en ningún otro Estatuto, sino también porque "esta limitación, al no estar regulada constitucionalmente, puede cercenar o vulnerar derechos de ciudadanía al constituir una causa de inelegibilidad, que debería contemplarse expresamente y de forma general en la propia Constitución Española". Esta argumentación resulta discutible, no solo porque técnicamente no se trata de una causa de inelegibilidad, sino también porque no puede vulnerar derechos de ciudadanía una limitación que afecta al presidente en un modelo parlamentario, en el que obviamente no es elegido por los ciudadanos. Pero además, resulta ahora incoherente que el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía, no reformado, sigue diciendo que "Las Cortes de Castilla-La Mancha, por mayoría de tres quintos de los miembros del Pleno de la Cámara, aprobarán una Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, en la que se incluirá la limitación de los mandatos del Presidente". Por tanto, el mandato estatutario sigue estando vigente y resultando aplicable. Acaso para intentar disimular ese flagrante incumplimiento, la reforma de la ley introduce una nueva Disposición Adicional Tercera, que establece: "La limitación de mandatos del Presidente de la Junta será la que establezca la Constitución Española para los Presidentes de las Comunidades Autónomas o las leyes del Estado que resulten aplicables", con lo cual se produce la extraña paradoja de que el Estatuto impone un mandato al legislador autonómico, y este lo soslaya con una remisión general a una norma de rango superior como la Constitución, así como a la legislación estatal. Cabría pensar que justamente ahora se considera que no es competencia de la Comunidad lo que en su día asumió, sin cuestionamiento alguno desde ninguna perspectiva, el propio Estatuto de autonomía. Es evidente que este extraño e inexplicable juego de remisiones frustra en la práctica el mandato estatutario. La ley fue aprobada con los votos a favor de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, y la abstención de Ciudadanos. La proposición de reforma de Estatuto aprobada por la cámara regional en 2025 hace desaparecer ya toda mención a la limitación de los mandatos del presidente.

Por último, cabe mencionar que en este período se intentó reemprender en varios momentos el proceso de reforma global estatutaria, pero la falta de consenso entre los dos partidos mayoritarios ha impedido que dicho proceso llegue a iniciarse oficialmente, quedándose solo en un período iniciado en 2017 en el que hubo contactos entre las fuerzas políticas, debates públicos, y la apertura de un proceso de participación y propuestas ciudadanas.

A partir de 2020, la pandemia ha obligado a centrar los esfuerzos políticos e institucionales en el intento de paliar sus efectos y consecuencias, lo que ha repercutido, al igual que en otras comunidades autónomas, en la actividad normativa e institucional.

III.5. Crecimiento y búsqueda de un nuevo Estatuto… (¿2023?-…)

Si bien, en efecto, la pandemia supuso una paralización en cualquier proceso de crecimiento y desarrollo institucional y jurídico, en los años sucesivos se empieza a apreciar una cierta búsqueda de avances en esa línea. Ya se ha mencionado que en 2021 se crea la Cámara de Cuentas, que viene a recuperar aquella Sindicatura de Cuentas cerrada en la legislatura 2011-2015. Pero podemos decir que ha sido a partir de las elecciones autonómicas de 2023, tras la obtención de una mayoría absoluta del PSOE y la consiguiente estabilidad institucional, cuando ha sido posible el hito que podría suponer el inicio de una nueva etapa, como es el acuerdo entre PSOE y PP (con la oposición de Vox) para la aprobación de un nuevo Estatuto.

Este texto, presentado a las Cortes de Castilla-La Mancha ya en 2024 (proposición publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 64, de 10 de julio de 2024), fue objeto de un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios ciertamente frágil, que pareció romperse por el posterior desencuentro entre ambos en lo relativo a la muy importante cuestión (que como se ha visto ha sido objeto permanente de cambios y polémicas) de las dimensiones de la cámara parlamentaria, y en concreto sobre si debía modificarse la actual horquilla de 25 a 35 diputados. Después de un tiempo de bloqueo, el acuerdo fue de nuevo posible al consensuar ambos partidos mayoritarios en la cámara una nueva horquilla entre 25 y 55 diputados (superior obviamente a la actual en su límite máximo, pero algo más baja que la prevista en la proposición inicialmente presentada a las Cortes, que llegaba a los 59) y, sobre todo, que cualquier reforma electoral se producirá en la legislatura que se inicia en 2027 (disposición transitoria segunda), y con una extraña previsión sobre un eventual “bloqueo” de esta y otras previsiones en la materia (lo relativo a la “composición y régimen electoral”), pudiendo exigirse en el futuro una mayoría de tres quintos para su aprobación, modificación y derogación, siempre que en la tramitación parlamentaria “y previa solicitud de al menos un grupo parlamentario, hubieran obtenido esa misma mayoría en una vota-

ción específica sobre su bloqueo" (disposición adicional sexta). Más allá de lo impropio del empleo del término "bloqueo" con sentido jurídico, si el Estatuto puede exigir mayorías cualificadas para la aprobación de ciertas leyes (ya lo hacía el actual respecto a la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, a pesar, por cierto, de que la modificación del propio Estatuto "solo" requiere mayoría absoluta), resulta en cambio extraño que esa mayoría cualificada quede en manos del propio legislador futuro, siempre que la alcance a la hora de establecerla, y aplicable según su criterio a los preceptos que considere dentro de dicha materia electoral. Técnica legislativa muy extraña, y en términos políticos, posibilidad práctica de que la futura ley electoral vuelva a aprobarse sin consenso, si uno solo de los grupos vuelve a tener mayoría y decide y logra apruebar la reforma sin invocar ni aplicar ese "bloqueo".

Pero por supuesto, la trascendencia del nuevo Estatuto, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 115, de 25 de mayo de 2025) es muy superior a este aspecto, ya que contiene novedades institucionales de importancia como a) la introducción de los decretos-leyes; b) la obligación del presidente a someterse a sesiones de control parlamentario, que hasta ahora no existía; o c) la inclusión en el Estatuto de órganos de importancia como el Consejo Consultivo (que ya lo estaba), la Cámara de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, o el Consejo de Diálogo Social. Además, hay que destacar una "parte dogmática" más amplia, centrada en la inclusión de artículos específicos para la protección de las minorías y de otros derechos económicos y sociales, en lo que la propia Exposición de Motivos llama "blindajes", que en puridad es la inclusión de ciertas cláusulas que quedarán dotadas obviamente de la especial rigidez estatutaria. Hay también referencias a la importante cuestión del agua, aunque se desiste por completo del intento de derogar el trasvase Tajo-Segura, aspecto que, como ya hemos explicado, finalmente hizo fracasar a la anterior propuesta de nuevo Estatuto.

Si bien el Estatuto ya ha sido aprobado definitivamente por las Cortes regionales, en este momento ha de comenzar su tramitación en las Cortes Generales [10]. Cabe esperar que su recorrido finalice con éxito, a diferencia de lo sucedido con la anterior proposición aprobada por las Cortes en

10 En el momento de escribir estas líneas aparece como calificado el 17 de junio de 2025, https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XV&_iniciativas_id=127/000002, fecha de última consulta 18 de junio de 2025.

2007. De este modo se consolidaría esta nueva etapa en el desarrollo de la Comunidad Autónoma, que aquí solo sugerimos.

IV. Aspectos políticos y resultados electorales

Aunque sea de forma breve, cabe hacer un apunte sobre el análisis político-electoral de la comunidad castellanomanchega, desde su origen. Como ya se ha apuntado, la combinación de una cámara autonómica reducida, cinco circunscripciones que pueden considerarse relativamente "pequeñas", y el comportamiento electoral en la región, han facilitado una acusada tendencia al bipartidismo, así como una mayor facilidad para la consecución de mayorías absolutas.

En cuanto a lo primero, puede decirse que, desde 1983, los únicos representantes de partidos diferentes al PSOE o a AP/PP han sido 4 del CDS en 1987, uno de IU en 1991 y 1995, 2 de Podemos en 2015, 3 de Ciudadanos en 2019, y 4 de Vox en 2023. Nunca ha habido más de tres fuerzas políticas en la cámara, y las terceras han tenido una representación muy limitada, aunque fue decisiva para conformar Gobierno en la legislatura iniciada en 2015. Estamos, en suma, ante una de las muy pocas cámaras autonómicas que, a partir de 2015, ha mantenido un sistema todavía principalmente bipartidista, y desde luego ajeno a la tendencia generalizada a cierta atomización.

En cuanto a la tendencia a las mayorías absolutas, baste decir que en todas y cada una de las legislaturas ha habido mayoría absoluta de un partido, excepto en la de 2015 a 2019, en la que hubo mayoría simple del PP, pero fue insuficiente para conseguir el Gobierno, ante el acuerdo de investidura entre el PSOE y Podemos. Cabe añadir que este partido ha sido siempre el PSOE, excepto en la legislatura 2011-2015, en que fue el PP quien logró la mayoría absoluta. Todavía puede indicarse además que, en algunos momentos, el PSOE no ha estado muy lejos de convertirse en un partido hegemónico, dado que en la legislatura 2003-2007 obtuvo una impresionante mayoría de tres quintos de la cámara, suficiente para reformar incluso las leyes que requieren mayoría cualificada o para llevar a cabo determinados nombramientos que exigen idéntica mayoría.

En consonancia con lo anterior, siempre ha habido un Gobierno monocolor, con la única excepción del breve período 2017-2019, en el que Podemos entró en el Gobierno regional como fórmula para desbloquear la

acción del Gobierno, dado que su apoyo para la investidura del presidente García-Page en 2015 no tuvo continuidad en determinadas leyes, y en particular respecto a las leyes presupuestarias que debían aprobarse aquel año, precisamente hasta el momento en que entró en el Gobierno.

En fin, aunque en general las tendencias electorales en la región no han estado muy alejadas de las que se han producido en el ámbito estatal, hay que decir que ha habido siempre una tendencia, acentuada bastante en los últimos años, a dar mejores resultados al PSOE en el ámbito autonómico que en las elecciones generales, y así venimos constatando cómo en elecciones autonómicas celebradas en fechas muy próximas a las generales, el resultado ha sido mucho más favorable al PSOE, mientras que en las generales, si se considera solo el resultado en las provincias castellanomanchegas, la victoria fue claramente para el PP o para la suma de las fuerzas de centro y derecha. Todo ello puede significar que el PSOE ha logrado asumir de forma eficaz la imagen de partido más regionalista, ante la casi total ausencia de partidos que tengan esa orientación.

V. Valoración global y retos pendientes

Buscando la identidad de la región de Castilla-La Mancha, hemos hecho referencias históricas más o menos remotas, pero como es lógico nos hemos centrado en el comentario de su historia propiamente dicha, desde 1978 a 2025. Sin perjuicio de las referencias a varios antecedentes, que siempre existen para cualquier institución o comunidad, he comenzado destacando la falta de tradición histórica de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, tal y como hoy conocemos a la región. Esta circunstancia es común a otras regiones surgidas en el proceso autonómico de 1978, y desde luego es perfectamente compatible con la existencia de una historia relevante sucedida en estos territorios, como parte del Estado español, y antes de la Corona de Castilla y de las distintas configuraciones políticas en las que se han integrado total o parcialmente en diversos períodos históricos. Los territorios de esta región tienen una historia antigua y muy densa, pero hay que constatar, sin complejo alguno, que la comunidad de Castilla-La Mancha nació en 1982 (o en 1978 si queremos incluir el período preautonómico).

Por ello, es comprensible que una región de estas características tenga como uno de sus objetivos importantes el propio fomento de un sentimiento regional o, si se quiere, la creación de una identidad regional acorde con la nueva realidad. Una identidad que no puede ni debe tener pretensiones de exclusividad, ni siquiera acaso de predominio, y que es plenamente compatible con otras. Esta tarea nunca puede conseguirse de inmediato: requiere tiempo, dedicación, y sobre todo una gestión eficaz que demuestre la utilidad de la nueva creación y justifique que esta es positiva para los ciudadanos. Cuando la Comunidad se creó, la mayor parte de los ciudadanos de estos territorios se sentían españoles, castellanos, manchegos (si procede) y, por supuesto, de su ciudad o provincia (en unos territorios en los que la estructura provincial caló hondo y tiene profundo arraigo). Hoy, sin duda, para la mayoría la identidad castellanomanchega se suma a las anteriores sin conflicto ni tensiones significativas, y sin que sea demasiado relevante cuál se sitúa en primer lugar.

Probablemente estas reflexiones son aplicables a otras comunidades "nuevas", y nos hacen pensar que el Estado autonómico, indudablemente nacido como respuesta a los sentimientos y reivindicaciones nacionalistas y a las tensiones centrífugas existentes en territorios como Cataluña y el País Vasco, probablemente ha funcionado mejor y ha sido más útil en otras regiones carentes de esos sentimientos reivindicativos, pero que han aprovechado la utilidad del modelo para llevar a cabo una gestión más cercana y útil. A estos efectos, cuatro décadas no es tan poco tiempo, y creo que es un período suficiente para considerar que, al menos en el medio plazo, que es el que somos capaces de vislumbrar, la construcción de esta región —y probablemente de todo el mapa autonómico actual— resulta plenamente consolidada y es irreversible.

En todo caso, carecería de sentido haber creado en su día una nueva región por el mero hecho de atender a la necesidad de "cerrar" un mapa autonómico, o de construir una identidad que sería inútil si careciera de todo fundamento, y sobre todo, si careciera de toda utilidad. No tendría sentido crear primero una región para generar luego el sentimiento de apego a la misma. En mi opinión, no es este el caso de Castilla-La Mancha, ni mucho menos. Por un lado, aunque sea una región nueva, a su creación confluyeron factores históricos, geográficos, y otros basados en la mayor utilidad de este diseño, a los que ya se ha aludido. Por esos motivos no se mantuvo aquella "Castilla La Nueva": no está Madrid, y sí Albacete. Hay, por tanto, un

fundamento, que hace que esta región, ciertamente "nueva" en su día, no resulte caprichosa ni arbitraria en su diseño y configuración.

Pero lo más importante, la región ha resultado útil en términos de democratización y de bienestar ciudadano. Y todo ello en virtud de un principio básico, como es el del acercamiento del poder y la gestión al ciudadano, que subyace en el principio de subsidiariedad (no explicitado en la Constitución, pero esencial en la justificación de las instituciones europeas, y en alguna medida extrapolable a todo proceso de división vertical del poder). Y es que, en efecto, la creación de la región ha supuesto una mayor democratización, porque se ha progresado en lo que supone cercanía del poder y de la toma de decisiones políticas trascendentes a los ciudadanos. Y un mayor bienestar social, porque la existencia de instituciones y poderes públicos regionales es un factor que contribuye al avance del territorio y la población que compone esas regiones ya que, en definitiva, es mucho más difícil hacer realidad los principios del Estado social en un Estado que no sea descentralizado. La propia existencia de instituciones autonómicas, cuando se diseña con sentido y buscando su verdadera utilidad, permite multiplicar las prestaciones que se ofrecen al ciudadano en el ámbito de los servicios públicos fundamentales, y ese es, en definitiva, uno de los factores que mejor justifica su creación y desarrollo. Por ello suele resultar positivo que servicios esenciales para el desarrollo, como la sanidad o la educación, se gestionen por el poder político más cercano al ciudadano, y de hecho la gestión y el servicio ofrecido suelen mejorar tras la transferencia de funciones y servicios. A mayor cercanía con el ciudadano, mayor responsabilidad y exigencia de rendición de cuentas. Y ello suele implicar, en definitiva, mayor preocupación por la calidad de los servicios. Por supuesto, esto no implica negar los posibles problemas de coordinación que se pueden plantear, por ejemplo en los casos de desplazamientos o en ciudadanos que viven en zonas fronterizas, o a veces en los casos de catástrofes y calamidades cuya gestión puede implicar a diversas administraciones, asumiendo con ella una responsabilidad que eventualmente habrá que determinar. Sin duda alguna hay que afrontar la solución a estos desajustes para que esta gestión descentralizada no se convierta en una rémora ni suponga un tratamiento discriminatorio para los ciudadanos que residen en determinados territorios.

Del mismo modo, el debate (muy intenso en esta región hace aproximadamente tres lustros) sobre la conveniencia, utilidad, o necesidad de ciertas instituciones, debe afrontarse considerando su aportación para el bienestar

de los ciudadanos, la preservación y garantía de sus derechos, la calidad democrática, la calidad de los servicios públicos, o el control del poder político, que no es, desde que se instauró la separación de poderes, sino otra vía para preservar la libertad ciudadana. Ello no quiere decir, ni mucho menos, que todos estos factores no tengan que ponderarse con el coste económico del mantenimiento de la institución, teniendo en cuenta criterios de austeridad que no solo deberían estar presentes en tiempos de crisis económica.

Desde todas estas perspectivas, y con el riesgo que tiene toda valoración general, Castilla-La Mancha ha sabido construir una autonomía prudente, razonablemente austera, y en términos generales útil. Su configuración institucional es moderada, y las instituciones actualmente existentes han justificado su sentido y finalidad. De hecho, en estos momentos podría resultar razonable recuperar algunas de las que, en un contexto especialmente difícil, fueron suprimidas, tal y como prevé la nueva proposición de Estatuto de autonomía.

Dicho lo anterior, es innegable que de la evolución descrita se derivan también algunos aspectos más sombríos, no resueltos hasta ahora y que, por tanto, podrían considerarse retos pendientes.

Por supuesto, en el ámbito de los servicios públicos, la mejora de la calidad debe ser un objetivo irrenunciable. El panorama económico inmediato resulta incierto, y ese es un elemento que hay que considerar siempre para preservar, y en su caso, mejorar, la calidad de los servicios, en contextos de austeridad.

Y desde el punto de vista jurídico e institucional que ha centrado nuestro análisis, creo que de su propia lectura se deduce que hay aspectos importantes pendientes: en primer lugar, probablemente, la reforma electoral, muy especialmente en lo relativo a las dimensiones de la cámara. Es verdad que no se trata de un problema de constitucionalidad en sentido estricto, pero resultaría conveniente equiparar las dimensiones proporcionales del parlamento autonómico a las de la mayoría de los existentes en otras comunidades, en términos de proporcionalidad y pluralismo político.

Por otro lado, ya se ha dicho que la limitación de los mandatos del presidente ha quedado, por voluntad del legislador estatutario, como cuestión pendiente que hoy, en términos jurídicos, no parece satisfactoriamente resuelta, aunque por lo que parece el futuro Estatuto resolverá el tema volvien-

do a hacer desaparecer ese mandato de limitación. Una pena porque era un aspecto en el que la comunidad ha sido pionera, a pesar de que, por lo que parece, paradójicamente todo apunta a que esta comunidad está llamada a alumbrar a algunos de los presidentes más "longevos" en su cargo de todo el mapa autonómico español (José Bono estuvo 21 años, Page ya llevará 12 en la próxima convocatoria electoral).

Más allá de lo anterior, parece que al fin se vislumbra una reforma estatutaria íntegra con posibilidad de llegar a buen puerto. Desde aquel acuerdo de 2006 han pasado dos décadas, con sucesivos intentos de reforma que, cuando alcanzaban el acuerdo de los partidos mayoritarios en la región, no lo lograban en las Cortes Generales. La nueva proposición de Estatuto, aunque no deja de contener algunos aspectos más o menos retóricos, supuestos "blindajes" que no son tal, o que "blindan" apenas algunos principios o pautas muy generales y ambiguas, y otras cuestiones mejorables, el extraño "bloqueo" de la legislación electoral que queda a criterio del propio legislador, y otros aspectos dudosos o cuestionables, lo cierto es que supone un avance en la regulación de no pocos aspectos relativos a las instituciones de la Comunidad, y por ello es deseable que este reto, tantos años pendiente y todavía no definitivamente resuelto en el momento de escribir estas líneas, sea superado finalmente en los próximos meses, aunque el panorama de la legislatura en las Cortes Generales no permita afirmarlo con mucha probabilidad…

En cualquier caso, creo que la historia de Castilla-La Mancha debe valorarse de forma positiva. Los tiempos que corren no suelen invitar al optimismo para nada, pues han sido demasiadas las crisis que hemos tenido que afrontar, sobre todo desde los inicios de este siglo XXI (económica, sanitaria, y ahora institucional). Pero la región castellanomanchega esta consolidada y, aunque quedan muchos aspectos en los que hay que avanzar, no parece ilusorio confiar en que estos retos puedan afrontarse de manera satisfactoria.

VI. Apunte bibliográfico

Aunque la bibliografía sobre aspectos jurídicos, institucionales y políticos de la Comunidad Autónoma no es excesiva, hay ya suficientes trabajos relevantes, así como publicaciones periódicas, que pueden completarse con la abundante información que ofrecen algunas páginas web, sobre todo las de las instituciones regionales. Destacaré algunos de los más significativos.

En relación con el Estatuto de autonomía, quizá el mejor trabajo siga siendo el dirigido por Luis Ortega, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha,* Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1995, aunque hay que tener en cuenta que, como se ha indicado, el Estatuto volvió a reformarse en 1997.

Un panorama general sobre todos los aspectos relevantes de la Región puede encontrarse en los diez volúmenes de la *Enciclopedia de Castilla-La Mancha*, dirigida por Ramón Tamames y Raúl Heras, y editada por Edicsa en 1992. Es de destacar el volumen 6, dedicado a la Autonomía, en el que se encuentran trabajos sobre aspectos históricos e institucionales, y en especial el capítulo 6, dedicado al Estatuto de Autonomía, y que cuenta con trabajos de Luis Ortega y Eduardo Espín Templado.

Sobre las instituciones regionales, quizá la más completa información sea la que ofrecen sus correspondientes páginas web. La de la Junta de Comunidades es www.jccm.es, y en ella se puede, por ejemplo, consultar el Diario Oficial. También es interesante la página de las Cortes regionales: www.cortesclm.es, en la que se pueden consultar el Boletín Oficial de las Cortes y los Diarios de Sesiones, así como el Estatuto, el Reglamento parlamentario y todas las leyes aprobadas. Por su parte, la web del Consejo Consultivo es https://consejoconsultivo.castillalamancha.es/.

También sobre diversos aspectos institucionales es recomendable Luis Ortega Álvarez (dir.), *Derecho Administrativo Autonómico de Castilla-La Mancha,* Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2000.

Para las semblanzas de los diputados regionales es muy recomendable el libro de Juan Antonio Castellanos López, *Los diputados regionales de Castilla-La Mancha (1983.2019). Construcción y consolidación de una autonomía,* Cortes de Castilla-La Mancha/ Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2020.

Para encontrar información sobre la evolución de los aspectos institucionales, normativos y políticos, lo mejor es seguir los correspondientes *Informes sobre Comunidades Autónomas*, editados por el Instituto de Derecho Público anualmente desde 1992 (anteriormente puede consultarse el llamado *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*). La parte dedicada a Castilla-La Mancha la realizó desde 1992 Eduardo Espín Templado, con mi colaboración; desde 2003 es el autor de estas líneas quien ha venido

elaborando año tras año el informe con los aspectos más relevantes desde el punto de vista jurídico e institucional. En 2003 escribí el capítulo dedicado a Castilla-La Mancha en la obra colectiva coordinada por Eduardo Espín Templado *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas,* CEPC, Madrid, 2003, y en 2022 escribí "Castilla-La Mancha, origen y desarrollo de una región útil", en Enrique Cebrián Zazurca (dir.), *1982-2022. Un panorama del Estado autonómico a través del nacimiento y la evolución de siete Comunidades Autónomas,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2023.

Sobre los resultados electorales, es interesante el análisis histórico que se realizaba en los dos volúmenes del *Atlas electoral de Castilla-La Mancha (1976-1993)*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha-Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1994. La consulta de los resultados electorales puede realizarse también en la página web de las Cortes regionales, antes mencionada.

Sobre la actividad de las Cortes y de otras instituciones regionales, son de gran interés las "Crónicas" publicadas en *Parlamento y Constitución. Anuario*, desde el año 1997. Pueden seguirse en https://parlamentoyconstitucion.cortesclm.es/. Cabe destacar varios trabajos publicados sobre la estructura y dimensiones adecuadas del parlamento regional, el más reciente de Francisco Ruiz González, "Hacia un tamaño adecuado de las Cortes de Castilla-La Mancha". *Parlamento y Constitución. Anuario,* nº 25, 2024. También se puede mencionar el trabajo de Carlos Fernández Esquer, "El sistema electoral de Castilla-La Mancha tras la reforma de 2014: Análisis de sus rendimientos y propuestas de mejora", *Parlamento y Constitución. Anuario,* nº 21, 2020.

También hay que destacar, sobre los más variados aspectos jurídicos, con mayor o menor vinculación con la Comunidad, la *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha,* publicada entre 1987 y 2015 (https://docm.jccm.es/portaldocm/revistaJuridica.do); y la revista *Gabilex,* editada por el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, desde 2015 en adelante (https://gabilex.castillalamancha.es/presentacion).

Insularidad, lejanía y ultraperiferia en la identidad política de la Comunidad Autónoma de Canarias

Víctor Cuesta López

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Sumario

I. Introducción

II. Archipiélago atlántico

II.1. Particularidades institucionales derivadas de la insularidad: capitalidad compartida, el peso de las circunscripciones insulares en el sistema electoral canario y el carácter bifronte de los Cabildos Insulares

II.2. Las singularidades derivadas de la lejanía: el Régimen Económico y Fiscal de Canarias y el estatuto de Región Ultraperiférica de la Unión Europea

III. Algunos apuntes sobre el elemento personal de la comunidad política

IV. Bibliografía

I. Introducción

A la hora de definir los elementos que componen la singular identidad política en la que se fundamenta la Comunidad Autónoma de Canarias debemos remitirnos al Preámbulo y al Título Preliminar de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, también EACan). Como todos los estatutos de autonomía de tercera generación, se trata de un texto muy extenso que integra todo el bagaje del autogobierno canario y que también hace un notable esfuerzo por describir cuáles son los elementos constitutivos de la identidad de la comunidad política. En el art. 1.1 EACan, Canarias se define como un "archipiélago atlántico que, como expresión de su identidad singular basada en circunstancias geográficas, históricas y culturales, ejerce el derecho al autogobierno como nacionalidad, constituyéndose en Comunidad Autónoma en el marco del Estado español". Abundando en la descripción de los elementos que componen la identidad de la Comunidad Autónoma, el art. 1.2 EACan se refiere a la "excepcionalidad de su ubicación geográfica, el valor de su territorio y de sus recursos naturales, el arraigo de sus instituciones públicas o la vocación atlántica de su economía, así como el desarrollo de una identidad política propia, aparejada a una concepción específica de la historia, la cultura, el habla y las costumbres de las personas que habitan el archipiélago". En efecto, el EACan menciona en este artículo lo que, a nuestro juicio, son los elementos nucleares de la identidad política de la Comunidad Autónoma de Canarias. En primer lugar, la singularidad de su territorio y su ubicación respecto al de la España continental: un archipiélago fragmentado en ocho islas, relativamente reducidas, ubicado en el Atlántico medio a más de mil kilómetros de la costa peninsular. Como podremos comprobar en el presente capítulo, la insularidad y la lejanía, son circunstancias geográficas estructurales que atraviesan todo el Estatuto

de Autonomía de Canarias y que ya habían sido reconocidas como hechos diferenciales por la propia Constitución española: los territorios insulares fueron identificados en el art. 143.1 CE como un ámbito geográfico expresamente habilitado para el acceso al autogobierno; las "circunstancias del hecho insular" también deben ser tomadas en consideración de cara a la realización efectiva del principio constitucional de solidaridad territorial (art. 138.1 CE); además, las islas cuentan con una administración local propia en forma de Cabildo Insular (art. 141.4 CE), institución que, a la postre, también se ha integrado en la administración autonómica; por último, la isla se constituye como circunscripción en las elecciones al Senado (art. 69 CE). La Constitución española también responde debidamente a lejanía del archipiélago canario respecto al continente reconociendo en su Disposición Adicional Tercera la existencia de un régimen económico y fiscal singular que cuenta con profundas raíces históricas. Además de la insularidad y la lejanía, el art. 3 EACan también se refiere expresamente a la condición ultraperiférica de Canarias, término empleado originalmente en el contexto de la integración europea y que se encuentra reconocida en el derecho primario de la Unión (art. 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante también TFUE). La lejanía, la insularidad y la ultraperiferia son circunstancias geográficas excepcionales que justifican el mandato de modulación dirigido a todos los poderes públicos españoles que deberán "adaptar sus políticas y sus actuaciones legislativas y reglamentarias, así como sus decisiones financieras y presupuestarias, cuando dichas circunstancias incidan de manera determinante" en el ámbito de sus respectivas competencias, "fijando las condiciones específicas para su aplicación en el Archipiélago" (art. 3 EACan).

Por otra parte, el art. 1.2 EACan se refiere a la "identidad política propia" del elemento personal que integra la comunidad política, es decir, de "las personas que habitan el archipiélago". Con esta expresión el EACan se aleja, acertadamente, de los rasgos identitarios de base étnica e identifica al "pueblo canario" con los ciudadanos que residen en Canarias y que han ido conformando una sociedad abierta, mestiza y plural desde la incorporación del archipiélago a la Corona de Castilla. Aunque la voluntad de "autogobierno del pueblo canario se funda en la Constitución" (art. 1.2 EACan) y sólo se expresa formalmente tras el proceso autonómico que lleva a la aprobación la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias debemos apuntar, a modo de breve introducción histórica, que la clase política canaria ya había dado algunos pasos hacia la autonomía

en el proceso regionalista de la II República[1]. En particular, debemos mencionar el proyecto estatutario elaborado por Ramón Gil-Roldán que llega a ser presentado ante la Comisión Gestora de la Mancomunidad Provincial Interinsular de Santa Cruz de Tenerife y, en la provincia de Las Palmas, el proyecto de Estatuto Político Administrativo y Económico de las Islas Canarias, impulsado por el Colegio de Agentes Comerciales. Asumiendo estas iniciativas regionalistas, el 15 de julio de 1936 se reúnen los integrantes de las dos Mancomunidades Provinciales Interinsulares en Tenerife y deciden abrir un periodo de consulta entre los ayuntamientos sobre el proyecto estatutario en ciernes que no llega a concretarse a causa del estallido de la Guerra Civil. Ya en el contexto histórico de la última transición hacia la democracia, debemos referirnos a una circunstancia que impulsó de modo determinante el régimen preautonómico en el archipiélago canario. En la reunión del Comité de Liberación de la Organización para la Unidad Africana celebrada en Trípoli en febrero de 1978 se llega a un acuerdo en el que se afirma expresamente que el archipiélago canario es un "país africano a descolonizar"[2]. Además de la firme acción diplomática española que motiva que la Declaración de Trípoli no sea asumida por la Asamblea General de la

1 De acuerdo con CARBALLO ARMAS, "la clase política canaria trato de estar a la altura de su cita con la historia y buscó con afán (aunque, a decir verdad, no siempre lo hizo con éxito) la presencia y actuación conjunta en la discusión y preparación del que debiera haber sido el primer Estatuto de Autonomía de Canarias", CARBALLO ARMAS, P., *Nacionalidad, nacionalismo y autonomía en Canarias,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 48-49.

2 COLA ALBERICH nos presenta las circunstancias en las que se adopta este acuerdo: "Según los antecedentes que han sido divulgados por los medios de información, el Comité de Liberación de la OUA, en su reunión de Trípoli (13 al 18 de febrero de 1978) había aceptado considerar al archipiélago canario como «país africano a descolonizar», conceder apoyo económico y logístico al MPAIAC, al que se reconoce el carácter de «movimiento de liberación canaria» y decidir que el tema de Canarias sea confiado al secretario general de la OUA. Estas precisiones fueron facilitadas el 19 de febrero, al término de las reuniones del Comité de Liberación, por el secretario general del mismo, el coronel tanzanio Mbita, quien en conferencia de prensa señalaba —entre otras cuestiones— que el Comité había examinado las peticiones de ayuda formuladas por el dirigente del MPAIAC Antonio Cubillo, así como las negativas del Gobierno español a permitir que una Comisión ad hoc —integrada por Argelia, Libia, Senegal, Nigeria y Guinea— visitase el archipiélago canario para investigar la situación que allí prevalece. El Comité de Liberación —según Mbita— había acordado pedir al Gobierno de Madrid que reconsiderase la posibilidad de autorizar la mencionada visita y en el documento elaborado por el Comité para el Consejo de Ministros figuraban las recomendaciones que hemos mencionado" COLA ALBERICH, J., "Las Islas Canarias y los Acuerdos de la OUA", *Revista de Política Internacional*, n. 5, p. 45.

citada organización internacional[3], el Gobierno liderado por Adolfo Suárez responde rápidamente a este desafío en el interior abriendo el camino hacia el autogobierno mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 9/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico del Archipiélago Canario y que instituye la Junta de Canarias. Debemos destacar que la Exposición de Motivos de esta norma ya declara expresamente que la "insularidad otorga al archipiélago canario un rasgo singular dentro de la unidad de España". La senda de la autonomía política para Canarias se mostraría a corto plazo como una vía efectiva para aplacar el entonces incipiente movimiento independentista de raíces africanistas. PÉREZ GARCÍA afirma, en este sentido, que la "reiteración del vínculo constitucional se resaltó entonces como factor de contraposición a la situación internacional que afectaba por entonces a las islas. En los epígonos de la Guerra Fría y ante los apoyos externos a los movimientos independentistas canarios, se buscaba dejar sentado que las singularidades isleñas se daban en el marco constitucional que establecía la unidad de España"[4].

En lo que respecta a la iniciativa del proceso autonómico en Canarias, debemos constatar que la mayoría de las fuerzas políticas con implantación en el archipiélago defendieron el acceso al autogobierno por la vía del 151 CE. De hecho, entre julio y agosto de 1979, la gran mayoría de ayuntamientos canarios se pronunciaron expresamente a favor de acceder a la "autonomía plena y más rápida"[5]. En octubre de ese mismo año, la Junta de Canarias,

---

3 POMARES RODRÍGUEZ y PÉREZ GARCÍA se refieren a la actividad diplomática del Gobierno español, liderada por el Ministro Marcelino Oreja: "tras obtener el consenso de las fuerzas parlamentarias, se emprendieron dos misiones: la que llevó a cabo el citado ministro y la efectuada por una delegación de representantes de los principales partidos políticos. Ambas recorrieron en poco más de un mes numerosos países africanos y 25.000 kms. (Operación África). La Asamblea decisiva de la OUA, cuyos acuerdos requerían una mayoría de dos tercios, se saldó con 19 votos en contra de los 49 países participantes". POMARES RODRÍGUEZ, F. J. y PÉREZ GARCÍA, J. M., "La guerra de las pulgas: propaganda armada, caudillismo y delación en el MPAIC. La misión de Antonio Cubillo en la independencia de Canarias", *Anuario de Estudios Atlánticos*, vol. 63, 2017, p. 3.

4 PÉREZ GARCÍA, J. M. "Preámbulo", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias,* Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, p. 41.

5 El diario *El País*, en su edición de 26 de octubre de 1980, se refiere al proceso de iniciativa autonómica en Canarias: "Más del 90% de los Ayuntamientos canarios se pronunciaron entre los meses de julio y agosto de 1979 por la vía del artículo 151 de la Constitución, para acceder a la autonomía por la entonces considerada equivalente con la fórmula «la autonomía plena y más rápida». Estos acuerdos fueron adoptados con el apoyo de los partidos políticos canarios —incluida UCD—, a excepción de la coalición nacionalista radical Unión

presidida entonces por Fernando Bergasa, asume la voluntad autonomista de los municipios canarios y se dispone a continuar con el proceso de iniciativa autonómica que debía incluir un referéndum, inicialmente previsto para la primavera de 1980. Como es bien conocido, esta determinación para acceder a la "autonomía plena" se vio frustrada por los Acuerdos Autonómicos firmados el 31 de julio de 1981 por el Gobierno español, presidido por Leopoldo Calvo Sotelo, y el PSOE en los que se dibuja el mapa autonómico definitivo y se generaliza la vía de acceso del 143 CE[6]. Se trata, según CARBALLO ARMAS, de "un hurto a la legitimidad de sus verdaderos artífices, pues frente a la voluntad de las fuerzas políticas en Canarias se imponía la transacción entre las dos fuerzas políticas mayoritarias del Estado bajo la discutible consigna de uniformizar u homogeneizar a la baja el proceso autonómico"[7]. En cualquier caso, en este pacto existe una mención específica a Canarias que "por la pe-

---

del Pueblo Canario (UPC). En un pleno celebrado a primeros de octubre por la Junta de Canarias, éste consideró concluida la primera fase de la iniciativa autonómica de la Constitución, y el presidente de la institución preautonómica, el centrista Fernando Bergasa, manifestó que trasladaría las actas al Gobierno para que continuara el proceso. En aquella ocasión todas las fuerzas políticas expresaron su deseo de que el referéndum de iniciativa se celebrara en la primavera de 1980. Toda la documentación precisa la tuvo en su poder la Junta de Canarias, órgano preautonómico canario, en noviembre del mismo año y, según portavoces del ente, fue remitida al Gobierno antes de finalizar el año 1979. Posteriormente, cuando el Gobierno centrista optó por la vía del 143 para el resto de las nacionalidades y regiones del Estado, los centristas canarios paralizaron todo el proceso a pesar del compromiso adquirido con socialistas, comunistas y asambleas de vecinos. Según fuentes de la izquierda existe un documento donde aparece estampada la firma de Fernando Bergasa, diputado centrista y entonces presidente de la Junta de Canarias, donde se compromete a seguir el artículo 151. Hay que añadir que, en los meses en que las corporaciones locales acordaron por unanimidad esta vía, todos los partidos organizaron asambleas populares, donde se explicaba el contenido del proceso autonómico por esta vía.", *El País*, 26 de octubre de 1980.

6 PÉREZ GARCÍA apunta los factores que, a su juicio, motivaron el acceso a la autonomía por la vía del 143 CE: "la pervivencia de las estructuras caciquiles hasta etapas recientes, unidas al bajo nivel cultural y a la falta de libertades de la larga dictadura franquista que condicionaron la participación política de la mayoría de la población isleña alejándola de la actuación de los políticos y del proceso de construcción autonómica; la poca consistencia de las fuerzas políticas en su implantación en el conjunto del Archipiélago con reducido apoyo social; la inexistencia de una generalizada conciencia regional; las exigencias de referéndum previstas en el artículo 151 y los recelos a un resultado de abultada abstención. Ésta podría ser interpretada de forma intencionada por los partidarios de la independencia y utilizada internacionalmente en el clima conflictivo que se vivía en aquellos momentos en el norte de África (Argelia, Marruecos, Sahara) y con la guerra fría aún vigente. PÉREZ GARCÍA, J. M., "La organización político-administrativa de Canarias. Un balance histórico", *Anales de Historia Contemporánea,* n. 20, 2004, pp. 418-419.

7 CARBALLO ARMAS, *op. cit.*, nota 1, p. 73

culiaridad geográfica y su tradicional sistema de régimen económico y fiscal, exige el tratamiento singular de su proceso autonómico". En este sentido, se determina que simultáneamente a la elaboración y aprobación parlamentaria de su Estatuto de Autonomía, "se tramitará una Ley Orgánica, conforme a lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución, que transferirá a la Comunidad Autónoma, en el marco de lo establecido por el artículo 149 del texto constitucional, aquellas competencias directamente relacionadas con la especificidad y necesidades del Archipiélago".

La salvaguarda de los equilibrios interinsulares mediante la capitalidad compartida y la regla de la triple paridad en el prorrateo de escaños entre las circunscripciones insulares en las elecciones al Parlamento de Canarias son, a nuestro juicio, las características más singulares de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía que en su mayor parte viene a reproducir el modelo de gobierno parlamentario que se extiende a todas las CCAA que se constituyen por la vía del 143 CE y que ya había sido esbozado en los Acuerdos Autonómicos de 1981. En cualquier caso, y en lo que respecta al ámbito competencial, debemos destacar que el mismo día en el que se aprueba el EACan, el 10 de agosto de 1982, las Cortes Generales aprueban, tal y como se había previsto en los mencionados acuerdos autonómicos, la Ley Orgánica 11/1982 de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA). En esta norma se efectúa una delegación genérica de competencias de ejecución de legislación y competencias legislativas que por su naturaleza son susceptibles de transferencia, así como una remisión a los Decretos de traspaso de servicios que se irán aprobando gradualmente. Las competencias transferidas a Canarias en 1982 se integran formalmente en el EACan a través de la primera reforma estatutaria, operada a través de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. Entre los aspectos políticamente más destacados de esta reforma se encuentra la categorización de Canarias como nacionalidad. Aunque sin una trascendencia jurídica determinada, el empleo de esta denominación debe ser interpretada como una clara voluntad de política de profundizar en el autogobierno y responde, siguiendo a TRUJILLO FERNÁNDEZ, en referencia al contexto nacional en el que se adopta esta reforma, al "afán singularizador como fundamento de pretensiones heterogeneizantes que acentúan la dimensión asimétrica del Estado autonómico"[8].

8 TRUJILLO FERNÁNDEZ, G., "La reforma del Estatuto de Canarias: caracterización general" *Cuadernos de Derecho Público,* n. 2, septiembre-diciembre 1997, p. 149.

Concluida esta breve introducción, el presente capítulo aborda, en el segundo epígrafe, los elementos nucleares de la identidad política de la Comunidad Autónoma de Canarias que derivan de sus circunstancias geográficas, tal y como han sido definidos en el vigente EACan, y ofrece, en el tercer epígrafe, algunas reflexiones sobre las características singulares ("concepción específica de la historia, la cultura, el habla y las costumbres") del elemento personal de la comunidad política ("de las personas que habitan el archipiélago").

II. Archipiélago atlántico

La descripción de Canarias como un *archipiélago* (art. 1.1 EACan) no es baladí ya que el empleo de este término, en lugar de *islas,* resalta la unidad del conjunto. Frente a las dificultades para forjar la unidad de este territorio fragmentado, en el que la clase política había carecido históricamente de una visión regional, la autonomía canaria se presenta como la comunidad en torno a la que debe fraguarse definitivamente una identidad compartida y articularse la cohesión interinsular. En este mismo sentido, RUANO LEÓN afirma que el termino archipiélago, "no solo pretende definir un espacio territorial concreto, integrado por territorio marítimo y terrestre, sino que es una expresión de unidad política de la Comunidad Autónoma frente a la fragmentación que el propio hecho insular representa"[9]. Como bien nos recuerda PÉREZ GARCÍA, el debate en torno a la denominación de la comunidad autónoma ya se había mantenido durante el proceso estatuyente de 1982 en el que "fueron propuestas las de "Archipiélago Canario" e "Islas Canarias". La primera de estas dos perseguía distinguir la unidad espacial porque incluía junto a las islas, el mar archipielágico. La de "Islas Canarias" ponía el énfasis en la prioridad de la instancia insular como entidad organizativa vinculada a la historia. Recordemos el debate inicial que a la hora de construir la planta autonómica dividió a los que proponían a los Cabildos como base principal y a los partidarios de una nueva planta. La expresión "Canarias" se ajustaba más a este último propósito al subrayar la fórmula unitaria para las nuevas

9 RUANO LEÓN, "Artículo 1", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias,* Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, p. 53.

instituciones de autogobierno"[10]. Por su parte, HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA se refiere a la tensión existente entre la fragmentación de las islas y el establecimiento de una comunidad política común de carácter archipielágico y defiende la importancia de "conjugar la unidad canaria con la necesidad de respetar la personalidad, las aspiraciones y los intereses de cada una de las islas desde los principios del equilibrio interno y de la efectiva solidaridad interinsular, como establece el propio mandato estatutario"[11]. En cualquier caso, la cohesión territorial del archipiélago canario se ve reforzada tras la reforma estatutaria de 2018 por la inclusión de las aguas interinsulares, delimitadas por un perímetro definido de modo preciso en el Anexo I EACan, dentro del ámbito espacial de la Comunidad Autónoma[12]. Sin embargo, conviene matizar esta declaración apuntando que no altera el régimen jurídico de las aguas internacionales comprendidas dentro de ese perímetro (art. 4.5 EACan) y que, además, no altera la distribución competencial interna por lo que el Estado seguirá ejerciendo sus competencias sobre las "aguas canarias", eso sí, tomando en consideración "las singularidades derivadas del carácter archipielágico" (art. 4.4 EACan)[13]. El art. 1.1 EACan también hace referencia a la ubicación del archipiélago canario en el Océano Atlántico en el que se ha situado históricamente como un enclave estratégico de las rutas marítimas entre Europa, África y América. En este sentido, LÓPEZ AGUILAR y GARCÍA MAHAMUT también destacan las "enfáticas proclamaciones de la dimensión atlántica de la CAC. Tanto a lo largo del Preámbulo como, repetidamente, en el articulado, se reproducen las referencias explícitas al «archipiélago atlántico» y a la «vocación atlántica» de su identidad política"[14].

---

10 PÉREZ GARCÍA, J. M., *op. cit*., nota 4, p. 45.

11 HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J., "La dimensión insular de la autonomía canaria: islas y comunidad", *Anales de la Facultad de Derecho*, n. 21, 2004, p. 86.

12 Art. 4.2 EACan: "Sin perjuicio de la delimitación de las líneas de base existentes, entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, según el apartado anterior el Archipiélago canario, se trazará un contorno perimetral que siga la configuración general del archipiélago, tal como se establece en el anexo de este Estatuto. Las aguas que queden integradas dentro de este contorno perimetral recibirán la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias".

13 Consultar, en este sentido, el comentario al art. 4 EACan de NAVARRO MARCHANTE, V., "Artículo 4", *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, pp. 65-68.

14 LÓPEZ AGUILAR, J. F. y GARCÍA MAHAMUT, R. "El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: "tercera generación", hecho diferencial y nuevo sistema electoral", Revista Española de Derecho Constitucional, n. 115, 2019, p. 19.

II.1. Particularidades institucionales derivadas de la insularidad: capitalidad compartida, el peso de las circunscripciones insulares en el sistema electoral canario y el carácter bifronte de los Cabildos Insulares

En el Preámbulo del EACan se incluyen numerosas referencias históricas a las particularidades institucionales de las islas desde su incorporación a la Corona de Castilla, momento en el que se distinguía entre las islas de realengo (Gran Canaria, Tenerife y La Palma), en las que se establece el régimen municipal propio del reino, y las islas de abolengo (Lanzarote, Fuerteventura, La Gomera y El Hierro), sometidas a un régimen patrimonial. La organización administrativa de las islas tampoco fue homogénea en los siglos posteriores[15]. En efecto, "al estar el archipiélago organizado en islas, cada una de las cuales estaba, a su vez, regida por su respectivo Cabildo, y al no existir un ente político que extendiera su jurisdicción al conjunto de islas, la historia política de Canarias entre los siglos XVI al XVIII fue la historia de siete unidades administrativas" (Preámbulo EACan). En este contexto, la implantación del modelo de organización territorial uniforme propio del régimen liberal, basado en la provincia, tuvo importantes dificultades para adaptarse a la realidad insular. Particularmente problemática fue la cuestión de la capitalidad de la provincia única de Canarias (correspondiente a Santa Cruz de Tenerife tras la aprobación del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833[16]) que alienta el pleito insular y espolea las demandas de división provincial en Las Palmas de Gran Canaria. PÉREZ GARCÍA también nos recuerda como la "pugna por la sede capitalina primero y por la división de la provincia a partir de la década de los cuarenta del siglo XIX marcaría el devenir de la organización administrativa de Canarias en la época contemporánea"[17]. Con estos antecedentes históricos, no es de extrañar que la cuestión

15 "A lo largo de los siglos siguientes del Antiguo Régimen y desde la mencionada distinción se desarrollan dos niveles complementarios para la administración de las islas: el de las instituciones propias del poder central de la monarquía hispánica y el correspondiente a la administración local. En el ámbito de la administración real, la Corona nombró un Gobernador para cada una de las islas centrales con funciones militares y hacendísticas. En el siglo XVII se unificó el mando bajo un Capitán General. Previamente, en 1527, se había creado la Real Audiencia competente en materia judicial", PÉREZ GARCÍA, J. M., *op. cit*., nota 4, p. 42.

16 Real decreto sobre la división civil de territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias y estableciendo los subdelegados de Fomento en las provincias del reino.

17 PÉREZ GARCÍA, J. M., *op. cit*., nota 4, p. 43.

de la capitalidad de la Comunidad Autónoma y el reparto de las sedes entre las islas resultó particularmente sensible durante el proceso estatuyente[18]. La solución a la que se llega en ese momento, y que se ha mantenido tras las reformas estatutarias de 1996 y 2018, fue compartir la capitalidad entre las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, alternando la sede de la Presidencia de Canarias entre ambas capitales por periodos legislativos. La sede de la Vicepresidencia se ubica en "capital distinta a la de la Presidencia" (art. 5 EACan). Además, el EACan determina que el Parlamento de Canarias tiene su sede en Santa Cruz de Tenerife mientras que las sedes del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y de la Delegación del Gobierno del Estado en la Comunidad Autónoma de Canarias, institución no autonómica, se encuentran en Las Palmas de Gran Canaria (arts. 5, 78.5 y D.A. 5ª EACan). Además, la Ley 4/1997, de 6 de junio, sobre sedes de los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias determina que las sedes de los órganos del Gobierno de Canarias y su Administración Pública (Consejerías, organismos autónomos y demás entes públicos autonómicos) también deben repartirse siguiendo el "principio de equilibrio".

Otro rasgo distintivo de la organización institucional de la Comunidad Autónoma es, sin lugar a dudas, su particular sistema electoral que también responde al carácter archipielágico de su territorio estableciendo unas circunscripciones insulares en las que se eligen a la gran mayoría de diputados (61 de 70) del Parlamento de Canarias. La insularidad, como hecho geográfico objetivo, se impone sobre cualquier otro criterio histórico o político-administrativo para hacer de la isla, circunscripción natural, la unidad territorial central del sistema electoral canario. Se cumple así, además, con el mandato previsto en el art. 152 CE sobre la necesaria representación de las diversas zonas del territorio en las asambleas legislativas autonómicas. A partir de la reforma estatutaria de 2018, el art. 39.2.c) EACan contempla la posibilidad de que en el sistema electoral canario coexista, junto a las circunscripciones insulares, una circunscripción autonómica que se extiende al conjunto del archipiélago y en la que actualmente se eligen a nueve diputados (conforme a lo establecido en la Disposición Transitoria Primera EACAn

18 "La solución de estos problemas se alcanzó a partir de la reproducción de los esquemas históricos que siempre han operado en situaciones similares en el Archipiélago, es decir, por medio de un pacto entre los grupos sociales dominantes en las islas centrales, con el poder madrileño actuando de árbitro y garante de dicho pacto", HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J., *op. cit*., nota 11, p. 69.

y en el art. 18 de la Ley 1/2022, de 11 de mayo, de Elecciones al Parlamento de Canarias). Además de la coexistencia de dos tipos de circunscripciones, circunstancia que no tiene precedentes en el derecho autonómico español, resulta especialmente relevante el modo en el que el sistema electoral canario ha procedido al prorrateo de escaños entre las circunscripciones insulares y que atendía a la conocida regla de la triple paridad: "un compromiso político del estatuyente que respondía a circunstancias histórico-políticas particulares, claramente marcadas por el pleito insular. De la asignación directa de escaños que se hacía desde la DTP del EACan aprobado en 1982 a cada una de las circunscripciones insulares (Gran Canaria y Tenerife, quince escaños; La Palma y Lanzarote, ocho escaños; Fuerteventura, siete escaños; La Gomera, cuatro escaños; El Hierro, tres escaños) resultaba que las circunscripciones insulares de cada una de las dos provincias, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, sumaban treinta escaños; que las circunscripciones de las dos islas capitalinas sumaban la misma cantidad de escaños, treinta, que las circunscripciones del resto de islas; y que la circunscripción de Gran Canaria y de Tenerife, tenían asignadas cada una quince escaños"[19].

La voluntad del legislador estatuyente de salvaguardar a toda costa los equilibrios interinsulares, unida a la asimétrica distribución de la población entre las islas que se caracteriza por una mayor concentración de la población en las dos islas capitalinas, ha tenido como consecuencia directa la infrarrepresentación de éstas y la sobrerrepresentación de las circunscripciones insulares menos habitadas. Es cierto que la representación desproporcional entre circunscripciones y la consiguiente desigualdad relativa del voto (*malapportionment*) no es una característica exclusiva del sistema electoral canario, pero alcanzaba en éste, utilizando las palabras de LÓPEZ AGUILAR, "niveles escandalosos"[20]. El vigente EACan ha tratado de corregir parcialmente esta situación introduciendo una circunscripción autonómica a la que se ha asignado nueve escaños, una cifra modesta que sólo

19 CUESTA LÓPEZ, V., "Reforma electoral en Canarias: génesis, alcance, implementación e incidencia práctica", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020, p. 439.

20 Ya en el año 1997, el Pr. López Aguilar destacaba que "la extraordinariamente desigual relación que el sistema habría consagrado a la hora de conjugar el volumen de población de cada circunscripción insular con el correspondiente número de escaños en el Parlamento, alcanzaría, en el peculiar subsistema político canario, niveles "escandalosos", LÓPEZ AGUILAR, J. F., "Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral canario (La insoportable permanencia de una Disposición Transitoria)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 57, septiembre-diciembre, 1997, pp. 108-109.

atenúa parcialmente la enorme desproporcionalidad y la diferencia del valor relativo del voto entre circunscripciones insulares. Por otra parte, después de la reforma estatutaria de 2018, el EACan asigna un escaño adicional a la circunscripción insular de Fuerteventura respondiendo al espectacular incremento de población durante los últimos años en esta isla y al mandato, declarado en el art. 39.2.e) EACan, que impide que ninguna circunscripción insular tenga asignado un número inferior de diputados que otra que tenga menos población de derecho (como ocurría en el régimen electoral anterior respecto a la isla de La Palma). La asignación de ocho escaños a la circunscripción insular de Fuerteventura ha implicado la ruptura, poco significativa en términos cuantitativos, de dos de las tres paridades.

Como ya hemos adelantado en las líneas precedentes, durante el Antiguo Régimen cada una de las islas se correspondía con un término municipal en el que se constituyó un Cabildo que actuaba como "núcleo central de la Administración local" (Preámbulo EACan). Como bien ha recordado PÉREZ GARCÍA, durante la etapa liberal, "la implantación de los ayuntamientos acabó con los antiguos Cabildos en un proceso que trajo consigo una reorganización del poder territorial en cada isla al multiplicarse los municipios en ellas"[21]. Hubo que esperar a la aprobación y entrada en vigor de la Ley sobre Organización Administrativa y Representación a Cortes en las Islas Canarias, aprobada el 11 de julio de 1912, para asistir a la constitución de los nuevos Cabildos Insulares, concebidos ahora como instituciones de gobierno local de carácter supramunicipal. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA apunta, en este mismo sentido, que la "Ley de 11 de julio de 1912 crea en Canarias unas Corporaciones locales de ámbito insular llamadas Cabildos Insulares, y que para ello utiliza una denominación, Cabildo, que coincide con la que ostentaron las instituciones de gobierno municipal que habían existido en cada una de las islas durante todo el Antiguo Régimen y habían sido extinguidas por el liberalismo. Sin embargo, decíamos también, nada tienen que ver con ellas porque ahora los Cabildos Insulares no son creados como instituciones de gobierno municipal, dado que los Ayuntamientos, en que, a partir de las parroquias, se había fragmentado cada una de las islas, permanecen, sino con una dimensión insular, intermedia entre aquéllos y la Diputación Provincial."[22]. Los Cabildos Insulares se consolidan a partir de este momento: encuentran reconocimiento consti-

21 PÉREZ GARCÍA, J. M., *op. cit*., nota 4, p. 43.
22 HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J., *op. cit*., nota 11, p. 80.

tucional durante la II República (art. 10, Constitución de 1931) y, mediante la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, amplían sus competencias y sus fuentes de financiación durante el régimen franquista[23]. Tras su reconocimiento expreso en el art. 141.1 CE, los Cabildos Insulares asumen las competencias que derivan de su condición de administración local. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local se refiere a los Cabildos Insulares como "órganos de gobierno, administración y representación de cada isla" que "se rigen por las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta de esta ley ("Régimen especial de organización de los Cabildos Insulares Canarios") y supletoriamente por las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias". Además de su condición de administración local, debemos advertir que a partir de la reforma estatutaria de 1996 los Cabildos Insulares también son concebidos expresamente como instituciones de la Comunidad Autónoma (art. 23.5 EACan). La naturaleza bifronte de los Cabildos Insulares se manifiesta a través del ejercicio de las competencias derivadas de la legislación de régimen local y del ejercicio de sus numerosas atribuciones autonómicas: los Cabildos asumen la representación ordinaria del Gobierno en cada isla; tienen atribuido el ejercicio de las competencias autonómicas no ejercidas directamente a través de órganos administrativos propios de la Comunidad y que puedan ser transferidas o delegadas (art. 23.4 EACan); participan en el ejercicio de la potestad legislativa autonómica, ya que cada uno de ellos posee iniciativa para presentar Proposiciones de Ley al Parlamento canario (artículo 12.5 EACan), además, los Cabildos ven reforzada su presencia en la actividad del Parlamento de Canarias a través de la Comisión General de Cabildos Insulares, comisión permanente de carácter consultivo. En el preámbulo de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, el legislador autonómico apunta, en ese mismo sentido, que "sin desconocer su origen y naturaleza de órganos de gobierno, administración y representación de las islas como entes locales, pues reitera y destaca su consideración como especialidad del régimen lo-

23 "Durante el período franquista los Cabildos Insulares entran en una nueva fase de su historia, fase que se caracteriza por su notable expansión política, por una ampliación de sus competencias y por un espectacular incremento de sus recursos económicos, todo lo cual los convierte en instituciones poderosas, en centros neurálgicos de la vida política del Archipiélago y en promotores de las grandes inversiones en infraestructuras de comunicaciones, sanitarias, forestales y educativas." HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J., op. cit., nota 11, pp. 80-81.

cal de Canarias, integra a los cabildos insulares en su organización política, dotándoles de la consideración de instituciones de la Comunidad Autónoma, de forma que los vienen a caracterizar como copartícipes de sus fines, o en los términos en que se ha expresado el Consejo Consultivo de Canarias, en coadyuvantes estatutarios en la prosecución de los fines de la Comunidad Autónoma de Canarias. Y, en estricta correspondencia con esa institucionalización, les atribuye la iniciativa legislativa, la representación ordinaria del Gobierno y de la administración autónoma en cada isla, y la ejecución en su nombre de cualquier competencia que esta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley".

II.2. Las singularidades derivadas de la lejanía: el Régimen Económico y Fiscal de Canarias y el estatuto de Región Ultraperiférica de la Unión Europea

Además de apuntar las particularidades de la organización administrativa en las islas, el Preámbulo EACan también se refiere al origen y a la evolución histórica de las singularidades de su régimen económico. La Corona de Castilla concedió a las islas una serie de franquicias fiscales y mercantiles que suponen su exclusión de los monopolios vigentes para el resto del territorio peninsular, impulsando, de este modo, su proyección comercial en el Atlántico. Como bien recuerda PÉREZ GARCÍA, "tanto la reducción de cargas fiscales, de los aranceles que gravaban los intercambios como la habilitación excepcional de los puertos canarios para el comercio americano se sitúan, como señalábamos, en el desarrollo del modelo económico isleño tras la Conquista. Todo ello facilitó la fijación del poblamiento, incentivó el despliegue de una economía extrovertida, insertada en el comercio atlántico y propició una actividad exportadora muy notable con productos como el azúcar o el vino"[24]. Este régimen fiscal y comercial singular se vio interrumpido durante las primeras décadas del XIX, pero las reivindicaciones de la burguesía canaria para el restablecimiento de las franquicias dieron sus frutos. El Real Decreto de Puertos Francos de 1852 aprobado por el Gobierno de Bravo Murillo, su integración en la Ley de Cortes de 1870, y la Ley de 6 de marzo de 1990 que amplía las ventajas fiscales para Canarias "fueron conformando a lo largo de la historia un corpus normativo propio

24 PÉREZ GARCÍA, J. M., *op. cit*., nota 4, p. 43.

que moldeó la especificidad del régimen canario" (Preámbulo EACan). Otro avance normativo importante es el de la Ley de 22 de julio de 1972 sobre el Régimen Económico y Fiscal de Canarias que, en los últimos años de la dictadura franquista, reconocía y sancionaba una política económica y fiscal diferenciada para las islas y permitía una financiación directa de las corporaciones locales del archipiélago. Teniendo en cuenta estos precedentes normativos, la CE responde debidamente a la fragmentación territorial y a la lejanía del archipiélago canario respecto al continente reconociendo en su Disposición Adicional Tercera la existencia del "régimen económico y fiscal del archipiélago canario" y la necesidad de contar con un informe previo de la Comunidad Autónoma para su eventual modificación. El EACan aprobado en 1982 dedica su art. 46 al REF, "basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo", y en su apartado 3 determina que su modificación requiere el "previo informe del Parlamento Canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros".

Este era el panorama normativo cuando España negociaba su integración en la Comunidad Económica Europea y, en particular, el encaje de Canarias y la compatibilidad de su Régimen Económico y Fiscal, especialmente en lo relativo a las libertades comerciales y las diferencias fiscales defendidas por todas las fuerzas políticas significativas del archipiélago. Como bien nos recuerda NOREÑA SALTO, "en las islas se barajaron varias hipótesis: la integración en la Comunidad con las mismas condiciones que el resto del Estado; la integración con un régimen especial y, también se planteó, la no integración de Canarias, con la posibilidad de suscribir convenios específicos". El Gobierno de Canarias, en la comunicación presentada al Parlamento en 1983 defendió la integración diferenciada del archipiélago, postura que también asume el Gobierno de España y que a la postre deriva en el Protocolo II sobre las Islas Canarias y Ceuta y Melilla del Acta de Adhesión, firmada el 12 de junio de 1985, que significaba, entre otras cuestiones, la exclusión de Canarias de la unión aduanera y de la Política Agrícola Común. No obstante, el Parlamento de Canarias se manifiesta pocos años después, mediante la resolución votada el 21 de diciembre de 1989, a favor de la revisión del estatuto de Canarias en la CEE, demandando de este modo una plena integración compatible con el mantenimiento de algunas excepciones comerciales y fiscales adaptadas a las singularidades

archipielágicas[25]. El Gobierno de España asume esta posición y demanda en marzo de 1990, conforme a los establecido en el art. 25.4 del Acta de Adhesión, la apertura de negociaciones que debían llevar a la revisión de la posición del archipiélago en la CEE. En consecuencia, la regulación del REF se actualizó para la plena integración de Canarias en la CEE mediante Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias. Esta ley "acomete una profunda reforma de los aspectos fiscales recogidos en el REF, de tal manera que, respetando la especialidad canaria que lleva consigo una presión fiscal indirecta, diferenciada y menor que en el resto del Estado, adecua las figuras impositivas a aplicar en Canarias, a las exigencias de la Comunidad Económica Europea" (Preámbulo). Por su parte, la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias actualiza los aspectos económicos del REF, entre ellos, en materia de transporte y comunicaciones, desarrollo energético, agua, gestión de residuos y establece una serie de incentivos fiscales a favor de las empresas radicadas en la Zona Especial Canaria (ZEC), creada con el objetivo de promover el desarrollo económico y social, diversificar su tejido productivo y atraer inversiones a las islas.

La reforma estatutaria de 1996 incide en la definición del REF incluyendo ahora una referencia expresa al estatuto especial de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea: el REF "incorpora a su contenido los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo" (art. 46 EACan). El estatuto de ultraperificidad se consolida en el derecho primario de la Unión Europea tras la ratificación del Tratado de Ámsterdam en 1998. En efecto, a partir de ese momento, el apartado 2 del artículo 227 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (art. 349 TFUE, tras la ratificación del Tratado de Lisboa), contiene un mandato de modulación para la aplicación de sus disposiciones a las regiones ultraperiféricas "teniendo en cuenta la situación

25 NOREÑA SALTO nos resume el contenido de la resolución parlamentaria: "Se mantienen algunos aspectos diferenciales como las posibilidades de protección al sector agrícola de abastecimiento interno, así como al sector industrial, la posibilidad de mantener las importaciones de países no comunitarios, la aplicación de un Régimen fiscal especial en Canarias, así como la aprobación de un período transitorio para la aplicación de algunas decisiones comunitarias" NOREÑA SALTO, T., "Canarias: de Comunidad Autónoma a región europea", *Boletín Millares Carlo*, n. 15, 1996, p. 423.

estructural social y económica", "caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo". A la hora de adoptar estas medidas específicas, el Consejo debe tener en cuenta "ámbitos tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios".

La relación directa entre el REF y el estatuto de región ultraperiférica aparece nítidamente reflejada en la vigente redacción del art. 166.2 EACan: además de la libertad comercial de importación y exportación, la no aplicación de monopolios y en las franquicias fiscales sobre consumo, el REF se basa en "una política fiscal diferenciada y con imposición directa singular, que se deriva del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea". Por otra parte, los recursos propios derivados del REF "son adicionales a los contemplados en la política y normativa vigente en cada momento para la financiación de la CACan y su Entidades Locales", quedando expresamente desvinculados, de este modo, del sistema general de financiación autonómica (art. 166.3 EACan). Como apuntamos en el apartado de introducción, el art. 3 EACan también se refiere al estatuto de ultraperificidad, de modo muy parecido a cómo lo hace el art. 349 TFUE, y contiene un claro mandato destinado a los todos poderes públicos que deberán modular "sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias, así como sus decisiones financieras y presupuestarias" (art. 3 EACan) a las especiales circunstancias del archipiélago. El legislador estatuyente ha querido que este mandato de adaptación sea considerado de modo particular cuando se trate de políticas "en materia de transportes y telecomunicaciones y sus infraestructuras; mercado interior; energía; medio ambiente; puertos; aeropuertos; inmigración; fiscalidad; comercio exterior; y, en especial, en el abastecimiento de materias primas y líneas de consumo esenciales y cooperación al desarrollo de países vecinos". Finalmente, debemos apuntar que la revisión estatutaria integral de 2018, vino acompañada de la Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. De acuerdo con SUAY RINCÓN, se trata de "una reforma, que, pese a poder venir propuesta desde la Comunidad Autónoma, como así fue, correspondía al Estado concretar en

último término, en tanto que incidía sobre competencias de inequívoca titularidad estatal (transporte aéreo y marítimo en trayectos intrainsulares y con la península de viajeros y mercancías, formación y empleo, energía, telecomunicaciones y residuos, subvenciones a la desalación del aguar, incentivos económicos regionales, fondo anual de lucha contra la pobreza, constitución de zonas francas en todo el territorio, etc.)"[26].

III. Algunos apuntes sobre el elemento personal de la comunidad política

En su particular relato "Siete islas para siete dioses" sobre el origen y el poblamiento de las islas Canarias, el historiador Francisco MORALES PADRÓN acude a un pasado imaginario e incluye varias referencias a la mitología clásica: "Cada dios se refugió en su isla, envuelto en su felicidad y su quehacer. Cada isla fue un paraíso terrenal para aquellos dioses que permitieron la vida a algunos hombres (…) Afortunado era quien allí vivía y bienaventurado el que allí podía vivir (…) En todo el Mediterráneo se sabía esto y como un lema turístico, entre fenicios, griegos, cartagineses y romanos corría el slogan: «Usted no ha nacido en Canarias, pero puede renacer en Canarias», porque esas eran las islas ansiadas en vida"[27]. El lema que nos presenta Morales Padrón en este bello relato se corresponde con la realidad de una tierra de acogida, que siempre ha estado abierta a la llegada y a la integración de población de diversas procedencias, particularmente de la que arribó del continente europeo. De este modo, los isleños han estrechado "vínculos de todo orden con Europa", pero también, a través de sucesivas oleadas emigratorias entre los siglos XVII y XX, han enriquecido "con su trabajo y mestizaje, las sociedades coloniales de América, sobre todo, de Cuba, Venezuela, Uruguay y Tejas, generando, desde entonces, un constante intercambio de valores materiales y culturales entre ambos lados del Atlántico" (Preámbulo EACan).

---

26 SUAY RINCÓN, j., "El ulterior desarrollo de su autogobierno", en TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. y SUAY RINCÓN, J., *La construcción jurídica del autogobierno en Canarias (una mirada desde el Derecho a sus 40 años de autonomía*), Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, p. 537.

27 MORALES PADRÓN, F., "Siete islas para siete dioses". *ABC Sevilla*, 30 de diciembre de 1970.

Teniendo en cuenta estos antecedentes históricos, el art. 6 EACan otorga la condición política de canarios a "las personas con nacionalidad española que, de acuerdo con las leyes del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Canarias" y a las "personas con nacionalidad española residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Canarias y acrediten esta condición en el consulado de España correspondiente", pero también determina que los "descendientes de canarios inscritos como españoles, si así lo solicitan" se integran en la comunidad política autonómica, si bien, en este caso, "solo podrán ejercer los derechos políticos en los términos establecidos por la Constitución y las leyes". El Título Preliminar EACan dedica otro artículo al reconocimiento de las comunidades canarias en el exterior, integradas por las personas de origen canario establecidas fuera del archipiélago. Estas comunidades "podrán solicitar el reconocimiento de su identidad de origen, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de las islas" (art. 8 EACan). En ese sentido, el Preámbulo de la Ley de Entidades Canarias en el Exterior (Ley 4/1986, de 25 de junio) reconoce "el hecho de la emigración como factor determinante de nuestra región, expresa la voluntad de prestar la máxima atención a las circunstancias de las Comunidades de canarios establecidas en el exterior y, en especial, a las entidades que los mismos han constituido o puedan constituir en los lugares de su residencia habitual, entendiendo que las mismas pueden ser unos interlocutores válidos y unos colaboradores efectivos en las relaciones entre esas Comunidades exteriores y los poderes públicos del archipiélago".

El hecho de que los isleños hayan conformado una sociedad cosmopolita no ha impedido que hayan forjado una "identidad política propia", caracterizada por "una concepción específica de la historia, la cultura, el habla y las costumbres de las personas que habitan el archipiélago" (art. 1.2 EACan). Como bien apunta ÁLVAREZ SANTOS, el condicionamiento geográfico de la insularidad y la lejanía es determinante del carácter propio de los isleños: "el hecho de pertenecer a los reinos peninsulares hizo que las sociedades insulares tuvieran una evolución diferente a la de los súbditos en otras partes de la Monarquía, con una cultura y un modo de vida europeo, pero que el distanciamiento con el continente —y de la metrópoli— abocó a las islas a una conformación social propia, articulada en la periferia y con unas características geográficas determinantes"[28].

28 ÁLVAREZ SANTOS, J. L.,"Cultura marítima e imaginario insular en la construcción histórica de la identidad de las islas de la Macaronesia", *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, n. 21, 2021, p. 160.

Presentadas ya en líneas precedentes algunas reflexiones sobre la particular evolución histórica del archipiélago, concluiremos el presente capítulo haciendo una breve referencia a uno de los elementos culturales más relevantes de la canariedad, el habla de los canarios, y a uno los símbolos propios de la comunidad política, su escudo. Con el objeto de fomentar, estimular el estudio científico y difundir la variedad canaria de la lengua española, que como otras variedades meridionales o atlánticas presenta rasgos fónicos y gramaticales distintos al español peninsular, se constituyó el 21 de diciembre de 1999 la Academia Canaria de la Lengua. Los principios que guían la actuación de esta fundación pública son, de acuerdo con el art. 2 de sus estatutos[29]: "Reconocer y respetar la libertad idiomática e intelectual de las personas, evitando cualquier actitud excluyente; Rechazar y condenar todo dogmatismo lingüístico o intelectual, pues no existe ninguna modalidad idiomática superior o inferior a las demás; reconocer que la CANARIEDAD es un hecho lingüístico y cultural que se define y se explica como hispánico, por lo que proclama como propias tanto la rica variedad de la lengua que nos une, como la de sus literaturas, y se compromete a estimular y difundir el conocimiento de unas y otras". Además, uno de los principios rectores de la acción de los poderes públicos canarios es la "defensa, promoción y estudio del español de Canarias, como variedad lingüística del español atlántico" (art. 37.7 EACan). En lo que respecta a los símbolos propios de la Comunidad Autónoma descritos en el art. 7 EACan (bandera, escudo, himno y festividad institucional), concluimos advirtiendo que, tras la reforma estatutaria de 2018, los canes, dos perros de presa, que figuran en el escudo de Canarias[30] ya no se representan "encollarados", como preveía la redacción del EACan 1982, lo que denota, para algunos, la afortunada desaparición de un símbolo de sumisión.

29 Estatutos de la Fundación Canaria Academia Canaria de la Lengua, Resolución n.º 616 de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias de 31 de octubre de 2011.

30 Art 7.2 EACan: "Canarias tiene escudo propio, cuya descripción es la siguiente: en campo de azur trae siete islas de plata bien ordenadas dos, dos, dos y una, esta última en punta. Como timbre una corona real cerrada, surmontada de una cinta de plata con el lema Océano de sable y como soportes dos canes en su color."

IV. Bibliografía

ÁLVAREZ SANTOS, J. L., "Cultura marítima e imaginario insular en la construcción histórica de la identidad de las islas de la Macaronesia", *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, n. 21, 2021, pp. 143-164.

CARBALLO ARMAS, P., *Nacionalidad, nacionalismo y autonomía en Canarias,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

COLA ALBERICH, J., "Las Islas Canarias y los Acuerdos de la OUA", *Revista de Política Internacional*, n. 5, 1978, pp. 45-66.

CUESTA LÓPEZ, V., "Reforma electoral en Canarias: génesis, alcance, implementación e incidencia práctica", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 45, 2020, pp. 429-449.

HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J., "La dimensión insular de la autonomía canaria: islas y comunidad", *Anales de la Facultad de Derecho*, n. 21, 2004, pp. 67-86.

LÓPEZ AGUILAR, J. F., "Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral canario (La insoportable permanencia de una Disposición Transitoria)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 57, septiembre-diciembre, 1997, pp. 95-139.

LÓPEZ AGUILAR, J. F. y GARCÍA MAHAMUT, R. "El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: "tercera generación", hecho diferencial y nuevo sistema electoral", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 115, 2019, pp. 13-45.

MORALES PADRÓN, F., "Siete islas para siete dioses". *ABC Sevilla*, 30 de diciembre de 1970.

NAVARRO MARCHANTE, V., "Artículo 4", *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, pp. 65-68.

NOREÑA SALTO, T., "Canarias: de Comunidad Autónoma a región europea", *Boletín Millares Carlo,* n. 15, 1996, pp. 411-427.

PÉREZ GARCÍA, J. M., "La organización político-administrativa de Canarias. Un balance histórico", *Anales de Historia Contemporánea,* n. 20, 2004, pp. 407-420.

PÉREZ GARCÍA, J. M. "Preámbulo", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias,* Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, pp. 41-46.

POMARES RODRÍGUEZ, F. J. y PÉREZ GARCÍA, J. M., "La guerra de las pulgas: propaganda armada, caudillismo y delación en el MPAIC. La misión de Antonio Cubillo en la independencia de Canarias", *Anuario de Estudios Atlánticos*, vol. 63, 2017, pp. 1-20.

RUANO LEÓN, "Artículo 1", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias,* Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, pp. 51-54.

SUAY RINCÓN, j., "El ulterior desarrollo de su autogobierno", en TRUJILLO FERNÁNDEZ, G. y SUAY RINCÓN, J., *La construcción jurídica del autogobierno en Canarias (una mirada desde el Derecho a sus 40 años de autonomía)*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2021, pp. 235-565.

TRUJILLO FERNÁNDEZ, G., "La reforma del Estatuto de Canarias: caracterización general" *Cuadernos de Derecho Público,* n. 2, septiembre-diciembre 1997, pp. 141-174.

La identidad de la Comunidad Foral de Navarra en el Estado autonómico

Cristina Zoco Zabala *

Profesora Titular de Derecho Constitucional (UPNA).
ORCID: 0000-0003-3580-6744

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto I+D+I «¿Parlamentarismo debilitado o amenazado? Análisis de las dinámicas y tendencias de los sistemas representativos y efectos en los procesos legislativos». (PARLEGISLATIVO). Código: PID2023-153065NB-I00.

Sumario

I. Introducción

II. La Disposición Transitoria Cuarta

II.1. Génesis

II.2. Desarrollo normativo

II.3. La disposición transitoria cuarta en los debates doctrinales y políticos

III. Las competencias históricas de Navarra en el marco de la Disposición Adicional Primera de la Constitución

IV. Los símbolos de la Comunidad Foral Navarra

V. Política lingüística en Navarra

VI. Conclusiones

VII. Bibliografía

I. Introducción

En el modelo territorial autonómico, Navarra constituye una Comunidad Foral que se integra en el Estado, y conserva su régimen jurídico e institucional al amparo de la Disposición 1ª que reconoce los derechos históricos de los territorios forales. La «foralidad» entraña una forma de integrarse en el Estado soberano, no de contradecirlo ni apartarse de él. Se fundamenta en el reconocimiento de la continuidad histórica de los fueros, si bien estos derechos históricos solo se garantizan en la medida en que en que la Norma Fundamental los legitima, de conformidad con la Constitución[1].

---

1 «La foralidad se basa en los derechos históricos, por supuesto, pero esos derechos históricos solo valen en la medida en que la Constitución los legitima, sólo allí donde ésta lo hace, y sólo si no se oponen, en cuento a su contenido, a los preceptos constitucionales (…). Un ordenamiento puede ser plural sin duda alguna, pero ha de ser, necesariamente, un ordenamiento, lo que sólo ocurre si una norma (la Fundamental) lo encabeza», ARAGÓN REYES, M. «La posición constitucional de Navarra», en *XXV aniversario de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, Editorial Parlamento de Navarra, Pamplona, 2008, p. 53. La foralidad es, por tanto, «una institución dotada de garantía constitucional con un plus de autonomía», ALLI ARANGUREN, J.C. *La autonomía de Navarra, Historia, identidad y autogobierno*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2018, p. 696; RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra.* Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989, p. 528; LOPERENA ROTA, D. *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1984.

Para otros, sin embargo, Navarra sigue siendo una provincia del Estado con autonomía propia en virtud de su foralidad histórica que se parece al de una Comunidad Autónoma en el plano institucional. Por tanto, en el caso de Navarra, no sería de aplicación el último párrafo de la Disposición Adicional 1ª, pues la renovación del régimen foral no es general sino parcial en virtud del pacto histórico entre Navarra y el Estado, Del Burgo Tajadura, J. I., *Introducción al estudio del amejoramiento del fuero (los derechos históricos de Navarra)*. Pamplona, Gobierno de Navarra, 1987, pp. 187-199.

Navarra constituye una Comunidad Foral con personalidad jurídica propia y diferenciada de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 1 LORAFNA).

Tras las elecciones de 15 de junio de 1977, los representantes navarros de la UCD objetaron una autonomía conjunta con Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Navarra constituyó una Comunidad Foral que —previo acuerdo del Gobierno Central y la Comisión negociadora de la Asamblea de Parlamentarios Vascos— condicionó su incorporación al Consejo General Vasco o régimen autonómico vasco que le sustituyera, a la iniciativa del órgano foral competente y referéndum afirmativo del pueblo navarro por mayoría de los votos válidos obtenidos (disposición transitoria cuarta CE). La disposición adicional segunda de la LORAFNA estableció que el Parlamento de Navarra sería el órgano foral competente, tanto para «ejercer la iniciativa a que se refiere la disposición transitoria cuarta de la Constitución», cuanto para «ejercer la iniciativa para la separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se hubiese incorporado».

En el marco de la disposición adicional primera CE y apartado 2º de la disposición derogatoria, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) actualizó el régimen foral de las Leyes de 1839 y 1841[2].

Al amparo de los art. 4.2 y 3.2 CE, la LORAFNA describió el escudo y la bandera de la Comunidad foral constituida (art. 7 LORAFNA), y garantizó la cooficialidad del vascuence en las zonas vascoparlantes de Navarra (art. 9.2 LORAFNA).

Tras 47 años de Constitución, la disposición transitoria cuarta no se ha activado, ni su implementación ha formado parte del programa de los partidos políticos en Navarra, tanto de los que abogan por su mantenimiento como los que argumentan sobre su derogación. Se ha progresado, sin embargo, hacia la formalización de la colaboración entre Navarra y País Vasco.

La consolidación de las competencias históricas en la LORAFNA ha dado paso a una jurisprudencia constitucional que de modo progresivo restringe su contenido y alcance en el marco de los principios constitucionales

2 «La LORAFNA es la forma constitucional del nuevo pacto para materializar la integración de Navarra en la España de la Constitución democrática y de la Monarquía parlamentaria, en nuevas condiciones de reconocimiento de su condición de comunidad política y del ejercicio del derecho al autogobierno contenido en sus derechos históricos».

—de abierta interpretación—, y los derechos fundamentales. También una jurisprudencia más restrictiva del Tribunal Supremo que no sólo garantiza el ejercicio efectivo de la competencia en la historia sino su reconocimiento expreso en la LORAFNA.

La simbología o la política lingüística —elementos identitarios de la Comunidad Foral— han planteado posicionamientos políticos muy diferentes entre aquellos que identifican a Navarra con Euskadi —con idénticos símbolos y lengua propia—, y quienes sostienen que, en el Estado constitucional, Navarra es una Comunidad foral que, por lo mismo, ostenta símbolos propios y exclusivos, y lengua propia en aquellos territorios que lo demandan de conformidad con su realidad sociolingüística.

II. La Disposición Transitoria Cuarta

II.1. Génesis

La denominada *cuestión navarra* fue el problema más duro en las negociaciones preautonómicas. Tras las elecciones de 15 de junio de 1977, los representantes navarros de la UCD objetaron una autonomía conjunta con Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. En noviembre de 1977 el Gobierno Central y la Comisión Negociadora de la Asamblea de Parlamentarios Vascos resolvieron sobre un sistema autonómico provisional neutralizado respecto del texto inicial que había salido de aquella Asamblea, aunque con un ámbito que alcanzaba a las cuatro provincias.

Las movilizaciones populares promovidas en la provincia por el PSOE, el autonomismo vasco y otras fuerzas sin representación parlamentaria contestaron la postura contraria de la UCD que exigió un referéndum adicional en Navarra para su incorporación al ente preautonómico conjunto. Por su parte, el PNV demandó como compensación la garantía de que se aceptara la misma fórmula de incorporación en el futuro Estatuto de Autonomía, insertando de inmediato una disposición transitoria al texto constitucional que estaba redactando la ponencia. Fue en ese momento cuando se llevó a cabo la enmienda que se configuró como disposición transitoria cuarta[3]. El acuerdo

3 CLAVERO ARÉVALO, M. *España de la centralización a las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1983, p. 49., MONREAL ZIA, G. «La Disposición Adicional 1ª de la Constitución Española en las Cortes Generales», en *Iura Vasconiae*, núm.11, 2014, pp. 274-276.

adoptado en noviembre de 1977 sobre la instauración de un régimen provisional de autonomía del País Vasco contemplaba la libre integración en el Consejo General Vasco de las provincias vascongadas y, en su caso, de Navarra mediante decisión del órgano foral competente[4].

La oposición de la Diputación Foral y de la UCD bloqueó este acuerdo y en diciembre de 1977, el Consejo Parlamentario de Navarra, integrado por las fuerzas políticas navarras con representación parlamentaria, determinó su respaldo al proyecto de decreto ley sobre la implantación de un régimen autonómico para el País Vasco, siempre que se aprobase una disposición complementaria de rango legal adecuado que facultase al Gobierno para concretar de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra los siguientes extremos: la manifestación del órgano foral competente para acordar la referida decisión, la necesidad de acuerdo del órgano foral y la ratificación del pueblo navarro mediante referéndum siempre que la decisión del órgano foral fuera favorable a la incorporación[5].

Desbloqueada la situación, se creó el Consejo General del País Vasco por RDL 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco; mediante RDL 2/1978, de 4 de enero por el que se regula el procedimiento para adoptar las decisiones en Navarra, a que se refiere el Real Decreto-ley 1/1978 se reglaron las condiciones para la in-

---

4 URRETAVIZCAYA AÑORGA, I. «La disposición Transitoria cuarta de la Constitución», en *RVAP*, núm. 1992, 163-171.

5 RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., «Navarra en la Constitución», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (DIR.), *Derecho público foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Gobierno de Navarra – Civitas, Madrid, 1990, pp. 151-221.

Publicado el Anteproyecto de Constitución de la ponencia, los tres grupos parlamentarios presentaron forma conjunta la enmienda la núm 778, que indicaba lo que sigue: «(…) En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 129 del anteproyecto de Constitución, la iniciativa corresponde al órgano foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum, expresamente convocado al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período de mandato del órgano foral competente y, en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que definitivamente fije el artículo 129, a los efectos de esta enmienda». La doctrina pone de manifiesto en qué medida «la brevísima y anodina justificación que la acompaña muestra las dificultades que tuvieron los proponentes para llegar a un acuerdo», MONREAL ZIA, G. «La Disposición Adicional 1ª de la Constitución Española en las Cortes Generales», en *Iura Vasconiae*, núm.11, 2014, p. 277.

corporación de Navarra al Consejo General del País Vasco. El RDL 1/1978 facultaba a las provincias vascongadas y, en su caso, a Navarra a través del órgano foral competente para integrarse en el Consejo General Vasco (art. 1.1), por lo que tal incorporación podía ser sucesiva. El preámbulo expresa que la mención a Navarra «en modo alguno prejuzga su pertenencia a ninguna entidad territorial de ámbito superior» y «la decisión de incorporarse o no al Consejo General del País Vasco corresponde al pueblo navarro, a través del procedimiento que se regula en otro Real Decreto-ley de la misma fecha». Por su parte, el RDL 2/1978 condicionaba al referéndum afirmativo del pueblo navarro la incorporación a instituciones comunes de ámbito superior a su territorio[6]. A tal fin, establece dos condiciones: la determinación del órgano foral competente por el Gobierno, de acuerdo con la Diputación Foral de Navarra (art. 1); y la necesaria la ratificación de tal decisión por el pueblo navarro mediante consulta popular directa —a través del procedimiento y en los términos que determine el Gobierno de acuerdo con la Diputación Foral— en caso de que el órgano foral competente apruebe la incorporación de Navarra en el Consejo General del País Vasco (art. 2). Ambas normas son reflejo del consenso entre posiciones dispares y encontradas: la primera, siguiendo el acuerdo de la asamblea de parlamentarios vascos, dispuso un procedimiento similar al de los otros territorios; y la segunda regló las condiciones señaladas en el acuerdo del Consejo Parlamentario de Navarra[7].

---

6 El Preámbulo del RDL 2/1978 establece que «cualquier incorporación de Navarra a instituciones comunes de ámbito superior a su territorio no podría realizarse sin que el pueblo navarro se exprese libre y democráticamente mediante una consulta popular directa».

7 RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. «Disposición transitoria cuarta», en CASAS BAHAMONTE, M.E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.) *Comentarios a la Constitución de 1978*, T. II, BOE, Madrid, 2018, p. 1963. La doctrina ha justificado la doble posibilidad de Navarra de constitución de una Comunidad Autónoma o de incorporación a la Comunidad Vasca en la voluntad de los nacionalistas vascos de compatibilizar el acceso directo al mayor techo competencial posible —consagrado en su Estatuto— y el acceso de Navarra a él, teniendo en cuenta que no le era de aplicación la disposición transitoria 2ª. Ésta preveía que aquellos territorios que había aprobado un Estatuto de Autonomía durante la II República podían acogerse a la excepción prevista en la disposición transitoria 2ª que posibilita la elusión de los criterios del art. 151 para acceder a la autonomía por esta vía rápida o extraordinaria de mayor contenido competencial; esta excepción, no era aplicable a Navarra, LINDE PANIAGUA, E. «Procedimiento de creación de Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, pp. 342-349.

II.2. Desarrollo normativo

En Navarra, el RD 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra estableció como órgano foral competente al Parlamento Foral de Navarra a los efectos de los citados Reales Decretos-leyes (art. 1), por lo que le correspondían «las funciones referentes a la incorporación o, en su caso, separación de otras instituciones territoriales» (art. 3.1). Tras la Constitución, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) realizará un parco desarrollo: se limitará a determinar, tras la nueva institucionalización, que el Parlamento será el órgano foral competente para ejercer la iniciativa a que se refiere la disposición transitoria cuarta de la Constitución, así como para la iniciativa de separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se hubiera incorporado (disposición adicional 2.ª)[8]; extremo este último que, como recordará la doctrina, supone una adenda al texto constitucional[9]

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco (LO 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco) prevé la facultad de Navarra de incorporación al País Vasco, así como la reforma del Estatuto para concretar los términos de la incorporación, en su caso. Se determina que Navarra tiene derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en el supuesto de que decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta CE, el territorio de Navarra quedará integrado en el de la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 2). Para el supuesto de incorporación se establece, además, un procedimiento específico de reforma del Estatuto Vasco (art. 47.2 EAPV), a cuyo tenor «el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán por mayoría absoluta qué requisitos de los establecidos en el art. 46 EAPV[10] se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán en

8 UGARTEMENDÍA EZEIZABARRENA, J.I., «Disposición transitoria cuarta», en PÉREZ TREMPS, P., SAIZ ARNAIZ, A. (Dirs.), *Comentario a la Constitución Española. Libro Homenaje a Luis López Guerra*, V. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 2354.

9 SANTAMARÍA PASTOR, J.A. «Disposición Adicional 2ª», en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra,* Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 772-773.

10 El apartado 1º del art. 46 regula el procedimiento de reforma del Estatuto Vasco:

«a) La iniciativa corresponderá al Parlamento Vasco, a propuesta de una quinta parte de sus componentes, al Gobierno Vasco o a las. Cortes Generales del Estado Español.

b) La propuesta habrá de ser aprobada por el Parlamento Vasco por mayoría absoluta.

todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante ley orgánica por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados»[11].

La incorporación de Navarra al País Vasco supondría, a juicio de la doctrina, su desaparición como Comunidad Foral, su integración como territorio histórico en la Comunidad Autónoma Vasca, y la consiguiente supresión de la LORAFNA, en cuanto norma institucional básica de la extinta Comunidad Foral. Sin embargo, «dejaría en el aire la posible separación de Navarra de la nueva Comunidad Autónoma —prevista en la LORAFNA, pero no en la CE—, salvo que se incluyera en el nuevo texto estatutario vasco resultante de la incorporación»[12]. Otros han planteado la inaplicabilidad de la disposición transitoria cuarta en la idea de que la Comunidad Foral constituida no está legitimada por la disposición transitoria cuarta para su incorporación a la Comunidad Autónoma Vasca[13]. En ese sentido la doctrina defiende la

---

c) Requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales del Estado mediante Ley Orgánica.

d) Finalmente precisará la aprobación de los electores mediante referéndum.

2. El Gobierno Vasco podrá ser facultado, por delegación expresa del Estado, para convocar los referéndums a que se refiere el presente artículo».

11 Del enunciado del artículo 47.2 *in fine* EAPV se colige que la incorporación precisa del referéndum favorable del conjunto de los territorios, URRETAVIZCAYA AÑORGA, I. «La disposición Transitoria cuarta de la Constitución», en *RVAP*, núm. 1992, p. 204.

12 RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. «Disposición transitoria cuarta», en CASAS BAHAMONTE, M.E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Dirs.) *Comentarios a la Constitución de 1978*, T. II, BOE, Madrid, 2018, p. 1967.

13 AGUADO RENEDO, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1996, p. 130. En 2006 la propuesta de reforma constitucional para la inclusión de los nombres de las 17 Comunidades Autónomas derivó en un pronunciamiento del Consejo de Estado desfavorable al mantenimiento de la disposición transitoria cuarta. El informe esgrime que «esta transitoria, además, está construida en su apartado 2 sobre los supuestos del artículo 143, que ha quedado sin vigencia. Aun sin entrar en consideraciones acerca de la posibilidad de aplicar este procedimiento cuando ya Navarra ha dejado de ser provincia foral para transformarse en Comunidad, parece evidente que, una vez consagrada en la Constitución la existencia de todas las Comunidades Autónomas que integran el territorio nacional, el mantenimiento de esta norma implicaría el establecimiento de un procedimiento singular de reforma de la Constitución que no solo se aparta del procedimiento general, sino que ni siquiera da a las Cortes Generales ocasión de pronunciarse. El cambio del contexto en el que la norma se inserta hace que, si se conservara sin modificación alguna su redacción actual, se produciría una mutación tan profunda en su naturaleza y su alcance que el mantenimiento equivaldría poco menos que a la incorporación de una norma nueva a la Constitución. Si no se quiere producir este efecto, solo cabe la derogación expresa o la reformulación en los términos que se juzguen adecuados», p. 184.

inaplicabilidad técnica del extraordinario cauce descrito ante la imposibilidad de *incorporación* de la provincia de Navarra a otra Comunidad, al ser una Comunidad Foral; se trataría, en su caso, de una *fusión* de Comunidades Autónomas[14]. Otras posiciones plantean la problemática de la disposición adicional segunda de la LORAFNA que tanto legitima al «Parlamento» para decidir sobre la incorporación de Navarra al País Vasco, como la «separación de Navarra de la Comunidad Autónoma a la que se haya incorporado»; en este sentido, se arguye que la incorporación no podrá tener como consecuencia la existencia de unas únicas instituciones parlamentarias para todo el ampliado País Vasco[15]. Sin embargo, la posibilidad de dos Parlamentos en una misma Comunidad Autónoma resulta inviable.

II.3. La disposición transitoria cuarta en los debates doctrinales y políticos

Tras 47 años de Constitución, la disposición transitoria cuarta no se ha activado por el Parlamento de Navarra; sin embargo, su mantenimiento o eliminación es cuestión que se ha debatido por la doctrina y, de forma periódica, por los partidos representados en el Parlamento foral sobre todo en momentos electorales o cuando se ha planteado una reforma constitucional.

La doctrina se ha posicionado entre quienes, desde argumentos muy diferentes, defienden el mantenimiento de la disposición transitoria cuarta, y quienes son partidarios de su eliminación. Quienes son partidarios de su mantenimiento consideran que la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o «régimen autonómico que lo sustituya» consagra un derecho *histórico* permanente de Navarra a la incorporación a la Comunidad

14 «(…) que sí podría aludir a una realidad jurídica proyectable sobre dos Comunidades Autónomas ya constituidas; y por la previsión de un procedimiento que, al margen de varias características de origen técnico claramente mejorables no sirve para la correcta articulación de un procedimiento consistente en la creación de una nueva Comunidad autónoma», GONZÁLEZ GARCÍA, I. «La inaplicabilidad del extraordinario cauce constitucional de creación de la Comunidad Vasco-Navarra», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 111, 2021, p. 259.

15 SANTAMARÍA PASTOR, J.A. «Disposición Adicional 2ª», SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra,* Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, p. 772.

Autónoma Vasca ejercitable cada 4 años en virtud de su párrafo 2º[16]; otros, también fundamentan su mantenimiento con argumentos bien distintos: la disposición transitoria cuarta es garantía que permite al pueblo de la provincia de Navarra decidir siempre sobre su futuro[17]. Las posiciones favorables a su eliminación defienden que la propia literalidad del precepto —disposición «transitoria»— determina su vigencia limitada en el tiempo[18].

Las formaciones políticas en Navarra han adoptado posicionamientos opuestos sobre su derogación[19] o mantenimiento[20]: no sobre su activación.

---

16 MONREAL ZIA, G. «La Disposición Adicional 1ª de la Constitución Española en las Cortes Generales», en *Iura Vasconiae*, núm.11, 2014, p. 276.

17 DEL BURGO AZPÍROZ, J.I. *La reforma de la Constitución. ¿Imparable o irresponsable? La disposición transitoria cuarta y Navarra. ¿Caballo de Troya o garantía?,* Académica Española, Madrid, 2004.

18 «No debe ser, pues, un dato irrelevante la ubicación sistemática de esta disposición. Más aún si se atiende al hecho de que su contenido viene a establecer una excepción al régimen general de acceso a la autonomía recogido en el art. 143 CE 1978 el cual —a su vez y como el resto de los preceptos del Título VIII relativos a la creación de Comunidades Autónomas— tiene también naturaleza de derecho transitorio, aunque no se califique expresamente como tal (…)», GONZÁLEZ GARCÍA, I. *La fusión de Comunidades Autónomas. A propósito de la no incorporación de Navarra al País Vasco*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 37.

19 Desde su creación, el grupo político regionalista de Navarra (UPN) ha mantenido su posición favorable a su eliminación. En 2006, con ocasión de la iniciativa de reforma constitucional planteada por el gobierno de Rodríguez Zapatero en relación con la inclusión de las 17 Comunidades Autónomas, UPN plantea la necesidad de derogar la disposición transitoria cuarta CE y la disposición adicional segunda de la LORAFNA. Sus propuestas segunda y tercera señalan lo siguiente: «Segunda. Modificar el texto de la Disposición Adicional Segunda en el sentido de que cualquier alteración del 'status' constitucional de Navarra como Comunidad Foral requiera contar con la voluntad favorable de sus instituciones a la alteración propuesta y el posterior refrendo libre y democrático del pueblo navarro. De este modo, sólo las personas de esta Comunidad decidirán sobre su futuro basado en la unidad constitucional. Tercera. Como consecuencia y de modo coherente con lo anterior, se propone trasladar al Gobierno de la Nación la supresión de la Disposición Transitoria Cuarta del texto constitucional y, por tanto, su referencia en la LORAFNA», https://www.upn.org/upn-propone-que-solo-los-navarros-decidan-sobre-su-futuro-basado-en-la-unidad-constitucional/ (a. 30/06/2025). En el programa para las elecciones 2023-2027 sigue manteniendo la derogación de la citada disposición pues, señala: Navarra «es permanente, no es transitoria», https://www.upn.org/wp-content/uploads/2023/07/Programa-Generales-23J_V2-1.pdf (a. 30/06/2025). Por su parte, el Partido Popular ha adoptado una posición histórica favorable a la eliminación de la disposición transitoria cuarta. En 2018, la entonces Presidenta del PPN en Navarra declara lo siguiente: «La transitoria cuarta es una disposición que fue muy útil y necesaria en la Transición, para evitar precisamente que Euskadi fagocitara a Navarra, en un momento en el que, en plena creación de la España de las autonomías, estas estaban aún por definir, y había que proteger los derechos históricos de Navarra como comunidad

Su puesta en marcha no está en el programa electoral de los partidos políticos; tampoco en el de aquellos que defienden su mantenimiento, que desde 2016 han optado por la formalización de las relaciones de cooperación entre Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca[21].

foral diferenciada dentro de España. Sin embargo, 40 años después, esta disposición se ha convertido en un anacronismo y en una amenaza que esgrimen los nacionalistas vascos continuamente, y es urgente y vital eliminarla de la Constitución, algo que el Partido Popular ha defendido siempre», http://www.ppnavarra.es/actualidad-noticia/beltran-mas-urgente-e-importante-si-se-reforma-constitucion-es-derogar (a. 30/06/2025).

20 Desde 2016, GEROA BAI propone que esta disposición se reformule como una herramienta de decisión democrática, manteniendo su carácter reversible y voluntario, pero también permanente en el sentido de que no desaparezca del texto constitucional, https://geroabai.eus/es/actualidad/geroa-bai-apuesta-por-una-reforma-constitucional-que-respete-al-maximo-el-autogobierno-de-navarra (a. 30/06/2025).

21 En los años 90 fracasó el proyecto de creación del denominado *órgano común permanente* para la colaboración entre Navarra y País Vasco. El acuerdo de cooperación entre ambas Comunidades que dio lugar a dicho órgano fue aprobado por el Parlamento de Navarra el 11 de junio de 1996, a proposición del Gobierno tripartido formado por PSN-PSOE, EA y CDN bajo la presidencia de Javier Otano, y con la oposición de UPN y HB, que presentaban argumentos muy diferentes en contra (DSPN LEG4 PLENO núm 17, SP 13 de 11-06-1996, pp. 29 a 58). UPN lo consideraba innecesario y un avance en el intento de incorporar Navarra al País Vasco; por su parte, Herri Batasuna, segundo partido más votado, lo creía insuficiente, El convenio fue enviado a las Cortes para su tramitación parlamentaria con la firma del Lendakari del Gobierno Vasco, José Antonio Ardanza y del presidente del Gobierno de Navarra, Javier Otano, https://web.archive.org/web/20070930184756/http://www.senado.es/boletines/I0027.html. Sin embargo, los hechos cambiaron súbitamente cuando el presidente navarro presentó, pocos días después, su renuncia a todos los cargos que ostentaba (18 de junio de 1996). Posteriormente, en el año 2006 el órgano volvió a sugerirse ocasionalmente por varios partidos y dirigentes políticos si bien UPN, CDN y PSN se opusieron.

El acuerdo programático 2015-2019 adoptado por el Gobierno de coalición (Geroa Bai, PSN-PSOE, EH Bildu, Podemos-Ahal Dugu e Izquierda-Ezkerra) Presidido por Uxue Barcos (2015) no incluyó la activación de la disposición transitoria cuarta, sino el refuerzo de las relaciones con las Comunidades Autónomas vecinas, de forma particular mediante la aprobación Protocolo de Cooperación entre Navarra, la Región de Aquitania y la CAV. En el Acuerdo programático de Geroa Bai, Eh Bildu, I-U y Podemos (https://www.navarra.es/documents/48192/643203/00ACUERDO.pdf/602c4dc3-8d45-4ef5-9291-28cf3300b7d0, a. 30/06/2025). Los apartados 9, 10 y 11 del punto 2 denominado «Propuestas concretas para la defensa e impulso el autogobierno» proponen lo siguiente: “2.9. Mantener buenas relaciones de vecindad y cooperación con las comunidades limítrofes. Normalizar e impulsar las relaciones con la CAV. 2.10. Profundizar de las relaciones con los municipios de la Baja Navarra recuperando y estrechando así los especiales lazos históricos, sociales y culturales que unen a la población de ambas Navarras. 2.11. Recuperar el Protocolo de Cooperación entre Navarra, la Región de Aquitania y la CAV con el fin de mejorar nuestras oportunidades en el ámbito europeo, ya que los cambios en el sistema de producción, distribución y consumo y la intensificación de las relaciones transnacionales obligan a la realización de políticas conjuntas con las regiones vecinas», p. 51. En mayo de 2016 el Gobierno foral y el Go-

La disposición transitoria cuarta no ha formado parte de los debates sobre el Estado de Navarra ni, en la actualidad, está en la agenda de los grupos parlamentarios[22].

III. Las competencias históricas de Navarra en el marco de la Disposición Adicional Primera de la Constitución

La aprobación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) supuso la actualización del régimen foral de las Leyes de 1839 y 1841[23]

---

bierno Vasco firmaron un Protocolo General de Colaboración entre la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAV) y la Comunidad Foral de Navarra, https://www.eitb.eus/multimedia/documentos/2016/05/04/1936452/Protocolo_Colaboracion_Navarra_.pdf (a. 30/06/2025).

En el apartado 8 del punto 3.13 del acuerdo programático del Gobierno de coalición PSN-PSOE, Geroa Bai, Podemos-Ahal Dugu e e Izquierda-Ezkerra (2019-2023) denominado «Navarra, su autogobierno y la colaboración institucional» se aboga por el «impulso a las relaciones bilaterales y de colaboración desde el respeto institucional a la legalidad vigente, con todas las Comunidades Autónomas limítrofes» (https://parlamentodenavarra.es/sites/default/files/archivos-varios/Acuerdo%20Programa%20Legislatura%202019_2023.pdf, p. 65. A. 30/06/2025). En diciembre de 2021, la presidenta de Navarra, María Chivite, y el lehendakari del Gobierno Vasco, Iñigo Urkullu, firmaron la ampliación y actualización del Protocolo General de Colaboración entre la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAV) y la Comunidad Foral de Navarra, https://bideoak2.euskadi.eus/2021/12/10/news_73954/Protocolo_Gobierno_Vasco_castellano_euskera.pdf (a. 30/06/2025).

En el apartado 2 del punto 15 del acuerdo programático del Gobierno de coalición «PSN, Geroa Bai y Contigo Zurekin (2023-2027) denominado «Navarra, su autogobierno y la colaboración institucional» se mantiene la propuesta de «impulso a las relaciones bilaterales y de colaboración, desde el respeto institucional y la legalidad vigente con todas las Comunidades Autónomas limítrofes y el Gobierno de España». Por su parte, el apartado 4 del mismo punto establece la voluntad de mantener «su posición tanto transfronteriza como interregional continuando con la colaboración en la Alianza del Ebro Navarra-Aragón-La Rioja, con la Euroregión Navarra-Euskadi-Nueva Aquitania, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, la Macroregión de Arco Atlántico, o las bilaterales con las CCAA vecinas y las alianzas con otras CCAA», https://geroabai.eus/files/2023/08/acuerdo-de-gobierno-psn-psoe-geroa-bai-y-contigo-zurekin-1.pdf (a. 30/06/2025).

22 La alusión a la recuperación de la «soberanía plena» de Navarra (punto 3 de la propuesta nº 13 de EH-Bildu en el Debate sobre el Estado de Navarra, los días14 y 15 de diciembre de 2024) ha sido rechazada por la mayoría de los grupos parlamentarios, https://parlamentodenavarra.es/es/noticias/con-la-aprobaci%C3%B3n-de-11-de-las-29-resoluciones-discutidas-concluye-el-debate-del-estado-de1.-(a. 30/06/2025).

23 El preámbulo de la LORAFNA señala lo siguiente: «Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con otros pueblos, la gran empresa de España.

amparada por la Constitución normativa (disposición adicional primera CE y apartado 2º de la disposición derogatoria).

El art. 2.1 LORAFNA alude al respeto y amparo por parte de los poderes públicos de los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra «con arreglo a la Ley de veinticinco de octubre de mil ochocientos treinta y nueve, a la Ley Paccionada de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su disposición adicional primera». El apartado 2º del mismo precepto determina que lo dispuesto en el apartado 1º no afectará a las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional.

Avanzado el siglo XIX, Navarra perdió la condición de Reino, pero la Ley de 25 de octubre de 1839 confirmó sus fueros, sin perjuicio de la unidad constitucional, disponiendo que, con la participación de Navarra, se introdujera en ellos la modificación indispensable que reclamara el interés de la misma, conciliándolo con el general de la Nacional y de la Constitución de la Monarquía.

A tal fin, se iniciaron negociaciones entre el Gobierno de la Nación y la Diputación de Navarra y, en el acuerdo que definitivamente se alcanzó, tuvo su origen la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, aprobada por las Cortes de la Monarquía española.

Al amparo de las citadas Leyes, que traían causa de sus derechos originarios e históricos, Navarra conservó su régimen foral y lo ha venido desarrollando progresivamente, conviniendo con la Administración del Estado la adecuación de facultades y competencias cuando fue preciso, acordando fórmulas de colaboración que se consideraron convenientes y atendiendo siempre las necesidades de la sociedad.

En justa consideración a tales antecedentes, la Constitución, que afirma principios democráticos, pluralistas y autonómicos, tiene presente la existencia del régimen foral y, consecuentemente, en el párrafo 1.º de su disposición adicional primera, ampara y respeta los derechos históricos de Navarra y, en el apartado 2 de su disposición derogatoria, mantiene la vigencia en dicho territorio de la Ley de 25 de octubre de 1839. De ahí, que, recién entrada en vigor la Constitución, se promulgará, previo acuerdo con la Diputación Foral, el Real Decreto de 26 de enero de 1979, con el que se inició el proceso de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Es, pues, rango propio del Régimen Foral navarro, amparado por la Constitución que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen. Dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica».

En el marco de las competencias autonómicas y extraestatutarias que la Constitución atribuye a todas las Comunidades Autónomas, Navarra ostenta, además, las competencias históricas ejercidas con anterioridad a la Constitución y actualizadas en la LORAFNA (art. 39.2)[24].

El Tribunal Constitucional ha establecido que el reconocimiento de una competencia histórica viene precedido de una investigación sobre su efectivo ejercicio, y su contenido y alcance, en su caso, con anterioridad a la Constitución[25].

---

24 El art. 39.1 LORAFNA señala que corresponden a Navarra: «a) Todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno y disposiciones complementarias. b) Todas aquellas facultades y competencias que expresamente se le integran por la presente Ley Orgánica. c) Todas aquellas facultades y competencias que la legislación del Estado atribuya, transfiera o delegue, con carácter general, a las Comunidades Autónomas o a las Provincias».

25 «(…) Desde la perspectiva de los derechos históricos de raíz foral conviene recordar que, (…) la expresión "territorios forales" se hace referencia a 'aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra'.

Un nuevo contexto jurídico surge a raíz de la aprobación de la Constitución de 1978, cuya disposición adicional primera proclama que 'la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales", al tiempo que el apartado segundo de la disposición derogatoria limita la derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839 a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dejándola subsistente, *contrario sensu*, para Navarra, en consideración a que dicha Ley supuso el fundamento del conocido como "arreglo foral' que se plasma en la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841.

Ahora bien, al mismo tiempo, la mencionada disposición adicional primera de la Constitución establece que 'la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía'. Por tanto, la garantía institucional del régimen foral queda vinculada a la actualización de los derechos históricos, que ha resultado obligada por la necesidad de acomodarlos a los principios y mandatos constitucionales y a la nueva estructura territorial del Estado nacida del reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

En el caso de Navarra, esa actualización de los derechos históricos se ha llevado a cabo por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra, a la que hemos calificado como 'la norma institucional básica de la Comunidad Foral de Navarra' equivalente a un Estatuto de Autonomía», STC 173/2014, FJ 3. En el mismo sentido, véase SSTC 208/2012, FJ 4 a.; 176/1986, FJ 1º; 79/1989, FFJJ 4 y 8 y 16/1984, FJ 3.

Además, debe regularse modo expreso en la LORAFNA[26], y su contenido y alcance configurarse de conformidad con los mandatos y principios constitucionales a los que están vinculados todos los poderes del Estado[27].

La jurisprudencia constitucional reconoce el régimen foral, no «todos y cada uno de los derechos que históricamente lo hayan integrado»[28]. En este

26 SSTC 157/2021, FJ 3 c; 140/1990, FJ 3; 123/1984, FJ 3. "La propia actualización prevista es consecuencia obligada del mismo carácter de norma suprema que posee la Constitución, norma a la que están sujetos todos los poderes del Estado (art. 9 CE), pues como constatamos en la misma Sentencia, la soberanía nacional, de la que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE) 'imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales' y ello porque la Constitución 'no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones 'históricas' anteriores'", SSTC 208/2012, FJ 4 y 76/1988, FJ 3º.

27 "pues como constatamos en la misma Sentencia, la soberanía nacional, de la que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE) "imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales", y ello porque la Constitución "no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones 'históricas' anteriores" ", SSTC 157/2021, FJ 3 a; 208/2012, FJ 4; 76/1988, FJ 3. Sobre la evolución de las competencias históricas en Navarra, véase NEGRO ROLDÁN, F.J. «La cuestión competencial en la LORAFNA», en JIMENO ARANGUREN, R. (ed.). *La LORAFNA 40 años después: historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 378-391.

28 SSTC 208/2012, FJ 4; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 26; 86/1988, FJ 5; 76/1988, FJ 3. «(…) Desde la perspectiva de los derechos históricos de raíz foral conviene recordar que, (…) la expresión "territorios forales" se hace referencia a 'aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los Decretos de Nueva Planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (entendidos tanto en el sentido de peculiar forma de organización de sus poderes públicos como del régimen jurídico propio en otras materias) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX, llegando incluso hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Tal fue el caso de cada una de las Provincias Vascongadas y de Navarra'.

Un nuevo contexto jurídico surge a raíz de la aprobación de la Constitución de 1978, cuya disposición adicional primera proclama que 'la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales", al tiempo que el apartado segundo de la disposición derogatoria limita la derogación de la Ley de 25 de octubre de 1839 a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dejándola subsistente, *contrario sensu*, para Navarra, en consideración

sentido, se ha esgrimido que el reconocimiento de la potestad tributaria propia para Navarra (art. 45 LORAFNA) permite la creación de nuevos tributos forales convenidos con el Estado (art. 2.2 del Convenio)[29], en la medida de su conciliación con otros principios del ordenamiento constitucional[30]. También se ha establecido que la competencia histórica sobre administración local

---

a que dicha Ley supuso el fundamento del conocido como "arreglo foral' que se plasma en la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841.

Ahora bien, al mismo tiempo, la mencionada disposición adicional primera de la Constitución establece que 'la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía'. Por tanto, la garantía institucional del régimen foral queda vinculada a la actualización de los derechos históricos, que ha resultado obligada por la necesidad de acomodarlos a los principios y mandatos constitucionales y a la nueva estructura territorial del Estado nacida del reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

En el caso de Navarra, esa actualización de los derechos históricos se ha llevado a cabo por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra, a la que hemos calificado como 'la norma institucional básica de la Comunidad Foral de Navarra' equivalente a un Estatuto de Autonomía», STC 173/2014, FJ 3. En el mismo sentido, véase SSTC 208/2012, FJ 4 a.; 176/1986, FJ 1º; 79/1989, FFJJ 4 y 8 y 16/1984, FJ 3.

29 STC 208/2012, FJ 4. Sobre un análisis crítico de esta sentencia, véase ALLI ARANGUREN, J.C. «Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, y la STC 208/2012, de 14 de noviembre», en *Revista Jurídica de Navarra,* núm. 53-54, 2012, pp. 149-184. También RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. "La LORAFNA en los tribunales: una valoración de la jurisprudencia", en JIMENO ARANGUREN, R. (Dir.), *La LORAFNA 40 años después: historia, balance y propuestas para una reforma,* Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2022, p. 516. El art. 2.2 establece que «sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen general del Estado, la Comunidad Foral de Navarra podrá establecer y regular tributos diferentes de los mencionados en el presente Convenio, respetando los principios recogidos en el apartado 1 anterior y los criterios de armonización previstos en el artículo 7 de este Convenio». En este sentido, véase entre otras, SSTC 44/2019, 54/2017 y 207/2013.

30 El art. 2.1 de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra señala que en el ejercicio de la potestad tributaria a que se refiere el artículo anterior, la Comunidad Foral de Navarra deberá respetar:

a) Los criterios de armonización del régimen tributario de Navarra con el régimen general del Estado establecidos en este convenio económico.

b) Las competencias que, conforme a lo dispuesto en el presente convenio económico, correspondan al Estado.

c) Los tratados o convenios internacionales suscritos por el Estado, en especial los firmados para evitar la doble imposición, así como las normas de armonización fiscal de la Unión Europea, debiendo asumir las devoluciones que proceda practicar como consecuencia de la aplicación de tales convenios y normas.

d) El principio de solidaridad a que se refiere el artículo 1.º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

(art. 46 LORAFNA) queda limitada por el contenido del derecho fundamental al acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE)[31]; o se ha interpretado, de modo limitativo, la competencia histórica de derecho civil foral (art. 48 LORAFNA)[32] en aras de otros títulos estatales convergentes como la competencia estatal en la materia para dictar normas en la resolución de conflictos de leyes[33].

En el marco de esta línea interpretativa constitucional que evidencia el reconocimiento expreso de los derechos históricos en el Amejoramiento del Fuero se han modificado los arts. 49.1 y 51.2 *in fine* LORAFNA (Ley Orgánica 6/2024, de 5 de diciembre, por la que se ha modificado el art. 49.3 y 51 de la la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en cuanto a tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial) para incorporar, de modo, expreso, la competencia histórica en materia de *tráfico y seguridad vial* cuyo ejercicio se eliminó, de facto, en la época franquista[34]. Esta re-

---

e) Las instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional, según lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra". Así mismo, el art. 7 de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra determina que la elaboración de la normativa tributaria por la Comunidad Foral de Navarra:

"a) Se adecuará a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos, sin perjuicio de las peculiaridades establecidas en el presente convenio.

b) Establecerá y mantendrá una presión fiscal efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado.

c) Respetará y garantizará la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español, sin que se produzcan efectos discriminatorios.

d) Utilizará la misma clasificación de actividades ganaderas, mineras, industriales, comerciales, de servicios, profesionales y artísticas que en territorio común, sin perjuicio del mayor desglose que de las mismas pueda llevar a cabo la Comunidad Foral".

31 STC 130/2009.

32 STC 157/2021. Sobre un estudio pormenorizado de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los límites estatales a las competencias históricas de Navarra, véase RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. "La LORAFNA en los tribunales: una valoración de la jurisprudencia", en JIMENO ARANGUREN, R. (Dir.), *La LORAFNA 40 años después: historia, balance y propuestas para una reforma,* Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 512-528.

33 STC 93/2013.

34 El art. 49.3 LORAFNA anterior a la modificación de 2024 establecía que «en todo caso, en las materias a las que se refieren los apartados anteriores, así como todo lo relativo *al tráfico y circulación*, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que

forma viene precedida de una jurisprudencia del Tribunal Supremo variable que si en un primer momento, reconoce que la investigación sobre el ejercicio histórico de la competencia es fundamento de su atribución a la Comunidad foral (SSTS 219/2018, de 13 de febrero, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 3ª; y 379/2018, de 7 de marzo, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 3ª.), con posterioridad precisa que la acreditación histórica de su ejercicio debe reconocerse de forma expresa en la LORAFNA (STS 258/2024, de 15 de febrero, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª)[35].

---

actualmente ostenta». La nueva redacción determina que «en todo caso, en las materias a las que se refieren los apartados anteriores, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta.

Corresponden a Navarra en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en virtud de su régimen foral y de lo dispuesto en esta ley orgánica, además de las facultades y competencias que viene ostentando, la competencia para la ejecución de la legislación del Estado, así como las funciones de vigilancia y control del tráfico».

35 La interpretación historicista de la competencia de tráfico y circulación de vehículos a motor, acordada por la Junta de Transferencias de 22 de maro de 2023 y formalizada mediante RD 252/2024, de 4 de abril, de traspaso de funciones y servicio en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, y el acuerdo complementario de traspaso fue impugnada por la asociación profesional de la Guardia Civil invocando que debió procederse previamente a la modificación de la LORAFNA. En línea con la jurisprudencia mantenida por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo establece que esa competencia histórica de ejecución ejercida en régimen concurrencial con el Estado no impide su atribución en exclusiva a la Policía Foral. Cita la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 140/1990) que concibe los derechos históricos existentes al tiempo de promulgarse la LORAFNA, no como algo fosilizado, sino vivo o dinámico, lo que admite su reconocimiento según el contenido que vaya teniendo a lo largo de la historia; de tal forma que "el amejoramiento por la LORAFNA de un título competencial histórico, 'que actualmente ostenta' (artículo 49.3), "supone que se incluya como competencia foral aquello que en cada momento haya de entenderse como comprendido dentro de ella, sin estar a la literalidad del título competencial histórico", apartado 5º del FJ 4º.

ALLI ARANGUREN determina que la interpretación de la STS 258/2024 es "formalista y literalista, sin consideración alguna del derecho histórico y de su contenido actualizado aplicado a la evolución histórica, como había realizado en su día el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en materia de función pública", ALLI ARANGUREN, J.C. «Competencias de la Comunidad Foral de Navarra. Propuestas de reforma», en ZOCO ZABALA, C. (Dir.). *La LORAFNA en el S. XXI: propuestas de reforma*, Aranzadi, Cizur Menor, 2025, pp. 247-253. Sobre el comentario a la STS 258/2024, véase IBARROLA BERASAIN, L. "Análisis de la STS 258/2024, de 15 de febrero, sobre transferencia de las competencias de tráfico de la Comunidad Foral de Navarra, en *Actualidad Administrativa*, núm. 4, 2024.

IV. Los símbolos de la Comunidad Foral Navarra

En derecho público, los símbolos identificativos del Estado o de las Comunidades Autónomas vienen constituidos por tres categorías: bandera, escudo e himno[36].

El art. 4.2 CE establece que «los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales».

Por acuerdo del Parlamento Foral de Navarra de 26 de octubre de 1981 se aprobó la Norma sobre bandera y escudo de Navarra, en cuyo artículo cuarto se dispuso: «la presente Norma, en su parte sustantiva, se incorporará al texto resultante de la negociación de las Bases sobre Reintegración Foral y Amejoramiento de Régimen Foral de Navarra».

En aplicación de lo dispuesto en la «Norma sobre Bandera y Escudo de Navarra» descrita, la Diputación Foral, por acuerdo de 12 de noviembre de 1981, aprobó el modelo oficial del grabado del escudo de Navarra, así como el de su bandera.

El art. 7 LORAFNA describe el escudo y la bandera de Navarra en los siguientes términos:

> «1. El Escudo de Navarra está formado por cadenas de oro sobre fondo rojo, con una esmeralda en el centro de unión de sus ocho brazos de eslabones y, sobre ellas, la Corona Real, símbolo del Antiguo Reino de Navarra.
>
> 2. La bandera de Navarra es de color rojo, con el escudo en el centro».

Mediante acuerdo de 22 de enero de 1910 la Diputación Foral fijó las características del escudo de armas de Navarra. Determinó que el escudo estaría compuesto de las cadenas de oro sobre fondo de gules con una es-

36 La doctrina se ha referido a la Ley andaluza 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamiento y registro de las entidades locales de Andalucía (art. 1) para categorizar los símbolos en función de su forma de expresión: gráficos, de expresión verbal, vexilológicos y sonoros. ZABALZA LANDA, I. "Símbolos en Navarra. Derecho y política identitaria", en *Hermes. Revista de Pensamiento e Historia*, núm. 31, 2009, p. 48.

meralda en el centro de unión de los ocho brazos de eslabones sin mención a la corona real[37].

El 26 de octubre de 1981 el Parlamento Foral de Navarra aprobó la Norma foral sobre el escudo y la bandera de Navarra que buscaba suprimir la mencionada Cruz Laureada de San Fernando, y cuya redacción antes descrita se ordenaba incorporar al texto resultante de la negociación de las bases sobre reintegración foral y amejoramiento del régimen foral de Navarra. Por primera vez, la Diputación Foral de Navarra planteó un conflicto de competencias al País Vasco en relación con el Acuerdo del Consejo General Vasco de 2 de septiembre de 1978 por el que se aprueba el escudo representativo del ente preautonómico de los Territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya bajo la denominación 'laurak bat' compuesto por «cuatro laureles circundados por una corona de hojas de roble y que integra los escudos de armas de los tres territorios junto con el de Navarra —cadenas de oro sobre fondo de gules con una esmeralda en el centro en unión de los ocho brazos de eslabones—».

El Tribunal Constitucional ha reconocido que en Navarra la competencia histórica sobre la identificación de los símbolos de la Comunidad foral no se agota en la potestad de configuración de las características de sus propios

37 A continuación del acta, sin embargo, apareció el modelo con la inclusión de la corona. Este acuerdo también propuso subsanar la falta de Bandera de Navarra para lo que encargó que se confeccionara una bandera que se usara en las solemnidades y ocasiones oportunas y que, para la acertada confección de la bandera con sujeción a los antecedentes históricos, se consultara a personas competentes, solicitándoles dictamen motivado. Se consultó a D. Arturo Campión, d. Hermilio de Olóriz y d. Julio Altadill y deliberar sobre el asunto la Diputación Foral acordó el día 15 de julio de 1919 ordenar la confección de la bandera de Navarra en "tela roja del tamaño que ordinariamente tienen las banderas nacionales destinadas a ondear en edificios públicos y con las cadenas del escudo de Navarra y sobre ellas la Corona Real bordadas o pintadas de oro en el centro, más la esmeralda que forma parte de dicho escudo en el centro de las cadenas". La bandera estuvo proscrita durante la dictadura de Primo de Rivera hasta la II República, y su colocación fue perseguida (1923-1930); volvió a los balcones municipales y forales con la II Re En 19331 la Diputación sustituyó la Corona real por la mural, y el 18 de marzo de 1937, tras el alzamiento militar, se restableció la corona real. El 14 de diciembre de 1937 la Diputación modificó de nuevo el escudo para adicionar la Cruz Laureada de San Fernando que Franco concedió a Navarra mediante Decreto de 9 de noviembre de 10¡937, por su participación en el movimiento nacional, ENÉRIZ OLAECHEA, J. "Reflexiones e ideas acerca de una posible reforma del título preliminar de la LORAFNA", en JIMENO ARANGUREN, R. (Dir.), *La LORAFNA 40 años después: historia, balance y propuestas para una reforma,* Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 311 y 312.

símbolos (art. 7.1 LORAFNA) [38]: también alcanza la potestad frente a las demás Comunidades para regular de forma exclusiva su utilización, regulación que, de hecho, algunas Comunidades han llevado a cabo al mismo tiempo que configuraban su escudo propio. Pues, de otro modo, la relación de identidad quedaría rota[39].

De lo anterior se colige que dichos símbolos no pueden ser utilizados sin el consentimiento de la Comunidad a que corresponden, ni apropiándose de ellos aisladamente, ni integrándolos como tales símbolos identificadores en el emblema de otra Comunidad. "El contenido de la competencia así definida supone, por consiguiente, un límite a la competencia de cada Comunidad Autónoma para establecer o configurar su propio emblema. Por ello, sólo si se considera que el contenido de la competencia controvertida se reduce a la potestad para fijar las características del propio símbolo, podría afirmarse —como hace la representación del Gobierno vasco— que la adopción del «Laurak-Bat» como emblema del País Vasco no invade el ámbito competencial de Navarra. En efecto, de lo anteriormente expuesto se deduce que nadie ha impedido a Navarra ejercitar tal potestad. Y tampoco puede decirse que exista una apropiación del escudo de Navarra por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, ya que, junto a las cadenas, el 'Laurak-Bat' contiene los emblemas de los tres territorios que actualmente integran dicha Comunidad. Pero, si la competencia objeto del presente conflicto comprende también, como hemos puesto de relieve anteriormente, la potestad de una Comunidad para regular en exclusiva la utilización del símbolo que la identifica, lo que impide, en consecuencia, que otra lo integre en su emblema en virtud precisamente de ese carácter identificador, entonces es preciso concluir que la adopción del 'Laurak-Bat' como emblema del País Vasco invade el ámbito competencial de Navarra»[40].

Por Ley Foral 7/1986, de 28 de mayo, reguladora de los Símbolos de Navarra, se identificaron como símbolos de Navarra los establecidos en el artículo 7 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, es decir, la bandera y el

38 El art. 7.1 LORAFNA reproduce el art. 1.º de la Norma sobre Bandera y Escudo de Navarra aprobada por el Parlamento Foral el 26 de octubre de 1981, tal como preveía el art. 4.º de la misma, y actualiza el derecho histórico a utilizarlo que la Constitución, en su disposición adicional primera, ampara y protege.

39 STC 94/1985, FJ 6º.

40 STC 94/1985, FJ 8º.

escudo, añadiéndose como himno el Himno de las Cortes, que, según se indicaba en el preámbulo, «debe su origen a la Marcha para la entrada del Reino que se interpretaba en el Claustro de la Catedral de Pamplona al paso de las Cortes por el mismo hacia la Sala de la Preciosa para la celebración de sus sesiones».

La Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra, extendió la competencia en materia de símbolos, no sólo a la identificación de sus características sino también a su utilización en las Instituciones de la Comunidad Foral de Navarra[41].

Además de una regulación completa del uso de los tres símbolos básicos de Navarra, esta Ley vino a dotar «a los poderes públicos de posibilidades de acciones jurisdiccionales y de orden administrativo para impulsar y especialmente para proteger el uso adecuado de estos símbolos», habiéndose interpuesto, desde entonces, por el Gobierno de Navarra y por la Delegación del Gobierno de Navarra numerosas demandas ante la jurisdicción contencioso-administrativa con fundamento en el artículo 4.1 de esta ley foral que dispone: «Serán nulos de pleno Derecho los actos y las resoluciones de cualquier corporación o autoridad que contradigan lo dispuesto en esta Ley Foral. Será pública la acción para su impugnación y el Gobierno de Navarra podrá proceder a su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, previo requerimiento, en las condiciones establecidas por la legislación de régimen local». Además, se consideran infracciones administrativas «las conductas que supongan la violación de los preceptos contenidos en la presente Ley Foral». El uso público de la bandera de Navarra como distintivo de edificio o sede administrativa «excluye el uso conjunto y simultáneo de cualquier otra con ella, salvo la de España, la de Europa y la oficial de cada una de las Entidades Locales de Navarra», predicándose, por tanto, esa nulidad de pleno derecho del uso de otras banderas.

---

41 Su preámbulo pormenoriza que «las regulaciones anteriores en la materia en Navarra no han contenido los elementos jurídicos necesarios para que los poderes públicos pudieran ejercer con eficacia la corrección de las numerosas irregularidades que frente a su fondo doctrinal se han producido y se siguen produciendo en numerosos ayuntamientos donde sólo ondea la bandera oficial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como única enseña, o donde ondea bandera de la Comunidad Autónoma del País Vasco en unión de las de España y de Navarra, cuando es obvio que Navarra no forma parte de dicha Comunidad Autónoma. La presencia del símbolo autónomo vasco ondeando puede suponer dar una imagen distorsionada de una realidad institucional inexistente».

Esta ley que prohíbe de forma expresa la utilización de otros símbolos o identidades contrapuestas (exposición de motivos) derivó en la presentación de una iniciativa legislativa popular en enero de 2015 para que también pudieran ondear otras banderas, además de la identificativa de la Comunidad Foral de Navarra; esta iniciativa fue rechazada por UPN, PSN y PPN.

Tras las elecciones de 2015, el acuerdo de Geroa Bai, EH-Bildu, Podemos Ahal Dugu e Izquierda Ezquerra derivó en la aprobación de la Ley Foral 3/2017, de 6 de abril, por la que se deroga la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra.

El preámbulo justifica esta laguna legal en que su regulación legal ha sido causa del "enfrentamiento, y prohibición de símbolos que eran mayoritariamente aceptados por distintas entidades locales junto a los símbolos oficiales" por lo que la nueva norma derogatoria condiciona su aprobación a "un acuerdo político e institucional en Navarra sobre una nueva Ley Foral de Símbolos incluyente que recoja todas las aspiraciones legítimas de la ciudadanía".

Tras las elecciones de 2019, el Parlamento recuperó la simbología de la Comunidad foral de Navarra mediante aprobación de la Ley Foral 4/2020, de 27 de febrero, de Símbolos de Navarra[42]. Su preámbulo justifica la ley en la idea "de rellenar el vacío legal creado recuperando la regulación completa del uso de los tres símbolos básicos de la Comunidad Foral de Navarra al objeto de fomentar la presencia de estos en la vida oficial y ordinaria de nuestra sociedad". Regula tanto las características formales de dichos símbolos, como la utilización de los mismos por parte de las autoridades de la Comunidad Foral de Navarra, su ubicación en los edificios públicos, "así como los documentos y actos que requieren su presencia, regulando al mismo tiempo la relación de preeminencia que con respecto a otros símbolos institucionales ha de guardarse".

El art. 1 de la Ley apela a los símbolos de identidad *exclusivos* de la Comunidad Foral de Navarra: la bandera, el escudo y el himno de Navarra. Por su parte, el art. 2 reserva la utilización del escudo y de la bandera de Navarra como símbolos o logotipos principales y exclusivos de las institucio-

42 La ley fue propuesta por Navarra Suma y se aprobó con los votos a favor de Navarra Suma y PSN-PSOE, y en contra de Geroa Bai, EH Bildu, Podemos-Ahal Dugu e Izquierda-Ezquerra, DSPN LEG10 PLEN núm 23, de 20-02-2020, p. 27.

nes forales y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (apartado 1º) y proscribe la utilización en el escudo o en la bandera de Navarra de cualquier símbolo, sigla o logotipo. 3. El uso como distintivo de origen de la bandera y del escudo en productos o mercancías, así como el empleo como símbolo o logotipo de partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales o cualesquiera entidades privadas, requerirá autorización administrativa del departamento competente del Gobierno de Navarra. 4. Se establecerán reglamentariamente las condiciones para el uso de la bandera, el escudo y el himno de Navarra en eventos deportivos, culturales y de otra índole en los que participe la ciudadanía representando a la Comunidad Foral.

En suma, la ley de 2020 recupera la oficialidad de los símbolos (bandera, escudo e himno) que identifican a la Comunidad Foral de Navarra, y, por ello, garantiza el uso del escudo y de la bandera de Navarra como símbolos o logotipos principales y exclusivos de las instituciones forales y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

V. Política lingüística en Navarra

La Constitución Española determina que, sin perjuicio de que el castellano es la lengua oficial del Estado, las lenguas de las Comunidades Autónomas serán oficiales “de acuerdo con sus Estatutos” (art. 3.2 CE). La LORAFNA garantiza la cooficialidad del vascuence en las zonas vascoparlantes de Navarra al establecer que “el vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra” (art. 9.2 LORAFNA),

El art. 9.2 *in fine* alude a una ley para la regulación de dichas zonas, y del uso oficial del vascuence y para la ordenación de la enseñanza de esta lengua en el marco de la legislación general del Estado.

La Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Euskera (LFE)[43] determina la diversidad lingüística del territorio. Las tres zonas lingüísticas —vascó-

43 Esta norma pasa a denominarse Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Euskera, por el art. 1 de la Ley Foral 9/2017, de 27 de junio. Ref. BOE-A-2017-8667; así mismo, las referencias hechas a la expresión “vascuence” a lo largo del texto se entienden referidas a la

fona, mixta y no vascófona— responden al grado de oficialidad del euskera y las obligaciones de la administración en cada zona.

La política lingüística de la Comunidad Foral de Navarra ha dividido las posiciones políticas entre quienes promueven la cooficialidad de lenguas —castellano y euskera— en todo el territorio y quienes apuestan por un modelo regulativo sobre el uso del euskera en función de la demanda de escolarización en euskera.

La normativa ha evolucionado en este sentido, no sólo reconfigurando las localidades que pasan a ser zona mixta de conformidad con la idiosincrasia social y cultural: también primando la demanda de escolarización en euskera en la zona no vascófona.

Mediante Ley Foral 2/2010, de 23 de febrero, de modificación del artículo 5.1, letras a) y b), de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence se extendió la zona mixta para determinadas localidades —cuando así lo acordasen sus respectivos Ayuntamientos— y se adecuó la Ley Foral del Vascuence a la realidad administrativa y lingüística. Los grupos parlamentarios favorables a su aprobación (PSN, Nafarroa Bai e IU) defendieron que la reforma reconocía la realidad sociolingüística de Navarra (PSN, IU), garantizaba el derecho a relacionarse con la administración a más ciudadanos y suponía el paso hacia una normalización progresiva (Nafarroa Bai)[44].

Mediante Ley Foral 4/2015, de 24 de febrero, de modificación parcial de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence se reguló el derecho de ciudadanos y ciudadanas a cursar enseñanza en vascuence en la zona no vascófona[45].

Tras las elecciones de 2015 el Gobierno de coalición (Geroa Bai, EH Bildu, Podemos e Izquierda-Ezquerra) firmó un acuerdo programático considera necesaria una nueva política lingüística que garantice los derechos

---

expresión “euskera”, según establece la disposición adicional de la misma ley. El preámbulo expresa que “Por otra parte, el cambio de la expresión «vascuence» por «euskera» corresponde al mayor uso de esta última en todo tipo de organismos y en la sociedad navarra. Instituciones como el Consejo de Europa o el Comité de Expertos, encargado de evaluar la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, así lo ratifican, siendo «euskera» el término que utilizan en sus informes”.

44 DSPN LEG7 PLEN núm 70, de 18-02-2010, pp. 15-22.

45 DSPN LEG8 PLENO núm 106, SP 77 de 19-02-2015, pp. 5-14. Votaron a favor de la reforma UPN, PP, PSN, y Nafarroa Bai. En contra, Aralar y Bildu.

lingüísticos de la ciudadanía sobre política lingüística. Considera que el euskera —una de las lenguas propias de Navarra— se encuentra en situación de minoración lingüística, por lo que necesita de un proceso de recuperación del que toda la ciudadanía de Navarra se enriquezca y beneficie[46]

Mediante Ley Foral 9/2017, de 27 de junio, por la que se modifica el título y el articulado de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence se introdujeron cambios significativos tanto en el contenido como en el enfoque simbólico de la normativa lingüística navarra. Se sustituyó el término "vascuence" por "euskera" en todo el texto legal, incluyendo el título de la ley, que pasó a llamarse *Ley Foral del Euskera* de acuerdo con una evolución en el uso social e institucional del término. Se reconfiguraron las zonas lingüísticas y se modificó el mapa lingüístico de Navarra. El municipio de Atez/Atetz fue incorporado a la zona vascófona, y 44 localidades que antes estaban en la zona no vascófona pasaron a la zona mixta. Esta ampliación se basó en solicitudes municipales y en el principio de respeto a los derechos lingüísticos de la ciudadanía. Además, se reconocieron competencias lingüísticas a las entidades locales. La reforma subrayó que cualquier entidad local, independientemente de su zona lingüística, puede fomentar el uso del euskera mediante ordenanzas municipales. Esto buscó evitar interpretaciones restrictivas que limitaran la promoción del idioma[47].

---

46 https://www.navarra.es/documents/48192/4281900/Acuerdo+programatico+2015-2019.pdf/958b4dd5-7488-0dca-085d-36f318592609?t=1590061191546, pp. 18 y 19, a. 30/06/2025).

47 Votaron a favor de esta proposición de ley presentada por Geroa Bai, EH Bildu, Podemos-Ahal Dugu, e Izquierda-Ezquerra. En contra, UPN, PP y PSN, DSPN LEG9 PLEN núm 79 de 22-06-2017, pp. 3-20. El Decreto Foral 103/2017, de 15 de noviembre, reguló el uso del euskera en las administraciones públicas de Navarra, en sus organismos públicos y en las entidades de derecho público dependientes. El artículo 6, Planificación lingüística, determina que los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra elaborarán sus respectivos planes lingüísticos con la coordinación de Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera.

El Departamento de Educación ha elaborado un Plan Lingüístico, aprobado por Orden Foral 100/2024, de 15 de octubre, del Consejero de Educación, que posibilite la ejecución de las acciones a desarrollar dentro del período 2023-2027, con el objetivo esencial de propiciar que se pueda atender a la ciudadanía en las dos lenguas propias de Navarra, en un proceso de planificación a medio y largo plazo, de modo que dicho objetivo se irá cumpliendo progresivamente mediante sucesivos planes. Por ello, se ha priorizado la realización de acciones concretas que sean realizables y que obedezcan a la realidad sociolingüística, al marco legal y a la concreción de unidades que preferentemente atienden a la ciudadanía euskaldun.

Tras las elecciones de 2019 y de 2023, los acuerdos programáticos entre los socios de Gobierno han revelado, de forma progresiva, diferencias en materia lingüística. En el punto 3.8 ("Política Lingüística") del acuerdo programático 2019-2023 (PSN-PSOE, GEROA BAI, Podemos-Ahal Dugu e Izquierda-Ezquerra) se mantiene la Ley 18/1986, del Euskera como punto de consenso para su estudio y adaptación, en su caso, y se alude a un proceso participativo que refleje las diferentes realidades sociolingüísticas de Navarra (apartado 3.8 "Política lingüística") [48]. Sin embargo, el acuerdo programático del PSN, GEROA BAI y Contigo-Zurekin ZUREKIN 2023-2027 muestra desacuerdos (números 11 y 12) en materia de política lingüística entre PSN y GEROA BAI. Respecto de la zonificación lingüística GEROA BAI mantiene que es necesario y urgente avanzar en la modificación de la LORAFNA para terminar con la zonificación lingüística. Sin embargo, PSN defiende la vigencia y desarrollo de la Ley Foral 18/1986 del euskera; sostiene la legalidad de la normativa vigente actual que ha demostrado su validez para garantizar «un tratamiento acorde con la demanda y la realidad sociolingüística del territorio, acompañando la demanda social existente y amparando el uso y conocimiento del euskera por la ciudadanía de conformidad con las premisas de voluntariedad e igualdad de oportunidades». Así mismo, GEROA BAI propone aprobar el II Plan Estratégico del Euskera en los términos aprobados por el Consejo Navarro del Euskera el 21 de diciembre de 2021.

La doctrina ha planteado una reforma de la LORAFNA "más consensuada sobre el euskera en una posible reforma de la LORAFNA que sea asumible por las comunidades lingüísticas vascoparlante y no vascoparlante"[49].

En la actualidad, sin embargo, la posición mayoritaria en el Parlamento de Navarra aboga por un planteamiento de reforma de la Ley del Euskera que se adapte a la realidad sociolingüística, sin que sea necesaria una reforma de la LORAFNA.

En este marco legal de actuación en Navarra se aprobó el Plan Lingüístico 2023-2027 del Departamento de Educación cuya finalidad es garantizar la atención bilingüe a la ciudadanía, ofreciendo formación en euske-

48 https://geroabai.eus/files/2023/08/acuerdo-de-gobierno-psn-psoe-geroa-bai-y-contigo-zurekin-1.pdf, pp. 55 y 56. A. 30/06/2025).

49 ENÉRIZ OLAECHEA, J. "El euskera en la LORAFNA. Propuestas para una posible reforma", en ZOCO ZABALA, C. (Dir.). *La LORAFNA en el S. XXI: propuestas de reforma*, Aranzadi, Cizur Menor, 2025, p. 144.

ra al personal, rotulación bilingüe en espacios públicos y criterios lingüísticos en la adjudicación de servicios

El art. 6.1 del Decreto Foral 103/2017, de 15 de noviembre, por el que se regula el uso del euskera en las administraciones públicas de Navarra, sus organismos públicos y entidades de derecho público dependientes determina que los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra elaborarán sus respectivos planes lingüísticos con la coordinación de Euskarabidea-Instituto Navarro del euskera. Desde el departamento de educación se ha aprobado un Plan Lingüístico para posibilitar la implementación de las acciones a desarrollar dentro del período 2023-2027, con el objetivo esencial de propiciar una atención a la ciudadanía en las dos lenguas propias de Navarra, en un proceso de planificación a medio y largo plazo, de modo que dicho objetivo se vaya cumpliendo progresivamente mediante sucesivos planes. Se ha priorizado la realización de acciones concretas que se puedan llevar a cabo y obedezcan a la realidad sociolingüística, al marco legal y a la concreción de unidades que preferentemente atienden a la ciudadanía euskaldun[50].

VI. Conclusiones

Navarra constituye una Comunidad Foral con personalidad jurídica propia y diferenciada de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Durante este tiempo la posible incorporación de Navarra al País Vasco —disposición transitoria cuarta— no se ha planteado por los partidos políticos —tanto los partidarios de su permanencia con los defensores de su eliminación— ni por el Parlamento foral a quien corresponde su iniciativa.

50 Los objetivos del plan son los siguientes: sstablecer la obligatoriedad lingüística necesaria en las unidades orgánicas prioritarias; ofrecer formación en euskera al personal del Departamento asignado a las unidades orgánicas prioritarias; adoptar las medidas necesarias para que las personas que así lo soliciten puedan ser atendidas en euskera; ofrecer a la ciudadanía información escrita bilingüe (digital y en papel); rotular en bilingüe los elementos de información de los espacios físicos donde se atienda a la ciudadanía (oficinas, puntos de atención…): paisaje lingüístico; y establecer criterios lingüísticos en la adjudicación de servicios públicos, https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/assets/files/planes-programas/Plan%20Ling%C3%BC%C3%ADstico%2023-27%20Educaci%C3%B3n.pdf (a. 30/06/2025).

Con el paso del tiempo, se han formalizado e intensificado las relaciones de colaboración entre Navarra y País Vasco.

La regulación de las competencias históricas en la LORAFNA ha dado paso a una jurisprudencia constitucional limitativa de su contenido y alcance en el marco de los principios constitucionales —de abierta interpretación—, y el contenido de los derechos fundamentales. También, de modo progresivo, se ha llevado a cabo una interpretación más restrictiva del Tribunal Supremo que no sólo reconoce el ejercicio efectivo de la competencia en la historia sino su regulación expresa en la LORAFNA.

La simbología o la lengua propia —elementos identitarios de la Comunidad Foral— han planteado posicionamientos políticos muy diferentes: entre aquellos que identifican a Navarra con Euskadi —con idénticos símbolos y lengua propia para todo el territorio—; y quienes sostienen que, en el Estado constitucional Navarra es una Comunidad foral que, por lo mismo, ostenta símbolos propios y exclusivos, y lengua propia —el euskera— en aquellos territorios que lo demandan de conformidad con su realidad sociolingüística.

VII. Bibliografía

AGUADO RENEDO, C. *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1996.

ARAGÓN REYES, M. “La posición constitucional de Navarra”, en *XXV aniversario de Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, Editorial Parlamento de Navarra, Pamplona, 2008, pp. 19-56.

ALLI ARANGUREN, J.C:

— «Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, y la STC 208/2012, de 14 de noviembre», en *Revista Jurídica de Navarra,* núm. 53-54, 2012, pp. 149-184.

— *La autonomía de Navarra, Historia, identidad y autogobierno*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2018.

— «Competencias de la Comunidad Foral de Navarra. Propuestas de reforma», en ZOCO ZABALA, C. (Dir.). *La LORAFNA en el S. XXI: propuestas de reforma*, Aranzadi, Cizur Menor, 2025, pp. 221-264.

— “La reforma de la LORAFNA por la Ley Orgánica 13/1982”, en: *Revista Jurídica de Navarra*, 51, 2011, pp. 13-36.

CLAVERO ARÉVALO, M. *España de la centralización a las autonomías*, Planeta, Barcelona, 1983.

DEL BURGO TAJADURA, J.I:

— *Introducción al estudio del amejoramiento del fuero (los derechos históricos de Navarra)*, Editorial Gobierno de Navarra, Pamplona, 1987.

— *La reforma de la Constitución. ¿Imparable o irresponsable? La disposición transitoria cuarta y Navarra. ¿Caballo de Troya o garantía?,* Académica Española, Madrid, 2004.

ENÉRIZ OLAECHEA, J:

— "Reflexiones e ideas acerca de una posible reforma del título preliminar de la LORAFNA", en JIMENO ARANGUREN, R. (Dir.), *La LORAFNA 40 años después: historia, balance y propuestas para una reforma,* Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 295-361.

— "El euskera en la LORAFNA. Propuestas para una posible reforma", en ZOCO ZABALA, C. (Dir.). *La LORAFNA en el S. XXI: propuestas de reforma*, Aranzadi, Cizur Menor, 2025, pp. 103-150.

GOIZUETA VÉRTIZ, J., "la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: una mirada en retrospectiva desde la dogmática jurídica", en *Revista Vasca de Administración Pública,* 123, pp. 99-133.

GONZÁLEZ GARCÍA, I. *La fusión de Comunidades Autónomas. A propósito de la (no) incorporación de Navarra al País Vasco*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

IZU BELLOSO, M.J. "Las reformas del amejoramiento del régimen foral de Navarra", en *Iura Vasconiae: Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 12, 2015, pp. 255-297.

IBARROLA BERASAIN, L. "Análisis de la STS 258/2024, de 15 de febrero, sobre transferencia de las competencias de tráfico de la Comunidad Foral de Navarra, en *Actualidad Administrativa*, núm. 4, 2024.

JIMENO ARANGUREN, R. "Los derechos históricos en la renovación del régimen autonómico de Navarra (2004-2006)", en *Ius Fugit. Revista Interdisciplinar de Estudios Histórico-Jurídicos de la Corona de Aragón,* nº 15, 2007-2008, pp. 339-367.

LINDE PANIAGURA, E. «Procedimiento de creación de Comunidades Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, pp. 342-349.

LOPERENA ROTA, D. *Aproximación al régimen foral de Navarra*, Editorial Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1984.

MONREAL ZIA, G. «La Disposición Adicional 1ª de la Constitución Española en las Cortes Generales», en *Iura Vasconiae*, núm.11, 2014, pp. 274-275.

NEGRO ROLDÁN, F.J. «La cuestión competencial en la LORAFNA», en JIMENO ARANGUREN, R. (ed.). *La LORAFNA 40 años después: historia, balance y propuestas para una reforma*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 363-371.

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A:

— *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra,* Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989.

— "La evolución del régimen foral de Navarra: 20 años de amejoramiento del fuero», en *Revista Jurídica de Navarra*, 33 (1), enero-junio, 2002, pp. 9-31.

— «Disposición Transitoria cuarta», en CASAS BAHAMONDE, E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. (Dirs.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. II, 2018, BOE, Madrid, pp. 1962-1968.

— «La LORAFNA en los tribunales: una valoración de la jurisprudencia», en JIMENO ARANGUREN, R., (Dir.). *La LORAFNA 40 años después: historia, balance y propuestas para una reforma,* Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 507-538.

UGARTEMENDÍA EZEIZABARRENA, J.I., «Disposición transitoria cuarta», en PÉREZ TREMPS, P., SAIZ ARNAIZ, A. (Dirs.). *Comentario a la Constitución Española. Libro Homenaje a Luis López Guerra*, V. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 2351-2360.

URRETAVIZCAYA AÑORGA, I., «La Disposición Transitoria cuarta de la Constitución: antecedentes, contenido material y vigencia. El término incorporación: problemas de aplicación», *RVAP* núm. 34, pp. 163-214.

ZABALZA LANDA, I. "Símbolos en Navarra. Derecho y política identitaria", en *Hermes. Revista de Pensamiento e Historia*, núm. 31, 2009, pp. 48-52.

Las identidades en Extremadura: una mirada de largo plazo

Diego Vicente Sánchez

Investigador Predoctoral en Formación en Historia
Universidad de Extremadura

Sumario

I. Extremadura y el atraso: el triunfo de un estereotipo

II. La institucionalización de Extremadura

II.1. Las primeras instituciones ¿extremeñas?

II.2. Extremadura como Comunidad Autónoma

III. Conquistadores, yunteros y emigrantes: discursos identitarios sobre extremadura y sus gentes

III.1. Extremadura, cuna de conquistadores: usos y abusos del nacionalismo español

III.2. Los discursos regionalistas en Extremadura

III.3. Extremadura, construída desde arriba

III.4. Las Extremaduras, desde los márgenes

IV. Bibliografía

I. Extremadura y el atraso: el triunfo de un estereotipo

A mediados de abril de 1845, Bartolomé Amor de la Pisa, quien ejercía el cargo de capitán general de Extremadura desde noviembre del año anterior, emitía un informe sobre la situación militar y política de la región en el que prestaba especial atención a la presencia de ladrones, malhechores y contrabandistas. A pesar de su corta estancia en Extremadura, se veía en disposición de afirmar de manera taxativa que aquel "era uno de los países más ha propósito para habrigar jente de malvivir", debido no solo a su extensa frontera con Portugal, que facilitaba el "abrigarse los bandidos y organizarse para efectuar sus correrías", sino también al "carácter naturalmente flojo de sus habitantes", la "miseria" generalizada por la desigual distribución de la riqueza y la propiedad, y los inmensos terrenos despoblados cubiertos frecuentemente de bosques y jarales. Imbuido en la obsesión por restaurar el orden que caracterizaba a los posicionamientos doctrinarios del moderantismo español —especialmente en su caso, que había asumido la presidencia de la Junta de Gobierno en Palencia que pretendía lograr el fin de la regencia de Espartero—, Amor de la Pisa celebraba que el nuevo gabinete hubiera podido restaurar el control de todos los dispositivos del Estado, posibilitando que los pueblos, hasta entonces "desmoralizados por efecto de la revolución", fueran "entrando en la senda normal", acostumbrándose "a obedecer" los mandatos de las autoridades, cesando su ayuda, en ocasiones inconsciente, a las partidas de ladrones que campaban por las tierras extremeñas, consiguiendo de este modo su casi total erradicación. No podía decir lo mismo, sin embargo, de la práctica del contrabando, tan arraigada entre las poblaciones extremeñas[1]. En su opinión, esto respondía a que el

1 A este respecto puede verse: MELÓN JIMÉNEZ, M.Á. *Los tentáculos de la Hidra. Contrabando y militarización del orden público en España (1784-1800)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura-Sílex, Cáceres-Madrid, 2009; MEDINA GARCÍA,

extremeño era un "pueblo de colonos", en el que la pobreza de sus habitantes, la propiedad de la tierra reducida a unas pocas manos y la ausencia de industria propiciaba que "los proletarios, faltos de medios para vivir y excitados por la ganancia que les brinda el contrabando, teniendo tan cerca los almacenes de Portugal se lanzan en esta peligrosa carrera, produciendo la desmoralización de sus hijos y su ruina después"[2].

Apenas una década antes, Mariano José de Larra ya había afirmado algo parecido en un artículo publicado en la *Revista Mensajero* a propósito de su paso por Extremadura en su viaje a Portugal. Según Larra, si bien esas tierras le habían evocado "multitud de recuerdos importantes y patrióticos", la despoblación generalizada, la inmensa desigualdad en la división de la propiedad y la estrecha dependencia de sus habitantes de los bienes de propios y comunales, provocaba que pueblos enteros se mantuvieran "como las sociedades primitivas", a tan solo "dos dedos del estado de la naturaleza". En opinión del escritor costumbrista, todos estos elementos hacían del extremeño un ser "indolente, perezoso, hijo de su clima y en extremo sobrio", aunque "franco y veraz, a la par que obsequioso y desinteresado", poco presto a participar de la vida política, pues se hallaba "encerrado en su vida oscura"[3].

Ambos testimonios son pruebas sintomáticas de la construcción de alteridades en el interior del territorio español. Con la miopía propia de las élites acomodadas y letradas urbanas, las prácticas y formas de vida de las comunidades rurales eran frecuentemente categorizadas bajo los estereotipos de la rusticidad y la barbarie[4] desde una perspectiva civilizacional e his-

---

E. *Contrabando en la frontera de Portugal: orígenes, estructuras, conflicto y cambio social*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001, tesis doctoral.

2 AMOR DE LA PISA, B. *Memoria de la situación de las tropas de esta Capitanía General, del estado de las plazas y edificios militares de la misma; y del en que se encuentra el país con respecto a espíritu público, malhechores y contrabandistas*, Badajoz, 14-IV-1845. Archivo Cartográfico de Estudios Geográficos del Centro Geográfico del Ejército, C. 51 N. 37.

3 LARRA, M.J. de. "Impresiones de un viaje. Última ojeada sobre Extremadura. Despedida a la patria", en *Revista Mensajero*, núm. 141, 19 de julio de 1835. Reproducido en LARRA, M.J. de. *Fígaro. Colección de artículos dramáticos, literarios, políticos y de costumbres*, ed. Alejandro Pérez Vidal, Crítica, Barcelona, 2000, pp. 414-419.

4 Aplicado al caso de la frontera hispanoportuguesa, puede verse: MARTÍN MARCOS, D. "Hablar en la frontera: lenguas estereotipos y contactos en la raya hispano-portuguesa durante la Edad Moderna", en *Hispania. Revista Española de Historia*, vol. 83, núm. 273, 2023, e004. DOI: https://doi.org/10.3989/hispania.2023.004

toricista[5]. Extremadura, en este sentido, seguía estando marcada por muchos elementos que habían caracterizado al Antiguo Régimen, tanto en las estructuras de propiedad de la tierra y reparto de los medios de producción, como en los aspectos culturales y sociológicos vinculados a su población. La combinación de ambos elementos configuró el estereotipo del "atraso" de Extremadura en el proceso de modernización, según el ideal liberal de progreso.

Lejos de ser una invención decimonónica, estos estereotipos hunden sus raíces en la Edad Moderna. Como señaló Rodríguez Sánchez, en este periodo la región "presenta una serie de rasgos que permiten definirla como tierra de fronteras, como conjunto en el que coexisten y se interrelacionan diversas jurisdicciones, y como espacio marginado que condena a la sociedad que se asienta sobre él a producir una respuesta de singular importancia: la emigración"[6]. La asimilación de Extremadura como tierra de fronteras, no solo exteriores —entre España y Portugal—, sino también interiores, es pareja a la construcción del estereotipo del atraso y la marginalidad. No es de extrañar, por tanto, el recorrido de largo plazo de estos tópicos, aún presentes en la actualidad. En 1972, cuando las dictaduras ibéricas encaraban, aún sin saberlo, sus últimos años, los periodistas Antonio Pintado y Eduardo Barrenechea hablaron de la "frontera del subdesarrollo" en un ensayo que tuvo relativo éxito. En él, describían cómo las regiones fronterizas, especialmente Extremadura y el Alentejo, habían sido víctimas de ese "subdesarrollo" por las políticas que desde los centros habían relegado a los márgenes al olvido[7].

Como recientemente ha demostrado Pérez Rubio, los indicativos materiales del atraso se combinaron con la construcción simbólica del

---

5 Como ha demostrado Eugene Weber, durante gran parte del siglo XIX, las élites liberales consideraron a las comunidades campesinas francesas bajo las etiquetas de la rusticidad y la barbarie; pues no habían tenido los efectos oportunos los procesos de nacionalización hasta las grandes movilizaciones en la Primera Guerra Mundial. WEBER, E. *Peasants into Frenchmen. The Modernization of Rural France, 1870-1914*, Standford University Press, Standford, 1976. Una visión general sobre este aspecto puede verse en MAYER, A.J. *La persistencia del Antiguo Régimen. Europa hasta la Gran Guerra*, Altaya, Barcelona, 1997.

6 RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Á. "Extremadura: la tierra y los poderes", en RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Á., RODRÍGUEZ CANCHO, M. y FERNÁNDEZ NIEVA, J. (eds.). *Historia de Extremadura. Los tiempos modernos*, Universitas Editorial, Badajoz, 1985, vol. 3, p. 421.

7 PINTADO GARCÍA, A. y BARRENECHEA, E. *La raya de Portugal. La frontera del subdesarrollo*, EDICUSA – Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972.

mismo, auspiciando diversas tentativas de reforma —especialmente en materia agraria— durante el franquismo, incluso en el proceso de terciarización de la economía en las décadas 70 y 80[8]. Y es que, la pobreza y la miseria generalizada, la sensación de abandono institucional y la sangría migratoria, eran factores suficientes para que la estigmatización que se había hecho de Extremadura desde fuera, se reprodujera en el interior de la misma con frecuencia. Como ha demostrado García Pérez, "a mediados de los últimos años setenta, casi la totalidad del discurso referido a Extremadura que elaboraron en el interior no solo los estudiosos de la historia, sino también los periodistas, sociólogos, economistas y políticos en activo, terminaba singularizando a la región como un espacio «periférico», «dependiente», «proletario», «marginal» y «subdesarrollado»"[9]. De hecho, el que acabaría siendo presidente de la Comunidad Autónoma por más de dos décadas, por entonces secretario general de la Federación Provincial de Badajoz del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Juan Carlos Rodríguez Ibarra, en una entrevista concedida al diario *Hoy* en marzo de 1977, afirmaba que Extremadura era "la última colonia de España"[10].

Incluso, aunque a finales del siglo XX, los indicativos económicos demostraran un cambio sustancial, habiéndose disminuido las desigualdades más extremas, habiéndose expandido el sector terciario y cuaternario, y habiéndose reducido el peso de la actividad agroganadera, la imagen de una región atrasada, pobre y eminentemente rural persistía en el imaginario colectivo. Como subraya García Pérez, "el atraso de la sociedad extremeña era todavía un hecho incuestionable cuando finalizaba el Novecientos"[11]. Como tendremos la oportunidad de resaltar en las próximas páginas, el estereotipo del atraso ha sido —incluso sigue siendo hoy en día— un lugar común presente en prácticamente todos los discursos identitarios vinculados con Extremadura.

---

8 PÉREZ RUBIO, J.A. *Ideología y el "atraso" de Extremadura (1940-1986). Del agrarismo a la terciarización*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2020.

9 GARCÍA PÉREZ, J. "Hacia la superación del atraso. Extremadura en el periodo autonómico", en FUSI AIZUPURA, J.P., GÓMEZ-FERRER MORANT, G. y JOVER ZAMORA, J.M. (dirs.). *La España de las autonomías*, t. XLIII, vol. II, Espasa Calpe, Madrid, 2007, p. 13.

10 *Hoy*, "Juan Carlos Rodríguez Ibarra: Extremadura es la última colonia de España", 20-III-1977, p. 16.

11 GARCÍA PÉREZ, J. "Hacia la superación del atraso…" *op. cit.*, p. 47.

II. La institucionalización de Extremadura

II.1. Las primeras instituciones ¿extremeñas?

El origen etimológico del nombre "Extremadura" ha estado vinculado tradicionalmente al proceso de expansión de los reinos hispanocristianos durante el Medievo, en el que se habían configurado diferentes extremaduras históricas, entendidas por lo general como las tierras en los "extremos del Duero"[12]. Sin embargo, Palacios Martín ha problematizado esta interpretación, señalando que no hay pruebas concluyentes para afirmar que los escribanos y cronistas de Zamora en los siglos XI y XII estuvieran refiriéndose a los "extremos del Duero" cuando usaban el nombre "Extremadura". En su opinión, este uso había sido más bien un producto del siglo XVI, cuando algunos humanistas difundieron esta interpretación influidos por la moda europea de establecer correspondencias etimológicas entre los nombres geográficos y los ríos importantes[13]. Sea como fuere, a pesar de que es constatable la presencia del término desde fechas tempranas, Extremadura fue durante buena parte de la Edad Moderna una denominación geográfica o literaria, sin un aparato institucional efectivo. De hecho, hasta bien entrado el siglo XVII, ninguna ciudad extremeña tenía derecho directo de representación en Cortes en el aparato polisinodial de los Austrias, dependiendo de otras unidades fiscales como Salamanca[14].

Como afirmaba Domínguez Ortiz, "solo en las postrimerías del Antiguo Régimen llegó a configurarse Extremadura como una entidad administrativa"[15], resultado consecuente de las reformas borbónicas encaminadas a racionalizar la administración del territorio[16]. Así se creó la Intendencia de

12 De ser esta tesis cierta, llama la atención la existencia en Portugal de una región llamada "Estremadura", además del Alentejo, cuyo origen etimológico remite al mismo proceso de expansión, pero en un periodo un poco más tardío: en lugar de los extremos del Duero, estaría compuesto por el "más allá" —"além" en portugués— del Tajo —"Tejo" en el idioma luso—.

13 PALACIOS MARTÍN, B. "Sobre el origen y significado del nombre de Extremadura. Estudio historiográfico de la etimología duriense", en *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, núm. 4, 1989, pp. 409-423.

14 *Cfr*. LORENZANA DE LA PUENTE, F. *La representación política en el Antiguo Régimen: las Cortes de Castilla, 1655-1834*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013.

15 DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Ariel, Barcelona, 1976, p. 206.

16 A este respecto puede verse: RODRÍGUEZ CANCHO, M. *La información y el Estado. La necesidad de interrogar a los gobernados a finales del Antiguo Régimen*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 1992.

Extremadura, un órgano de gestión administrativa y fiscal con sede inicialmente alternativa entre Mérida y Badajoz, hasta su final ubicación en esta última, además de la Capitanía General de Extremadura, con autoridad en materia militar y en algunos aspectos civiles, también afincada en la capital pacense. Más significativa aún fue la creación en 1790 de la Real Audiencia de Extremadura —casualmente, la última que se crearía en territorio peninsular en el entramado judicial del Antiguo Régimen—, que se ubicaría en la ciudad de Cáceres[17]. Su puesta en marcha supuso la unificación de la justicia civil ordinaria en una institución que, a grandes rasgos y salvo algunas excepciones, abarcaba el territorio actual de Extremadura, que hasta entonces había sido dependiente de las reales chancillerías de Valladolid —gran parte de la actual provincia de Cáceres— y de Granada —la mayor parte de Badajoz—.

No obstante, fue durante el primer tercio del siglo XIX, con las divisiones provinciales de 1822, primero, y especialmente la auspiciada por Javier de Burgos en 1833, cuando a grandes rasgos se fijaron los límites hoy conocidos de Extremadura. Esta circunstancia, sumada a las reformas administrativas llevadas a cabo durante esos años, según Sánchez Marroyo, dotaron a Extremadura de una "concreción administrativa propia"[18]. Sin embargo, como hace notar García Pérez, la separación provincial auspiciada por Javier de Burgos, más que consolidar un sentimiento unitario extremeño, fomentaría una serie de recelos que dificultaron poderosamente la conformación de movimientos regionalistas con real alcance entre la ciudadanía[19].

II.2. Extremadura como Comunidad Autónoma

Si bien los primeros esbozos institucionales de Extremadura pueden registrarse en el siglo XVIII, no cabe duda de que la aprobación del Estatuto de Autonomía el 22 de febrero de 1983 —casualmente, la última región de España, junto con Madrid y Baleares—, supuso un cambio sustancial en la capacidad de autogobierno de la región, dotándole de una personalidad jurí-

17 Sobre la instalación de la Real Audiencia de Extremadura puede consultarse: PEREIRA IGLESIAS, J.L. y MELÓN JIMÉNEZ, M.Á. *La Real Audiencia de Extremadura: fundación y establecimiento material*, Asamblea de Extremadura, Mérida, 1991.

18 SÁNCHEZ MARROYO, F. "Estructura político-institucional de Extremadura (1808-1874)", en *Revista de Estudios Extremeños*, t. LXIX, núm. I, 2013, p. 143.

19 GARCÍA PÉREZ, J. "El problema de la personalidad regional de Extremadura", en *Revista Alcántara*, núms. 13-14, 1988, pp. 45-62.

dico-política mejor definida dentro del Estado español, y favoreciendo, como veremos, un marco de debates identitarios mucho más amplio que hasta entonces.

Tras las primeras apariciones en la prensa a comienzos de 1976, el primer paso hacia la autonomía se consolidaba legalmente con la aprobación del Real Decreto-Ley 19/1978 de 13 de junio, por que el que se regulaba la creación del régimen preautonómico de Extremadura, habiendo pasado antes por la constitución de una "Junta de Parlamentarios de Extremadura" en julio de 1977, tras las elecciones generales, o la aprobación el 15 de enero de 1978 del Régimen Provisional de Autonomía[20]. La Junta Regional, dotada de personalidad jurídica y con ámbito de actuación en las provincias de Cáceres y Badajoz, asumía una serie de funciones entre las que destacaba la redacción de un futuro Estatuto de Autonomía.

Las negociaciones, sin embargo, se demoraron varios años por diversos factores. En opinión de García Pérez, la débil tradición histórica de autogobierno, la escasa generalización entre la población de una identidad regionalista y el acusado provincialismo, ralentizaron unas negociaciones ya de por sí tensas tanto por las fricciones entre las fuerzas políticas implicadas, especialmente la UCD y el PSOE, como por un clima político general realmente inestable[21]. Uno de los mejores ejemplos de las tensiones internas que marcaron el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía de Extremadura fue el desacuerdo por la vía constitucional idónea: la del artículo 151, defendida especialmente por los socialistas, que hubiera permitido una transferencia más amplia y rápida de competencias, o la del artículo 143, por la que se inclinaba principalmente el sector ucedista y por la que finalmente se decantarían.

Tras el bloqueo del proyecto de 1981, el resultado de las elecciones generales de 1982 supuso un punto de inflexión, pues otorgaron una clara

---

20 A este respecto puede verse: GONZÁLEZ AYALA, M.D. *El Estatuto: norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 1988; GARCÍA PÉREZ, J. y GONZÁLEZ AYALA, M.ª D. *La constitución española y el estatuto de Extremadura*, Carisma Libros, Badajoz, 1995; CHAVES PALACIOS, J. "Desarrollo democrático: Extremadura y su Estatuto Autonómico (1977-1983)", en NAVAJAS ZUBELDIA, C., *Actas del III Simposio de Historia Actual: Logroño, 26-28 de octubre de 2000*, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, vol. 2, 2002, pp. 531-548.

21 A este respecto se puede consultar: PINILLA GARCÍA, A. *La Transición en España. España en transición. Historia reciente de nuestra democracia*, Alianza, Madrid, 2021.

mayoría al PSOE, que auspició a Juan Carlos Rodríguez Ibarra como figura central. La nueva correlación de fuerzas posibilitó resolver algunos conflictos que habían quedado sin resolver hasta el momento, como la capitalidad autonómica —que sería concedida a Mérida para superar las tensiones provincialistas— o la elaboración de un sistema de representación parlamentaria basado en la proporcionalidad corregida, distribuyendo 35 escaños a la provincia de Badajoz y 30 para la de Cáceres[22].

Aunque en las próximas páginas trataremos de demostrar que las identidades colectivas que se han ido conformando en Extremadura no han sido exclusivamente producto de la acción de los gobiernos autonómicos, es indudable que, especialmente unos meses después de la muerte de Franco, el horizonte de expectativa de una potencial España federal —o autonómica o, si acaso, menos centralista— fomentó la eclosión de debates sobre el sentido de Extremadura como región.

III. Conquistadores, yunteros y emigrantes: discursos identitarios sobre extremadura y sus gentes

III.1. Extremadura, cuna de conquistadores: usos y abusos del nacionalismo español

Las palabras de Larra que destacábamos al comienzo de este capítulo, confrontaban la Extremadura real, marcada por la pobreza y la miseria generalizada, con la Extremadura histórica, plagada de "multitud de recuerdos importantes y patrióticos", que había desempeñado "un papel muy principal en nuestras conquistas del Nuevo Mundo", pues de ella habían salido "la mayor parte de nuestros héroes conquistadores", como Francisco Pizarro, que reconocía "por patria a Trujillo", o Hernán Cortés, que hacía lo propio con Medellín[23]. La visión paternalista con la que hablaba del carácter rústico, del (casi) estado de barbarie en el que se encontraba la población, mediante la cual proyectaba una imagen marcadamente peyorativa sobre Extremadura, contrastaba con esa otra tierra que había acunado a los "héroes conquistadores", profundamente influenciada por los mitos que ya por entonces iban conformando la memoria histórica del nacionalismo español.

22 GARCÍA PÉREZ, J. "Hacia la superación del atraso…" *op. cit.*, p. 31.
23 LARRA, M.J. de. "Impresiones de un viaje…", *op. cit.*

Aunque desde diferentes culturas políticas, y en ocasiones desde posicionamientos realmente enfrentados, los relatos míticos vinculados a la Hispanidad conformaron un lugar común en los diversos nacionalismos españolistas[24]. Extremadura, en este sentido, tenía reservado el lugar privilegiado de ser el "solar" de la Hispanidad[25], por lo que se fue creando una imagen de esta estrechamente vinculada a estos esencialismos[26]. No faltaron recursos desde las autoridades para promover esta identificación de Extremadura con el pasado imperial español, promoviéndose discursos, exposiciones y actos de conmemoración como el IV Centenario del Descubrimiento de América en 1892[27]. Y en el contexto de mayor vinculación de la Hispanidad con los presupuestos nacionalcatólicos, cualquier oportunidad era idónea para relacionar a Extremadura con las "glorias" imperiales[28]. Así, el alcalde de Cáceres, Narciso Maderal, aprovechaba la ocasión de la jura de bandera de 1938 para afirmar que había que "proclamar que esta es la tierra de los conquistadores de América y en la que la insigne reina Isabel fijó su atención"[29].

La persistencia de estos tópicos seguía bien presente aún después de la muerte de Franco[30], pues en octubre de 1977, en un contexto en el que la prensa española debatía sobre los símbolos que debían identificar a las regiones españolas, en el diario *Hoy* se recogían dos posibles himnos para Extremadura, ambos estrechamente vinculados a esta exaltación de la

24 A este respecto puede verse: MARCILHACY, D. "Las figuras de la «Raza»: de la España Mayor a la Comunidad Iberoamericana, perspectivas (post)imperiales en el imaginario español", en *Historia y política: ideas, procesos y movimientos sociales*, núm. 35, 2016, pp. 145-174. DOI: https://doi.org/10.18042/hp.35.07

25 GARCÍA PÉREZ, J. *Entre la frustración y la esperanza. Una historia del movimiento regionalista en Extremadura (1830-1983)*, Consejo Ciudadano de la Biblioteca Municipal Juan Pablo Forner, Mérida, 1991, p. 219.

26 Un repaso sobre estos usos puede verse en: RINA SIMÓN, C. "Del baluarte de la Hispanidad a la identidad autonómica. Mutaciones del regionalismo extremeño durante la Transición", en *Historia Actual Online*, vol. 51, núm. 1, 2020, pp. 52-57.

27 SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. *El IV Centenario del Descubrimiento de América en Extremadura y la Exposición Regional*, Editora Regional de Extremadura, Mérida, 1991.

28 Sobre los usos públicos de la historia como mecanismo de legitimación por el franquismo, puede verse: VICENTE SÁNCHEZ, D. *La Edad Media franquista. El pasado medieval hispánica en la memoria histórica franquista y la legitimación del nuevo régimen*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2023.

29 MADERAL, N. "Bando del alcalde Narciso Maderal Vaquero para la Jura de Bandera de 1938". Archivo Histórico Municipal de Cáceres, Anexo II, Caja 114, expediente 6.

30 Incluso hoy en día, a pesar de la naturaleza trasnochada de estos argumentos, algunos sectores de la política siguen subrayando esta como la principal aportación de Extremadura a la historia española y su mejor fundamento identitario.

Hispanidad. El primero de ellos, enviado por un lector a la redacción del periódico, quien aseguraba haberlo oído cantar a los ancianos de su localidad durante su niñez, decía: "El alma extremeña / nos dio su bandera, / el pueblo agradable / al hombre y a Dios. (…) / Si nuestra España nos llama / sabremos siempre vencer, / que por algo somos hijos / de Pizarro y de Cortés". El segundo de los himnos, compuesto en 1954 por Vicente Bornay en la música y Alfonso Barcos en la letra, expresaba ideas muy parecidas con un tono más sutil: "Salve Extremadura, madre redentora / de hijos y tierras allende los mares: / tremola ya el viento por la flor de tu historia / que nimba en tu austera virtud creadora, / y, solamente y recia, cual tus encinares, / canta la epopeya de tu excelsa gloria"[31].

III.2. Los discursos regionalistas en Extremadura

Como ha identificado Sánchez González, entre las tipologías discursivas que han dominado los debates sobre Extremadura, tiene un peso significativo desde finales del siglo XIX hasta nuestros días un tipo de discurso "victimista, doliente, regeneracionista, regionalista", de la que habían derivado esencialmente dos subtipos: la "fatalista, tremendista, derrotista, pesimista", que subraya las dificultades insuperables, y otra "realista-esperanzada", que incidía en el potencial de la región. Especialmente desde el comienzo del desarrollo de la autonomía, estas variantes discursivas se han combinado con la "triunfalista", que resaltaba la acción transformadora y modernizadora del gobierno autonómica, y su contrapartida discursiva de "crítica con el poder establecido"[32].

Los movimientos regionalistas extremeños que fueron apareciendo desde el Ochocientos, apenas lograron consolidar tejidos asociativos con real impacto sobre la población extremeña[33]. De los primeros hitos relevantes fue la creación del semanario *Extemadura*, publicado durante el año 1900,

31 *Hoy*, "Hay un himno de Extremadura", 09-X-1977, p. 21.

32 SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. "Entre la memoria y la prospectiva: reflexiones sobre el ayer, hoy y mañana de Extremadura", en *Revista de Estudios Extremeños*, núm. 55, 1999, pp. 315-338. Un mayor desarrollo de estas tipologías puede consultarse en: SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. "El regionalismo extremeño", en FUSI AUZPURUA (coord.). *España, autonomías, vol. 5*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989, pp. 423-464.

33 Dos obras de referencia que se pueden consultar son: GARCÍA PÉREZ, J. *Entre la frustración y la esperanza… op. cit.*; SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. *El ideario regionalista en*

que en palabras de Sánchez González fue "el primer órgano en la prensa extremeña orientado exclusiva y programáticamente a elaborar y difundir el pensamiento regionalista en Extremadura"[34]. Con una clara influencia regeneracionista, tuvieron una clara preocupación por definir la "personalidad" de Extremadura como región, tan "perfectamente delineada como pueda serlo la de Cataluña, Aragón, Valencia o Castilla"[35]; para lo que declaraban un enfrentamiento cultural contra la "pléyade de frívolos eruditos y sabios de menor cuantía" que, en sus palabras, negaban la existencia de Extremadura. Frente a ellos, aseguraban que "es Extremadura una región con carácter y personalidad tan propios y determinados como otra cualquier región española, y acaso no tardaremos en probar a esa gente, que hay en la historia y cultura científica y artística de España una historia y cultura y progreso extremeño perfectamente definidos y con peculiares caracteres reveladores de una determinada y enérgica actuación de la personalidad regional"[36]. Sin embargo, su experiencia pronto se vio frustrada, como tantos otros proyectos regionalistas auspiciados en el primer tercio del siglo XX[37].

Durante los años de la Transición, numerosas iniciativas regionalistas saltaron al debate público, pero entre todas ellas destaca especialmente la liderada por Enrique Sánchez de León, que había sido procurador en las Cortes franquistas durante los últimos años del régimen, fomentando un discurso que algunos investigadores han denominado "regionalismo socioeconómico", centrado en las desigualdades estructurales de la región[38]. Sánchez de León fundaría la Acción Regional Extremeña (AREX), cuyo impacto pronto llegaría a la prensa, donde aparecería con frecuencia hasta su inclusión dentro de la UCD. En el diario *Hoy* le dedicaron un número especial el 27 de marzo de 1977, donde se reproducían sus puntos programáticos y artículos con sus posicionamientos, como el titulado "Basta de la Extremadura

---

Extremadura: topología discursiva de José López Prudencio, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2001.

34 SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. "El periódico *Extremadura* y el regionalismo extremeño en torno a 1900", en *Norba. Revista de Historia*, núms. 8-9, 1987-1988, p. 129.

35 Cit. en Ibidem, p. 131.

36 Cit. en Ibidem, p. 131.

37 Sobre el regionalismo en la Segunda República: SÁNCHEZ MARROYO, F. "Notas sobre el regionalismo extremeño durante la II República", en *Norba: revista de arte, geografía e historia*, núm. 4, 1984, pp. 447-458.

38 Un estudio pormenorizado de su trayectoria puede consultarse en: GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M.Á. y LEÓN CÁCERES, G. "Las raíces de Acción Regional Extremeña. Procurador en Cortes (1971-1977)", en *Revista de Estudios Extremeños*, t. LXX, núm. I, 2014, pp. 517-568.

rota y sumisa", al que acompañaba una imagen de Extremadura divida en cuatro, donde continuamente se hacía referencia a la necesidad de una Extremadura unida con un "machacón mensaje de unidad de independencia, autoctonía, sentido regional y regionalista, clara actitud demócrata y escorado hacia un progresismo social que exigen la característica y problemática de Extremadura", y se animaba a la ciudadanía extremeña a unirse: "Conecta con AREX si eres moderado en tus planteamientos políticos, si te sientes capaz de exigir con nosotros en y a la Administración, si quieres justicia para nuestra Extremadura"[39]. Tras una mala experiencia en la UCD, que provocaron la salida de Sánchez de León antes de las elecciones generales, y la frustración de otra nueva plataforma regionalista, Extremadura Unida, tras algunos años de existencia, el fundador de AREX afirmaba en su ensayo *Apuntes para una Teoría Regionalista*, con una clara frustración, que su región "demostraba no estar madura todavía para alentar, sostener y apoyar un partido regional de centro que quisiera ser algo más que testimonial"[40].

Los posicionamientos regionalistas no se redujeron durante los años de la Transición a la AREX o Extremadura unida, sino que, en cierto modo, casi todos los partidos políticos asumieron algunos de sus presupuestos[41]. Sin embargo, el que sería presidente autonómico, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, criticaba con dureza los excepcionalismos regionalistas, abogando por un diálogo entre lo nacional y lo regional: "Hoy, la bandera que más se levanta por aquellos que jamás han hecho nada bueno por Extremadura es la del extremeñismo"[42].

III.3. Extremadura, construída desde arriba

El Estatuto de Autonomía expresaba en su artículo 1.1. que Extremadura se constituía en Comunidad Autónoma "como expresión de su identidad regional histórica", siguiendo la estela mimética de los etnorregionalismos creados en este momento de eclosión autonomista[43]. La falta de una "iden-

39 *Hoy*, "Basta de la Extremadura rota y sumisa", 27-III-1977, p. 17.

40 SÁNCHEZ DE LEÓN, E. *Apuntes para una teoría regionalista*. García Plata, Madrid, 1988, p. 2.

41 RINA SIMÓN, C. "Del baluarte de la Hispanidad…" *op. cit.*

42 *Hoy*, "Juan Carlos Rodríguez Ibarra: Extremadura es la última colonia de España", 20-III-1977, p. 16,

43 MARCOS ARÉVALO, J. "La identidad extremeña. Reflexiones desde la antropología social", en *Gazeta de Antropología*, núm. 14, 1998, art. 4. http://hdl.handle.net/10481/7542.

tidad regional histórica" bien definida y relativamente expandida, asumida y reivindicada por su población, dio rienda suelta a un proceso realmente interesante de invención de la tradición, como señalaran Hobsbawm y Ranger[44], que dotara de significación la identidad extremeña[45]. El preámbulo del Estatuto era una declaración de intenciones en este sentido, pues como ha señalado Rina Simón, la legitimación de la comunidad regional mediante la construcción de una identidad común guiada desde las instituciones, caracterizada por la retórica triunfalista a la que anteriormente hacíamos referencia, se configuró en base a cuatro principios: "una teleología que culminaba en el presente autonómico, la personificación de la comunidad regional, un carácter diferenciado y la voluntad del pueblo para representarse"[46]. De este modo, el citado preámbulo, haciendo referencia a las provincias de Cáceres y Badajoz mediante sus accidentes geográficos más significativos —"los dos grandes valles del Tajo y el Guadiana"— y vinculando el pasado más remoto con la actualidad —"desde las cuevas prehistóricas a los centros tecnológicos"—, expresaba una especia de ethos colectivo, una "voluntad de sentir, pensar, ser y estar en el mundo" que habían conformado todas las sociedades y culturas que habían habitado en Extremadura, "con o sin conciencia de hacerlo". Una vindicación teleológica que culminaba con la "voluntad presente en fuente y origen de nuestro deseo de autogobierno". Pues, aunque las referencias a un pasado lejano fueran más que evidentes, no eran más que un recurso identitario para referirse al presente y futuro de la región: "No nos ata el pasado, ni le debemos sumisión, es solo el variado mosaico de nuestra historia. Y por duro que haya podido ser, se ordenó al fin y al cabo para traernos hasta este presente esperanzado. No nos ata el pasado, es nostalgia de futuro lo que sentimos, en realidad".

Habida cuenta de la falta unidad en cuanto a los símbolos colectivos que representaran a Extremadura, esto animó un interesante proceso de invención de la tradición desde "arriba", protagonizada especialmente por el gobierno autonómico. De las primeras medidas llevadas a cabo en este sentido fue la creación de comisiones encargadas de consensuar una ban-

---

44 HOBSBAWM, E. "Introduction: Inventing Traditions", in HOBSBAWM, E. & RANGER, T. *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, pp. 1-14.

45 Sobre las estrategias adoptadas por las autoridades puede verse: RINA SIMÓN, C. "La invención de la tradición regionalista extremeña", en LEÓN CÁCERES, G. e HINOJOSA DURÁN, J. *Extremadura de 1960 a 1975*, Diputación Provincial de Badajoz, Badajoz, 2012, pp. 287-308.

46 RINA SIMÓN, C. "Del baluarte de la Hispanidad…", *op. cit.*, p. 60.

dera, un escudo, un himno y un día oficial para Extremadura. La *Ley 4/1985, de 3 de junio, del Escudo, Himno y día de Extremadura*, siguiendo el espíritu integrador de la Transición, se justificaba mediante la necesidad de crear unos símbolos comunes, "por encima de las distintas opciones político-ideológicas", que sirvieran de identificación colectiva a los extremeños, contribuyendo tanto al "desarrollo del sentimiento autonómico regional como a la integración del mismo en el marco político de la Comunidad Autónoma de Extremadura".

En lo respectivo al día oficial de Extremadura, a pesar de otras opciones planteadas —de las que hablaremos más adelante—, la Asamblea optó por el día 8 de septiembre en honor a la Virgen de Guadalupe, erigida en 1907 como Patrona de Extremadura en una de las más claras exaltaciones regionalistas hasta el momento, debido a "su arraigo popular y por la dimensión cultural e histórica que tiene". La asimilación de la Virgen de Guadalupe como símbolo identitario tuvo un pronto efecto en las comunidades de emigrantes extremeños, como estudió Valadés Sierra en la localidad madrileña de Leganés. A pesar de su dispar origen de la geografía extremeña, en torno a la romería de la Virgen de Guadalupe se había construido una etnicidad diferenciada, que permitía a la "minoría extremeña autopercibirse como grupo frente al resto de la población"[47]. Más allá de la evidente evocación religiosa, la elección del 8 de septiembre como día oficial de Extremadura también implicaba una readaptación del discurso vinculado a la exaltación de la Hispanidad, pues la Virgen de Guadalupe también ostentaba el título de Reina de la Hispanidad —o de las Españas— otorgado por el Primado de España, Pedro Segura, en 1928. De hecho, en 2007 la Junta de Extremadura le concedió el carácter de Fiesta de Interés Turístico de Extremadura a la celebración de "La Hispanidad" que se celebraba en la localidad de Guadalupe el 12 de octubre de cada año[48].

En cuanto al himno, la comisión presidida por el músico Miguel del Barco decidió en 1984 abrir a la ciudadanía un concurso para la elección de su letra[49]. El resultado, en un sentido similar al anterior, vinculaba de forma implí-

47 VALADÉS SIERRA, J.M. "El ritual y la construcción de la etnicidad en una comunidad de emigrados extremeños", en *Alcántara: revista del Seminario de Estudios Cacereños*, núm. 5, 1995, p. 61.

48 *Documento Oficial de Extremadura*, "Orden de 6 de marzo de 2007 por la que se declara Fiesta de Interés Turístico de Extremadura la fiesta de "La Hispanidad" en la localidad de Guadalupe", núm. 32, 17-III-2007, p. 5054.

49 *Hoy*, "El pueblo debe participar en la selección del himno regional", 31-V-1984, p. 14.

cita el discurso triunfalista de la Hispanidad con el también triunfalista de la Transición, uniendo los nuevos símbolos, como el color de la bandera, con la identificación de Extremadura como cuna de conquistadores: "Nuestras voces se alzan, / nuestros cielos se llenan / de banderas, de banderas / verde / blanca / y negra. / Extremadura patria de glorias / Extremadura suelo de historia / Extremadura tierra de encinas / Extremadura libre camina".

Entre las múltiples opciones para la elección de una bandera, se abogó por la propuesta de Rodríguez Contreras, máximo representante del Partido Socialista Popular (PSP) en Extremadura. Como él mismo reconocía décadas más tarde, se traba de un símbolo creado *ex novo*, cuya primera aparición pública se dio en Oliva de la Frontera el 14 de noviembre de 1976, acordada más tarde por la Junta Preautonómica como bandera oficial[50]. Sin embargo, sobre su significado ni siquiera da una explicación unitaria su artífice. Se hace alusión tanto a la unión simbólica de ambas provincias —verde y blanco por Cáceres, blanco y negro por Badajoz—, aunque también se resalta la representatividad del color: el verde por la esperanza, el blanco por la honradez de sus gentes y el negro como representación del atraso y la marginalidad. Incluso, también se le ha arrogado un posible origen historicista, sirviendo el verde como evocación de la Orden de Alcántara, el blanco en honor a los blasones de Castilla y de Aragón, y el negro para resaltar el esplendor del reino de taifa aftasí de Badajoz.

Desde las instituciones, además, se ha pretendido dar una imagen de una "Extremadura fronteriza, europea y americana", como rezaba el preámbulo del Estatuto. En este sentido, se han fomentado desde las instituciones la creación de numerosas asociaciones culturales y fundaciones que divulgaran esta vinculación de Extremadura con Europa, América y Portugal. Probablemente el mejor ejemplo sea el de la Fundación Yuste – Academia Europea e Iberoamericana, a la que han pertenecido intelectuales de alto prestigio como Umberto Eco o José Saramago. A parte de la intensa actividad académica de alto rigor, es indudable que su fundación —junto a otras experiencias previas— también responde a estos fines de vincular a Extremadura con América y Europa, con sede en el "Yuste cívico y europeo", como señalaba el preámbulo del Estatuto, en el monasterio donde fijó su residencia Carlos V antes de su muerte; y múltiples actividades también

50 RODRÍGUEZ CONTRERAS, M. "Sobre la bandera de Extremadura", en *Encuentros de historia de Extremadura y su didáctica*. Badajoz, Ministerio de Educación y Ciencia y CEP de Badajoz, 1993, pp. 345-346.

desarrolladas en el "Guadalupe religioso y americano". La unión simbólica de ambos, según el citado preámbulo, permitía trazar "un arco de renovada identidad colectiva que pretende abarcar todas las tradiciones y sensibilidades, todas las raíces y las potencias, todas las perspectivas y anhelos de la nueva Extremadura. Una Extremadura definitivamente asentada pero más abierta al mundo". En clara sintonía con lo anterior, también se han desarrollado desde las instituciones reseñables iniciativas para estrechar las relaciones con Portugal, entre las que destaca especialmente la creación en 1993 del Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, que ha financiado y fomentado numerosas actividades y publicaciones en este sentido[51].

III.4. Las Extremaduras, desde los márgenes

La difusión de todos estos símbolos, mediante iniciativas que buscaban su inclusión en la cotidianeidad, siguiendo métodos similares a los que Billig resaltó como propios del nacionalismo banal[52], sin duda han promovido la expansión de un sentido de pertenencia en Extremadura, seguramente menos definido que en otras regiones o naciones de la geografía española, pero ampliamente reconocido entre la población. Sin embargo, no debemos caer en la narrativa constructivista que otorga al gobierno autonómico la consolidación de Extremadura como entidad reconocible, pues sería caer en la retórica triunfalista de carácter teleológico que legitima los discursos oficiales y presenta el gobierno autonómico como el resultado final del devenir histórico. Por el contrario, tanto en el proceso de configuración de las autonomías, como en las décadas anteriores y posteriores, se han ido configurando otras formas de entender Extremadura promulgadas por un tejido asociativo que desborda los límites de la capacidad de acción del gobierno autonómico. En ocasiones de forma inconsciente, con una motivación inicial meramente cultural, pero con inconfundibles implicaciones identitarias; en otras, de manera plenamente consciente. Algunas veces, con voluntad de influir en las políticas del gobierno autonómico; otras veces, como respuesta abiertamente contrahegemónica.

51 Sobre su labor puede verse: CORRALES ROMERO, I. "Extremadura y Portugal: el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas", en *Revista de Estudios Extremeños*, vol. XLII, núm. III, 20056, pp. 1297-1314.

52 BILLIG, M. *Banal Nationalism*, SAGE, London, 1995.

La persistencia, aún hoy en día, del estereotipo del atraso de Extremadura, es palpable en la reivindicación probablemente más extendida entre la ciudadanía por una infraestructura ferroviaria similar a la del resto de España. Reivindicación por la cual se han sucedido numerosas manifestaciones y actos de protesta tanto en tierras extremeñas como en Madrid, donde en 2017 se podía leer en algunas pancartas: "Un tren con infraestructuras del siglo XXI y no del siglo XIX"[53]. En este sentido, destaca sobremanera el intenso activismo de la asociación Milana Bonita, cuyo nombre evocaba la obra de Delibes *Los santos inocentes*, llevada a la gran pantalla en 1984 por Mario Camus, en la que se representaba el fuerte contraste social entre los propietarios de grandes latifundios y la inmensa mayoría de la población extremeña, caricaturizando los estereotipos del atraso, la rusticidad y el subdesarrollo. La elección del nombre no es casual, como tampoco su habitual *performance* en la que aparecen frecuentemente vestidos con los trajes típicos extremeños[54].

En el constante fenómeno de la emigración reside otra clara manifestación del atraso de Extremadura como recurso identitario[55]. Según Marcos Arévalo, los grupos minoritarios extremeños diseminados por el resto de la geografía española fueron "los primeros extremeños en concienciarse de la distintividad cultural"[56]. Y es que, a pesar de las iniciativas institucionales para paliar este fenómeno, como la Ley 3/1983 de la Extremeñidad, que dio lugar al Consejo de Comunidades Extremeñas y articuló mecanismos de relación entre la Junta y las casas regionales, fueron muchas las asociaciones

53 *Radio Televisión Española*, "Miles de personas exigen un tren digno para Extremadura en una protesta en Madrid", 18-XI-2017. URL: https://www.rtve.es/noticias/20171118/miles-personas-se-manifiestan-madrid-para-exigir-tren-digno-extremadura/1636425.shtml

54 Un claro ejemplo, como ha demostrado recientemente Valadés Sierra, de invención de la tradición, pues el traje típico extremeño apenas representa el de la localidad de Montehermoso, siendo muchas de las demás vestimentas adaptaciones recientes a dicho modelo. VALADÉS SIERRA, J. "La indumentaria tradicional en la construcción de la identidad extremeña", en *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. LXVIII, núm. 2, 2013, pp. 331-358. DOI: https://doi.org/10.3989/rdtp.2013.02.014.

55 Una reciente aportación al fenómeno de la despoblación y la emigración en la larga duración puede verse en: GALLARDO BRONCANO, A.B. y HORCAJO ROMO, A.I. "La despoblación en Extremadura: una perspectiva comparada entre los tiempos modernos y la actualidad", en ÁLVAREZ HERRENO, J.F., ANTOLÍ MARTÍNEZ, J.M. y CUSANO, P. *Educación y Humanidades como ejes de investigación e innovación*, Dykinson, Madrid, 2025, pp. 130-142. DOI: https://doi.org/10.14679/4096.

56 MARCOS ARÉVALO, J. "La identidad extremeña…" *op. cit.*

que, al margen de las instituciones, buscaron promover un sentido concreto de la identidad extremeña entre las poblaciones en las que se ubicaban[57].

A pesar de la persistencia del estereotipo del atraso como pieza clave en los discursos identitarios en Extremadura, es cierto que en los últimos años se están llevando a cabo iniciativas de puesta en valor de otros elementos constitutivos de las identidades en Extremadura. Destaca especialmente el activismo llevado a cabo por el Órgano de Seguimiento y Coordinación del Extremeño y su Cultura (OSCEC) desde su fundación en 2011, cuyo principal objetivo es valorizar y difundir la diversidad lingüística en Extremadura[58]. Según sus informes, hay cuatro modalidades lingüísticas presentes hoy en día en tierras extremeñas: el portugués rayano, la *fala*, el *estremeñu* y el castellano, aunque con notables variantes locales[59]. Además de la publicación de un diccionario de equivalencias entre el *estremeñu* y el castellano[60], consiguieron en 2018 organizar el Primer Día de las Lenguas de Extremadura en la localidad de San Martín de Trevejo —una de las tres poblaciones en las que se habla la *fala*, junto con Eljas y Valverde del Fresno—, y realizan una intensa actividad de difusión de esta diversidad lingüística dentro y fuera de la geografía extremeña.

En los últimos años, respondiendo a un fenómeno muy similar en el resto de las regiones españolas, se están desarrollando propuestas con un marcado cariz contrahegemónico que reformulan las identidades colectivas difundidas desde las instituciones. Por ejemplo, la agrupación política Nuevo Extremeñismo, aboga por un modelo republicano plurinacional en el que se garantice la "soberanía extremeña", apostando por el "cumplimiento y el desarrollo íntegros del Estatuto de Autonomía de Extremadura para avanzar en materia de autogobierno y asumir ma-

57 Un buen ejemplo fue el de la asociación «Voz Castúa»: DELGADO MÉNDEZ, A. "'Voz Castúa': la construcción de la identidad extremeña a través de la emigración", en *Revista de Estudios Extremeños*, vol. LXIII, núm. III, 2007, pp. 1385-1402.

58 Al margen del OSCEC, las obras del lingüista Aníbal Martín resultan realmente interesantes: MARTÍN, A. *Adunia. Colección de relatos etimológicos*, Editorial Pie de Página, Madrid, 2021; MARTÍN, A. *Yo hablo, ellas cantorin*, Editorial Pie de Página, Madrid, 2023.

59 S.A. *CELROM. Informe sobre la lengua extremeña*, s.n., s.l., 2024. URL: https://oscecestremaura.com/wp-content/uploads/2024/06/informe-sobre-la-lengua-extremena-2024.pdf.

60 CARMONA GARCÍA, I. *Diccionario de equivalencias castellano-estremeñu*, s.n. [OSCEC], s.l., 2017.

yores competencias de forma progresiva en el marco de la autonomía político-administrativa"[61].

El mayor punto de discordia simbólico probablemente sea el referido al día oficial de Extremadura. Juan Carlos Rodríguez Ibarra, en el programa de Canal Extremadura "Especial «El Foro de Extremadura Noticias»: 40 años de autonomía", al ser preguntado por qué se eligió el 8 de septiembre como día de Extremadura y no el 21 de mayo, día de la constitución de la Asamblea, siguiendo el ejemplo de otras comunidades, afirmó tajantemente que fue "una cacicada mía"[62]. Frente a la memoria histórica que evoca la Virgen de Guadalupe, de marcada raíz religiosa y, como hemos visto anteriormente, tan vinculada a los discursos sobre la Hispanidad del nacionalismo; algunos sectores del tejido asociativo en Extremadura reivindican el 25 de marzo como el día en el que pueblo extremeño tomó conciencia de serlo, y por tanto más idóneo para ser el día oficial de la región. De hecho, ha dado origen al nombre de la Asociación 25 de Marzo, que lleva años organizando manifestaciones anualmente cada efeméride, y recientemente también ha bautizado al Sindicato 25 de Marzo, especialmente centrado en los trabajadores de la tierra. Concretamente se refieren a las masivas ocupaciones de tierra que cerca de 80000 yunteros, vinculados en su gran mayoría a la Federación Nacional de Trabajadores de la Tierra (FNTT), llevaron a cabo en los grandes latifundios extremeños —particularmente en la provincia de Badajoz— el 25 de marzo de 1936, como respuesta a la aplicación fallida de la Reforma Agraria de 1932[63]. Aunque esta reivindicación ya estaba presente en la Transición[64], ha sido en las últimas décadas cuando ha empezado a tomar cierta relevancia en otras formas de expresar las identidades colectivas vinculadas a Extremadura[65], llegando a la Asamblea de Extremadura a través del grupo de Unidas por Extremadura.

---

61 N.E. *Nuevo Extremeñismo. Para una nueva Extremadura*, s.n., s.l., s.f.

62 *El Salto Extremadura*, "Juan Carlos Rodríguez Ibarra reconoce que el Día de Extremadura fue «una cacicada mía»", 24-II-2023. URL: https://osalto.gal/extremadura-/juan-carlos-rodriguez-ibarra-dia-extremadura-cacicada.

63 Sobre estos sucesos puede consultarse: ESPINOSA MAESTRE, F. *La primavera del Frente Popular: los campesinos de Badajoz y el origen de la Guerra Civil (marzo-julio de 1936)*, Crítica, Barcelona, 2007. Un repaso reciente a la problemática de la reforma agraria puede verse en: ROBLEDO HERNÁNDEZ, R. *La tierra es vuestra. La reforma agraria. Un problema no resuelto en España: 1900-1950*, Pasado y Presente, Barcelona, 2022.

64 CHAMORRO, V. *Extremadura, afán de miseria*, Felmar, Madrid, 1979.

65 CAÑADA, M. *Otra Extremadura. Materiales para una historia alternativa de Extremadura*, Jarramplas, Mérida, 2020.

IV. Bibliografía

AMOR DE LA PISA, B. *Memoria de la situación de las tropas de esta Capitanía General, del estado de las plazas y edificios militares de la misma; y del en que se encuentra el país con respecto a espíritu público, malhechores y contrabandistas*, Badajoz, 14-IV-1845. Archivo Cartográfico de Estudios Geográficos del Centro Geográfico del Ejército, C. 51 N. 37.

BILLIG, M. *Banal Nationalism*, SAGE, London, 1995.

CAÑADA, M. *Otra Extremadura. Materiales para una historia alternativa de Extremadura*, Jarramplas, Mérida, 2020.

CARMONA GARCÍA, I. *Diccionario de equivalencias castellano-estremeñu*, s.n. [OSCEC], s.l., 2017.

CHAMORRO, V. *Extremadura, afán de miseria*, Felmar, Madrid, 1979.

CHAVES PALACIOS, J. "Desarrollo democrático: Extremadura y su Estatuto Autonómico (1977-1983)", en NAVAJAS ZUBELDIA, C., *Actas del III Simposio de Historia Actual: Logroño, 26-28 de octubre de 2000*, Instituto de Estudios Riojanos, Logroño, vol. 2, 2002, pp. 531-548.

CORRALES ROMERO, I. "Extremadura y Portugal: el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas", en *Revista de Estudios Extremeños*, vol. XLII, núm. III, 20056, pp. 1297-1314.

DELGADO MÉNDEZ, A. "'Voz Castúa': la construcción de la identidad extremeña a través de la emigración", en *Revista de Estudios Extremeños*, vol. LXIII, núm. III, 2007, pp. 1385-1402.

Documento Oficial de Extremadura, "Orden de 6 de marzo de 2007 por la que se declara Fiesta de Interés Turístico de Extremadura la fiesta de "La Hispanidad" en la localidad de Guadalupe", núm. 32, 17-III-2007, p. 5054.

DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Ariel, Barcelona, 1976.

El Salto Extremadura, "Juan Carlos Rodríguez Ibarra reconoce que el Día de Extremadura fue «una cacicada mía»", 24-II-2023. URL: https://osalto.gal/extremadura-/juan-carlos-rodriguez-ibarra-dia-extremadura-cacicada.

ESPINOSA MAESTRE, F. *La primavera del Frente Popular: los campesinos de Badajoz y el origen de la Guerra Civil (marzo-julio de 1936)*, Crítica, Barcelona, 2007.

GALLARDO BRONCANO, A.B. y HORCAJO ROMO, A.I. "La despoblación en Extremadura: una perspectiva comparada entre los tiempos modernos y la actualidad", en ÁLVAREZ HERRENO, J.F., ANTOLÍ MARTÍNEZ, J.M. y CUSANO, P. *Educación y Humanidades como ejes de investigación e innovación*, Dykinson, Madrid, 2025, pp. 130-142. DOI: https://doi.org/10.14679/4096

GARCÍA PÉREZ, J. "El problema de la personalidad regional de Extremadura", en *Revista Alcántara*, núms. 13-14, 1988, pp. 45-62.

GARCÍA PÉREZ, J. "Hacia la superación del atraso. Extremadura en el periodo autonómico", en FUSI AIZUPURA, J.P., GÓMEZ-FERRER MORANT, G. y JOVER ZAMORA, J.M. (dirs.). *La España de las autonomías*, t. XLIII, vol. II, Espasa Calpe, Madrid, 2007, pp. 13-56.

GARCÍA PÉREZ, J. *Entre la frustración y la esperanza. Una historia del movimiento regionalista en Extremadura (1830-1983)*, Consejo Ciudadano de la Biblioteca Municipal Juan Pablo Forner, Mérida, 1991.

GARCÍA PÉREZ, J. y GONZÁLEZ AYALA, M.ª D. *La constitución española y el estatuto de Extremadura*, Carisma Libros, Badajoz, 1995.

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M.Á. “Las raíces de Acción Regional Extremeña. Enrique Sánchez de León, Procurador en Cortes (1971-1977)”, en *Revista de Estudios Extremeños*, t. LXX, núm. 1, pp. 517-568.

GONZÁLEZ AYALA, M.D. *El Estatuto: norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 1988.

HOBSBAWM, E. “Introduction: Inventing Traditions”, in HOBSBAWM, E. & RANGER, T. *The Invention of Tradition*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, pp. 1-14.

Hoy, “Basta de la Extremadura rota y sumisa”, 27-III-1977, p. 17.

Hoy, “El pueblo debe participar en la selección del himno regional”, 31-V-1984, p. 14.

Hoy, “Juan Carlos Rodríguez Ibarra: Extremadura es la última colonia de España”, 20-III-1977, p. 16.

Hoy¸ “Hay un himno de Extremadura”, 09-X-1977, p. 21.

LARRA, M.J. de. “Impresiones de un viaje. Última ojeada sobre Extremadura. Despedida a la patria”, en *Revista Mensajero*, núm. 141, 19 de julio de 1835. Reproducido en LARRA, M.J. de. *Fígaro. Colección de artículos dramáticos, literarios, políticos y de costumbres*, ed. Alejandro Pérez Vidal, Crítica, Barcelona, 2000, pp. 414-419.

LORENZANA DE LA PUENTE, F. *La representación política en el Antiguo Régimen: las Cortes de Castilla, 1655-1834*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013.

MADERAL, N. “Bando del alcalde Narciso Maderal Vaquero para la Jura de Bandera de 1938”. Archivo Histórico Municipal de Cáceres, Anexo II, Caja 114, expediente 6.

MARCILHACY, D. “Las figuras de la «Raza»: de la España Mayor a la Comunidad Iberoamericana, perspectivas (post)imperiales en el imaginario español”, en *Historia y política: ideas, procesos y movimientos sociales*, núm. 35, 2016, pp. 145-174. DOI: https://doi.org/10.18042/hp.35.07

MARCOS ARÉVALO, J. “La identidad extremeña. Reflexiones desde la antropología social”, en *Gazeta de Antropología*, núm. 14, 1998, art. 4. http://hdl.handle.net/10481/7542.

MARTÍN MARCOS, D. “Hablar en la frontera: lenguas estereotipos y contactos en la raya hispano-portuguesa durante la Edad Moderna”, en *Hispania. Revista Española de Historia*, vol. 83, núm. 273, 2023, e004. DOI: https://doi.org/10.3989/hispania.2023.004.

MARTÍN, A. *Adunia. Colección de relatos etimológicos*, Editorial Pie de Página, Madrid, 2021.

MARTÍN, A. *Yo hablo, ellas cantorin*, Editorial Pie de Página, Madrid, 2023.

MAYER, A.J. *La persistencia del Antiguo Régimen. Europa hasta la Gran Guerra*, Altaya, Barcelona, 1997.

MEDINA GARCÍA, E. *Contrabando en la frontera de Portugal: orígenes, estructuras, conflicto y cambio social*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001, tesis doctoral.

MELÓN JIMÉNEZ, M.Á. *Los tentáculos de la Hidra. Contrabando y militarización del orden público en España (1784-1800)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura-Sílex, Cáceres-Madrid, 2009.

N.E. *Nuevo Extremeñismo. Para una nueva Extremadura*, s.n., s.l., s.f.

PALACIOS MARTÍN, B. “Sobre el origen y significado del nombre de Extremadura. Estudio historiográfico de la etimología duriense”, en *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, núm. 4, 1989, pp. 409-423.

PEREIRA IGLESIAS, J.L. y MELÓN JIMÉNEZ, M.Á. *La Real Audiencia de Extremadura: fundación y establecimiento material*, Asamblea de Extremadura, Mérida, 1991.

PÉREZ RUBIO, J.A. *Ideología y el "atraso" de Extremadura (1940-1986). Del agrarismo a la terciarización*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2020.

PINILLA GARCÍA, A. *La Transición en España. España en transición. Historia reciente de nuestra democracia*, Alianza, Madrid, 2021.

PINTADO GARCÍA, A. y BARRENECHEA, E. *La raya de Portugal. La frontera del subdesarrollo*, EDICUSA – Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972.

Radio Televisión Española, "Miles de personas exigen un tren digno para Extremadura en una protesta en Madrid", 18-XI-2017. URL: https://www.rtve.es/noticias/20171118/miles-personas-se-manifiestan-madrid-para-exigir-tren-digno-extremadura/1636425.shtml

RINA SIMÓN, C. "Del baluarte de la Hispanidad a la identidad autonómica. Mutaciones del regionalismo extremeño durante la Transición", en *Historia Actual Online*, vol. 51, núm. 1, 2020, pp. 51-64.

RINA SIMÓN, C. "La invención de la tradición regionalista extremeña", en LEÓN CÁCERES, G. e HINOJOSA DURÁN, J. *Extremadura de 1960 a 1975*, Diputación Provincial de Badajoz, Badajoz, 2012, pp. 287-308.

ROBLEDO HERNÁNDEZ, R. *La tierra es vuestra. La reforma agraria. Un problema no resuelto en España: 1900-1950*, Pasado y Presente, Barcelona, 2022.

RODRÍGUEZ CANCHO, M. *La información y el Estado. La necesidad de interrogar a los gobernados a finales del Antiguo Régimen*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 1992.

RODRÍGUEZ CONTRERAS, M. "Sobre la bandera de Extremadura", en *Encuentros de historia de Extremadura y su didáctica*. Badajoz, Ministerio de Educación y Ciencia y CEP de Badajoz, 1993, pp. 345-346.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Á. "Extremadura: la tierra y los poderes", en RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Á., RODRÍGUEZ CANCHO, M. y FERNÁNDEZ NIEVA, J. (eds.). *Historia de Extremadura. Los tiempos modernos*, Universitas Editorial, Badajoz, 1985, vol. 3, pp. 421-480.

S.A. *CELROM. Informe sobre la lengua extremeña*, s.n., s.l., 2024. URL: https://oscecestremaura.com/wp-content/uploads/2024/06/informe-sobre-la-lengua-extremena-2024.pdf.

SÁNCHEZ DE LEÓN, E. *Apuntes para una teoría regionalista*. García Plata, Madrid, 1988.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. "El periódico *Extremadura* y el regionalismo extremeño en torno a 1900", en *Norba. Revista de Historia*, núms. 8-9, 1987-1988, pp. 125-139.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. "El regionalismo extremeño", en FUSI AUZPURUA (coord.). *España, autonomías, vol. 5*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989, pp. 423-464.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. "Entre la memoria y la prospectiva: reflexiones sobre el ayer, hoy y mañana de Extremadura", en *Revista de Estudios Extremeños*, núm. 55, 1999, pp. 315-338.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. *El ideario regionalista en Extremadura: topología discursiva de José López Prudencio*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2001.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. *El IV Centenario del Descubrimiento de América en Extremadura y la Exposición Regional*, Editora Regional de Extremadura, Mérida, 1991.

SÁNCHEZ MARROYO, F. "Estructura político-institucional de Extremadura (1808-1874)", en *Revista de Estudios Extremeños*, t. LXIX, núm. I, 2013, pp. 141-206.

SÁNCHEZ MARROYO, F. "Notas sobre el regionalismo extremeño durante la II República", en *Norba: revista de arte, geografía e historia*, núm. 4, 1984, pp. 447-458.

VALADÉS SIERRA, J. “La indumentaria tradicional en la construcción de la identidad extremeña”, en *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. LXVIII, núm. 2, 2013, pp. 331-358. DOI: https://doi.org/10.3989/rdtp.2013.02.014.

VALADÉS SIERRA, J.M. “El ritual y la construcción de la etnicidad en una comunidad de emigrados extremeños”, en *Alcántara: revista del Seminario de Estudios Cacereños*, núm. 5, 1995, pp. 39-61.

VICENTE SÁNCHEZ, D. *La Edad Media franquista. El pasado medieval hispánica en la memoria histórica franquista y la legitimación del nuevo régimen*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2023.

WEBER, E. *Peasants into Frenchmen. The Modernization of Rural France, 1870-1914*, Standford University Press, Standford, 1976.

Elementos identitarios de la autonomía balear

Maria Ballester Cardell

Profesora titular de Derecho Constitucional
Universitat de les Illes Balears

Sumario

I. Introducción

II. Las Illes Balears com sujeto de la autonomía política

II.1. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el Estatuto de autonomía aprobado por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero

II.2. Las Islas Baleares y su singularidad en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero

II.3. La nacionalidad histórica de las Islas Baleares tras la aprobación de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de autonomía de las Illes Balears

III. El carácter identitario de la lengua oficial propia de las Illes Balears

III.1. Los inicios y el primer desarrollo de la regulación estatutaria

III.2. El régimen lingüístico contenido en el Estatuto de autonomía de 2007

III.3. Las fluctuaciones del marco normativo de la lengua catalana a partir de la VIII Legislatura

III.3.1. El replanteamiento de la ordenación lingüística en diversos campos

III.3.2. La restitución del marco jurídico de la lengua catalana durante las IX y X Legislaturas

III.3.3. Un nuevo giro en las políticas lingüísticas en la primera mitad de la XI Legislatura (2023-?)

IV. La posición constitucional y estatutaria de los consejos insulares como principal manifestación del hecho insular (y diferencial) en el plano institucional

IV.1. La estructura básica del sistema autonómico de las Illes Balears, entre los principios de uniformidad y singularidad

IV.2. Hitos principales en el desarrollo estatutario y legal de los consejos insulares

IV.3. Hacia un nuevo enfoque en las relaciones entre los poderes autonómicos e insular

V. A modo de conclusiones

I. Introducción

Para entender la realidad jurídico-política de las Illes Balears y su evolución en los últimos cuarenta años el enfoque más interesante es el que se centra en los aspectos diferenciales de la autonomía balear. El carácter pluriinsular del territorio, que tiene su reflejo en el principio de insularidad y sus concretas derivadas, el peculiar sistema de relaciones entre los poderes de la Comunidad Autónoma, y la existencia de una lengua propia oficial y del derecho civil foral especial son algunos de los ámbitos distintivos de las Illes Balears.

Estos elementos reflejan unas especificidades, tanto en el trato que les confiere el Estatuto de autonomía como en la actividad legislativa del Parlamento, que nos muestran cómo ha sido la evolución y la transformación de la autonomía política en diferentes niveles, tales como la estructura y organización institucional; el desarrollo y la protección del hecho insular; o el complejo (y no siempre progresivo) proceso de normalización en el uso social e institucional de la lengua catalana.

El presente trabajo no se propone abordar los diferentes acontecimientos que han marcado el desarrollo de los principios y parámetros distintivos del Estatuto de autonomía durante los últimos cuarenta años. De forma mucho más modesta, con este estudio se pretende realizar una aproximación a los elementos identitarios de las Illes Balears que mayor debate han suscitado entre la doctrina (y, también, en plano jurisprudencial), tales como la posición constitucional y estatuaria de los consejos insulares, como órganos de gobierno y administración de cada isla, y las consecuencias de la oficialidad de la lengua catalana, tales como el nivel de cumplimento del mandato normalizador que el Estatuto impone a todos los poderes públicos. Con el fin de contextualizar la realidad de estas construcciones jurídicas que identifican la

sociedad del archipiélago resulta conveniente realizar, con carácter previo, una breve alusión a los cambios que se han producido en el Estatuto de autonomía en la búsqueda de una identificación colectiva de las Illes Balears como nacionalidad o región.

II. Las Illes Balears com sujeto de la autonomía política

Desde la etapa preautonómica (con la constitución, en el año 1978, del Consejo General Interinsular y de los consejos insulares) en las Islas Baleares se ha manifestado, claramente, la voluntad de alcanzar la autonomía política con el fin de conseguir mayor capacidad democrática para la gestión de los intereses generales de la Comunidad Autónoma. Durante los trabajos parlamentarios para aprobar el Estatuto de autonomía, recogidos por Colom Pastor[1], se constataron las dificultades del proceso estatutario, pero también se hizo patente la determinación para superarlas. En su intervención ante el Congreso de los Diputados durante el debate estatutario, Mir Mayol aseguró que el acceso a la autonomía significa una profundización democrática y explicó que, en los últimos años de la dictadura, la lucha por la democracia iba vinculada a la autonomía como valor ideológico y que la esencia del autogobierno radica en la aprobación de un estatuto de autonomía digno. El diputado socialista manifestó que la autonomía significa un proceso de devolución de poderes a las nacionalidades y regiones y exige un ejercicio de responsabilidad, individual y colectiva, que debe culminar con la ampliación de los derechos democráticos y la sustitución de la dependencia política por la solidaridad entre todos los pueblos[2].

La aprobación del Estatuto de autonomía es la esencia y la concreción del autogobierno. Se trata de una «norma institucional básica» integrada en el ordenamiento jurídico estatal, que encuentra su fundamento y su garantía en la propia Constitución, particularmente en el artículo 2. Este precepto parte de la premisa de la «indisoluble unidad de la Nación española […], y

1 COLOM PASTOR, B. *Les claus polítiques del procés autonòmic balear,* Institut d'Estudis Autonòmics, Palma, 2003, págs. 16-42.

2 MIR MAYOL, G. "Debate y votación del dictamen de la Comisión Constitucional sobre el Proyecto del Estatuto de autonomía de las Illes Balears", *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (núm. 9, de 26 de enero de 1983), p. 297-298 [https://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL_009.PDF].

reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y de las regiones que la integran […]». La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones pone de relieve las diferentes posiciones sobre la significación de las dos acepciones y sobre su trascendencia desde un punto de vista jurídico. A falta de un consenso unánime en relación con esta última cuestión, parece claro que, desde un punto de vista político, las comunidades que se autodeterminan como nacionalidad disponen de un índice más elevado de conciencia colectiva, dentro de una comunidad política mayor[3].

Este enfoque planea en la previsión contenida en el artículo 1 del Estatuto de las Islas Baleares. Ahora bien, la voluntad de autogobierno, sobre todo en cuanto a las características identitarias, se ha manifestado de manera distinta durante el proceso de evolución y desarrollo estatutario: el pueblo de las Islas Baleares; las Islas Baleares, y la nacionalidad histórica que forman las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera. La inestabilidad del texto estatutario en este punto responde, básicamente, a dos factores, tal como manifiesta Pons Irazazábal: el primero, la búsqueda de una identificación colectiva que se pudiera subsumir en alguna de las realidades mencionadas en el artículo 2 CE (que se refiere, como se ha dicho, a las nacionalidades o regiones) y que, al mismo tiempo, permitiera manifestar una mayor o menor capacidad de autogobierno; el segundo, la aspiración de igualdad, que ha impulsado un espíritu de emulación a otros estatutos con el fin de evitar que los textos legales pudieran establecer diferencias (y sobre todo privilegios) entre comunidades autónomas[4].

II.1. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el Estatuto de autonomía aprobado por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero

Durante el proceso estatutario, a la hora de determinar el sujeto del proceso constituyente, no se debate entre la distinción entre nacionalidad o re-

3 CASTELLÀ ANDREU, J.M. "Nacionalidades y regiones", *Enciclopedia de las ciencias morales y políticas para el siglo XXI. Ciencias Políticas y Jurídicas,* PENDÁS, B. (editor), Real Academia de Ciencias Morales y Políticas-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, págs. 938-941.

4 PONS IRAZAZÁBAL, F. "Article 1. Illes Balears", *Comentaris a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears,* BLASCO ESTEVE, A. (director), Thomsom-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, págs. 53-54.

gión. La controversia giran en torno a la existencia de un solo pueblo de las Islas Baleares o de tantos pueblos como islas. Según la redacción originaria del artículo 1 del Estatuto «El pueblo de las islas Baleares, como expresión de su identidad histórica y dentro de la unidad de la nación española, se constituye en comunidad autónoma, para acceder al autogobierno, de acuerdo con los principios y en el marco de la Constitución y del presente Estatuto, que es su norma institucional básica». Y añade que «Su denominación es "Comunidad Autónoma de las Islas Baleares"». Tal y como expone Quintana Petrus[5], esta opción estatutaria, que era coherente con la referencia que el preámbulo hacía al «nuestro pueblo», no concuerda con la terminología utilizada por el artículo 9, relativo a los principios que deben guiar la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, que hace referencia a «las características comunes de nacionalidad de los pueblos de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera». Así, mientras el artículo 1 habla del «pueblo de las islas Baleares» y de la «identidad histórica», el artículo 9 alude a pueblos con características comunes de nacionalidad. Para superar esta contradicción hay que entender que el citado artículo 9 no se refiere directamente al sujeto constituyente de la Comunidad Autónoma, sino que expresa que este sujeto tiene las características de una nacionalidad compleja, integrada por cuatro pueblos.

En definitiva, en la redacción originaria del artículo 1 del Estatuto de autonomía no se especifica que las Islas Baleares fueran una nacionalidad, pero en el artículo 9 se reconoce que éstas tienen unas características comunes identitarias que deben consolidarse y desarrollarse.

II.2. Las Islas Baleares y su singularidad en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero

En la reforma de 1999, consensuada entre el Partido Popular y el PSOE, no se incorpora tampoco la referencia a la nacionalidad de las Islas Baleares, aunque este punto fue debatido durante el proceso parlamentario, tanto en la cámara autonómica como en las Cortes Generales. En la tramitación en el Parlamento balear se presentó una enmienda, que finalmente no prosperó, por la que se establecía expresamente aquella

5 QUINTANA PETRUS, J.M. *La Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Institucions, competències i règim jurídic,* Bosch, Barcelona, 1995, págs.65-66.

referencia al artículo 1: «Las Islas Baleares, en expresión de su identidad como nacionalidad, en el ejercicio del derecho a la autonomía […]». Durante los debates en las Cortes Generales también se presentaron algunas enmiendas para calificar las Islas Baleares de nacionalidad o de nacionalidad histórica[6].

Finalmente, el texto del artículo 1 quedó redactado con el tenor literal siguiente: «1. Las Islas Baleares, como expresión de su identidad histórica y de su singularidad, en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a las nacionalidades y regiones, se constituye en comunidad autónoma […]». Desaparece, pues, la referencia a la «unidad de la nación española» y se incorpora la mención genérica a la nacionalidad, aunque con esta acepción no se identifica a las Islas Baleares. En definitiva, tras la reforma de 1999 las Islas Baleares son consideradas una región con características de nacionalidad que las instituciones de autogobierno deben consolidar y desarrollar[7]. También se modifica la denominación oficial de la Comunidad Autónoma, que pasa a ser «Illes Balears», de manera que se opta por el modelo de designar la autonomía con el nombre del territorio. Este cambio de denominación tiene repercusión en otras instituciones reguladas en el Estatuto (el presidente de la Comunidad Autónoma pasa a ser el presidente de las Illes Balears y el Gobierno de la Comunidad Autónoma será a partir de ese momento el Gobierno de las Illes Balears).

II.3. La nacionalidad histórica de las Islas Baleares tras la aprobación de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de autonomía de las Illes Balears

Uno de los puntos principales del debate sobre la revisión estatutaria que se inició en Baleares en el año 2004 se centró en el refuerzo de los elementos identitarios y, específicamente, en la modificación del artículo 1 del

6 Sobre los motivos que imposibilitaron el reconocimiento de la condición de nacionalidad, véase OLIVER ARAUJO, J. «Comentarios a la Ley Orgánica 3/1999, de reforma del "Estatut d'autonomia de les Illes Balears"», *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo,* LÓPEZ GUERRA, L. (coordinador), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, págs. 529-530.

7 COLOM PASTOR. B. *Las claus polítiques…, op. cit.,* págs. 106-110.

Estatuto. La Comisión Asesora para la Reforma del Estatuto de Autonomía propuso formalmente una nueva redacción del precepto, en el sentido de que el sujeto que ejerce el autogobierno debía ser «la nacionalidad histórica que forman las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera». Esta redacción fue asumida en sede parlamentaria, en la Propuesta de la reforma del Estatuto aprobada por el Pleno del Parlamento el 13 de junio de 2006[8], y finalmente fue confirmada en el trámite en las Cortes Generales[9], que aprobaron el texto definitivo de reforma a través de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. En concreto, el artículo 1.1 queda redactado del siguiente modo: «La nacionalidad histórica que forman las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, como expresión de su voluntad colectiva y en ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a las nacionalidades y las regiones, se constituye en comunidad autónoma en el marco de la Constitución y de este Estatuto».

Con esta referencia a «la nacionalidad histórica» del sujeto del derecho al autogobierno, las Islas Baleares se incorporan al grupo de autonomías autoproclamadas nacionalidades en sus estatutos. En palabras de Pons Irazazábal, la trascendencia de esta propuesta debe situarse en un contexto histórico y sistemático. En primer lugar, el derecho a constituirse en comunidad autónoma ya está ejercido, definitivamente, con todas las consecuencias jurídicas, de manera que esta modificación no cambia la naturaleza ni el alcance del mismo. En segundo lugar, la denominación que ahora se adopta, para definir al sujeto constituyente de la Comunidad Autónoma, tiene fundamento constitucional y se sitúa en la línea seguida por otras comunidades autónomas, que también son definidas por sus estatutos como «nacionalidad histórica»[10]. Finalmente, la modificación del artículo 1 permite

8 Diari de Sessions del Ple del Parlament de les Illes Balears, núm. 96 (fascículo 2), de 13 de junio.

9 En el debate en el Pleno del Congreso de toma en consideración de la iniciativa de reforma, los diputados autonómicos insistieron en la asunción, sin ningún tipo de polémica de las Illes Balears como nacionalidad histórica y en la referencia a los elementos objetivos que afianzan esta definición (una lengua propia, como seña de identidad, el hecho insular o el derecho civil propio). Por parte del Gobierno se reconoce en la iniciativa de reforma la voluntad de acentuar los elementos identitarios, vinculados al hecho diferencial de la insularidad y a al reconocimiento de las Illes Balears como una nacionalidad histórica; se asume, además, que este enfoque deberá tener "consecuencias directas en la organización territorial e institucional y de forma más amplia en el alcance y en el contenido de sus competencias." (DS Congreso de los Diputados, núm. 197, de 12 de septiembre de 2006).

10 PONS IRAZAZÁBAL, F. "Article 1…", *op. cit.,* págs. 59-60.

una mayor coherencia sistemática con el artículo 12 EAIB que, dedicado a los principios rectores de la actividad pública, se refiere a las «características de nacionalidad común» de las Islas Baleares.

En cualquier caso, aunque se han puesto de relieve diferentes posiciones sobre la trascendencia de este cambio terminológico, la doctrina más autorizada[11] entiende que la nueva redacción del precepto tiene una vertiente simbólica y no jurídica, ya que, a estas alturas, la condición de nacionalidad histórica ha perdido los efectos iniciales de reconocimiento de una diferencia y de una superioridad preexistentes, que debía concretarse en unas particularidades en la autorganización y en la atribución de más y más importantes competencias. En resumen, se puede concluir que la referencia a la nacionalidad histórica de las Islas Baleares no tiene efectos jurídicos directos, pero debe valorarse, desde una perspectiva política y emocional no despreciable: la voluntad de subrayar la propia identidad ante los demás pueblos del Estado español y el deseo de profundizar hasta el máximo constitucionalmente posible en la capacidad de autogobierno.

III. El carácter identitario de la lengua oficial propia de las Illes Balears

La trascendencia política del hecho lingüístico y su carácter evolutivo se ha hecho patente en las Islas Baleares de forma muy marcada[12]. Las competencias lingüísticas de la comunidad autónoma abarcan una materia especialmente sensible, en gran medida condicionada por la coyuntura política, estatal y autonómica. Desde principios del siglo XXI se han vivido etapas de alternancia en el establecimiento de políticas de normalización lingüística en función de las mayorías parlamentarias, con momentos de avances y retrocesos en el cumplimiento del mandato estatutario de fomentar e impulsar el uso de la oficial en Illes Balears.

---

11 OLIVER ARAUJO, J. y CALAFELL FERRÁ, V. “Islas Baleares. Comunidad Autónoma de las Illes Balears”, *La Constitución de 1978 y las comunidades autónomas,* ESPÍN TEMPLADO, E. (Coordinador), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, págs. 370-372.

12 COLOM PASTOR, B. *Llengua, dret i autonomía,* Lleonard Muntaner, Palma, 2011.

III.1. Los inicios y el primer desarrollo de la regulación estatutaria

Aprobada la Constitución, el Estatuto de autonomía de 1983 declara el carácter oficial de la lengua catalana, propia de las Illes Balears, junto con el castellano, y la no discriminación por razón del idioma (artículo 3); establece la habilitación para la protección y el fomento de la cultura propia, legado histórico de las Islas Baleares (artículo 13); y también prevé, en relación con las competencias para la enseñanza de la lengua catalana, el mandato a los poderes públicos de normalizar el uso de la lengua propia y el reconocimiento de la unidad del idioma, compatible con la existencia de las modalidades insulares (artículo 14).

En los primeros años de autogobierno, la evolución de la normativa lingüística permite el desarrollo y la mejora del régimen estatutario. A nivel legislativo, destaca la aprobación de la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística en las Islas Baleares (LNL), levemente afectada por la STC 123/1988, de 23 de junio. En cualquier caso, con la LNL se dota a los poderes públicos de una herramienta básica para conseguir el uso habitual y generalizado de la lengua propia en los diferentes ámbitos (administrativo, de la enseñanza, de los medios de comunicación, por poner sólo algunos ejemplos) y para crear conciencia social sobre la importancia del conocimiento y el uso del catalán[13].

Las disposiciones reglamentarias de carácter lingüístico de esta primera etapa resultan difíciles de sistematizar, por su número y los diferentes ámbitos que tocan. Sin embargo, cabe destacar, el Decreto 100/1990, de 29 de noviembre, que es la primera disposición reglamentaria, en desarrollo de la LNL, que regula el uso de las lenguas oficiales en la Administración de la Comunidad Autónoma. En el ámbito de la enseñanza, resulta fundamental la aprobación del Decreto 92/1997, de 4 de julio (conocido como *Decreto de mínimos*); esta disposición desarrolla las prescripciones de la LNL y establece las coordenadas sobre el uso y la enseñanza de la lengua catalana, propia de las Islas Baleares, en los centros docentes no universitarios: el uso progresivo del catalán como lengua vehicular en el ámbito de la enseñanza, la obligatoriedad de la enseñanza de la lengua catalana, el tratamiento de horario similar, la consideración de las modalidades insulares, y la

13 COLOM PASTOR, B. “Los principios de la ley de Normalización Lingüística en las Islas Baleares”, *Revista Jurídica de Catalunya,* núm. 1, 1987.

promoción del catalán en el ámbito de la enseñanza, entre otros. El Decreto dispone que, como mínimo, la mitad de las asignaturas deben impartirse en catalán y favorece la flexibilidad en la adopción de los proyectos lingüísticos de los centros y su posible modificación con el consenso de la comunidad educativa[14].

Entre tanto, la actualización del Estatuto de autonomía permite consolidar el régimen lingüístico del catalán. Aunque formalmente la Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, no afecta al artículo dedicado a las lenguas oficiales, en esta etapa se perciben avances en materia de enseñanza (mediante la asunción de competencias, que se hacen efectivas en el año 1997) y en el ámbito de los medios de comunicación. Con la reforma impulsada mediante la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de febrero, se introduce un nuevo apartado en el artículo 3, donde se recoge el mandato de los poderes públicos de actuar con el fin de asegurar los derechos lingüísticos de los ciudadanos y conseguir la plena equiparación de las dos lenguas oficiales. Además, los artículos 54.2 y 56.2 establecen que, en la resolución de concursos y plazas de magistrados, jueces, notarios, registradores de la propiedad y mercantiles y los corredores de comercio, será un mérito preferente el conocimiento de la lengua catalana.

III.2. El régimen lingüístico contenido en el Estatuto de autonomía de 2007

La Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de autonomía presenta algunas mejoras significativas en relación al hecho lingüístico[15]. Aparece la referencia a la lengua catalana en el Preámbulo,

14 Sobre los elementos fundamentales de la incipiente normativa en materia educativa, véase COLOM PASTOR, B. "El model lingüístic educatiu a les Illes Balears en l'ensenyament no universitari", *Revista de Llengua i Dret,* núm. 29, 1998, págs. 81-94.

15 COLOM PASTOR, B. "Article 4. Llengua pròpia", *Comentaris a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears,* BLASCO ESTEVE, A. (director), Thomsom-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, págs. 72-82; SEGURA GINARD, L.J. "El règim lingüístic", *Manual de Dret Públic de les Illes Balears,* Institut d'Estudis Autonòmics, Palma, 2012, págs. 56-57; y LLABRÉS FUSTER, A. "Algunes observacions sobre el marc legal de la llengua catalana a les Illes Balears i els drets lingüístics que se'n deriven", *La dinamització lingüística: bases, eines i estratègies,* CASTELL ORELL, X. y VANRELL BOSCH, M. M. (coordinadoras), Palma, 2022, págs. 87-109.

como «elemento vertebrador» de la identidad de la sociedad de las Islas Baleares; el artículo 5 contiene un mandato al Gobierno autonómico para que promueva la comunicación, el intercambio cultural y la cooperación con las comunidades y los territorios que tienen vínculos lingüísticos y culturales con las Islas Baleares; se incluye, en el artículo 14.3, el derecho a dirigirse a la Administración autonómica en cualquiera de las dos lenguas oficiales y a recibir respuesta con la misma lengua; aparece una referencia singularizada a los títulos competenciales referidos a la protección de la cultura propia (artículo 34) y a la enseñanza de la lengua catalana (artículo 35); se encarga el fomento del pluralismo lingüístico en el ámbito de la comunicación al Consejo Audiovisual (artículo 77) y a los medios públicos que velen por los principios que inspiran el modelo lingüístico del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares (artículo 90.2); es establece la exigencia de considerar el conocimiento del catalán como mérito preferente para proveer los puestos de magistrado y juez (artículo 97.2) y de las plazas de notarios, registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles (artículo 99.2); se prevé la suscripción de protocolos de carácter cultural con comunidades autónomas que comparten la misma lengua (artículo 119); se incluye la solicitud al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales de los convenios de cooperación y de colaboración que se consideren oportunos para salvaguardar el patrimonio lingüístico común, así como la potestad autonómica para efectuar la comunicación cultural entre las comunidades de habla catalana (disposición adicional segunda); y la facilitación, por parte de la Comunidad Autónoma, de los medios necesarios para que todos los funcionarios y el personal laboral destinados en las Islas puedan adquirir el conocimiento de la lengua y de la cultura de las Islas Baleares (apartado segundo de la disposición transitoria segunda).

Casi en paralelo a la reforma estatutaria, se aprueba la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de función pública de la Comunidad Autónoma, que se refiere al nivel de conocimiento exigido de lengua catalana en las relaciones de los puestos de trabajo de los empleados públicos (artículo 30.*d*) entre los requisitos de acceso a la función pública que deben acreditarse (art. 50.1.*f*). En desarrollo de estas disposiciones, se aprueban el Decreto 114/2008, de 17 de octubre, por el que se regula la exigencia del conocimiento de la lengua catalana en los procedimientos selectivos de acceso a la función pública y para ocupar puestos de trabajo en el ámbito de la administración de la comunidad autónoma; y el Decreto 24/2009, de 27 de marzo, que regula la exigencia generalizada de los conocimientos de len-

gua catalana para el personal estatutario del Servicio de Salud de las Islas Baleares[16].

En paralelo, e invocando la doctrina contenida en la Sentencia 31/2010 sobre el equilibrio de las lenguas oficiales, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares anula los preceptos del Decreto 67/2008, de 6 de junio, que prevén el uso del catalán como lengua preferente en actos culturales y sociales y en las relaciones de los centros con administraciones y entidades privadas. En concreto, la Sentencia 886/2011, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, considera que en estos preceptos se rompe la situación de equilibrio en la que deben existir las dos lenguas. En relación con el derecho de opción lingüística, la resolución interpreta que el artículo 6.1 del Decreto impugnado —que se ocupa del catalán como lengua vehicular de la enseñanza y como lengua de aprendizaje en la etapa de educación infantil y primaria— excluye el castellano como lengua de aprendizaje en la primera enseñanza y, por este motivo, es declarado ilegal.

III.3. Las fluctuaciones del marco normativo de la lengua catalana a partir de la VIII Legislatura

III.3.1. El replanteamiento de la ordenación lingüística en diversos campos

El enfoque de la STC 31/2010 es utilizado también en las Islas Baleares para poner en cuestión la necesidad de continuar con las medidas de normalización del catalán. A lo largo de la VIII Legislatura (2011-2015), el Parlamento y el Gobierno de las Islas Baleares proceden a la revisión normativa del tratamiento de las lenguas oficiales en la comunidad autónoma. Se impulsa por parte de la amplia mayoría política de Grupo Parlamentario Popular una serie de medidas que merman la presencia de la lengua cata-

16 Esta concreta regulación es especialmente relevante porque es la primera normación específica para los trabajadores del sistema sanitario y con la que se trata de conciliar los derechos lingüísticos de los usuarios del servicio con la eficacia de la gestión pública, sin que queden afectadas las prestaciones asistenciales. Véase, BALLESTER CARDELL, M. "La capacitació lingüística del personal estatutari del Servei de Salut de les Illes Balears. Entre els drets del usuaris i els deures lingüístics dels empleats al servei de l'Administració Pública", *Revista de Llengua i Dret,* núm. 79, 2018, págs. 61-63.

lana en las instituciones y debilitan la condición de la lengua propia oficial, principalmente en las relaciones con la Administración pública y en el ámbito de la enseñanza.

La Ley 9/2012, de 19 de julio, modifica, al mismo tiempo, la Ley de la Función Pública (Ley 3/2007, de 27 de marzo), determinadas disposiciones de la Ley de Normalización Lingüística y algunas normas de régimen jurídico de la Administración autonómica (Ley 3/2003, de 26 de marzo). Con estas reformas se refuerza la posición del castellano en el ámbito público y se reduce el protagonismo de las medidas de normalización lingüística[17]. La STC 165/2013, de 23 de septiembre, dio por buena la nueva regulación. También asume que la reforma pretendía equilibrar el papel del castellano en el ámbito oficial y administrativo, frente a la protección reforzada que la LNL ha otorgado al catalán, y deja entrever una cierta preocupación por la necesidad de proteger el castellano en las Islas Baleares[18].

En cuanto al modelo lingüístico educativo, el Decreto 15/2013, de 19 de abril, por el que se regula el tratamiento integrado de las lenguas en los centros públicos, tuvo por finalidad implantar la enseñanza trilingüe en las aulas. En concreto, la norma pretendía que las distintas materias, tanto las lingüísticas como las no que no lo eran, fueran impartidas en las dos lenguas oficiales y, al menos, en una ley extranjera. La implantación del trilingüismo fue objeto de una valoración crítica, en la medida que partía de una concepción descontextualizada del equilibrio lingüístico y que no respetaba los principios y reglas del modelo de conjunción lingüística[19]. Las Sentencias 443, 444 y 446/2014, de 22 de sep-

17 Los retrocesos del catalán a nivel institucional se visualizan en otros ámbitos, como por ejemplo, la desactivación del Consejo Social de Lengua Catalana o la desvinculación del Gobierno balear del Instituto Ramon Llull; el cierre de la Radiotelevisión de Mallorca —medio audiovisual íntegramente en catalán—; o la nueva redacción del artículo 14 de la LNL, en el sentido de disponer que los topónimos de las Islas Baleares pueden tener la forma oficial catalana o la castellana y la catalana conjuntamente. Véase BALLESTER CARDELL, M. "Una nova empenta per a l'ús social de la llengua catalana a les Illes Balears. L'avanç inestable, no sempre lineal, de la normalització lingüística", *Revista de Llengua i Dret,* núm. 66, 2016, págs. 91-92.

18 Para un análisis más completo de esta sentencia, véase RIDAO MARTÍN, J. "El canvi de paradigma en la jurisprudència constitucional sobre la competència lingüística dels empleats públics", *Revista de Llengua i Dret,* núm. 61, 2014, págs. 71-86; y también, BALLESTER CARDELL, "La desestimació del recurs d'inconstitucionalitat contra la reforma de la Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de les Illes Balears", *Revista Catalana de dret públic* [blog].

19 SEGURA GINARD, L. J. y SBERT i GARAU, M. "L'ordenació normativa del model educatiu trilingüe a les Illes Balears", *Anuari de l'Educació de les Illes Balears,* 2014, pàg. 472.

tiembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia declararon la nulidad del Decreto 15/2013 por falta del informe preceptivo de la Universidad de las Islas Baleares y por no haber justificado de forma adecuada y ponderada la regulación que se pretendía implementar.

III.3.2. La restitución del marco jurídico de la lengua catalana durante las IX y X Legislaturas

El gobierno de coalición, conformado durante la IX Legislatura (2015-2019) por partidos de izquierda y nacionalistas, asume el compromiso de impulsar la normalización de la lengua propia en todos los ámbitos y retornar a un consenso favorable al catalán. Así, se aprueba la Ley 1/2016, de 3 de febrero, de modificación de la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística de las Islas Baleares, y se devuelve al texto acordado entre todos los partidos con representación parlamentaria en el año 1986. A través de la Ley 4/2016, de 6 de abril, de medidas de capacitación lingüística para la recuperación del uso del catalán en el ámbito de la función pública, se restaura la exigencia general del requisito del catalán para el acceso y la promoción en la función pública[20]. En cuanto a los usos del catalán en las administraciones públicas destaca la aprobación del Decreto 49/2018, de 21 de diciembre, sobre el uso de las lenguas oficiales en la Administración de la Comunidad Autónoma[21].

Durante la X Legislatura (2019-2023) se mantiene la alianza del bloque de los partidos de izquierda y nacionalistas, cuyo logro más destacable es la articulación del régimen lingüístico en la enseñanza mediante la Ley 1/2022,

20 En desarrollo de esta norma se dictaron sendos decretos de capacitación lingüística en el ámbito de la comunidad autónoma (Decreto 11/2017, de 24 de marzo) y del personal estatutario del Servicio de Salud (Decreto 8/2018, de 23 de marzo). Este último fue anulado por las Sentencias 14 y 15/2020, de 16 de enero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (confirmadas por el Tribunal Supremo), por contravenir las previsiones del legislador y restringir los derechos legalmente reconocidos a los destinatarios de la norma.

21 Se trata de un reglamento, inspirado en buena parte de los planteamientos y las determinaciones del Decreto 100/1990, que desarrolla las prescripciones de la LNL, perfilando un marco general de uso de las lenguas oficiales por parte de las administraciones baleares y de los ciudadanos que se relacionan. Véase SEGURA GINARD, L.J. “Al voltant de quaranta anys d’oficialitat i d’usos institucionals de les llengües pròpies de les comunitats autònomes”, *Revista de llengua i Dret,* núm. 72, 2019.

de 8 de marzo, de educación de las Islas Baleares. Se trata de una norma largamente esperada —aprobada veinticinco años después del traspaso de competencias—, que establece las coordenadas básicas de la organización de la enseñanza y el uso de las lenguas oficiales. El legislador incorpora los principios incluidos en la LNL y en el *Decreto de mínimos*. Sin excluir el castellano como lengua de enseñanza y aprendizaje, se establece una presencia mínima de la lengua catalana en la mitad del horario escolar, aunque esta proporción podrá variar según el alcance de los objetivos de normalización lingüística y el cumplimiento de la competencia comunicativa plena y equivalente en las dos lenguas oficiales al acabar la etapa de enseñanza obligatoria. Se menciona el carácter vertebrador de la lengua catalana en la construcción de un sistema plurilingüe y facilita que la lengua catalana sea normalmente usada en el modelo educativo balear. Se establece, además, la garantía de no discriminación y de no separación en grupos por motivos lingüísticos, el derecho de los alumnos a recibir la primera enseñanza en su lengua y la especial atención a la lengua catalana en el acogimiento lingüístico para alumnos de incorporación tardía al sistema educativo[22]. Aunque durante el proceso legislativo se tejieron importantes acuerdos en torno al modelo lingüístico, finalmente el consenso no fue posible. Las discrepancias en relación con los preceptos lingüísticos de la Ley son los que sustentan el recurso de inconstitucionalidad formulado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario VOX en el Congreso[23].

Coincidiendo con la tramitación y aprobación de la Ley balear de educación, se plantea el debate sobre la determinación judicial del porcentaje de clases en castellano. Sin embargo, de momento, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares ha desestimado la pretensión de algunas pocas familias para que el castellano se use un veinticinco por ciento en un centro de educación secundaria. En un primer momento, el Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes

22 Para un análisis más amplio de la ley, véase LLABRÉS FUSTER, A. (2022). "El model lingüisticoeducatiu de les Illes Balears a la cruïlla", *RLD Blog,* 2022*;* BALLESTER CARDELL, M. y SEGURA GINARD, L. J. "El règim jurídic de la llengua catalana a les Illes Balears en el quaranta aniversari de l'Estatut d'autonomia", *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 23, 2022, pàg. 154-157; BALLESTER CARDELL, M. Crònica Legislativa de les Illes Balears. Primer semestre 2022. "El model lingüístic escolar a la Llei d'Educació de les Illes Balears", *Revista Llengua i Dret,* núm. 78, 2022, pàg. 262-266.

23 Recurso admitido a trámite mediante providencia del Ple del Tribunal Constitucional de 13 de julio de 2022 (BOE núm. 174, de 21 de julio de 2022).

Balears, de 14 de noviembre de 2022, inadmite la medida cautelar solicitada invocando la singularidad del régimen lingüístico en la enseñanza, propio de las Islas Baleares. Posteriormente, la Sentencia 247/2024, de 15 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears (Sala Contencioso Administrativa) desestima la solicitud de imponer el 25% de carga lectiva en castellano. En la resolución reitera que no es asumible invocar, en defensa del derecho pretendido, la aplicación de la doctrina jurisprudencial derivada de un modelo no idéntico del que rige en Baleares. Sobre el fondo de la cuestión, la Sala asume que la existencia de centros educativos que tienen como lengua vehicular el catalán no rompe con los principios básicos de la enseñanza de lenguas, siempre que coincidan con otros centros (en el mismo municipio de los alumnos o próximo a su domicilio) que tengan como lenguas vehiculares el castellano y el catalán[24]. En cualquier caso, la solución dada por el Tribunal Superior de Justicia no pone en duda la constitucionalidad del modelo de conjunción lingüística establecido en la Ley de Educación de las Islas Baleares y considera que el sistema prevé mecanismos adecuados para no perjudicar al alumnado que tiene como primera lengua el castellano.

III.3.3. Un nuevo giro en las políticas lingüísticas en la primera mitad de la XI Legislatura (2023-?)

Los buenos resultados de las formaciones conservadoras y el retroceso de los partidos de izquierdas en las elecciones autonómicas de 2023 permiten formar una mayoría de gobierno que apunta a una nueva orientación de la política lingüística. En un momento especialmente delicado, ante grandes retos (a causa del crecimiento demográfico o los efectos del modelo turístico), los acuerdos entre el Partido Popular y VOX incluyen medidas que no se alinean con algunos de los elementos fundamentales del proceso de normalización lingüística. Todo ello, coincidiendo con el llamamiento a los

24 Para un análisis más amplio de la resolución, véase SOCÍAS FUSTER, F. “El dret dels alumnes al fet que s’imparteixi el 25% de les assignatures troncals en castellà”, *Revista Jurídica de les Illes Balears,* núm. 26, 2024, pàg. 205-206; y BALLESTER CARDELL, M. “El Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears desestima la sol·licitud d’imposar un 25% de càrrega lectiva en castellà, *Revista de Llengua i Dret* [blog].

poderes públicos tanto del Consejo Social de la Lengua Catalana[25] como del Consejo de Europa sobre los puntos débiles que siguen afectando a la situación de la lengua catalana en las Islas Baleares.

En el Pacto de Gobernabilidad se formula el compromiso de hacer efectivo el derecho de los progenitores a la libre elección de la lengua de escolarización en todas las etapas educativas. Desde el Ejecutivo se asegura que ni se modificará la normativa educativa, ni quedará afectada la autonomía pedagógica y que el proyecto se articulará de forma absolutamente libre por parte de los centros[26]. A pesar de las dudas de la comunidad educativa y de importantes sectores de la sociedad civil, la aprobación del Plan Piloto Voluntario de Libre Elección de Lengua[27] está pensado para que se aplique de forma progresiva a partir del curso 2024-2025. Los centros que voluntariamente se adhieran al Plan dispondrán de mayores recursos económicos. Estos centros realizan una oferta para seguir las enseñanzas en líneas separadas y las familias optan o no por dicha oferta. Lo que permite el Plan es que se puedan impartir las áreas o materias de mayor intensidad en castellano.

La débil acogida del Plan[28] pone de manifiesto que su activación durante el curso 2024-2025 no responde a una demanda de las familias. La falta de un diagnóstico previo que pueda justificar la adopción de la medida desde

25 En la sesión plenaria del Consejo Social de Lengua Catalana (órgano de asesoramiento y de consulta y de participación activa en la planificación de las acciones del Gobierno) que tuvo lugar el 1 de julio de 2024 se aprobó una declaració institucional en la que se pide a los poderes públicos que cumplan con el mandato estatutario de normalizar la lengua catalana y adopten las medidas necesarias para alcanzar este objetivo y que desistan de implementar medidas regresivas para la lengua catalana.

26 Comparecencia del Consejero de Educación y Universidades para informar sobre la implantación de la elección de lengua en los centros docentes de las Islas Baleares (Diario de Sesiones de la Comisión de Educación y Universidades del Parlamento de las Islas Baleares nº 12, de día 8 de febrero de 2024).

27 Resolució del conseller d'Educació i Universitats per la qual s'aprova el Pla Pilot Voluntari de Lliure Elecció de Llengua per a centres educatius sostinguts amb fons públics d'educació primària i d'educació secundària obligatòria de les Illes Balears a partir del curs 2024-2025 (BOIB núm. 52, de 20 de abril de 2024).

28 Según los datos publicados por la Consejería, durante la primera fase del curso 2024-2025 que afecta a centros de primaria, "Onze centres de les Illes Balears sol·liciten adherir-se al Pla Pilot Voluntari de Lliure Elecció de Llengua", Consejería de Educación y Universidades, 4 de julio de 2024. Ante estos resultados, el Gobierno se compromete a realizar una campaña de promoción del programa de libertad lingüística (Diario de Sesiones del Pleno del Parlamento, nº 54, de 12 de noviembre de 2024).

un punto de vista pedagógico demuestra, también, que se trata de una estrategia ideada para ampliar las horas de docencia en castellano en centros privados (los únicos que, de momento, se han adherido al Plan), que podrán disponer de más recursos económicos. El escaso respaldo al Plan hace pensar, además, que la gran mayoría de familias y la comunidad educativa rehúyen la dialéctica y la postura de confrontación en materia lingüística y apuestan por confiar en un sistema que se ha aplicado sin grandes tensiones en los últimos treinta años[29]. Más aún a la vista de los resultados del proceso de elección de lengua para la primera enseñanza durante el curso 2024-2025, según el cual el 83% de las familias optan por el catalán frente al 17% que eligen el castellano[30].

IV. La posición constitucional y estatutaria de los consejos insulares como principal manifestación del hecho insular (y diferencial) en el plano institucional

IV.1. La estructura básica del sistema autonómico de las Illes Balears, entre los principios de uniformidad y singularidad

Como es sabido, en Illes Balears la definición de la estructura organizativa viene predeterminada por los Pactos Autonómicos de 1981 y se concreta en la articulación de un sistema de gobierno parlamentario, con una asamblea legislativa, elegida por sufragio universal; un presidente del Gobierno, que lo es también de la Comunidad Autónoma, y que tiene su origen en el Parlamento, ante el que debe responder políticamente, y un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas. En los inicios del proceso estatutario, todo hacía pensar que se podría llegar al autogobierno de manera rápida. Pero la falta de acuerdo entre las diferentes formaciones políticas en aspectos concretos de ciertas instituciones (en particular, el tema electoral y la distribución de los parlamentarios autonómicos entre las cuatro islas; la polémica sobre el papel que debían asumir los consejos insulares, o

29 Para un análisis más amplio sobre la implementación del Plan y sus debilidades, véase BALLESTER CARDELL, M. “Les febleses del Pla de lliure elecció de llengua aprovat a partir d’un fals pretext i de la idea tergiversada de llibertat”, *RLD Blog.*

30 Los datos oficiales aparecen publicados en el BOPIB nº 67, de 15 de noviembre.

el propio modelo de relaciones entre los poderes autonómicos)[31] provoca un retraso importante en el acceso al autogobierno.

La definición del sistema institucional de las Islas Baleares ha venido determinada, desde la aprobación del texto original del Estatuto, por dos notas características. Por un lado, la uniformidad derivada del modelo establecido por el ya mencionado artículo 152.1 CE y, por otro, la singularidad que significa la consideración de los consejos insulares como órganos de la Comunidad Autónoma[32]. Con la modificación del Estatuto, aprobada por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, se introducen cambios de poca entidad en algunas instituciones (como el Parlamento y los consejos insulares) y se da reconocimiento estatutario de otras (tales como el Consejo Consultivo y la Sindicatura de Cuentas)[33].

A partir de la reforma del Estatuto culminada mediante la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, se da un paso más en la definición de la organización institucional de las Islas Baleares. Por un lado, se consolida la caracterización de los consejos insulares como órganos de la comunidad autónoma y, al mismo tiempo, cambia el sistema de relaciones entre éstos y las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma. Tal y como se explicará más adelante, en cuanto a la distribución del poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma, deben compatibilizarse las atribuciones del Gobierno, que tiene funciones ejecutivas y administrativas en todo el archipiélago, con la asignación del gobierno, administración y representación de cada isla al consejo insular respectivo. Por otro lado, se habilita al presidente autonómico a disolver anticipadamente el Parlamento y se refuerza la figura del Consejo de Gobierno con la previsión de que éste pueda aprobar medidas legislativas

31 Sobre las discusiones y las polémicas que marcaron el proceso autonómico de las Islas Baleares, véase, entre otros, RIBAS MAURA, A. *El estatuto de autonomía de les Illes Balears: instituciones políticas y marco competencial,* Universitat de les Illes Balears, Palma, 1998, pp. 114-116; QUINTANA PETRUS, J.M. *La comunitat autònoma…, op. cit.,* págs. 50-53; y OLIVER ARAUJO, J. y CALAFELL FERRÁ, V.J. "Islas Baleares…", *op. cit.,* págs. 367-368.

32 RIBAS MAURA, A. *El estatuto de autonomía…, op. cit.*, págs. 122-123; CALAFELL FERRÁ, V. "Article 39. Les institucions", *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears,* Parlament-Thomsom Civitas, Cizur Menor, 2008, págs. 612-613.

33 Para un análisis más completo sobre los efectos de esta reforma, véase TORRES BONET, M. "Islas Baleares", *Informe de Comunidades Autónomas 1998,* Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999, págs. 327-329; y OLIVER ARAUJO, J. "Comentarios a la Ley Orgánica…", *op. cit*. págs. 525-544.

provisionales en forma de decretos ley en caso de necesidad extraordinaria y urgente[34].

Sin duda, como ya se ha dicho, el elemento identiario de la organización institucional balear es la caracterización singular de los consejos insulares, que, de conformidad con el marco estatutario, se han transformado en piezas básicas del orden institucional, al igual que el Parlamento, el Gobierno y el presidente. Sin embargo, no podemos perder de vista dos enfoques básicos en relación a la particularidad referida. En primer lugar, la comprensión del proceso de adaptación de la organización autonómica a la realidad insular exige prestar atención a los avances que han operado en la ordenación jurídica de estos singulares entes locales. En segundo lugar, no se puede obviar que el sujeto jurídico-político que personifica el autogobierno es la comunidad autónoma y no cada una de las islas; con lo cual, el fortalecimiento de los *poderes territoriales* de los consejos insulares debe conciliarse con el reconocimiento de los intereses comunes y generales de la comunidad autónoma. A continuación, nos centraremos en cada uno de estos aspectos.

IV.2. Hitos principales en el desarrollo estatutario y legal de los consejos insulares

Como ya se ha avanzado, la estructuración del poder en las Islas Baleares no se puede entender en su adecuada dimensión sin atender al papel que corresponde a los consejos insulares como instituciones autonómicas fuertemente interiorizadas y con un claro arraigo insular.

El recorrido normativo de una organización administrativa propia por cada isla comienza, con no pocas dificultades, con la instauración de la preautonomía, mediante el Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio.[35] Esta regulación encuentra continuidad en la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elec-

34 Para un estudio más amplio de la reforma de 2007, los trabajos de referencia están contenidos en la obra colectiva *Comentaris a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears,* BLASCO ESTEVE, A. (director), Thomson-Civitas Parlament de les Illes Balears, Cizur Menor, 2008; también en el monográfico "La reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears", *Revista Jurídica de les Illes Balears,* núm. 6, 2008; y, en el *Manual de dret públic de les Illes Balears*, BLASCO ESTEVE, A. y SEGURA GINARD, L.J. (directores), Atelier-Institut d'Estudis Autonòmics, Palma, 2023.

35 QUINTANA PETRUS, J.M. *La comunidad autónoma de las Islas…, op. cit.,* p. 51.

ciones locales, según la cual el régimen local en el archipiélago se organizará a través de tres consejos insulares, que asumen las facultades que corresponden a la diputación provincial, y un Consejo General Interinslar, que asumirá la representación de todas las Islas[36].

La Constitución de 1978 dispone una nueva organización territorial "en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan" (art. 137 de la CE) y prevé la necesidad de atender "señaladamente las circunstancias del hecho insular" (art. 138.1 de la CE). Se reconoce, además, una adaptación de los archipiélagos a una forma singular de organización, "en forma de Cabildos o Consejos" (art. 141.4 de la CE). Las previsiones constitucionales tienen su desarrollo en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que, en el plano organizativo, dispone un régimen especial para Baleares a través de los consejos insulares, que "asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares" (artículo 41.3).

El Estatuto de autonomía aprobado mediante la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, establece, en el plano organizativo, que los órganos de gobierno de las islas son los consejos insulares (artículo 5.1). En el plano institucional reconoce los consejos insulares como instituciones de la comunidad autónoma que ejercen el gobierno, la administración (art. 18.2) y la representación de las islas y que, además, "gozan de autonomía en la gestión de sus intereses" (art. 37). En lo referente a su composición, el artículo 38.1 dispone que, a través de la circunscripción insular, se conforme simultáneamente la representación del Parlamento balear y la composición de los consejos insulares[37]. En el plano competencial, el artículo 39 dispone

36 Durante la tramitación de dicha ley el diputado mallorquín Raimundo Clar con esta norma se da respuesta a una antigua tensión entre Mallorca y el resto de las islas y "se acaba un centralismo doble para las islas menores, que no había favorecido en absoluto sus relaciones con la isla mayor" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria núm. 12, 9 de marzo de 1978).

37 Durante los trabajos parlamentarios para la aprobación del Estatuto, frente a la enmienda a la totalidad presentada por el grupo de Alianza Popular (en la que se apunta problemas derivados de esta opción política), por el grupo parlamentario centrista, se argumenta que con esta medida se busca una mayor cohesión e integración de los miembros de los consejos insulares de cada isla, "al estar todos ellos en un órgano común que es el Parlamento de Baleares, ese contacto permanente, esa relación de proximidad puede reforzar los vínculos de cohesión, de entendimiento, de diálogo, que son muy necesarios para reforzar la autonomía balear. En palabras de CAVERO LATAILLADE "se hace desde las propias islas

que, además de las competencias que les corresponden como corporaciones locales, pueden asumir las que potestades procedentes de la comunidad autónoma. Todas estas singularidades suponen, en conjunto, una clara declaración de intenciones que vienen a colmar las expectativas de participación e integración de las islas (principalmente, las menores) en el sistema de poderes políticos autonómicos[38].

La primera regulación autonómica que desarrolla las previsiones anteriores se concreta mediante la Ley 5/1989, de 13 de abril. La citada norma permite diferenciar las atribuciones insulares derivadas de la legislación básica del Estado y las conferidas por el legislador autonómico y abre la puerta a la creación de órganos específicos a nivel insular, de carácter burocrático, para la ejecución de las materias y las potestades transferidas. La reforma del Estatuto de autonomía, mediante la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, implica pocos avances para el régimen jurídico de los consejos insulares[39]. En cambio, con la aprobación de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, se apunta al perfil singular de estos "ejes vertebradores del edificio autonómico" con el fin de afrontar el amplio volumen de competencias transferidas. En concreto, se establece una estructura innovadora consistente en la articulación de un sistema de organización mixto, corporativo y burocrático. Los órganos superiores de naturaleza representativa (el Pleno, el presidente o la Comisión de Gobierno) mantienen las funciones más importantes y el control sobre los órganos ejecutivos (el consejo ejecutivo, las direcciones insulares y las secretarías técnicas), cuyos miembros no deben ser necesariamente electos.

La Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, define los consejos insulares como "instituciones de gobierno de las islas" (art. 8) y los integra, junto con el Parlamento,

---

una elección que tiene un doble significado: que aquellos que son elegidos forma parte del órgano común de las islas, el Parlamento, y que al mismo tiempo integran los Consells de cada una de las islas" (Diario de Sesión del Congreso, núm. 231, 20 abril de 1982, pp. 13477 y 13479-13480).

38 BLASCO ESTEVE, A. "Consejos Insulares y diputaciones provinciales", *Documentación administrativa. Nueva Época,* núm. 3, 2017. También, TORRES BONET, M. "Islas Baleares, *Informe de Comunidades Autónomas 2020,* Instituto de Derecho Público, 2021, págs. 313-314.

39 Como principal novedad incluye un sistema de renuncias voluntarias al cargo de diputado autonómico o de consejero insular, pero sin establecer listas separadas. Precisamente, dado que se mantiene la coincidencia de miembro del Parlamento y de los consejos insulares de cada isla, se renuncia en este momento a incorporar en el Estatuto la atribución al Presidente de la Comunidad de la facultad de disolución anticipada del Parlamento.

el Gobierno y el presidente de la Comunidad Autónoma en "el sistema institucional autonómico" (arts. 39 y 61.3). Además, confiere rango estatutario al modelo organizativo mixto (corporativo y burocrático), con la previsión de la existencia necesaria del consejo ejecutivo, junto con el Pleno y el presidente (art. 63.1). Atribuye al presidente la potestad de designar y separar libremente a los miembros del consejo ejecutivo (artículo 66.2). En cuanto a la composición, con el fin de evitar superposición de elecciones, introduce las listas separadas para elegir a los miembros de los distintos consejos insulares (artículo 64). En el plano competencial, prevé una carga importante de atribuciones a los consejos, que asumen como "propias" las atribuidas por el legislador estatal y las que le confiere el propio Estatuto al artículo 70. Sobre este grupo de competencias, clásicamente consideradas autonómicas, los consejos insulares tienen potestad reglamentaria externa (artículo 72)[40].

El salto cualitativo que supuso la implementación por parte de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de órganos de tipo institucional-burocráticos (no necesariamente representativos), fue sometido al análisis del Tribunal Constitucional. En el recurso formulado por el Presidente del Gobierno se argumenta que, con la nueva organización (y la existencia del consejo ejecutivo que puede estar conformado por miembros no electos), alguna de las funciones de la administración insular no queda sujetas a los principios de autonomía y representación que se exige para el gobierno y la administración insular. El retraso en la resolución de la controversia, mediante la STC 132/2012, supone, en la aplicación de la doctrina del *ius superveniens*, que se tome como referencia la nueva versión del Estatuto de autonomía (aprobado en 2007). El Tribunal Constitucional asume que, en la configuración

40 Para un análisis más completo de la singular posición institucional de los consejos insulares tras la reforma estatutaria de 2007, véase, entre otros, BLASCO ESTEVE, A. "Article 61", *Comentaris a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears,* Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008; PONS IRAZAZÁBAL, F. "Els consells insulars com institucions de la comunitat autònoma", *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 6, 2008, págs. 103-130; BLASCO ESTEVE, A. "Els consells insulars en el nou estatut d'autonomia de 2007", *Revista Jurídica de les Illes Balears,* núm. 6, 2008, págs. 131-158; SEGURA GINARD, LI. J. "Sobre la potestat reglamentària normativa dels consells insulars a la llum de l'Estatut d'autonomia", *Revista Jurídica de les Illes Balears,* núm. 6, 2008, págs. 159-178; BLASCO ESTEVE, A. "Consejos Insulares y Diputaciones Provinciales", *Documentación Política y Administrativa,* núm. 3, 2016; BALLESTER CARDELL, M. "Doctrina del Consejo Consultivo de las Illes Balears en relación con el Anteproyecto de ley de Consejos Insulares", *Cuadernos de Derecho Local,* núm. 56, 2021, págs. 319-334; VVAA, *Un marc legal per els consells insulars,* Institut d'Estudis Autonòmics, Palma, 2021.

de los consejos insulares, el legislador estatutario atiende el mandato constitucional previsto en un sistema de organización propia para las islas (art. 141.4 de la CE), ejerciendo la potestad de organización de las comunidades autónomas (art. 147.2.*c* de la CE). Se considera también, que esta opción "resulta constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado 'hecho insular', circunstancia geográfica específica, propia de las Comunidades Autónomas que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución (arts. 69.3 y 141.1)"[41].

Con la aprobación de la Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares culmina, el proceso de elaboración normativa de una disposición largamente esperada[42] y que está llamada a establecer una nueva ordenación de las reglas fundamentales de organización, funcionamiento y régimen jurídico de los consejos insulares. Tal como se indica en la exposición de motivos, "la reforma iniciada no es […] una mera actualización del régimen jurídico […]. Por su magnitud y profundidad, la propuesta normativa trata de dar un nuevo impulso a la organización y funcionamiento de los consejos insulares".

A partir de un marco estatutario más claro, reconoce a los consejos la naturaleza de órganos de composición híbrida. Además de los consejeros electos, se establece que tienen la consideración de miembros del consejo insular los miembros del consejo ejecutivo no electos, los cuales pueden participar en las sesiones del pleno con voz y sin voto (artículo 3). Se consolida una forma singular de gobierno local que actúa de forma semejante a un ejecutivo en un régimen parlamentario, con un pleno, elegido democrática-

41 Para un análisis más amplio de la STC 132/2012, véase CALAFELL FERRÀ, V.J. "La plena integración de los consejos insulares en el sistema institucional de la comunidad autónoma", *Revista General de Derecho Constitucional,* núm. 16, 2013, págs. 1-17.

42 Durante la VII Legislatura (2007-2011) el Gobierno balear tramitó un procedimiento para aprobar una nueva ley de consejos insulares, con el fin incorporar los cambios fundamentales operados por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Sin embargo, el Anteproyecto fue aprobado en la fase final de la Legislatura, con lo cual ni siquiera se llegó a emitir dictamen del Consejo Consultivo, último trámite preceptivo antes de la aprobación del Proyecto de ley por parte del Gobierno. Posteriormente, el Consejo Consultivo de las Illes Balears, en los dictámenes sobre proyectos de disposiciones reglamentarias de ámbito insular (dictámenes 124/2008, 123/2009, 44/2011, 135/2011, 79/2012, 1/2015, 5/2017, 88/2018, 60/2019, 66/2020, y 75/2020, entre otros), apela a la necesidad de aprobar la nueva ley de consejos insulares, la cuales debería contemplar, entre otros aspectos, la regulación de un procedimiento específico para la aprobación de estos reglamentos ejecutivos.

mente, que asume la función normativa y el control al consejo ejecutivo, que es el encargado de la dirección política en el ámbito competencial propio[43].

IV.3. Hacia un nuevo enfoque en las relaciones entre los poderes autonómicos e insular

La ampliación estatutaria de las competencias insulares "propias" viene acompañada de la atribución de la potestad ejecutiva, tal como dispone el artículo 84.2 de la EAIB, que incluye la potestad reglamentaria (art. 72 de la EAIB), la inspección, y la actividad de fomento y la fijación de políticas propias (art. 73 de la EAIB). Esta nueva ordenación, establecida de forma genérica en el artículo 58.1 del Estatuto, "conlleva la elevación de los consejos insulares a la categoría de poder ejecutivo autonómico, junto con el Gobierno de las Islas Baleares"[44], en aquel ámbito material que les es propio. Además, las competencias mencionadas en el artículo 70 del Estatuto son de los consejos insulares sin necesidad de esperar la aprobación de los decretos de traspasos; por tanto, podrá ejercerse la potestad reglamentaria sobre estas materias desde la entrada en vigor del Estatuto[45]. Esta atribución está establecida con criterios de horizontalidad (a los cuatro consejos) y sin posibilidad de que puedan ser rechazada (excepto en el caso de Formentera, de

43 Tal como afirman FONT I LLOVET y VILALTA I REIXACH ("La administración local", *Informe Comunidades Autónomas 2022,* IDP-Observatorio de Derecho Público, Barcelona, 2023, pág. 479) de esta forma se desplaza "el modelo de organización tradicional de los órganos locales, configurándose y gobierno insular más ejecutivo y un plenario más centrado en las funciones normativas y de control." Estos mismos autores subrayan que se trata de una tendencia en otros países en nuestro entorno.

44 CALAFELL FERRÀ, V.J. "Artículo 58. Competencias del Gobierno", *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares,* Parlamento-Thomsom, Cizur Menor, 2008, pág. 799.

45 Se llega a esta conclusión en el Dictamen del Consejo Consultivo de las Illes Balears 149/2008, trasladando a la relación entre Gobierno y consejos insulares la interpretación que el Tribunal Constitucional mantiene en relación con los reales decretos de traspaso del Estado a las comunidades autónomas, contenida entre otros en la STC 240/2008, de 20 de julio. Así lo entiende también la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (Sentencia 532/2016, de 11 de octubre), que declara la nulidad del título II (dedicado a los principios generales relativos al inicio de la actividad turística y al procedimiento de inscripción en los registros de carácter turístico) del Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Islas Baleares, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos, dictado en desarrollo de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de turismo de las Islas Baleares.

conformidad con lo dispuesto en el apartado cuarto de la disposición transitoria octava de la EAIB).

El ejercicio de la potestad reglamentaria sobre las competencias propias de los consejos insulares queda delimitado por la capacidad del Gobierno, como órgano responsable de mantener el equilibrio interinsular, para "establecer los principios generales" sobre las materias que los consejos insulares hayan asumido como propias (artículo 58.2 EAIB). Esta previsión implica que el ejecutivo autonómico tiene una posición fundamental en la garantía del desarrollo de la legislación autonómica, pero sin agotar la materia regulable. Esta facultad debe ejercerse de forma que cada consejo insular pueda desarrollar de forma detallada y adecuada a su ámbito territorial, aplicando los principios fijados por el Tribunal Constitucional sobre la normativa básica estatal y la de desarrollo autonómico[46].

Además, aún en relación con la actividad de los consejos referida a las competencias propias, corresponde al Gobierno la facultad de coordinación, con participación de los consejos, en asuntos de interés autonómico (artículo 72. 2 y 3 de la EAIB). En este caso, la potestad del Gobierno para orientar y condicionar la actividad de los consejos insulares no puede invocarse para justificar la aprobación de un decreto de principios generales, aunque nada se opone a que las técnicas coordinadoras se puedan articular a través de vehículos normativos[47].

Como cláusula de cierre, el Estatuto de autonomía establece que los consejos insulares no podrán ejercer competencias sobre aquellas materias que "por su propia naturaleza tengan un carácter suprainsular, que incidan sobre la ordenación y la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o aquellas competencias cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión territorial entre las diferentes islas" (artículo 69 de la EAIB)[48].

---

46 Así lo entiende el Consejo Consultivo de las Illes Balears, entre otros, en los dictámenes 92, 93, 101, y 104 de 2017 y 142/2008, doctrina que ha sido sintetizada en el Dictamen 35/2015.

47 En el Dictamen 116/2010 del Consejo Consultivo de las Illes Balears queda contenida la doctrina sobre las técnicas coordinadoras en relación con la acción de los consejos insulares sobre las materias propias.

48 En relación con esta última cuestión, el Consejo Consultivo de las Illes Balears ha manifestado, partiendo de la interpretación conjunta de los artículos 137 de la CE y 61.2 de la EAIB, que los consejos insulares sólo son competentes para regular los ámbitos materiales propios para gestionar sus respectivos intereses; de forma que si se deben atender intereses suprainsulares, las competencias normativas no corresponden a los consejos insulares, sino

Esta regulación sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria no ha impedido que se planten conflictos a nivel jurisdiccional. Uno de los más destacados ha sido resuelto mediante la Sentencia 532/2016, de 11 de octubre, que anula, por no ser conforme a derecho, una parte del Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística. El procedimiento se inicia a partir de la impugnación directa de la norma por parte del Consell de Formentera, por considerar que la regulación contenida en el Decreto no respeta el ejercicio de la potestad reglamentaria de los consejos insulares (artículo 72.1 de la EAIB) en relación con la materia "información turística. Ordenación y promoción turística" (artículo 70.3 de la EAIB). En cuanto a este punto, la Sala concluye que, en efecto, la forma de actuar es contraria a derecho, en la medida en que una parte del decreto impugnado regula de forma detallada la materia controvertida, sin dejar espacio al desarrollo que corresponde a los consejos insulares, y produce una vulneración de los artículos 58.3 y 72.1, en relación al artículo 70.3[49].

V. A modo de conclusiones

A través de este estudio de han analizado dos de los elementos identitarios más relevantes de la autonomía balear, a través de la evolución estatutaria y normativa experimentada en cada uno de estos ámbitos.

Las sucesivas modificaciones del régimen lingüístico en las Islas Baleares, aprobadas durante estas décadas, han permitido que se haya alcanzado un ámbito adecuado de protección y un determinado nivel de normalidad en el uso social e institucional del catalán. Sin embargo, se han planteado controversias en torno al régimen lingüístico en la enseñanza (con la reciente polémica sobre la fijación de un porcentaje mínimo de docencia en castellano) o

al Gobierno de la Comunidad Autónoma. Véase, por ejemplo, la doctrina contenida en el citado Dictamen 116/2010.

49 En el fundamento jurídico 5º se expone que "[…] si se repasan esos nueve Capítulos del Título II del Decreto 20/2015 se observa que las afirmaciones del Decreto 20/2015 son ficticias porque, en realidad, no se permite prácticamente que los Consells Insulars puedan regular sobre esas materias de competencias propias. En efecto, la regulación expedida en el Título II del Decreto 20/2015 es detallada y profunda y, por lo tanto, terminada, agotándose así la materia y, en definitiva, sin que se haya dejado hueco para que los Consells Insulars puedan proceder al desarrollo reglamentario que les corresponde".

de la comunicación lingüística en el ámbito de la sanidad (dadas las dificultades de establecer una regulación estable sobre el uso de las lenguas oficiales en el sistema sanitario).

De cara al futuro, la situación social y jurídica del catalán en las Islas Baleares resulta preocupante, porque depende en exceso de las contingencias ideológicas, de los avatares políticos y de los juegos de mayorías. Las alternancias políticas son terreno abonado para posibles instrumentalizaciones de la lengua, al hacerla elemento de confrontación social. Para que el estatus del catalán en las Islas deje de ser frágil es necesario alcanzar un acuerdo básico y de principios entre las fuerzas políticas, de compromiso con la defensa y la promoción de la lengua catalana, capaz de superar oportunismos o veleidades partidistas.

Por lo que se refiere al encaje institucional y jurídico de los consejos insulares en la estructura básica de los poderes autonómicos, el debate sobre la función y la posición de estas entidades territoriales ha pasado por distintas etapas, que coinciden con los cambios introducidos por las reformas estatutarias y legales y que han dado paso a la renovación y actualización de su régimen jurídico. La singularidad de los consejos insulares como entes locales dentro de la organización territorial del estado no ha sido fruto de la imitación, del azar o de la imposición de un grupo político. El insularismo no tiene color político y se ha fraguado a partir de la voluntad común de adaptar la realidad insular, plural y compleja, a la estructura institucional autonómica.

Sin embargo, la configuración institucional de los consejos insulares, que funcionan como órganos intermedios, con un claro arraigo en cada una de las islas, no deja de resultar problemática. La descentralización interna de la comunidad autónoma y el fortalecimiento de los *poderes territoriales* de los consejos insulares deben conciliarse con el reconocimiento de los intereses comunes y generales de la comunidad autónoma.

La «singularidad» de la Comunidad de Madrid

Pablo Gómez Perpinyà

Profesor sustituto de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

Sumario

I. El calidoscopio madrileño

II. La Diputación Provincial de Madrid (1813-1983) y su «entidad regional histórica»: Castilla

III. El Madrid preautonómico: la negativa de Castilla-La Mancha

IV. El proceso autonómico madrileño

IV.1. Una autonomía de «interés nacional»

IV.2. La «singularidad» de la Comunidad de Madrid en el contenido de su Estatuto

V. Conclusiones: la «ciudad estado»

VI. Bibliografía

I. El calidoscopio madrileño

Cualquier estudio acerca del regionalismo (y el de la identidad política de la Comunidad de Madrid se encuentra entre ellos) requiere de un marco teórico de referencia que incluya aspectos jurídicos propios de la organización territorial del Estado y, al mismo tiempo, aspectos relacionados con la sociología política de la población vinculada al territorio[1]. Esta premisa, que posiblemente sea válida para el estudio de la mayor parte de las regiones españolas, sin embargo, en el caso de la Comunidad de Madrid se topa con una dificultad añadida. Y es que en su génesis la Comunidad de Madrid no respondía al paradigma clásico y «esencialista»[2] por el cual la «unidad regional» vendría dada por la existencia de un sujeto conformado a partir de la vecindad que establecen los individuos que guardan una «relación directa con el monarca»[3]. No porque tales relaciones fueran impropias del pueblo de la provincia de Madrid, sino porque conformaban una subjetividad previa y de mayor alcance heredera de la Corona de Castilla.

Sin embargo, resulta manifiesto que la singularidad de Madrid en la organización territorial del Estado tras 1978 no depende tanto de los lazos culturales que guardaba con determinadas provincias de la antigua Corona de Castilla, sino que responde al hecho más determinante de haber desempeñado las funciones de centro político y administrativo desde el siglo XVI hasta la actualidad[4]. La dualidad histórica de ser «Villa y Corte» fue, más allá de la quiebra política de Castilla, el núcleo del problema madrile-

1 LÓPEZ-ARANGUREN, E. *La conciencia regional en el proceso autonómico español*. Centro de Investigaciones Sociológicos, Madrid, 1983, p.175.

2 MOUFFE, C. *El retorno de lo político*. Padiós, Barcelona, 2021, p. 137.

3 BENEYTO PÉREZ, J. *Las Autonomías. El poder regional en España*. Siglo Veintiuno, Madrid, 1980, p. 27.

4 Artículo 5 CE: «La capital del Estado es la villa de Madrid».

ño durante el proceso autonómico y una causa ineludible de los poderes especiales de los que dispone una Comunidad Autónoma que concentra el 20% del PIB español pese a constituir el 1,6% del territorio. Y digo bien: una causa. Huyendo de planteamientos reduccionistas, parece claro que la actual centralidad madrileña depende también de otros factores diferentes a la capitalidad del Estado como es su «especialización en sectores económicos estratégicos en el nuevo ciclo global» y prueba de ello es que su hiperdesarrollo se ha producido en un momento de gran descentralización política y de disminución del peso de las administraciones públicas en la Comunidad de Madrid[5].

El problema madrileño dista de ser meramente un problema de encaje regional porque Madrid, en puridad, adquirió su autonomía *ex ante*, sin ser previamente una región, y fruto de aquella decisión política se ha visto en la necesidad de construir su propia identidad valiéndose del único elemento que justificaba su existencia: ser el centro del Estado; el centro de un Estado afectado por tendencias nacionalistas tanto en el centro como en la periferia y con un conflicto manifiesto (y posiblemente irresoluble) en torno a su propia identidad nacional. Este rol de Estado, incompatible con ser una parte alícuota del mismo, que fue atribuido históricamente a Madrid y ratificado en 1978, ha sido resumido en una consigna que ha estado presente en la conversación pública madrileña en el último tiempo: «Madrid es España dentro de España».

Si Madrid hacia España es un ente político y administrativo difícil de encajar, hacia adentro el embrollo no es menor. Una Comunidad Autónoma cuya capital y sede de sus instituciones es (nuevamente) la Villa de Madrid[6], en una oda a la reiteración que permite subrayar la singularidad del caso y el porqué Madrid merece ser leído sin un gran apego a los manuales. Una Comunidad uniprovincial con diez municipios con más de 100.000 habitantes entre los que destaca la capital, Madrid, que representa nada más y nada menos que el 7% de la población nacional, lo que supone más del doble que la segunda.

Responder a la pregunta «¿qué es Madrid?» no es una tarea sencilla. Es más, a menudo nos toparemos con definiciones incompletas que enfati-

5 RODRÍGUEZ LÓPEZ, E. “La ciudad global o la nueva centralidad de Madrid”, en OBSERVATORIO METROPOLITANO, *Madrid, ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. Traficantes de Sueños, Madrid, 2007, p. 88.

6 Artículo 5 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

zarán alguna de sus dimensiones (provincial, regional, autonómica, metropolitana, capitalina, global, etc.). Más allá de esa tensión centro-periferia tan genuinamente española, la Comunidad de Madrid presenta una identidad calidoscópica —«rompeolas de todas las Españas»— que proyecta formas extrañas que algunos nos afanamos en interpretar con mayor o menor éxito.

II. La Diputación Provincial de Madrid (1813-1983) y su «entidad regional histórica»: Castilla

El origen de la Diputación Provincial de Madrid se sitúa formalmente en 1813[7], tras la aprobación de la Constitución de Cádiz. Sus 170 años de vida llegaron hasta la creación de la Comunidad de Madrid en 1983, momento en el que fue integrada en aquella. Fue esa primera Constitución propiamente española[8] la que definió el mapa provincial en su artículo 10, si bien con escasa eficacia, identificando entre sus regiones históricas a Castilla la Nueva —antecedente de Castilla-La Mancha[9]— que desde el siglo XV había sido la forma de denominar a los territorios castellanos del sur (Segovia, Madrid, Guadalajara, Toledo, Cuenca y Ciudad Real). Un mapa provincial que en realidad contaba «con unos perfiles que ya estaban muy definidos en la recta final del Antiguo Régimen»[10].

La Diputación Provincial de Madrid, al igual que el resto de las instituciones liberales, serían suspendidas en 1814 con la vuelta del absolutismo[11] y retomadas en 1820 tras el levantamiento del General Riego[12]. Posteriormente, en 1823, la invasión de los Cien Mil Hijos de San Luis supuso la restaura-

7 Bando de 3 de septiembre de 1813 dado por Francisco Crespo de Tejada.

8 Seguimos la tesis de Fernández Sarasola quien considera el Estatuto de Bayona (1808) como una «carta otorgada, expresión de la sola voluntad del emperador». (…) Un «texto sumamente autoritario» cuya influencia en el constitucionalismo histórico es escasa y que, en todo caso, sirvió de prototipo inverso a los constituyentes ilustrados de Cádiz. Vid. Sarasola, I. F. (2006). La primera Constitución Española: el Estatuto de Bayona. *Revista de Derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, *26*, 89-109.

9 TAMAMES, R. “Madrid, autonomía y espejo de las Españas”, en *Alfoz*, n.º 1, 2983, p. 29.

10 BURGEÑO RIVERO, J. *La invención de las provincias*, Catarata, Madrid, 2011, p. 18.

11 Real Decreto de 19 de junio de 1814.

12 24 de marzo de 1820

ción del absolutismo y con ello la eliminación nuevamente de la Diputación Provincial de Madrid hasta la muerte de Fernando VII[13]. Finalmente, sería en 1835, bajo la Regencia de María Cristina y los gobiernos de Mendizabal, cuando se produjera la reinstalación de las diputaciones provinciales tras la gran reforma administrativa acometida por Javier de Burgos en 1833.

La nueva división provincial tenía como objetivo «facilitar la acción de la administración» y ser un «medio para obtener los beneficios» de los pueblos de España[14]. De aquel proceso racionalizador resultó un mapa provincial muy similar al actualmente vigente, compuesto por 49 provincias, entre las que se encontraba Madrid. Sin embargo, conviene señalar que la reforma de Javier de Burgos no creo una nueva unidad administrativa, sino que buscó transformar la división provincial ineficiente y disfuncional del Antiguo Régimen, que databa del Censo de Floridablanca (1787) y cuyos orígenes aún podrían remontarse años atrás[15].

Aquella «división civil» diseñada por Javier de Burgos respondía al modelo departamental francés implantado tras la Revolución (1789) con el objetivo de desarrollar una tipología de Estado basada en el control centralizado de todo el territorio[16]. Este *spiritus* centralista y uniformizador propio del liberalismo moderado[17] fue una constante durante la mayor parte del periodo de vigencia de la diputación madrileña.

Durante el reinado de Isabel II, la Ley de Organización y Atribuciones de las diputaciones provinciales (1845) definió sus competencias y estructura,

---

13 LÓPEZ GÓMEZ, Mª. J. (Coord.). *Los fondos documentales de la Diputación Provincial de Madrid*. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2015, pp. 39-40.

14 Real Decreto de 30 de noviembre de 1933 sobre la división civil del territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias: https://web.ua.es/es/jorge-paya/documentos/materiales-docentes/decreto-30-nov-1833-division-provincial-de-espana-javier-de-burgos.pdf

15 Calero Amor recuerda que Floridablanca se limitó a ordenar y catalogar las provincias existentes en 1785. Vid. CALERO AMOR, A. M. (I) *La división provincial de 1833 bases y antecedentes*. Madrid: Instituto de Administración Local, 1987.p. 16

16 VÁZQUEZ SANJURJO, M. Mª. "La última reforma de la Administración periférica del Estado Francés (2007-2021)", en *Revista galega de Administración Pública*, vol. I, núm. 46, 2013, p. 566.

17 VERA TORRECILLAS, R. J. "El difícil encaje de las diputaciones provinciales en el modelo de organización territorial del Estado: Una aproximación histórica (1812-1925)", en *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 17, 2022, p. 158.

estableciendo un marco uniforme para su funcionamiento en todo el país. El objetivo de Narváez era fortalecer el poder central y reducir la influencia de los municipios y regiones en la administración del Estado. Ello se lograría a través de tres mecanismos: i) estableciendo de un marco normativo común, ii) definiendo una estructura administrativa y competencial que permitiera subordinar al Gobierno central áreas clave y iii) mediante un sistema electoral censitario que garantizara una selección de élites habitualmente vinculadas al poder central.

Tras la Revolución de 1868, el proceso de renovación y democratización del Estado inspiró cambios sustanciales en la organización institucional de las provincias, influidos por las ideas liberales y progresistas que reclamaban la extensión del sufragio desde los años cuarenta. La Ley Orgánica Provincial de 1868 buscaba consolidar un nivel administrativo más próximo al ciudadano, más representativo y que reforzara el ámbito competencial exclusivo de las diputaciones (artículo 13). Sin embargo, el control central del gobierno provincial continuaría siendo garantizado a través de los gobernadores civiles (artículo 74) y mediante diversos procedimientos que requerían la autorización gubernamental para la válida adopción de acuerdos. Por tanto, durante el Sexenio Revolucionario se produjo una «descentralización limitada de las diputaciones provinciales», que se vería reforzada por la Ley Provincial de 10 de agosto de 1870, en consonancia con el artículo 99 de la Constitución de 1869, que por primera vez parecía reconocer la provincia como una entidad local con idéntica consideración constitucional que el municipio[18].

El proyecto de Constitución republicano y federal de 1873 diluyó la realidad provincial en un proyecto nacional compuesto de 17 estados —entre los que se encontraba Castilla la Nueva (artículo 1)— en el que se otorgaba poderes a cada uno de ellos para conservar, transformar o suprimir su respectivo ámbito provincial (artículo 100). Se confirma en este tiempo una dialéctica que hunde sus raíces en los anales de la historia —al menos desde que Felipe V decidiera ubicar su Corte en Madrid— por la cual el poder regional se veía contrapesado sistemáticamente desde Madrid[19]. Y ello era así por más que la capital integrara al mismo tiempo una región histórica. Y en cierta medida, tanto la insurrección cantonalista como la III Guerra Carlista que

18 VERA TORRECILLAS, *op. cit*., p. 161.

19 BENEYTO PÉREZ, J. *Las Autonomías. El poder regional en España*. Siglo Veintiuno, Madrid, 1980, p. 267.

propiciaron el colapso de la I República, pueden leerse desde esta tensión regional entre el centro y la periferia, confirmando que aquel federalismo pactista de inspiración norteamericana no había logrado permear en la sociedad española, habiéndose convertido en «una obra abstracta de filiación exclusivamente filosófica»[20].

Durante el periodo de la restauración borbónica (1874-1923) se suceden veinte presidentes en la Diputación Provincial de Madrid, siendo el Conde de la Romera[21] el de mayor duración en el cargo[22]. La Diputación Provincial de Madrid asumirá la prestación de nuevos servicios sociales y sanitarios hasta la aprobación (durante la dictadura de Primo de Rivera) del Estatuto Provincial (1925). Este supondrá una ruptura con la concepción provincial decimonónica atribuyendo a las diputaciones mayores márgenes de autonomía, precisamente como forma de enfrentar el desafío del auge del nacionalismo en Cataluña y País Vasco. Una fórmula que en el ámbito provincial permanecerá vigente durante la II República[23] que, más allá de las referencias en la Constitución de 1931 a la relación entre municipios y provincias, «no tuvo tiempo de abordar jurídicamente el fenómeno provincial»[24].

Durante el franquismo las diputaciones provinciales fueron sometidas a nuevos mecanismos de control como el nombramiento del presidente directamente desde el Ministerio de la Gobernación. La atribución de nuevas funciones (a través de la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 y en el Texto Refundido de Leyes de Bases de Régimen Local de 1955) estuvo acompañada de «un intento de suplantación de las diputaciones»[25] mediante las Comisiones de servicios técnicos que asumieron funciones que tradicionalmente habían desempeñado estas, como la gestión de infraestructuras o los servicios esenciales. En el caso de Madrid, ello tuvo una gran importancia para garantizar al régimen un control más directo de las políticas urbanísticas —piedra angular del desarrollismo franquista en la capital— y la susti-

20 JUTGLAR BERNAUS, A. *El constitucionalismo revolucionario de Pi y Margall.* Taurus, Madrid, 1970, p. 22.

21 Dionisio López Roberts.

22 En dos periodos: del 8 de enero de 1875 al 31 de diciembre de 1882 y del 5 de noviembre de 1884 al 17 de diciembre de 1885. Fuente: listado elaborado en el año 2010 por Infoservicios y Gestión Documental a partir de los “Registros descriptivos de actas de sesiones”, custodiados en el Archivo Regional.

23 LÓPEZ GÓMEZ, *op. cit*., 41-42.

24 MORENO GONZÁLEZ. G. *La matrioska española*. Marcial Pons, Madrid, 2024, 97.

25 BENEYTO PÉREZ, *Las Autonomías*, *op. cit*., 285.

tución de la participación ciudadana por la tecnocracia. Estas competencias fueron devueltas a las diputaciones en 1976[26].

De todo lo anterior se pueden extraer al menos dos conclusiones. La primera, es que la provincia de Madrid ha tenido una dilatada trayectoria a lo largo del constitucionalismo histórico español y que ello constituye el más claro precedente de la autonomía de la Comunidad de Madrid, vigente desde 1983. Y la segunda, es que Madrid en modo alguno ha sido una provincia sin identidad regional como se sugerirá durante el proceso de integración autonómico. Tal y como afirmara el diputado Tamames durante el debate en el Congreso de la Proposición de Ley por la que se permitía a Madrid acceder a su autonomía y sobre la que nos detendremos a continuación, Madrid fue «separada artificialmente de su región natural» para terminar conformando una Comunidad Autónoma uniprovincial a través del procedimiento del artículo 144 CE. Las encuestas de la época parecen avalar el valor que la historia castellana común tenía a la hora de definir la identidad de la provincia de Madrid: en 1979 un 37% de la población residente en la provincia de Madrid se consideraba castellana, frente al 27% que se consideraba madrileña[27]. Una influencia especialmente presente en los pueblos meridionales de la provincia[28]. Para algunos, el Estatuto de Autonomía de 1983 se convirtió en «el certificado de defunción jurídica de la castellanidad secular en Madrid»[29].

III. El Madrid preautonómico: la negativa de Castilla-La Mancha

Tras las elecciones de 1977, el gobierno de Adolfo Suárez decidió implementar un sistema transitorio que sirviera de puente entre el Estado centralizado franquista y el nuevo modelo de descentralización política que

26 Real Decreto 1087/1976.

27 Instituto de Opinión Pública, 1976. *Vid*. GARCÍA FERRANDO, M. *Regionalismo y autonomía en España 1976-1979*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982, p. 33.

28 CASTELLANOS LÓPEZ, J. A. *La transición democrática en Castilla-La Mancha (1976-1983). Proceso autonómico y construcción regional*. Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, Toledo, 2007, 232.

29 AGUDO GONZÁLEZ, J. "Madrid, de provincia castellana a Comunidad Autónoma (¿Castellana?)", en VINUESA y DE LA RIVA (eds.), *Madrid, cuestión central. Autonomía y región metropolitana*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2014, p. 20.

pretendía ser incorporado a la futura Constitución. El objetivo era permitir la integración de «Comunidades con entidad diferenciada»[30]. Sin embargo, Suárez, consciente de la necesidad de contrapesar el poder que ello iba a otorgar particularmente a Cataluña y País Vasco, permitió que otras regiones accedieran a este régimen preautonómico al mismo tiempo que consolidaba el hecho provincial en la Constitución como contrapeso de la tendencia federalizante[31]. No obstante, este no fue el caso de Madrid que quedó excluida de la preautonomía castellanomanchega, siendo un hecho que marcaría el devenir de los acontecimientos posteriores.

Madrid quedó descabalgada en el pistoletazo de salida del proceso de integración autonómico[32]. Las características singulares de una provincia que albergaba la villa que hacía las veces de capital del Estado generaba importantes dudas acerca de cuál sería el mejor encaje en el nuevo mapa territorial. Unas dudas posiblemente acrecentadas por la indefinición del modelo[33] a través del principio dispositivo que hacía recaer en «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional» (artículo 143.1 CE) el derecho a la autonomía que consagraba el artículo 2 CE. Del mismo modo, el constituyente optó por postergar la decisión sobre el encaje de Madrid en el Estado de las Autonomías y confiarlo al mejor criterio de las provincias y, en última instancia, a la decisión de las Cortes Generales. Dicho de otro modo, el constituyente no previó un régimen especial para Madrid[34] y ello, nuevamente, condicionó el resultado de este singular proceso autonómico.

En 1979 las posibilidades esencialmente eran tres: i) la integración de Madrid en la región de Castilla-La Mancha, ii) la creación de un régimen especial de autonomía para la capital y el área metropolitana y la integra-

30 LÓPEZ GUERRA, L. “Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías” en VV.AA., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997, p. 38.

31 BURGEÑO RIVERO, *op. cit.*, 187.

32 Junto con Navarra, Ceuta y Melilla, fueron los únicos territorios que no quedaron integrados en algún ente autonómico.

33 VISIEDO MAZÓN, F. J. *La reforma del Senado: territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*. Temas del Senado, Madrid, 1997, p. 162.

34 PIÑAR MAÑAS, J. L., “Madrid y su encuadre en el Estado de las Autonomías”, en GARCÍA DE ENTERRÍA. *Madrid, Comunidad Metropolitana*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, p. 23.

ción del resto en Castilla-La Mancha o iii) la creación de una Comunidad Autónoma uniprovincial[35].

La primera de las opciones ha sido analizada en profundidad por Castellanos López quien identifica la enmienda a la totalidad presentada por el diputado Ramón Tamames al Proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha como uno de los principales exponentes de la propuesta. La misma fue rechazada por 251 votos negativos[36]. Entre los argumentos a favor de la propuesta destacan aspectos relacionados con el vínculo histórico de Madrid con la región de Castilla-La Nueva a los que nos hemos referido anteriormente.

Esta vía fue la preferida por los diputados madrileños y por los diputados de las provincias de Toledo y Guadalajara. Sin embargo, encontró desde el primer momento un férreo rechazo entre el resto de las provincias castellanomanchegas. Ello no impidió que en el Real Decreto-Ley 32/1978, de 31 de octubre, por el que se disponía la constitución del régimen preautonómico para la región castellanomanchega, se incluyera una cláusula[37] por la cual, pese a la no integración de la provincia de Madrid en aquella, cabría la posibilidad de que lo hiciera en la futura Comunidad Autónoma en igualdad de condiciones al resto de provincias que sí habían conformado el ente preautonómico: «la provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de sus parlamentarios con la Junta de Comunidades podrá ulteriormente incorporarse a la región castellanomanchega en condiciones de absoluta igualdad con las demás provincias (…)». Una posibilidad que posteriormente fue rechazada dando lugar al singular proceso autonómico madrileño.

La segunda opción quizás ha sido menos analizada. Pretendía otorgar al área metropolitana de Madrid un estatuto particular similar al de los distritos federales de México o Washington y resolver la situación del resto de la provincia con su integración en Castilla-La Mancha. Ello habría supuesto la aceptación de un trato especial para el área metropolitana de Madrid, que conservaría un cierto grado de autogobierno no contemplado en la Constitución, y que buen seguro estuvo entre las razones del rechazo de los representantes castellanomanchegos[38].

---

35 GARCÍA FERRANDO, *op. cit.*, p. 31.
36 CASTELLANOS LÓPEZ, *op. cit.*, 250.
37 Apartado 1 de su Disposición Adicional.
38 AGUDO GONZÁLEZ, *op. cit.* p. 21.

La tercera opción fue la que finalmente se llevó a cabo, más por necesidad que por convencimiento. Convertir a la provincia de Madrid en una Comunidad Autónoma diferenciada significaba cerrar prácticamente el mapa autonómico (a la espera de Castilla y León) pero comportaba dudas no menores respecto de la naturaleza de una Comunidad que a todas luces tenía características muy diferentes a las del resto. Madrid encontraba su razón de ser en prestar un servicio a España y asimismo accedía a un autogobierno previsto generalmente para realidades regionales que tuvieran una cierta trayectoria histórica, pero, sobre todo, que ocuparan espacios diferentes a los propios del centro político del Estado. Madrid pasaría a ser el todo y la parte para garantía de la homogeneidad del modelo territorial, como consecuencia de la falta de previsión del constituyente y, sobre todo, como solución a los temores de las provincias castellanomanchegas que, con el paso de los años, se han demostrado fundados.

El gran desarrollo económico de la Comunidad de Madrid a buen seguro habría supuesto una alteración de la imagen respecto del resto de provincias de una hipotética Comunidad castellanomanchega integrada por Madrid y habría aumentado la desigualdad intraautonómica. Pero no es menos cierto que buena parte de los desequilibrios producidos por la hipertrofia económica, poblacional y administrativa de la provincia que alberga la capital de España han tenido importantes consecuencias negativas para las Comunidades limítrofes. Basta observar cualquier lunes por la mañana la entrada a Madrid por la carretera de Toledo, el tren de cercanías de Guadalajara con dirección Madrid, el retroceso demográfico de la España interior frente a crecimiento de Madrid, la distribución de la inversión privada por territorios, la distribución de la renta entre Comunidades Autónomas, la ubicación de las sedes de las empresas que más empleo generan, la ubicación de los centros logísticos e industriales… ciertamente el hecho diferencial madrileño quiebra materialmente el pretendido equilibrio del Estado Autonómico.

IV. El proceso autonómico madrileño

IV.1. Una autonomía de «interés nacional»

Tal y como hemos señalado, Madrid carecía por sí misma de la entidad regional histórica exigida por el artículo 143 para el acceso a la autonomía. Y es que la diferencia entre las «comunidades históricas» (que gozaron de un

«marco privilegiado» derivado de la Disposición Transitoria Segundo de la Constitución[39]) y las de «régimen común» era esencialmente de intensidad, requiriéndose en todas ellas una cierta trayectoria compartida[40]. Ello obligó a tener que fundamentar su acceso en los referidos «motivos de interés nacional» previstos en el artículo 144 CE: «las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional: a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143».

Esta vía fue la recomendada por el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías. Dirigido por el profesor Enterría, en el informe se afirma que en caso de negar la autonomía a Madrid se estaría conculcando el «principio de extensión uniforme o plena» del Estado Autonómico y que ello podría tener consecuencias negativas para la Administración del Estado por la distorsión que ocasionaría la «discontinuidad territorial»[41]. Un planteamiento que fue asumido por el gobierno y particularmente por Arias Salgado, Ministro de Administración Territorial, que en una entrevista en la revista de la Diputación Provincial de Madrid en mayo de 1982 señalaba con rotundidad que con el acceso a la autonomía de Madrid se pretendía «cerrar la regionalización del mapa español» dado que, en su opinión, no se podía «dejar a una provincia aislada del régimen común». Huelga recordar que, junto con aquellas declaraciones, el Ministro consideraba que «carecería de sentido que (Madrid) fuera una Comunidad Autónoma como las demás» dadas las especiales atribuciones de la capitalidad y que debía valorarse un estatuto particular para la Villa de Madrid en el seno del Estatuto. Asimismo, recomendaba evitar contradicciones jurídicas como, por ejemplo, que en la sede de la jefatura del Estado existiera un presidente de Comunidad Autónoma que tuviera, a su vez, la representación ordinaria del Estado[42].

---

39 GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J., NÚÑEZ RIVERO, C. y GOIG MARTÍNEZ, J. M. *El Estado Autonómico Español*, Dykinson, Madrid, 2014, p. 154.

40 ARRIETA ALBERDI, J. "¿Problema territorial o de convivencia? Una historia de dos propuestas", en DURABÁN MARTÍN Y PALAO GIL (ed.), *Constitución y Estado Autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, p. 544.

41 El informe fue editado en 1981 por el Centro de Estudios Constitucionales y está disponible en línea en la Fundación Transición Española: http://transicion.org/90publicaciones/InformeEnterria.pdf

42 *Cisneros*, 7 de mayo de 1982, pp. 12-13. Disponible en línea: https://bibliotecavirtualmadrid.comunidad.madrid/bvmadrid_publicacion/es/catalogo_imagenes/imagen.do?path=1026266&posicion=1&registrardownload=1

El 26 de junio de 1981 se inició el proceso autonómico de Madrid con la entrada en las Cortes Generales del Acuerdo de la Excelentísima Diputación Provincial de Madrid solicitando que se autorizase por ley orgánica la constitución de la Comunidad Autónoma uniprovincial de Madrid. La autorización legislativa se produjo a través de la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio. Dicha Proposición de Ley fue aprobada con el voto favorable de 261 diputados, 11 votos en contra y dos abstenciones.

Si el proceso autonómico madrileño tuvo unos inicios un tanto accidentados como consecuencia de la singular situación descrita, su desarrollo no fue menos. El 31 de agosto de 1982 fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales un primer proyecto de Estatuto[43] al mismo tiempo que entraba en vigor el Real Decreto 2057/1982, de 27 de agosto por el cual eran disueltas las Cámaras a propuesta del presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo, y en cumplimiento de las previsiones del artículo 115 CE. Ello provocó la caducidad de aquel primer proyecto de Estatuto y, por consiguiente, la necesidad de reiniciar el proceso en la siguiente legislatura bajo mayoría absoluta socialista. Así, el nuevo gobierno remitió al Congreso un nuevo Proyecto de Estatuto el 3 de diciembre de 1982.

La aprobación definitiva del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se produjo el 22 de febrero de 1983. El mismo, ha sido reformado en tres ocasiones: 1991[44], 1994[45] y 1998[46]. La primera, para modificar el calendario electoral (modificación del artículo 2.5); la segunda, para la ampliación de competencias en base a la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas (modificación de los artículos 26, 27, 28 y 30); y la tercera (a la que nos referiremos a continuación), mediante la que se modificaron más de 40 artículos de diferentes materias, entre ellos los relativos a los elementos propios de la singular identidad política de la región.

43 *Vid.* https://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/BOCG/H/H_100-I.PDF
44 Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo.
45 Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo.
46 Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

IV.2. La «singularidad» de la Comunidad de Madrid en el contenido de su Estatuto

Pese a que el Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (artículo 147.1 CE), es considerada una «norma constitucional secundaria»[47]. La STC 31/2010, de 28 de junio, señala que «la Constitución no determina expresamente cuál es el contenido posible de un Estatuto de Autonomía. De manera explícita sólo prescribe cuál ha de ser su contenido necesario, integrado por el mínimum referido en su art. 147.2 (denominación, territorio, organización institucional y competencias) y por las disposiciones que traen causa de mandatos constitucionales específicos, como, entre otros, el que exige la disciplina estatutaria del régimen de designación de los Senadores autonómicos (art. 69.5 CE). Este contenido necesario puede ser también contenido suficiente, pero la propia Constitución permite expresamente que los Estatutos cuenten además con un contenido adicional». Por tanto, no había impedimento jurídico a que el Estatuto de la Comunidad de Madrid hubiera hecho referencia a los elementos que conforman su identidad política, como de hecho hicieron otras Comunidades Autónomas.

La primera versión del artículo 1 del EA de la Comunidad de Madrid rezaba: «el pueblo de la provincia de Madrid, de acuerdo con la voluntad manifestada por sus legítimos representantes en el ejercicio del derecho de autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco del Estado español, que expresa la unidad indisoluble de la Nación española». La apelación a una demarcación administrativa como la provincia desprovista de la adscripción simbólica propia de las nacionalidades y regiones unificadas en torno a procesos políticos previos, parece responder a la referida falta de entidad regional histórica. Ello se pone de manifiesto si comparamos las fórmulas empleadas por las «nacionalidades» que accedieron a la autonomía por la llamada «vía rápida» del artículo 151: «El presente Estatuto es la expresión de la identidad colectiva de Cataluña» (Preámbulo del EA de Cataluña de 1979), «el Pueblo Vasco o Euskal-Herria (…) se constituye en Comunidad Autónoma», artículo 1 del EA del País Vasco (1979) o «Andalucía, como expresión de su identidad histórica» (Preámbulo del EA de Andalucía 1981).

47 RUBIO LLORENETE, F. “El bloque de constitucionalidad”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 27, p. 25.

Sin embargo, la fórmula neutra y desapasionada acordada por las Cortes Generales para enunciar las reglas básicas de la autonomía de la Comunidad de Madrid, dista también respecto de la gran mayoría de las «regiones» que lo hicieron por la «vía lenta» del artículo 143: «El pueblo valenciano (…) se constituye en Comunidad Autónoma (…) como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica» (artículo 1 del EA de la Comunidad Valenciana de 1982), «Extremadura, como expresión de su identidad regional histórica (…)» (artículo 1 del EA de Extremadura de 1983) o «La provincia de Murcia, como expresión de su entidad regional histórica (…)» (artículo 1 EA de la Región de Murcia de 1982), entre otros. En resumen, Madrid no era ni una nacionalidad ni una región y, por tanto, «no se podía calificar como algo que no era»[48].

No obstante, no parece que la alteración de la demarcación histórica de la región sea la única causa de esta ausencia de identidad declarada. Hubo territorios que, pese al rediseño de sus lindes regionales, incorporaron a sus estatutos referencia a su identidad histórica, como por ejemplo Castilla y León: «Los antiguos reinos de Castilla y León han mantenido a lo largo de los siglos una identidad histórica y cultural claramente definida (…)» (Preámbulo del EA de Castilla y León). Contrariamente, en otros, como Castilla-La Mancha, se aprecia la misma dificultad para enunciar jurídicamente esa «conciencia regional»[49] precisamente por su desnaturalización durante el proceso autonómico. Quizás en el caso de Madrid y Castilla-La Mancha la desviación respecto de la agrupación provincial histórica alcanza una dimensión mucho mayor dado que el problema no es de integración atípica (como Castilla y León) sino de separación artificial.

Pero más allá de la ausencia de una mínima descripción acerca del sujeto que ejercía su autogobierno, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid eludió concretar los aspectos que conformaban aquella singularidad reiterada durante su proceso de elaboración y que había servido de fundamento jurídico para su tramitación a través del artículo 144 CE. Una decisión que pudiera responder a dos motivos: i) como consecuencia de la opción (o necesidad) del constituyente por un modelo abierto o «desconstitucionalizado»[50] en un contexto de crisis de los conceptos clásicos que establecían la dogmática, lo que dejaba en manos de las Comunidades Autónomas la defi-

48 AGUDO GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 21.

49 LÓPEZ-ARANGUREN, *op. cit.*, 51 y ss.

50 CRUZ VILLALÓN, P. *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

nición de sus valores característicos y, en el caso de Madrid, su singularidad; y ii) por la dificultad de llenar la ausencia de una historia regional madrileña por un relato basado en un factor de Estado como es albergar la capital. La falta de elementos psicosociales que vertebraran la identidad de (no olvidemos) una provincia castellana, que había sido separada de su matriz por motivos políticos y económicos distintos de los criterios históricos o culturales, era un obstáculo insalvable en aquél primer momento.

El artículo 144 CE efectivamente permitía el acceso a la autonomía de provincias que no cumplieran los requisitos del artículo 143 CE a partir de la apreciación de un «interés nacional» descrito en el citado «Informe Enterría» que podríamos sintetizar en la necesidad de generalizar el hecho autonómico: el llamado «café para todos», proclamado por el Ministro Manuel Clavero durante el segundo gobierno de la UCD[51] en defensa del acceso de Andalucía al mismo nivel de autonomía que Cataluña y País Vasco. Sin embargo, la generalización del hecho autonómico tuvo como consecuencia una tendencia a la homogenización, la cual se ha hecho patente en dos sentidos: i) respecto del máximo nivel competencial que terminarían asumiendo todas las Comunidades Autónomas, con independencia de la vía por la que hubieran accedido a la autonomía; y ii) respecto del desarrollo de las características regionales y diferenciales de cada Comunidad Autónoma como forma de justificar políticamente su existencia, cohesionar a sus respectivos electorados tras el auge de partidos que justifican su existencia sus especificidades regionales[52] y, sobre todo, acceder a mejoras en la financiación a través de un sistema «demasiado dependiente de las negociaciones políticas coyunturales y cortoplacistas»[53]. Por tanto, la regionalización de la Comunidad de Madrid que se ha producido, al menos, desde finales de la década de los 90 vendría a ser una consecuencia directa de la competición interautonómica por los recursos[54], la inversión y, en definitiva, la «autonomía política»[55].

---

51 *Vid.* https://www.elmundo.es/suplementos/cronica/2006/535/1138489203.html

52 LÓPEZ AGUILAR, J. F. *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 34.

53 SÁENZ ROYO, E. "La financiación autonómica después de 40 años. Laberinto inextricable y reforma imprescindible", en RUBIO NÚÑEZ y PENDÁS GARCÍA (dirs.). *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*, vol. 5, p. 4377.

54 La capacidad de autogobierno de las Comunidades Autónomas «se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

55 STC 289/2000, 30 de noviembre, FJ 3.

La reforma de 1998 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio) incluyó precisamente una modificación del artículo 1 con la que se pretendía profundizar en el hecho diferencial madrileño. Al fin se concretaba el sentido «materialmente constitucional»[56] del «interés nacional» que había motivado el acceso de Madrid a la autonomía[57] a través de la siguiente formulación: «Madrid, en expresión del interés nacional y de sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución Española reconoce y garantiza, es una Comunidad Autónoma que organiza su autogobierno de conformidad con la Constitución Española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica». De la falta de correspondencia del contenido del Estatuto con el contenido del «interés nacional» pasamos a una redacción un tanto hiperbólica al atribuir a la Comunidad de Madrid (¡precisamente a Madrid!) unas características históricas diferenciadas que parecen pretender reconstruir más allá de lo razonable una historia regional que hasta 1978 fue netamente castellana como demuestra el hecho de que Madrid tuviera que acceder a la autonomía a través del procedimiento extraordinario del artículo 144 CE por carecer de una historia regional propia[58].

Junto con el artículo 1, fue modificado también el artículo 4 en cuya redacción original dejaba en manos del legislador autonómico la determinación de los principales elementos simbólicos e identitarios de la Comunidad Autónoma: «La Comunidad establecerá, mediante Ley, su bandera, escudo e himno propios». El texto incorporado por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio resulta mucho más concreto: «1. La bandera de la Comunidad de Madrid es roja carmesí, con siete estrellas en blanco, de cinco puntas, colocadas cuatro y tres en el centro del lienzo. 2. El escudo de la Comunidad de Madrid se establece por ley de la Asamblea. 3. La Comunidad de Madrid tiene himno propio, siendo éste establecido por ley de la Asamblea. 4. Se declara fiesta de la Comunidad de Madrid el día 2 de mayo».

56 MORENO GONZÁLEZ. G. y TORRECILLAS MARTÍNEZ, A. “La cohesión territorial como mandato constitucional y exigencia democrática en España”, en MORENO GONZÁLEZ, *Reformas para la cohesión territorial de España*, Marcial Pons, Madrid, 2022, p. 18.

57 CID VILLAGRASA, B. “Artículo 1” en VV.AA., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Asamblea de Madrid, Madrid, 2008, p. 13.

58 AGUDO GONZÁLEZ, *op. cit.*, 23.

Autores como Cid Villagrasa señalan que, gracias a aquella reforma, Madrid «se identifica plenamente con su bandera, escudo e himno»[59]. Mi percepción al respecto no es tan optimista. Pese al esfuerzo de la Asamblea de Madrid por desarrollar sus símbolos políticos, estos siguen siendo muy ajenos para la mayoría de los madrileños. En ello influyen, a mi juicio, tres aspectos: i) su escasa utilización a nivel institucional (como sucede con el himno[60] y en menor medida con el escudo), ii) la falta de vinculación emocional de los ciudadanos con el símbolo por una connotación que aún es excesivamente administrativa (como sucede con la bandera), precisamente por la referida falta de entidad regional de la que se partía, y iii) la confusión que se produce entre los símbolos políticos del Ayuntamiento de Madrid (claramente más consolidado en el caso del escudo) y la Comunidad, precisamente por la coincidencia territorial de sus instituciones.

V. Conclusiones: la «ciudad estado»

En ocasiones, los análisis acerca de la Comunidad de Madrid incurren el sobredimensionamiento de los factores. Unos por exceso, asumen el factor de la capitalidad como el único y verdadero hecho desencadenante de la actual configuración de la Comunidad; otros, por defecto, lo excluyen de los análisis como si se tratara de un detalle administrativo sin importancia. Normalmente ambas posiciones responden a cálculos de oportunidad política sobre los que no merece la pena detenerse. Muy al contrario, resulta conveniente, al menos para este caso, tomar de la ética aristotélica aquella noción de «término medio» que nos permite separarnos tanto de la exageración como de la insuficiencia.

Albergar la capitalidad del Estado es el hecho diferencial madrileño desde el punto de vista del procedimiento seguido para el acceso a la autonomía. Pero el desarrollo económico de la Comunidad de Madrid en las últimas décadas parece superar ampliamente el efecto que pudiera calcularse de tal posición inicial. Y ello posiblemente no responda al éxito o fra-

59 CID VILLAGRASA, B. "Artículo 4" en VV.AA., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Asamblea de Madrid, Madrid, 2008, p. 86.

60 Compuesto por Pablo Sorozábal Serrano a partir de un poema de Agustín García Calvo.

caso de las políticas públicas de unos u otros gobiernos, sino fundamentalmente a los flujos de capital internacional que la han convertido en una ciudad global desde el punto de vista financiero y empresarial. A ello han contribuido multitud de factores políticos, económicos, geográficos, sociales, etc. sobre los que no nos podremos detener, pero que han conformado un ecosistema que se declina en términos de identidad en múltiples direcciones y que en los últimos años ha adquirido conciencia de la necesidad de homogenizarse. Porque ser el centro político y administrativo de un Estado no configura por sí mismo una identidad regional; ser centro o periferia constituye un atributo que puede operar como facilitador de un concreto desarrollo regional. Y ese es el camino en el que se encuentra la Comunidad de Madrid.

Entre esas «otras razones» que explican el sentido de lo madrileño se encuentra la encrucijada territorial española. Madrid ha jugado el papel de contrapeso de las tendencias centrífugas de las provincias que accedieron a su autonomía por la vía del artículo 151 CE, particularmente País Vasco y Cataluña. Esa dialéctica centro-periferia es una parte esencial de la identidad de una región emergente que no puede acudir a la historia para definir su comunidad política. Las identidades se construyen en contraposición a otras y en indudable que para la Comunidad de Madrid esa «frontera antagónica»[61] la viene representado Cataluña y, en menor medida, País Vasco.

Durante la Transición, la autonomía política de las entidades subestatales (que convendríamos en denominar Comunidades Autónomas) se convirtió en la única forma en la que podían declinarse la democracia. En ello tuvo mucho que ver en centralismo franquista, la asunción del nacionalcatolicismo como ideología de Estado y la política de castigos que el régimen infringió contra los territorios que se mostraron leales a la legalidad republicana en 1936[62]. Esta demanda de autogobierno se extendió como una mancha de aceite desde las nacionalidades con mayor tradición en sus reclamaciones hacia otras que, por sí mismas, posiblemente no hubieran expresado esta necesidad. Del mismo modo, desde el gobierno de la UCD, se creyó que, a partir de la generalización del hecho autonómico, la influencia del nacionalis-

61 LACLAU, E. *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015, p. 99.

62 Mediante el Decreto-Ley 247/1937 Franco suspendió el concierto económico en Guipúzcoa y Vizcaya.

mo vasco, catalán y, en menor medida, gallego, sería contrapesada por un sistema tendente a la simetría con la excepción de los «hechos diferenciales» protegidos por la Constitución[63].

Más de cuatro décadas después de los pactos autonómicos suscritos entre UCD y PSOE identificamos en la Comunidad de Madrid efectos posiblemente no calculados de aquél «café para todos». El Estado de las Autonomías, a pesar de haber institucionalizado nuevos nodos de poder en toda la geografía española, no parece haber reducido en términos absolutos el poder político, económico y social del centro. Al contrario, la Comunidad de Madrid ha aumentado su influencia en todos los ámbitos, convirtiéndose en una «súpercomunidad» que coexiste en el mismo territorio con las instituciones propias de la capital del Estado y que solamente ha sido cuestionada levemente a través de las recientes políticas de desconcentración administrativa. El hecho autonómico en la provincia de Madrid ha dotado de instituciones propias al motor económico del país, no tanto para el reforzamiento de las estructuras políticas del país, sino para la defensa de sus propios intereses autonómicos sin la necesidad de integrar en su toma de decisiones los intereses de las comunidades con una posición más desigual. Naturalmente subsisten sistemas de igualación y redistribución, pero ello logra evitar que el centro aproveche su ventaja competitiva para desarrollar políticas que van aumentando progresivamente la brecha entre comunidades ricas y pobres.

La decisión de desligar a la provincia de Madrid de su región histórica fue producto de la preferencia por los criterios utilitaristas frente a los identitarios[64]. Sin embargo, alguno de los temores que motivaron el rechazo a la integración de Madrid por parte de los representantes de la mayor parte de las provincias castellanomanchegas no han logrado evitarse. El nivel de dependencia económica ha ido en aumento, siendo Castilla-La Mancha uno de los principales suministradores de productos del campo, mano de obra o recursos energéticos[65]. Del mismo modo, los datos de movilidad interprovincial así lo demuestran: en 2019 en Toledo vivían 58.000 personas que tra-

63 COLINO, C. y HOMBRADO, A. "¿Es la asimetría una panacea para mitigar el independentismo?", en ALMEDA (ed.), *Cataluña-España. ¿Del conflicto al diálogo político?*, Catarata, Madrid, 2021, p. 373.

64 CASTELLANOS LÓPEZ, *op. cit.*, 233.

65 SERRANO RODRÍGUEZ, A. "Madrid-La Mancha. Centralismo y dependencia". *Alfoz: Madrid, territorio, economía y sociedad*, n.º 7-8, 1984, pp. 51-54.

bajaban en Madrid frente a las 41.000 personas que seguían idéntico patrón viviendo en Guadalajara lo que ha convertido a Madrid según algunos en el «gran agujero negro de España»[66].

Entre los ejemplos de estas nuevas tensiones territoriales consecuencia del hiperdesarrollo madrileño podríamos encontrar: las políticas de bajadas agresivas de impuestos transferidos (*dumping* fiscal), la dependencia energética de la Comunidad de Madrid de otras regiones debido a su densidad demográfica y actividad económica, el vaciamiento de las provincias de la España interior, la subida de precios de la vivienda[67] o el alejamiento de los ciudadanos de la toma de decisiones a raíz del desarrollo urbanístico de la «ultraperiferia» madrileña.

Quizás haya algo de verdad en que «si no hubiera sido por una decisión política, Madrid nunca habría sobrepasado las dimensiones de un conjunto territorial secundario en la jerarquía de la red urbana castellana»[68]. Sin embargo, tal discusión ha dejado de tener relevancia desde el punto de vista político y jurídico. La Comunidad de Madrid es un ente territorial consolidado por más que su identidad regional permanezca en construcción, precisamente porque comenzó «desde cero»[69]; y, desde luego, es una unidad social y económica de extraordinaria relevancia. Tanto, es así que su desarrollo autonómico puede haber comenzado a fracturar los marcos del Estado Autonómico para convertirse (como diría Fernando Caballero en su reciente ensayo «Madrid DF») en una suerte de «ciudad Estado» que compite en una escala global cada vez más alejada de la realidad de las provincias que la rodean.

66 *Vid.* https://www.elconfidencial.com/economia/2020-02-16/gran-migracion-diaria-trabajadores-provincias-epa_2453516/

67 Según datos del Ministerio de la Vivienda, en el municipio de Madrid el precio medio del alquiler subió un 35% entre 2015 y 2023.

68 OTERO CARVAJAL, L. E. y BAHAMONDE MAGRO, Á. "Madrid, de territorio fronterizo a región metropolitana", en FUSI AIZPURUA, *España, Autonomías*, Espasa Calpe, vol. V, Madrid, 1989, p. 521.

69 TUDELA ARANDA, J. *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española.* Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 37.

VI. Bibliografía

AGUDO GONZÁLEZ, J. "Madrid, de provincia castellana a Comunidad Autónoma (¿Castellana?)", en VINUESA y DE LA RIVA (eds.), *Madrid, cuestión central. Autonomía y región metropolitana*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2014, pp. 19-26.

ARRIETA ALBERDI, J. "¿Problema territorial o de convivencia? Una historia de dos propuestas", en DURABÁN MARTÍN Y PALAO GIL (ed.), *Constitución y Estado Autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pp. 529-582.

BENEYTO PÉREZ, J. *Las Autonomías. El poder regional en España*. Siglo Veintiuno, Madrid, 1980.

BENEYTO PÉREZ, J. *La identidad del franquismo. Del alzamiento a la Constitución*. Gráficas Espejo, Madrid, 1979.

BURGEÑO RIVERO, J. *La invención de las provincias*, Catarata, Madrid, 2011.

CASTELLANOS LÓPEZ, J. A. *La transición democrática en Castilla-La Mancha (1976-1983). Proceso autonómico y construcción regional*. Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, Toledo, 2007.

CID VILLAGRASA, B. "Artículo 1" en VV.AA., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Asamblea de Madrid, Madrid, 2008, pp. 3-30.

CID VILLAGRASA, B. "Artículo 4" en VV.AA., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Asamblea de Madrid, Madrid, 2008, pp. 85-111.

COLINO, C. y HOMBRADO, A. "¿Es la asimetría una panacea para mitigar el independentismo?", en ALMEDA (ed.), *Cataluña-España. ¿Del conflicto al diálogo político?*, Catarata, Madrid, 2021, pp. 371-382.

CRUZ VILLALÓN, P. *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

GARCÍA FERRANDO, M. *Regionalismo y autonomía en España 1976-1979*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982.

GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J., NÚÑEZ RIVERO, C. y GOIG MARTÍNEZ, J. M. *El Estado Autonómico Español*, Dykinson, Madrid, 2014.

LÓPEZ GUERRA, L. "Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías" en VV.AA., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1997, pp. 35-47.

LÓPEZ-ARANGUREN, E. *La conciencia regional en el proceso autonómico español*. Centro de Investigaciones Sociológicos, Madrid, 1983.

MORENO GONZÁLEZ. G. *La matrioska española*. Marcial Pons, Madrid, 2024.

MORENO GONZÁLEZ. G. y TORRECILLAS MARTÍNEZ, A. "La cohesión territorial como mandato constitucional y exigencia democrática en España", en MORENO GONZÁLEZ, *Reformas para la cohesión territorial de España*, Marcial Pons, Madrid, 2022, p. 18.

OTERO CARVAJAL, L. E. y BAHAMONDE MAGRO, Á. "Madrid, de territorio fronterizo a región metropolitana", en FUSI AIZPURUA, *España, Autonomías*, vol. V, Espasa Calpe, Madrid, 1989, p. 517-615.

PIÑAR MAÑAS, J. L., "Madrid y su encuadre en el Estado de las Autonomías", en GARCÍA DE ENTERRÍA. *Madrid, Comunidad Metropolitana*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, E. “La ciudad global o la nueva centralidad de Madrid”, en OBSERVATORIO METROPOLITANO, *Madrid, ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*. Traficantes de Sueños, Madrid, 2007, pp. 81-94.

RUBIO LLORENETE, F. “El bloque de constitucionalidad”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 27, pp. 9-37.

SÁENZ ROYO, E. “La financiación autonómica después de 40 años. Laberinto inextricable y reforma imprescindible”, en RUBIO NÚÑEZ y PENDÁS GARCÍA (dirs.). *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*, vol. 5, pp. 4377-4389.

SERRANO RODRÍGUEZ, A. “Madrid-La Mancha. Centralismo y dependencia”. *Alfoz: Madrid, territorio, economía y sociedad*, n.º 7-8, 1984, pp. 51-54.

TUDELA ARANDA, J. *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española.* Marcial Pons, Madrid, 2016.

VERA TORRECILLAS, R. J. “El difícil encaje de las diputaciones provinciales en el modelo de organización territorial del Estado: Una aproximación histórica (1812-1925)”, en Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 17, 2022, pp. 155-173.

VISIEDO MAZÓN, F. J. *La reforma del Senado: territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*. Temas del Senado, Madrid, 1997.

VÁZQUEZ SANJURJO, M. Mª. “La última reforma de la Administración periférica del Estado Francés (2007-2021)”, en *Revista galega de Administración Pública*, vol. I, núm. 46, 2013, pp. 565-594.

La multiplicidad de identidades castellanas y leonesas ante el reto autonómico de una identidad común

Tamara Álvarez Robles

Profa. Dra. PPL Derecho Constitucional
Universidad de León

Sumario

I. El reto conceptual de las identidades como paso previo al estudio de las identidades castellanas y leonesas: desde el individuo a la colectividad

II. Las identidades sociopolíticas castellanas y leonesas y su reconocimiento estatutario

III. La identidad sociopolítica Castellano y Leonesa en el Estatuto de autonomía

IV. La conflictividad identitaria en castilla y león desde el regionalismo

V. La multiplicidad de identidades político-administrativas castellanas y leonesas: una cuestión de derechos y obligaciones

VI. ¿Se puede conseguir una identidad castellano-leonesa completa?

VII. Bibliografía

I. El reto conceptual de las identidades como paso previo al estudio de las identidades castellanas y leonesas: desde el individuo a la colectividad

El Diccionario de la lengua española define identidad como: el "conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás", la "conciencia que una persona o colectividad tiene de ser ella misma y distinta a las demás". De estas acepciones podemos extraer varias ideas: la identidad es, en primer lugar, del individuo, de la persona que se reconoce como tal, *identidad individual*. Posteriormente, con la suma de identidades individuales, surgen las identidades colectivas, *identidad social*[1]. El individuo es, por tanto, sujeto principal de la identidad. Además, esa identidad se plantea en oposición o diferencia frente a otro u otros. Diferencia respecto a rasgos o conciencia que en el ámbito de la identidad social también supone un reconocimiento o sentimiento de pertenencia o similitud frente al grupo en el que se integra[2].

Al igual que las personas cambian a lo largo de su vida, podemos afirmar que lo harán sus identidades, por lo tanto, cabe definirlas como *cambiantes, dinámicas, mutables*. Esta característica también se proyectará a las identidades sociales.

---

1 Las personas nos percibimos de varias maneras, sin querer ser exhaustivos: desde nuestro sexo hasta nuestro género, teniendo en cuenta nuestras creencias, la pertenencia a un territorio a una colectividad, etc. En suma, esa identidad que comienza siendo individual, el yo, se proyecta en la colectividad, sentimiento de pertenencia a un nosotros, conformando la *identidad social*.

2 ROQUE ALONSO, M. Á. "Una visión desde la antropología: identidad y sentimiento de pertenencia", en VICENTE BLANCO D.F.J. y DÍAZ G. VIANA, L. *Identidades en Castilla y León: cuarenta años de una comunidad frente a su futuro*, Editorial Páramo, Valladolid, 2024, pp. 45-48.

El objeto en el que se proyecta *esa identidad es múltiple*[3]: así podemos advertir entre otros un sentimiento de pertenencia religioso, ideológico, cultural, histórico, territorial, etc. Esta multiplicidad de identidades se puede dar en *complementariedad* (ser cristiano, hípster, leonés, castellano y leonés a la vez que mexicano) *o en alteridad* (ser musulmán y no cristiano, de izquierdas o progresista frente a derechas o conservador, capitalista en vez de comunista).

En suma, podemos advertir dos grandes categorías de identidades que nos van a ayudar a entender la casuística autonómica castellana y leonesa: la *identidad sociopolítica y la identidad* jurídico-política (en la que encontraremos una *identidad político-administrativa)*[4]:

La noción de *identidad sociopolítica* tiene su fundamento en la amenaza de desaparición que un grupo humano siente frente a otro. Este grupo de personas, culturalmente semejantes, que se siente amenazado, pretende reivindicar aquello que le diferencia, su identidad, frente a quien le supone una amenaza[5]. Hablamos pues de identidad cultural en el sentido más amplio del término, esto es, cultura entendida como la expresión o manifestación de la religión, las tradiciones, las lenguas, la costumbre, el folclore, etc.

Mientras que la *identidad jurídico-política* nace preeminentemente con el reconocimiento estatal, un vínculo jurídico-administrativo, de esa persona que es objeto de derechos y obligaciones. Esta acepción tiene un símil en el concepto de *identidad constitucional* que surgiría para diferenciarlo de aquel organismo supra e infra estatal carente de Constitución y por lo tanto de soberanía directa y de territorio propio. Empero, esta concepción debemos entenderla en un sistema multinivel en el que el ciudadano es la pieza central que construye el Estado que a su vez se proyecta ad-intra en las comunidades autónomas, con autonomía político-administrativa, y ad-extra, en la Unión Europea, con el proceso de integración y la ciudadanía europea. En relación con las comunidades autónomas esa identidad más que jurídico-política será *político-administrativa*, de segundo nivel, por cuanto dependerá, en gran medida, de la *identidad nacional-constitucional*, que sólo lo es del Estado (autonomía no es soberanía, y la autonomía es descentralización

3 BAUMAN, Z. *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

4 ÁLVAREZ ROBLES, T. “Las identidades nacionales en la configuración de la ciudadanía europea”, Unión Europea Aranzadi, núm. 2, 2017, pp. 59-76.

5 BON, P. “La identidad nacional o constitucional, una nueva noción jurídica”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 34, n. 100, pp.167-188.

político-administrativa, art. 2 CE) y de la distribución de competencias (arts. 148 y 149 CE) en el marco de la norma básica de la Comunidad autónoma en cuestión, su Estatuto de Autonomía.

Estas categorías de identidades pueden darse complementariamente, mediante el respeto entre la identidad sociopolítica y la jurídico-política y político-administrativa. Así un leonesista o castellanista, puede sentirse y ser español, respetar su identidad administrativa castellana y leonesa; o un bercianista, puede sentirse berciano y gallego y respetar su pertenencia administrativa a León y a Castilla y León. No obstante, los problemas se dan cuando la identidad sociopolítica se instrumentaliza para la consecución de la jurídico-política (Estado) o en su caso político-administrativa (Comunidad Autónoma, provincia), al presentarse como alteridad y sin posibilidad de coexistencia pacífica. Si eres leonesista o castellanista no puedes aceptar la pertenencia a Castilla y León, si eres bercianista no puedes aceptar la pertenencia a León, etc. y, además, desde estas posturas se pretende reivindicar la creación de un Estado, autonomía, provincia, municipio.

II. Las identidades sociopolíticas castellanas y leonesas y su reconocimiento estatutario

La autonomía castellana y leonesa tiene un gran patrimonio histórico, cultural, lingüístico que ha quedado recogido en su norma básica. Así si el Estatuto de Autonomía de 1983 (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León) alude en su preámbulo a los reinos de León y Castilla, a la identidad histórica y cultural (en puridad identidades); el vigente Estatuto (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León) reafirma la existencia de dos coronas, la de León y la de Castilla, a las que se suma la referencia de Galicia y Portugal. Significativo es el párrafo que alude a que “leoneses y castellanos ofrecieron al mundo ejemplos de respeto y convivencia entre las culturas diversas que poblaban estas tierras” y que nos muestra esa posible coexistencia de identidades sociopolíticas (leonesas y castellanas). O la pretendida defensa de las lenguas gallega, leonesa y castellana (a la que deberíamos de añadir el euskera en el enclave de Treviño en una futurible reforma estatutaria).

Desde esta aproximación podemos diferenciar una pluralidad de identidades, sin ánimo de ser exhaustivos y como muestra aquellas que se crean entorno a un *sentimiento de pertenencia religioso*, que podemos visibilizar con las procesiones de Semana Santa (en Zamora o Salamanca), las cofradías (Cofradía Penitencial de la Santa Vera Cruz de Valladolid), con las romerías que se celebran en pueblos, municipios, parroquias (romerías de Donado en Zamora, Romería de San Froilán en La Virgen del Camino en León) y las festividades que estos entes administrativos suelen tener asociadas a vírgenes o santos (Santa Teresa de Jesús en Ávila, Virgen de San Lorenzo en Valladolid). Las que tienen un *cariz cultural relacionada con la simbología*: como el ramo leonés navideño o el de las festividades locales, los bailes regionales (como las jotas o la danza de los Palos en Miranda del Castañar), vestidos regionales (como los guirrios y antruejos en Velilla de la Reina y Llamas de la Ribera, León), cantares (viva la montaña), mitos (el Trasgu en la montaña leonesa) y leyendas (Leyenda del lago de Sanabria en Zamora), pendones y pendonetas (leoneses y zamoranos).

Quizá más problemática son las *identidades históricas*: que podemos identificar con formas preestatales desde los celtas, íberos, celtíberos o cántabros (estos últimos podemos relacionarlos con la autonomía uniprovincial de Cantabria[6], provincia que hasta la configuración del Estado autonómico era parte de Castilla la Vieja), las provincias romanas y su influencia (los galaicos, tarraconenses o cartaginenses), pasando por los viejos reinos (Asturias, León, Galicia, Portugal, Castilla), hasta las demarcaciones estatales liberales derivadas del Decreto de Javier de Burgos de 1833 (León y Castilla la Vieja).

El componente territorial, la *identidad territorial*, tiene en ocasiones un reflejo en las identidades sociopolíticas leonesas y castellanas, en alteridad o en complementariedad con las identidades jurídico-políticas y/o administrativo-políticas castellanas y leonesas. Así, sin pretensión de ser exhaustivos podemos identificar, entre otras, las siguientes *identidades sociopolíticas territoriales*:

— *Identidad local*: identidad que puede crearse con la pedanía o ente local menor, así podemos encontrar el concejo abierto leonés, la

6 Que se constituiría en Comunidad autónoma uniprovincial con la aprobación y entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.

identidad entorno a parroquias (los ayuntamientos del Voto de la Virgen del Camino en León).

— *Identidad municipal*: cuando los vecinos del municipio se sienten pertenecientes al mismo más allá del estatus administrativo.

— *Identidad comarcal*: esta se hace evidente cuando nos identificamos socialmente con comarcas distintas a las reconocidas estatutariamente ejemplo de ella con la Comarca de tierra de campos que está entre 4 provincias (Palencia, León, Valladolid y Zamora), el Ordás, Toro, Cepeda, Armuña. Si bien también puede haber una coincidencia con la estatutarias como el Bierzo.

— *Identidad provincial*: que suele ser común a la identidad administrativa como la existente en las distintas provincias de Castilla y León, Cantabria, La Rioja[7].

— *Identidad regional*: una identidad sociopolítica que puede darse en León, Zamora y Salamanca; Castilla la Vieja (Con Cantabria/ Santander y La Rioja/Logroño); asturleonesa; berciano-gallega, galaico-asturleonesa. De esta pueden derivar los regionalismos.

— *Identidad autonómica*: si bien esta es un reto a futuro en el caso de Castilla y León si tenemos en cuenta el análisis efectuado en mayo de 2020 en Electomanía "Sentimiento de identificación de los habitantes de las provincias con su CCAA"[8] del cual se desprende que de forma generalizada existe una ausencia de identificación que se intensifica en las provincias de León, Zamora, Salamanca (-43,5; -43,1 y -41,9)[9]. De esta pueden surgir los regionalismos.

— *Identidad nacional*: que puede ser española, gallega, leonesa, castellana, vasca (Treviño), cuando rivaliza con la identidad nacional constitucional (nacionalismos).

— *Identidad europea*: respecto a valores compartidos de tradición preeminentemente cristiana y liberal.

---

7 Esta identidad sociopolítica pasaría a ser jurídico-política con la aprobación y entrada en vigor de su Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.

8 Información completa disponible en Electomanía: https://electomania.es/ep-8my-sentimiento-de-identificacion-de-los-habitantes-de-las-provincias-con-su-ccaa/

9 FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, O. "Identidades en la era de la post-globalización", en VICENTE BLANCO D.F.J. y DÍAZ G. VIANA, L. *Identidades en Castilla y León: cuarenta años de una comunidad frente a su futuro*, Editorial Páramo, Valladolid, 2024, pp. 49-57.

— *Identidad hispana*: que puede identificarse con un sentimiento de pertenencia a España, Portugal y Latinoamérica; o ser peninsular hispano-lusa.

Como acabamos de ver en Castilla y León existen una multiplicidad de identidades, con objetos diversos (territorio, historia, cultura, simbología, religión etc.), que forman parte de una identidad sociopolítica y que pueden presentarse en complementariedad o alteridad. Estas se agregarán a la identidad jurídico-política (española) y a las político-administrativas (autonómicas, provinciales y locales), que a continuación analizaremos, y que, a diferencia de las anteriores, son consecuencia de un vínculo jurídico (nacionalidad) o administrativo (vecindad, ciudadanía) que nos hace ser tenedores de derechos y obligaciones, que han de ser garantizados por las instituciones.

III. La identidad sociopolítica Castellano y Leonesa en el Estatuto de autonomía

La identidad sociopolítica castellano y leonesa está vinculada, en cierta medida, a la propia historia de este extenso territorio[10]. Esa identidad queda recogida en el preámbulo del Estatuto de Autonomía no sólo del año 1983 sino también en su reforma de 2007, en la que se acrecientan las referencias a la historia.

Deteniéndonos en el vigente Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, podemos observar cómo comienza por aludir a los reinos de León y Castilla: "La Comunidad Autónoma de Castilla y León surge de la moderna unión de los territorios históricos que componían y dieron nombre a las antiguas coronas de León y Castilla", repasando la historia desde hace más de mil años cuando "se constituyó el Reino de León, del cual se desgajaron en calidad de reinos a lo largo del siglo XI los de Castilla y Galicia y, en 1143, el de Portugal". Revisado varios hitos históricos, como puedan ser: el Fuero o Carta Puebla de Brañosera (siglo IX), considerado

10 Verbi gracia la conferencia pronunciada por Demetrio Madrid en 1986 en la Consejo de Ciento del Ayuntamiento de Barcelona y que ha quedado recogida en el libro VICENTE BLANCO D.F.J. y DÍAZ G. VIANA, L. *Identidades en Castilla y León: cuarenta años de una comunidad frente a su futuro*, Editorial Páramo, Valladolid, 2024, pp. 119-131.

el municipio más antiguo de España; en las Siete Partidas del Rey Alfonso X «el Sabio» (1265); la unión de los Reinos de León y de Castilla, acontecida en 1230; la formación de la Junta Santa de Ávila en 1520; hasta llegar al Estatuto de Autonomía de Castilla y León, promulgado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y sus reformas en 1994 y 1999. Vemos por tanto que se le concede gran protagonismo a este apartado, más extenso que en el Estatuto originario de 1983.

Seguidamente el Estatuto castellano y leonés alude en su artículo 6 a un conjunto de símbolos que podrían identificarse con la identidad sociopolítica conforme a lo previamente apuntado: "Los símbolos de identidad exclusiva de la Comunidad de Castilla y León son el blasón, la bandera, el pendón y el himno de Castilla y León".

El blasón en Castilla y León, conforme a la noma básica autonómica (art. 6.3 EACYL), es un escudo timbrado por corona real abierta, cuartelado en cruz o contracuartelado. El primer y cuarto cuarteles: en campo de gules, un castillo de oro almenado de tres almenas, mamposteado de sable y clarado de azur. El segundo y tercer cuarteles: en campo de plata, un león rampante de púrpura, linguado, uñado y armado de gules, coronado de oro[11].

11 "Pero una cosa es el porqué de la alternancia en los símbolos, y otra el significado de éstos. La interpretación de los colores y figuras de la bandera de Castilla y León la proporciona también la ciencia heráldica. Según ésta, el león es símbolo de vigilancia, autoridad, dominio, monarquía, soberanía, magnanimidad, majestad y bravura. El castillo, por su parte, representa la grandeza y elevación, así como asilo y protección. Para algunos expertos el blasón es heredero de una cultura visigótica que sigue muy presente en él, merced a un acertado resumen simbólico de los elementos que constituyeron el origen y el motor de nuestra historia antigua. Así, en él se expresa de manera conveniente la unión de la aristocracia visigoda asturleonesa, con sus características políticas, sociales y religiosas al tratarse de un reino monárquico, teocrático, militar y feudal, que estaría representada por el león. Junto a él, el castillo, símbolo del poder comunal y el baluarte de las libertades populares, y que sería la representación de los visigodos de las clases populares, con sus inclinaciones democráticas, laicas, agrícolas y forales. En lo que a los colores se refiere, el rojo simboliza fortaleza, victoria, osadía, alteza y astucia. El amarillo, nobleza, magnanimidad, riqueza, poder, luz, constancia y sabiduría. El blanco, por último, simboliza pureza, integridad, obediencia, firmeza, vigilancia, elocuencia y vencimiento. Desde el siglo XIII, desde el reinado de Fernando III el Santo, los colores que tradicionalmente se han venido utilizando en los reinos de Castilla y León han sido fundamentalmente el rojo y el blanco, alternando los colores rojo y blanco, y blanco y rojo", Conoce Castilla y León. Disponible en: https://conocecastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/ConoceCastillayLeon/es/Plantilla100Detalle/1139829793703/_/1139852983515/Texto?plantillaObligatoria=17PlantillaContenidoTextoSeccionesUnido

Respecto a la bandera de Castilla y León (art. 6.4 EACYL) se establece que es cuartelada y contiene los símbolos de Castilla y León, conforme se han descrito en el apartado dedicado al blasón. La bandera ondeará en todos los centros y actos oficiales de la Comunidad, a la derecha de la bandera española[12]. Mientras que el Pendón (art. 6.5 EACYL) vendrá constituido por el escudo cuartelado sobre un fondo carmesí tradicional. En el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se observa una característica singular: la coexistencia de dos emblemas representativos. Por un lado, se encuentra la bandera oficial y, por otro, el pendón de Castilla y León, lo que otorga a la comunidad una doble manifestación vexilológica.[13] Empero, aunque ambos símbolos pueden emplearse no pude hacerse de manera simultánea, dado que representan la misma identidad.

El último de los símbolos a los que alude el Estatuto de Autonomía expresamente en este precepto es el himno (art. 6.1 EACYL) el cual debe regularse mediante una ley específica (art. 6.7 EACYL) que hasta la fecha (junio de 2025) sigue sin haberse aprobado. Esto es, tras más de 40 años de autonomía se sigue sin tener una composición como himno oficial, lo cual resulta especialmente relevante si lo comparamos con otras autonomías[14].

Finalmente, en el precepto mencionado, se alude al resto de banderas y emblemas tradicionales (identidad sociopolítica) de las provincia y municipios, quienes podrán conservarlas (art. 6.6 EACYL), de manera que se invita a esa agregación de identidades sociales infra autonómicas.

A lo anteriormente expuesto, y aun cuando la lengua no se halle expresamente reconocida como un símbolo *stricto sensu* en el texto estatutario, resulta pertinente señalar —tal como se ha indicado en el apartado primero— que esta suele ser entendida como un componente esencial de la identidad sociopolítica, en tanto constituye un vehículo de cohesión co-

12 Su origen histórico está en la aparición de señales distintivas con fines militares, y más concretamente Al unirse ambos reinos de forma permanente en el año 1230, bajo Fernando III el Santo, también se diseñó la bandera definitiva. Será un símbolo de la propia unión de los reinos en una sola nación. Id.

13 No obstante, el reconocimiento o el uso social de esta simbología no es frecuente. Esto es, no es común observar banderas castellanas y leonesas en los hogares de sus ciudadanos (ventanas, terrazas, jardines, etc.). Distinto es pasearse por la geografía y ver la bandera española, la leonesa, la berciana, la gallega e incluso la asturiana, en territorios que utilizan este símbolo como una señal de pertenencia o reivindicación.

14 Pongamos como ejemplo a Asturias con su himno oficial «Asturias, Patria querida; a Cataluña que tiene como himno oficial Els Segadors; o a Galicia con su himno Os Pinos.

lectiva y expresión cultural profundamente arraigado en la comunidad. En este caso la preeminencia de la lengua lo es respecto de la castellana, que será un símbolo de unión no sólo para los castellanos y leoneses sino tomado también para el marco nacional (art. 3.1 CE). Empero en el Estatuto de Autonomía[15] (arts. 4 y 5 EACYL) se refiere expresamente al conjunto de lenguas que se hablan en la comunidad: el castellano, el leonés y el gallego, faltando una mención al vasco del enclave de Treviño, cuestión que se ha solucionado con el establecimiento de acuerdos puntuales de colaboración.

En este orden de ideas cabe señalar que, la falta de alusión a la oficialidad de la lengua castellana lo es en gran medida por ser coincidente con la lengua oficial del Estado español (art 3.1 CE) y para evitar la redundancia. Además, se ha de advertir que el castellano se contempla como un valor esencial que forma parte del acervo histórico y cultural, lo que patrimonializa y hace inferir que esa lengua castellana es símbolo de la identidad de la comunidad. Esta casuística la analiza Rosales Fernández[16] quien considera que el tratamiento identitario del castellano se virtualiza en una aparente doble oficialidad que remarca su carácter como lengua propia de la comunidad autónoma. A tal fin, dicha regulación traería como consecuencia la creación en el año 2002 del Instituto Castellano y Leonés de la lengua. Sin embargo, dicha protección contrasta con la situación que viven el resto de las lenguas del territorio, especialmente del leonés, protegido estatutariamente desde el año 2007 en el artículo. 5.2 del Estatuto de Autonomía, pero del cual, inercia

15 Estatuto de Autonomía de Castilla y León, "Artículo 4. Valores esenciales. La lengua castellana y el patrimonio histórico, artístico y natural son valores esenciales para la identidad de la Comunidad de Castilla y León y serán objeto de especial protección y apoyo, para lo que se fomentará la creación de entidades que atiendan a dicho fin.

Artículo 5. La lengua castellana y el resto del patrimonio lingüístico de la Comunidad. 1. El castellano forma parte del acervo histórico y cultural más valioso de la Comunidad, extendido a todo el territorio nacional y a muchos otros Estados. La Junta de Castilla y León fomentará el uso correcto del castellano en los ámbitos educativo, administrativo y cultural. Así mismo, promoverá su aprendizaje en el ámbito internacional especialmente en colaboración con las Universidades de la Comunidad, para lo cual podrá adoptar las medidas que considere oportunas. 2. El leonés será objeto de protección específica por parte de las instituciones por su particular valor dentro del patrimonio lingüístico de la Comunidad. Su protección, uso y promoción serán objeto de regulación. 3. Gozará de respeto y protección la lengua gallega en los lugares en que habitualmente se utilice".

16 ROSALES FERNÁNDEZ, A., "La proteición constitucional de la llengua romance del Reinu de Llión: Pasáu, presente ya futuru del asturllionés", en LORENZANA JABARES, S., GARCÍA GONZÁLEZ, P., y VALLEJO FERNÁNDEZ, M. J. (eds.). Cultura, historia y patrimonio del Reino de León., Universidad de León, 2024, pp. 308-310.

legislativa mediante, no se están llevando a cabo las necesarias medidas para su protección, uso y promoción.

Finalmente podemos llegar a sostener que la identidad sociopolítica castellana y leonesa, también podría identificarse con las instituciones propias de la comunidad (art. 19.2 EACYL): "el Consejo Económico y Social, el Procurador del Común, el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, y las que determinen el presente Estatuto o las leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León". Siendo estas últimas el Consejo Económico y Social y Tribunal Superior de Justicia. Y ello por cuanto estas instituciones propias pueden ser vistas como una seña de identidad, un hecho diferencial, frente al resto de comunidades autónomas. Cierto es que, algunas de estas instituciones también van a desempeñar un papel fundamental en la identidad jurídico-política por cuanto a ellas se les encomienda la tutela de derechos y libertades a nivel autonómico, pensemos en el Procurador del Común[17], o el Tribunal Superior de Justicia como ejemplos más evidentes.

IV. La conflictividad identitaria en castilla y león desde el regionalismo

La conflictividad identitaria en Castilla y León representa un fenómeno complejo derivado de la configuración territorial y política del Estado autonómico español, basada en gran medida en identidades históricas[18]. Desde una perspectiva regionalista, esta tensión se manifiesta en el debate sobre la legitimidad y cohesión de la comunidad como entidad política unificada, especialmente en lo que respecta a la integración de territorios con trayectorias históricas, culturales y sociales diferenciadas, león y castilla preeminentemente. El regionalismo en Castilla y León ha evidenciado, a lo largo del tiempo, diversas formas de disconformidad respecto a la identidad común impuesta o percibida, lo que ha alimentado discursos críticos sobre el modelo autonómico adoptado y sus implicaciones en la construcción identitaria[19].

17 Derivado de la reforma estatutaria de 1999 junto a otras instituciones propias como pueden ser el Consejo Consultivo o el Consejo de Cuentas.

18 CEBRIÁN ZAZURCA, E. (coord.), 1982-2022. *Un panorama del Estado autonómico a través del nacimiento y la evolución de siete comunidades autónomas,* CEPC, Madrid, 2023.

19 BLANCO RODRÍGUEZ, J. A. (coord.), *Regionalismo y autonomía en Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2004.

Esta problemática resulta especialmente relevante para comprender las dinámicas internas del Estado español y las dificultades en la articulación de una identidad regional compartida.

Conviene comenzar por advertir que, en no pocas ocasiones podemos encontrar el concepto de región como símil de comunidad autónoma, ello quizá es debido a la atribución a las nacionalidades y regiones del impulso autonómico conforme al art. 2 de la Constitución española. No obstante, aceptar esa afirmación sería tan errado como aceptar que las nacionalidades dan lugar a las naciones (SSTC 76/1988, 31/2010).

En este sentido podemos acudir una vez más al Diccionario de la Real Academia Española que define región como "1.f. Porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc. Sin.: tierra, territorio, zona, área, pago. 2.f. Cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas, históricas y sociales, y que puede dividirse a su vez en provincias, departamentos, etc. Sin.: comarca, demarcación, departamento, provincia, localidad".

Por lo tanto, diferenciándolo de comunidad autónoma "f. En España, entidad territorial que, dentro del ordenamiento constitucional del Estado, está dotada de poder legislativo y competencias ejecutivas, así como de la facultad de gobernarse mediante sus propios representantes".

De la comparación de ambos términos, y en el ámbito en el cual nos encontramos, se deduce que no son siempre coincidentes, que podrá haber autonomías que sean consideradas regiones, pero también autonomías integradas por distintas regiones, como podría ser el caso de Castilla y León. La conflictividad región-autonomía se evidenciaría en su proceso preautonómico, siendo una de las primeras en iniciar el proceso preautonómico y la última en constituirse como tal. Este dilema que guarda relación con la identidad sociopolítica y con la aspiración de identidades jurídico-políticas de parte de la población de provincias como la leonesa o segoviana[20]. Así como también por la existencia de regiones que, aunque minoritarias y

20 Hemos de recordar que Segovia fue incorporada a la Comunidad Autónoma por la vía del artículo 144 CE, así como la Sentencia del Tribunal Constitucional que resolvió tal incorporación STC 100/1984.

no siempre compartidas, no coinciden con la comunidad autónoma: León (León, Zamora y Salamanca) y Castilla (Castilla la vieja).

No se trata aquí de entrar en el detalle de esta problemática[21] sino tan sólo de apuntar alguno de los usos que se hacen de estas identidades. Identidades regionales que fueron las que consiguieron la comunidad autónoma cántabra, pero no la leonesa. Esas identidades regionales son utilizadas preeminentemente por partidos regionalistas como Unión del Pueblo Leonés (UPL) en la región o en la provincia leonesa, con pretensiones de una 18 autonomía; pero también por otros partidos políticos no regionalistas, verbi gracia PSOE y su papel en las mociones para la 18 autonomía, o el voto favorable de municipios gobernados por el PP en León[22]. Razón por la cual cabe plantear la hipótesis de que nos encontramos ante una identidad de carácter transversal, que no tiene una ideología definida, sino que se encuentra presente en las distintas ideologías que hacen parte de los partidos políticos. En este orden de ideas, también conviene recordar la problemática que se suscita cuando una identidad sociopolítica se instrumentaliza en aras a conseguir una identidad jurídico-política al presentarse en rivalidad o alteridad, de manera excluyente, lo que sí se puede dar en partidos regionalistas de manera más evidente.

Esta última idea, la de contraposición, puede observarse en el himno de León: Sin León no hubiera España, antes que en Castilla leyes, concilios, fueros y reyes dieron prestigio a León. […] León escribió la historia de Covadonga a Colón… prosigue aludiendo a la historia del Reino sin mencionar a Castilla más que para contraponer su identidad. En suma, se refiere a la Patria a la cual le da un "preciado blasón" "y en sus labios cobró vida el hermoso lenguaje español", que no el castellano que recoge el Estatuto y la Constitución, cierto es que este himno data de 1934, por lo que es previo al Estado autonómico.

Distinta aproximación se observará en el himno de Palencia, de 1925 en el que se alude amistosamente a la identidad castellana "Eres grande y humilde y altiva, vencedora del fuerte romano, nombre y prez del solar

21 Pues de ello he dado cuenta en otras obras como son: ÁLVAREZ ROBLES, T. "Las identidades nacionales en la configuración de la ciudadanía europea", *op. cit*; y ÁLVAREZ ROBLES, T. y ROSALES FERNÁNDEZ, A. "El Estatuto de Autonomía de Castilla y León desde su origen accidentado hasta el reto futuro", *op. cit*.

22 ÁLVAREZ ROBLES, T. y ROSALES FERNÁNDEZ, A. "El Estatuto de Autonomía de Castilla y León desde su origen accidentado hasta el reto futuro", *op. cit*.

castellano, cuya historia ilumina tu luz" y a la identidad estatal "Dios te salve, Palencia querida, Dios te salve, granero de España […].

El regionalismo, en este orden de ideas, también puede contraponerse con el provincialismo, y quizá esto es más acertado en la comunidad autónoma que nos encontramos analizando. Esto es, la vinculación que se siente en la autonomía con la identidad provincial e incluso con la nacional, frente a la escasa vinculación con la autonomía y que ha sido reiteradamente expuesta en encuestas desde la creación de la preautonomía como la realizada por la Diputación de León para conocer el sentir de sus municipios e instituciones[23]; una vez constituida la misma en los noventa; más recientemente la ya mencionada encuesta de Electomanía "Sentimiento de identificación de los habitantes de las provincias con su CCAA"[24] de 2020; en el 40 aniversario de la autonomía en 2023, "Una identidad que se resiste"[25]. Todas estas encuestas vienen a señalar que en Castilla y León hay un mayor apego a la provincia que a la autonomía y que en 40 años de identidad jurídico-política no se ha conseguido una identidad sociopolítica plena o mayoritariamente aceptada en ese plano social, distinto es en el jurídico-político.

En este orden de ideas, hemos de señalar la tesis de Quijano González[26] relacionadas con la utilidad de la autonomía frente a la identidad al afirmar: "Tengo, pues, la impresión de que la valoración de la Comunidad Autónoma entre nosotros ha estado, está y estará más relacionada con la utilidad que con la identidad; lo que la ciudadanía espera de las instituciones autonómicas es que contribuyan a resolver problemas concretos en que tienen competencias, incluso más que en intensificar el sentimiento de pertenencia". De esta percepción que tienen algunos ciudadanos castellanos y leoneses de falta de proyecto común, de incapacidad institucional para mejorar los

---

23 ÁLVAREZ ROBLES, T. "Las identidades nacionales en la configuración de la ciudadanía europea", *op. cit*; Anexo VI.

24 Información completa disponible en Electomanía: https://electomania.es/ep-8my-sentimiento-de-identificacion-de-los-habitantes-de-las-provincias-con-su-ccaa/

25 Alonso, D, en Diario de Burgos de 23 de abril de 2023, Una identidad que se resiste, disponible en: https://www.diariodeburgos.es/noticia/z3f393351-be0d-b010-280e5185bab4044c/202304/una-identidad-que-se-resiste

26 QUIJANO GONZÁLEZ J., "La identidad de Castilla y León: de su construcción jurídica a la función de sus instituciones", en VICENTE BLANCO D.F.J. y DÍAZ G. VIANA, L. Identidades en Castilla y León: cuarenta años de una comunidad frente a su futuro, Editorial Páramo, Valladolid, 2024, p.153.

problemas incrustados desde décadas en esta tierra como: la despoblación, la situación del rural, la articulación de infraestructura, un futuro para los jóvenes de todas las provincias…es de lo que se nutre el regionalismo.

Un regionalismo que, en su expresión más extrema, puede llegar a cuestionar la legitimidad del propio poder autonómico. Un regionalismo que pone encima de la mesa el rechazo autonómico de fondos europeos con tal de evitar reconocer la existencia de una singularidad territorial interna[27]. Esta postura no solo elude la posibilidad de abordar problemáticas compartidas con otros territorios, sino que también contribuye a la fragmentación interna y a la división de la Comunidad en dos bloques diferenciados. Esta situación la hemos podido comprobar a lo largo de los años con las intervenciones de la UPL en el Parlamento autonómico[28]. También está teniendo como respuesta el surgimiento de movimientos provinciales que podrían llegar a derivar en nuevos regionalismos, entendidos como respuesta reactiva ante la comunidad. Soria Ya![29] o Por Ávila[30] son otros de los ejemplos que responden a esa situación en plano provincial y que podría derivar en una nueva reivindicación de Castilla sin León. Tampoco podemos obviar a quienes tratan de anexionar el Bierzo a Galicia y conseguir la quinta provincia.

---

27 "Las Cortes rechazan que la Región Leonesa sea NUTS-2, limitando el acceso a más fondos europeos. La propuesta de UPL buscaba reconocer a León, Zamora y Salamanca como una entidad estadística independiente para corregir desigualdades en el reparto de fondos de cohesión de la Unión Europea. Sin embargo, PP y VOX frenaron la iniciativa en las Cortes autonómicas", Zamora News del 18 de diciembre de 2024, disponible en: https://www.zamoranews.com/articulo/castillayleon/cortes-rechazan-que-region-leonesa-sea-nuts-2-limitando-acceso-mas-fondos-europeos/20241218134105310927.html

28 "PP y Vox impiden que las ayudas transfronterizas con Portugal se gasten más en Zamora y Salamanca que en Valladolid. La Comisión de Economía de las Cortes ha rechazado este lunes la Proposición No de Ley planteada por la UPL, que demandaba priorizar la Raya como destino de dichos fondos de la UE, en los que en la última convocatoria Valladolid recibió más fondos que Zamora", Ileón de 14 de noviembre de 2023, disponible en: https://ileon.eldiario.es/region-leonesa/pp-vox-niegan-ayudas-transfronterizas-europeas-portugal-gasten-menos-zamora-salamanca-valladolid-que_1_10685394.html

29 La Plataforma lucha contra el olvido institucional, contra la despoblación y por la supervivencia de la provincia de Soria. La plataforma ciudadana Soria ¡YA! quiere que las personas que vivan en Soria tengan los mismos derechos y oportunidades que aquellas que lo hagan en otros territorios del país. El objetivo es conseguir políticas públicas reales y realistas para frenar la despoblación y repoblar la provincia, que en la actualidad es considerada desierto demográfico en un más de un 90% de su territorio. Indiscutiblemente la Zona 0 de la despoblación en España. Reivindicaciones visibles en su web: https://soriaya.org/reivindicaciones/

30 Sus actividades pueden verse en su web: https://poravila.es/actualidad

En definitiva, estas identidades sociopolíticas provinciales y/o regionales, distintas a la administrativo-política castellana y leonesa tratan de crear una identidad en ocasiones excluyente de la autonómica valiéndose en no pocas ocasiones del revisionismo histórico errado de la autonomía para crear la identidad que falta y de la falta de proyecto común que responda a los retos y problemas compartidos.

V. La multiplicidad de identidades político-administrativas castellanas y leonesas: una cuestión de derechos y obligaciones

En el marco del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la identidad jurídico-política de la comunidad no entra en conflicto con las identidades sociopolíticas existentes, sino que las integra y reconoce. En particular, el preámbulo del Estatuto explicita la existencia de dos identidades sociopolíticas diferenciadas, la leonesa y la castellana, las cuales son acogidas y respetadas dentro del marco autonómico, y a las cuales debemos añadir las anteriormente mencionadas. A su vez, se configura una identidad jurídico-política unificada, la castellana y leonesa, que se articula como expresión institucional de la personalidad jurídica de la comunidad autónoma. Esta identidad, de carácter político, se traduce en un vínculo administrativo que otorga a las personas residentes un conjunto definido de derechos y obligaciones frente a las instituciones autonómicas, tal como se establece en el Título I del propio Estatuto[31].

La identidad jurídico-política castellana y leonesa encuentra su razón de ser en la Constitución Española de 1978. Esta puede ser jurídico-política por cuanto se vincula, en primer lugar, con el ordenamiento jurídico-constitucional, preeminentemente con el artículo 2 y con el Título VIII de la Constitución; y como consecuencia de este, con el ordenamiento autonómico a la luz de

31 Desde estas consideraciones podríamos advertir una *identidad individual jurídico-política* que se crea a la luz del ordenamiento jurídico y que nos hace ser tenedores de derechos, libertades y obligaciones de manera individual, pudiendo reclamar estos a las Administraciones, quienes habrán de garantizar los mismos. Complementariamente, la *identidad colectiva jurídico-política* se advierte en las instituciones que representan la división de poderes, en las propias Administraciones, a quienes hemos atribuido esa soberanía.

la aprobación de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León. Esta identidad es primero nacional, es constitucional, y después autonómica. En otras palabras, esta identidad castellana y leonesa es una identidad jurídico-política de segundo nivel, pues su razón de ser es la identidad nacional constitucional española.

De la dependencia existente respecto a la identidad nacional-constitucional se deduce una doble consecuencia: el respeto a la estructura y funcionamiento interno del Estado (modelo de Estado, organización territorial, autonomía, descentralización) y a los derechos fundamentales (constitucionalmente reconocidos)[32]. Al tiempo que podría operar como límite y lo hace en un doble sentido, en relación con la cesión de competencias (art 148-149 CE) y en relación con la delegación normativa.

En suma, podemos establecer que la identidad autonómica es jurídico-política como vinculación al derecho, conforme a lo apuntado y político-administrativa, por cuanto la descentralización del Estado lo es en tal sentido[33]. Es política, lo que ha derivado en la creación de las Cortes de Castilla y León (Poder Legislativo) y de la Junta de Castilla y León (Poder Ejecutivo), y es administrativa por cuanto tiene potestad administrativa.

Además, si nos centramos en la vinculación con la garantía de derechos la identidad estatal que además podremos relacionar con la nacionalidad española. Diferente de la identidad autonómica que sólo es posible respecto a la primera bien la normativa de residencia/vecindad que a su vez se enmarca en el marco jurídico estatal (bien sea de un Estado miembro de la UE o de un tercer Estado, siendo condicionado ese estatus de ciudadanía a esa situación).

---

32 La naturaleza y la función constitucional de los Estatutos de Autonomía condicionan su posible contenido. En primer término, dicho contenido incluye necesariamente, como se ha señalado, el mínimo establecido en el artículo 147.2 de la Constitución Española (CE). Asimismo, comprende aquellas materias que, por expresa previsión constitucional, deben ser reguladas en los Estatutos, conforme a lo dispuesto en determinados preceptos de la Carta Magna. En ambos supuestos, puede hablarse de un contenido estatutario constitucionalmente explícito. Junto a este, cabe reconocer un contenido implícito, derivado de la condición del Estatuto como norma institucional básica, de acuerdo con el artículo 147.1 CE. Esta cualidad comporta implicaciones relevantes en términos de autogobierno, capacidad de autoorganización y afirmación de la identidad política y jurídica de la comunidad autónoma.

33 SEIJAS VILLADANGOS, E., "Organización territorial del Estado y Castilla y León", en SÁEZ HIDALGO, I. (dir.), *Derecho público de Castilla y León*, Lex Nova; Junta de Castilla y León, 2008, pp. 39-61.

En este orden de ideas, resulta pertinente hacer referencia a las identidades territoriales que se integran en la conformación de la identidad político-administrativa —o jurídico-política, en el caso de los marcos estatales—, siguiendo un enfoque análogo al desarrollado en el apartado II del presente trabajo. En este sentido, entre las identidades territoriales de naturaleza político-administrativa o jurídico-política, es posible identificar las siguientes:

— *Identidad local*: identidad derivada de la vecindad en un ente local menor, esto es en una pedanía o pueblo, como pueda ser Farballes en León.

— *Identidad municipal*: también relacionada con la vecindad, surge con el empadronamiento en un pueblo perteneciente a un municipio, siguiendo con el ejemplo anterior el municipio sería Valdebimbre en León (art. 44 EACYL).

— *Identidad comarcal*: relacionada con las comarcas estatutarias como el Bierzo (art. 46 EACYL).

— *Identidad provincial*: la conforman las nueve provincias que forman parte de la autonomía (Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora) (art. 47 EACYL).

— *Identidad autonómica*: sería la castellana y leonesa, surge con la aprobación del Estatuto de Autonomía. Podría ser apelable a administraciones autonómicas propias como el Procurador del Común, en la defensa de esos derechos estatutarios o fundamentales.

— *Identidad nacional*: es la nacionalidad, preeminentemente la española que surge de la identidad nacional-constitucional, consecuencia de la Constitución española de 1978; pero podrían existir otras respecto a residentes en el territorio autonómico y nacionales de terceros Estados (europeos o no) como por ejemplo un portugués que se empadrona en Salamanca o un magrebí que se empadrona en Segovia. Esta la podemos evidenciar con el sistema de garantías como las institucionales con el Defensor del Pueblo o el recurso de amparo constitucional ante el Tribunal Constitucional.

— *Identidad europea*: se configura por la ciudadanía europea derivada de la nacionalidad de un Estado miembro y que se evidencia por ejemplo con el derecho de sufragio a las elecciones al Parlamento Europeo, con la posibilidad de recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea ante una vulneración de Derechos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Finalmente, la identidad jurídico-política autonómica entendida como la defensa de los derechos y libertades de los castellanos y leoneses en aras a garantizar la plena igualdad y la no discriminación[34] hemos de relacionarla con el sistema de garantías que se recogen en el Estatuto de autonomía y en concreto con la garantía institucional tanto de los derechos estatutarios, como de los constitucionales que recae en el Procurador del Común: quien "es el Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, que actúa con independencia para la protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de los derechos y principios reconocidos en el presente Estatuto frente a la Administración de la Comunidad, la de sus entes locales y la de los diferentes organismos que de éstas dependan (art. 18 EACYL).

Desde las consideraciones previamente expuestas, cabe señalar que, a lo largo de más de cuatro décadas de autonomía, se ha ido configurando una identidad jurídico-política y político-administrativa propia en el ámbito de Castilla y León. Esta identidad tiene su origen en el Estatuto de Autonomía de 1983, que sentó las bases institucionales del autogobierno, y ha sido objeto de un proceso de consolidación y perfeccionamiento a través de las sucesivas reformas estatutarias de 1994, 1999 y 2007. Dicho proceso ha contribuido al fortalecimiento de una estructura administrativa autonómica, cuya presencia en el territorio refleja la materialización progresiva de esta identidad en el ámbito institucional y competencial, respetuosa con la identidad nacional-constitucional.

VI. ¿Se puede conseguir una identidad castellano-leonesa completa?

Desde la creación de la comunidad autónoma de Castilla y León por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León, podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que los leoneses y castellanos compartimos una identidad político-administrativa castellana y leonesa. Esa identidad debería igualarnos en derechos y obligaciones con

34 En este último sentido recomendamos a SEIJAS VILLADANGOS, E., "Derechos de los castellanos y leoneses (análisis de la regulación de derechos del Estatuto de Autonomía de Castilla y León)", en APARICIO PÉREZ, M. A. CASTELLÀ ANDREU, J. M. Y EXPÓSITO GÓMEZ, E. (coords.), *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía,* Atelier, Barcelona, 2008, pp. 287-322.

independencia del territorio provincial en el que nos encontramos. Esta identidad se suma a la identidad nacional-constitucional y europea (jurídico-política)[35]. La identidad autonómica castellana y leonesa, hemos podido comprobar, queda recogida en el primer Estatuto de autonomía y en sus subsecuentes reformas, como no podría ser de otra manera, avanzado el Estado autonómico con descentralización político-administrativa[36].

No obstante, una de las querencias del poder autonómico desde su accidentada conformación[37], ha sido crear una identidad castellano-leonesa que aúne a todos los ciudadanos entorno a un sentimiento de pertenencia a la comunidad autónoma, una identidad sociopolítica, y que vaya más allá de una mera identificación con la identidad político-administrativa. Varios han sido los intentos infructuosos, a la luz de los informes y encuestas apuntados en los aparatados previos, verbigracia: la festividad de Villalar de los Comuneros[38].

Como hemos venido manteniendo, las identidades tanto individuales como colectivas son múltiples, pueden coexistir sin necesidad de confrontarlas, sin alteridad y, además, cambian con el paso del tiempo, al igual que lo hacen las sociedades y las estructuras de Estado.

Por ello, no se trata aquí de homogeneizar la lengua, de seleccionar unos símbolos o una festividad anclada en un pasado conjunto para algunos cuestionable, a fin de conseguir una unión impostada, tampoco de inventarnos un baile común, o instituciones históricas. En definitiva, no se trata de dirigir la mirada hacia el pasado ni de insistir en una identidad pretérita, sino de orientar el análisis y la acción hacia el futuro y hacia los objetivos que se desean alcanzar. Es fundamental abordar este proceso con *serenidad y reflexión, evitando la precipitación que pueda percibirse como una imposición* o que genere la percepción de que la construcción de una nueva identidad pueda menoscabar aquellas ya existentes.

---

35 ÁLVAREZ ROBLES, T. “Las identidades nacionales en la configuración de la ciudadanía europea”, *op. cit*.

36 SEIJAS VILLADANGOS, E., “Las autonomías como contrapoderes. Hacia un estado autonómico agonal”, en CASTELLÀ ANDREU, J.M., *Contrapoderes en la democracia constitucional ante la amenaza populista*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 403-429.

37 ÁLVAREZ ROBLES, T. y ROSALES FERNÁNDEZ, A. “El Estatuto de Autonomía de Castilla y León desde su origen accidentado hasta el reto futuro”, *op. cit*.

38 En vez de optar por el 25 de febrero cuando se sanciona y promulga el Estatuto de la Comunidad Autónoma de 1983, o el 1 de marzo cuando se publica y entra en vigor el mismo.

Si realmente se quiere una identidad sociopolítica castellana y leonesa, se ha de comenzar por *respetar y celebrar la pluralidad de identidades* de esa adjetivación que tenemos en una comunidad autónoma *rica en lenguas, historia, costumbres, culturas*, etc. Desde esta premisa se agregaría una *nueva identidad, en complementariedad* y no en rivalidad o alteridad, que ha de *proyectarse en un futuro*, sin pararse a un revisionismo historicista pasado que nada añade y que resta mucho a esta tarea de creación.

Esa nueva identidad sociopolítica debe de contestar a la pregunta de *qué queremos ser como comunidad autónoma plural y futura*, qué queremos ser como sociedad que tiene la capacidad de crear normas y políticas, de superar retos, desequilibrios y dificultades comunes, de comprometer nuestra riqueza, de colaborar internamente y con otras comunidades (que comparten nuestra problemática o nuestros intereses), cómo podemos *colaborar desde la diferencia en crear un nuevo espacio común*.

VII. Bibliografía

ÁLVAREZ ROBLES, T. y ROSALES FERNÁNDEZ, A., "El Estatuto de Autonomía de Castilla y León desde su origen accidentado hasta el reto futuro", en FIGUERUELO BURRIEZA, Á y VEGA GARCÍA, A. S. (dirs.), *Cuestiones constitucionales de una década (2014-2024)*, Dykinson, Madrid, 2025, pp. 459-476.

ÁLVAREZ ROBLES, T., "Las identidades nacionales en la configuración de la ciudadanía europea", Unión Europea Aranzadi, núm. 2, 2017, pp. 59-76.

BAUMAN, Z., *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

BLANCO RODRÍGUEZ, J. A. (coord.), *Regionalismo y autonomía en Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2004.

BON, P., "La identidad nacional o constitucional, una nueva noción jurídica", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 34, n. 100, pp.167-188.

CEBRIÁN ZAZURCA, E. (coord.), 1982-2022. *Un panorama del Estado autonómico a través del nacimiento y la evolución de siete comunidades autónomas,* CEPC, Madrid, 2023.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, O., "Identidades en la era de la post-globalización", en VICENTE BLANCO D.F.J. y DÍAZ G. VIANA, L. *Identidades en Castilla y León: cuarenta años de una comunidad frente a su futuro*, Editorial Páramo, Valladolid, 2024, pp. 49-57.

QUIJANO GONZÁLEZ J., "La identidad de Castilla y León: de su construcción jurídica a la función de sus instituciones", en VICENTE BLANCO D.F.J. y DÍAZ G. VIANA, L. Identidades en Castilla y León: cuarenta años de una comunidad frente a su futuro, Editorial Páramo, Valladolid, 2024, pp. 155-167.

ROQUE ALONSO, M. Á., "Una visión desde la antropología: identidad y sentimiento de pertenencia", en VICENTE BLANCO D.F.J. y DÍAZ G. VIANA, L. *Identidades en Castilla y León: cuarenta años de una comunidad frente a su futuro*, Editorial Páramo, Valladolid, 2024, pp. 45-48.

ROSALES FERNÁNDEZ, A., "La proteición constitucional de la llengua romance del Reinu de Llión: Pasáu, presente ya futuru del asturllionés", en LORENZANA JABARES, S., GARCÍA GONZÁLEZ, P., y VALLEJO FERNÁNDEZ, M. J. (eds.). Cultura, historia y patrimonio del Reino de León., Universidad de León, León, 2024, pp. 303-313.

SEIJAS VILLADANGOS, E. "Las autonomías como contrapoderes. Hacia un estado autonómico agonal", en CASTELLÀ ANDREU, J.M., *Contrapoderes en la democracia constitucional ante la amenaza populista*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 403-429.

SEIJAS VILLADANGOS, E., "Organización territorial del Estado y Castilla y León", en SÁEZ HIDALGO, I. (dir.), *Derecho público de Castilla y León*, Lex Nova y Junta de Castilla y León, Valladolid, 2008, pp. 39-61.

SEIJAS VILLADANGOS, E., "Derechos de los castellanos y leoneses (análisis de la regulación de derechos del Estatuto de Autonomía de Castilla y León)", en APARICIO PÉREZ, M. A. CASTELLÀ ANDREU, J. M. Y EXPÓSITO GÓMEZ, E. (coords.), *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomía,* Atelier, Barcelona, 2008, pp. 287-322.

La particularidad de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla: autonomías locales con régimen estatutario especial

Amir Al Hasani Maturano

Profesor ayudante doctor Derecho Constitucional
Universidad de las Islas Baleares

Sumario

I. El acceso a la autonomía de Ceuta y Melilla

II. La sobrerrepresentación parlamentaria

III. Contenido estatutario

IV. Reformas estatutarias y reglamentos asambleas

V. ¿Diferencias con las autonomías?

VI. Conclusiones

VII. Bibliografía

I. El acceso a la autonomía de Ceuta y Melilla

La CE previó la utilización de una vía establecida en la Disposición Transitoria quinta de la Constitución española que admitía la posibilidad de que Ceuta y Melilla se pueda constituir, "(…)en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144".

La Constitución española de 1978 establece distintas vías de acceso a la autonomía[1] habiéndose generalizado las fórmulas recogidas en los artículos 143 y 151. Sin embargo, al plantearse el acceso a la autonomía de Ceuta, nos encontramos frente a una opción diferente. La Constitución preveía la utilización de la vía establecida en la Disposición Transitoria quinta que admitía la posibilidad de que Ceuta y Melilla se constituyeran en Comunidades Autónomas[2] si así lo decidían sus respectivos Ayuntamientos mediante mayoría absoluta y lo autorizaban las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. A pesar de ello, la singularidad del acceso a la autonomía de Ceuta consistió en optar por la posibilidad prevista en el artículo 144.b) de la Constitución en virtud de la cual las Cortes Generales acordaron un Estatuto de Autonomía sin la intervención directa en el proceso de las ciudades afectadas.

---

1 Vid. para un estudio, HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. *Estatutos de Autonomía pare Ceuta y Melilla*, Agazara, Málaga, 1995.

2 Como apunta Belda Pérez-Pedrero, hay una "difícil compatibilidad del régimen organizativo y competencial de las dos ciudades con la consideración de las mismas como Comunidades Autónomas". En BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. "La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Hacia un nuevo tipo de Corporaciones Locales", *Cuadernos de Derecho Público*, núm.8, 1999, p.120.

En esa línea, Belda apunta que se debe constatar lo siguiente: Ceuta y Melilla siguió el camino marcado por la DT 5º y el art. 144 b CE. Con todo, ni su capacidad de autogobierno ni la gestión de sus intereses generales son asimilables a las CCAA[3]. Considera que son un nuevo tipo de corporaciones locales, al no completar el sistema autonómico, ni el sistema organizativo territorial.

De modo parecido, Requejo considera que las Cortes acuerdan sendos estatutos que les confiere un régimen de autonomía, pero no las configura estas ciudades como Comunidades Autónomas[4]. Esta última, se cuestiona ¿si puede gozar de autonomía política un ente territorial distinto a las Comunidades Autónomas?

A juicio de Belda, "son autonomías locales que gozan de un régimen estatutario especial[5]" dadas las peculiaridades orgánicas y competenciales.

En fecha 28 de septiembre de 1981, el Ayuntamiento de Ceuta aprobó por mayoría absoluta la constitución de Ceuta en Comunidad Autónoma, proceso que se paralizaría a partir de las elecciones de 1982, a pesar de que el PSOE incluía en su programa de gobierno la elaboración de los Estatutos de Ceuta y Melilla, promesa que se mantuvo a lo largo de todos los debates sobre el Estado de la Nación. Puesto que había acuerdos previos entre Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista, en este sentido.

En el año 1983 se inició un borrador que pretendía establecer un régimen local con ciertas especialidades autonómicas. Sucesivamente, en fecha de 26 de febrero de 1986 se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales un Proyecto de Estatuto de la Ciudad de Ceuta. El proyecto no tenía carácter de ley orgánica, ni suponía el reconocimiento de Ceuta como Comunidad Autónoma. Se presentan en marzo de 1986 varias enmiendas a la totalidad que exigieron al Gobierno la retirada del proyecto. Meses después, el 29 y 30 de octubre se discute en el Senado una moción presentada por el Grupo Popular para la aprobación de los Estatutos de Ceuta y Melilla que fue igualmente rechazada.

---

3 BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. *op.cit.,* p. 121.

4 REQUEJO RODRÍGUEZ, P. "¿Ciudades con estatuto de autonomía o Comunidades Autónomas con estatuto de heteroorganización?" *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, nº 277, 1998, p. 57.

5 BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. *op.cit.,* p. 134.

Posteriormente, el 28 de mayo de 1991 se publicó en el Boletín de las Cortes una proposición de ley orgánica sobre autorización y constitución de las Comunidades Autónomas de Ceuta y Melilla presentada por el Grupo Popular que sería también rechazada, y eso que había movimientos y plataformas reivindicativas en las propias ciudades.

Tras las elecciones de 1993 se envía desde el Ministerio de Administraciones Públicas un informe sobre la posición institucional y el otorgamiento de un Estatuto de Autonomía. Tras alguna reticencia, finalmente, en lo que respecta a la iniciativa se utilizó la previsión general del artículo 87 de la Constitución presentándose el Proyecto de Ley Orgánica ante el Congreso de los Diputados el 13 de septiembre de 1994, previa aprobación de la iniciativa por el Consejo de Ministros del día 2 de septiembre. La Mesa del Congreso adoptó el acuerdo de aceptar la calificación de orgánica de dicha iniciativa y encomendar el consiguiente dictamen a la Comisión Constitucional publicándose el Proyecto el 14 de noviembre en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

En este punto satisfacían a los dos partidos principales y se culmina sin grande trascendencia jurídica. Se presentaron varias enmiendas a la totalidad, que fueron rechazadas por amplia mayoría, y cuarenta y seis enmiendas parciales al texto. Muchas de ellas, especialmente la enmienda a la totalidad con texto alternativo número 8 postulaba la constitución de la Ciudad de Ceuta como Comunidad Autónoma en aplicación de las previsiones de la Disposición transitoria quinta y del artículo 144 de la Constitución, pero esta enmienda fue rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados.

El debate se desarrolló conjuntamente con el que se llevó a cabo para el Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Melilla. Se aceptaron algunas enmiendas parciales, entre ellas, las relativas a la mención expresa del artículo 144 b) en el Preámbulo, la de incluir la expresión “dentro de su indisoluble unidad” en el artículo 1, incluir la iniciativa legislativa y el nombramiento por el Rey, del Presidente de Ceuta. El proyecto fue aprobado por el Pleno del Congreso el 27 de diciembre de 1994 por trescientos ocho votos a favor, ninguno en contra y diecinueve abstenciones.

El 3 de febrero de 1995 se publica en el Boletín Oficial del Senado el Proyecto remitido por el Congreso. En la tramitación en el Senado no se presentó ninguna enmienda al Proyecto, manteniéndose el mismo texto que había sido remitido por el Congreso, enviando su dictamen favorable la

Comisión General de las Comunidades Autónomas. Efectuada la votación en el Pleno el 22 de febrero de 1995 el resultado fue de doscientos veintidós votos a favor; dos en contra, y cuatro abstenciones.

De este modo, se aprueba en la V Legislatura Constitucional (1993-1996) la Ley Orgánica 1/ 1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, y, la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla. convirtiendo éstas en Ciudades Autónomas y apareciendo una nueva entidad en la estructura organizativa del Estado una especie de *tercero* entre las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales.

Los Estatutos de Autonomías establecen en el preámbulo que Ceuta y Melilla conforme al procedimiento previsto en el artículo 144 b) de la Constitución, accede al régimen de autogobierno, goza de autonomía para gestionar sus intereses e integra y completa el sistema autonómico.

II. La sobrerrepresentación parlamentaria

De inicio, en atención al art.161.1 LOREG, "las ciudades de Ceuta y Melilla serán consideradas, cada una de ellas, como circunscripciones electorales". Y, según el art.162.2 LOREG, les corresponde un mínimo inicial a las poblaciones de Ceuta y Melilla. En concreto "están representadas cada una de ellas por un Diputado". Y, respecto al senador provincial: "Las poblaciones de Ceuta y Melilla eligen cada una de ellas dos Senadores" (165.3 LOREG). En la práctica, los electores de Ceuta y Melilla pueden dar su voto a un máximo de dos candidatos. Ya de inicio, como sugiere Requejo Rodríguez genera una sobrerrepresentación de manera inequívoca[6].

En una observación a la Ciudad Autónoma de Ceuta, la representación obtenida desde la legislatura constituyente hasta la actualidad le correspondía un diputado, a excepción de la IX Legislatura y XII que le correspondían dos diputados. Así, en un plano histórico, el partido UCD obtuvo 1 diputado, el partido Centrista 1 diputado, el partido Socialista 4 diputados, el partido VOX 1 diputado. Y el que ha obtenido mejores resultados, el partido Popular ha alcanzado 11 diputados. Destacar, como curiosidad, que el ex Diputado,

6 REQUEJO RODRÍGUEZ, P. *op.cit*., p.55.

el Sr. Francisco Antonio González Pérez de la formación Popular, fue diputado de la V a la IX Legislatura.

Por otra parte, en la Ciudad Autónoma de Melilla, curioso también que el ex Diputado, el Sr. Antonio Gutiérrez Molina de la formación Popular, fue diputado de modo continuo desde la VI a la X Legislatura. En un análisis histórico, le han correspondido desde la legislatura constituyente hasta la actualidad la elección de un diputado, a excepción de la IV y VI Legislatura que le correspondía dos diputados. El partido UCD u Centrista obtuvo 2 diputados, el partido Socialista obtuvo 3 diputados, el partido Popular ha alcanzado 12 diputados, el partido Grupo Mixto 1.

III. Contenido estatutario

Cabe comenzar considerando que el contenido estatutario de ambos Estatutos es similar. En su primer artículo refieren a la indisoluble unidad de la Nación Española, por el comprensible recelo de la reclamación por parte del territorio geográfico donde se sitúa, el Estado de Marruecos.

La determinación del territorio la hacen coincidir con el municipio.

A su vez, al igual que el resto de Comunidades Autónomas, y a tenor del art. 147.2 CE, ofrecen una descripción de la organización y funcionamiento institucional básico: Asamblea, Presidente y Consejo de Gobierno, con sus especialidades que luego analizaremos.

Ahora bien, el funcionamiento de la Asamblea gira en torno al Pleno y Comisiones, pero salta a la vista, el elevado funcionamiento de la Junta de Portavoces —como si de un Parlamento Autonómico se tratase—.

Por destacar alguna de sus competencias, a la Asamblea se le atribuye la facultar de ejercer la iniciativa legislativa[7]. De ahí que, tienen la capacidad de comenzar el trámite para la aprobación de una ley con carácter general. Un hecho diferencial a considerar.

7 Destaca esta incongruencia al no ser Comunidad Autónoma y poder ejercer esta iniciativa. *Ibídem*., p. 61.

La condición de concejales de los miembros de la Asamblea conlleva que se siga el procedimiento establecido en la LOREG y para aquellas cuestiones del régimen de incompatibilidades, ineligibilidades siga la Ley de Bases de Régimen Local.

El Presidente ostenta la condición de Alcalde y preside la Asamblea y el Consejo de Gobierno en la coordinación de su actividad. Se puede destacar, que los Presidentes elegidos por la Asamblea son formalmente nombrados por el Rey.

A modo de ejemplo, en el caso de las instituciones de Ceuta están reguladas en el Título I del EA. El artículo 6 del Estatuto establece que los órganos institucionales de la Ciudad son la Asamblea de Ceuta, el Presidente y el Consejo de Gobierno. La Asamblea (arts. 7 y ss. EEAA) está formada por veinticinco diputados elegidos conforme al sistema electoral previsto en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) para la celebración de elecciones municipales, puesto que la Ciudad Autónoma carece de ley electoral propia. Según su Estatuto aprobará el Reglamento de la Asamblea de Ceuta por mayoría absoluta (art. 9 EEAA) hecho que se produjo por el aprobado en enero de 1996 (BOCC núm. 3 extraordinario de 30 de enero de 1996), posteriormente reformado en varias ocasiones.

Los Diputados tienen además la condición de Concejales. La condición de miembro de la Asamblea se configura como un cargo público representativo protegido por el artículo 23 de la CE, y por los preceptos correspondientes de la LOREG en cuanto al acceso, permanencia y cese, disposiciones que son reproducidas en su mayoría, en el Reglamento de la Asamblea. No obstante, en lo relativo al régimen de incompatibilidades, inelegibilidades, derechos laborales, financieros, etc. les serán de aplicación los preceptos referidos a los cargos locales en la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), a la que remite el Reglamento. La Asamblea está regida por una Mesa compuesta por el Presidente de la Ciudad, que la presidirá, y dos Vicepresidentes elegidos por la propia Asamblea de entre sus miembros (art. 9.1 EEAA). El Presidente es elegido por la Asamblea por mayoría absoluta y nombrado por el Rey, aunque el Estatuto (art. 15) y el Reglamento (art. 3.4) prevén la posibilidad, en caso de que no se obtenga dicha mayoría, que se nombre como Presidente, el cabeza de la lista que hubiera obtenido mayor número de votos en las elecciones.

En lo que refiere a competencias no renuncian las que la propia legislación estatal, atribuyen a las entidades locales, y a su vez optan por una serie

de facultades de naturaleza autonómica. En algunas materias solo ejercen competencias meramente ejecutivas (propiedad intelectual, defensa de consumidores, medio ambiente, etc.). En otros casos, asumen las facultades de administración y potestad reglamentaria sobre materias recogidas en el listado del art.148 CE (sanidad e higiene, puertos, etc.). Existe un mayor debate sobre si tienen potestad normativa, aunque para Belda[8], carecen de ella, al igual que la capacidad legislativa en los términos estatutarios.

IV. Reformas estatutarias y reglamentos asambleas

Desde su vigencia, ya cumplidos los 30 años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla, no han sufrido reformas. El Título VI, artículo 41 prevé la posibilidad de que se inicie la reforma por parte de la Asamblea de Ceuta, de acuerdo con la facultad de iniciativa legislativa prevista en el artículo 13 del Estatuto, o a iniciativa de las Cortes Generales o del Gobierno de la Nación. La remisión al artículo 13 del Estatuto supone que la Asamblea de Ceuta podrá solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando, ante dicha Cámara, un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. Por ello, el artículo 41 del Estatuto al referirse a la iniciativa de la Asamblea de Ceuta en la reforma, se remite a la posibilidad prevista en el artículo 87 de la Constitución, pero con la exigencia, según el artículo 41.2 de que la iniciativa sea aprobada por dos tercios de la Asamblea. Finalmente, se requiere la aprobación por las Cortes Generales de la reforma del Estatuto mediante Ley Orgánica.

Asimismo, el Reglamento prevé la organización de diputados en grupos políticos pudiendo constituirse en tal aquellos partidos políticos, agrupaciones, coaliciones, federaciones o con cualquier otra forma asociativa con la que efectivamente hayan concurrido a las correspondientes elecciones en una única lista. Para constituir grupo político será necesario contar con al menos dos diputados, quedando adscritos al grupo mixto aquellos representantes de listas electorales que obtengan un solo diputado.

El Reglamento de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla se aprobó mediante el Decreto nº52 de fecha 17 de abril de 2018 (publicado en

8 BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. *op.cit.,* p. 121.

el BOME extraordinario núm. 10 de 18 de abril), que dejó sin vigor el anterior Reglamento de mayo de 2012. Entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOME.

En esencia, la Ciudad de Melilla una vez se integró como parte territorial dentro de la indisoluble unidad de la Nación española, a través de la LO 2/1995, de 13 de marzo (en adelante EA Melilla), accedió al régimen de autogobierno para gestionar sus intereses dentro del sistema autonómico desarrollado por la CE. En el propio EA Melilla se contempla la organización institucional básica de la Ciudad Autónoma. Comprende según el mismo: la Asamblea, el Presidente y, el Consejo de Gobierno. Y, en atención al órgano representativo —la Asamblea—, el art.9.1 EA Melilla menciona que se aprobará su propio Reglamento por mayoría absoluta (también se contempla en el art. 12.1 g)).

El primer Reglamento se aprobó en septiembre del 1995, y en 2004 y 2012 sufrió determinadas adaptaciones (tras la legislación en Transparencia y la reforma del Procedimiento Administrativo Común especialmente) y modificaciones.

Por otra parte, se precisa de modo más pormenorizado el régimen de autonomía singular, con la STC 240/2006, de 26 de julio. En cambio, la organización y funcionamiento tiene como base jurídica constitucional el art.20 EA Melilla y el art.148.1.1ª CE.

Como hecho singular, la intervención del Consejo de Estado en la aprobación de los Reglamentos y las Ordenanzas dictados por la Ciudad no resulta preceptiva al no tener un carácter de Reglamento o disposición de carácter general que se dicten en ejecución de una Ley (su grado de vinculación solo es negativo, el respeto a layes estatales en cuanto a la materia). En la STSJA 995/2017 se indicó que los Reglamentos de las Ciudades de Ceuta y Melilla, para su elaboración no era preceptiva la solicitud de Dictamen del Consejo de Estado.

En consecuencia, su sistema de fuentes está presidido por la CE, el Estatuto de autonomía de la Ciudad Autónoma que consagra su régimen institucional especial, que se caracteriza por un grado de autonomía superior al de los Municipios. Y, en lo que respecta a la organización institucional se dota con sus normas propias, y sino supletoriamente se acude a las disposiciones del régimen local general.

De este modo, si observamos el actual Reglamento de la Asamblea de Melilla, respecto a los arts.1 a 9 recogidos en el Título Preliminar hacen referencia a la sesión constitutiva de la Asamblea, al Registro de Intereses que se lleva a cabo antes de la toma de posesión y después del mandato del Diputado. A su vez, se indica en el art.8 el nombramiento y toma posesión del Presidente, se establece que el Presidente electo asumirá la Presidencia de la Asamblea constitutiva y que, una vez nombrado por el Rey, prestará juramento o promesa tomando posesión del cargo. Asimismo, del artículo 9, en el que se determinan con más amplitud y concreción las funciones del Secretario General.

De los arts. 10 a 21 recogidos en el Título Primero se regula el Estatuto de los Diputados. Se podría destacar el ejercicio del derecho de información con un plazo de entrega breve, el derecho a las compensaciones económicas —incluso con dedicación parcial—.

De los arts. 20 a 25 recogidos en el Título Segundo se recoge los aspectos de los Grupos Políticos de la Asamblea. En estos se recoge como deben llevar la contabilidad específica de las dotaciones percibidas y las asignaciones presupuestarias a los Grupos publicadas.

En el Título Tercero, de los arts. 26 a 43, se estipula la organización de la Cámara. Tanto de la Mesa de la Asamblea como órgano rector de la Cámara, como de la Junta de Portavoces, las Comisiones y el Pleno. Por destacar, que las sesiones de la Mesa no serán públicas ni el contenido de las actas que levanta el Secretario. Se recoge también un plazo de tres días para la convocatoria de las sesiones ordinarias de las Comisiones. También, la posibilidad de delegación de competencias del Pleno en el Consejo de Gobierno. O la eliminación del carácter secreto de las sesiones referentes al Estatuto del Diputado y se establece la obligatoriedad de publicar el orden del día y las actas en el Portal de Transparencia.

El Título V, arts. 60 y 70 se refiere a las mociones. En concreto, se señala la obligatoriedad que aquellas que sean admitidas por la Mesa y que contengan materias cuya competencia corresponda a la Asamblea, pasarán a estudio de la Consejería competente antes de ser dictaminadas por parte de la Comisión correspondiente, que se celebrará en el plazo máximo de quince días, incluyéndose en el Orden del Día del siguiente Pleno Ordinario que suceda al dictamen de la Comisión. En el caso de que el acuerdo del Pleno de la Asamblea fuera en contra, se archivará el expediente sin más trámite.

El Título VI, de la disciplina corporativa, que se regula en los artículos 71 a 76, se especifica que para los Diputados de la Asamblea que sean Consejeros, en cuanto al desarrollo de sus funciones estrictamente parlamentarias, estarán sometidos a la disciplina corporativa prevista en el Reglamento, no así en cuanto a sus funciones ejecutivas y de gobierno, ámbito en el que les será de aplicación lo previsto en la Disposición Adicional Tercera del Reglamento del Gobierno y de la Administración.

Asimismo, en el Título VII, arts. 77 a 85 hace referencia a las iniciativas legislativas y del procedimiento normativo. Si atendemos a la regulación de las iniciativas legislativas, se divide a su vez en tres: la primera sobre la solicitud de la Asamblea al Gobierno de la Nación de la adopción de un Proyecto de Ley o la remisión a la Mesa del Congreso de una Proposición de Ley, a tenor de lo establecido en el artículo 13 del Estatuto de autonomía; la segunda, sobre la propuesta de la Asamblea al Gobierno de la Nación de la adopción de las medidas necesarias para la modificación de normas estatales para adaptarlas a las peculiaridades de la Ciudad, según se prevé en el artículo 26 del Estatuto; y la tercera, sobre la reforma del Estatuto. Cabría destacar que en la reforma del Estatuto desaparece la remisión al procedimiento de aprobación o reforma del Reglamento de la Asamblea, que se hacía en el anterior texto, estableciéndose un procedimiento propio y detallado. Por otra parte, la necesidad de mayoría absoluta para la aprobación o reforma del Reglamento del Gobierno y de la Administración, mayoría reforzada que se exigía antes sólo para el Reglamento asambleario.

Ya, para concluir, el Título VIII, de la investidura del Presidente y de su remoción por la pérdida de confianza de la Asamblea, refiere el procedimiento de la moción de censura y de la cuestión de confianza.

En otro orden de ideas, en cuanto a las competencias que se otorgan a la Asamblea por el Estatuto destacamos que carece de facultad legislativa y sólo tiene potestad normativa (art. 12.1a EEAA) lo que supone, en relación a algunas materias, la posibilidad de elaborar reglamentos en los términos que establezca la legislación general del Estado (art. 21.1 EEAA). Además, le corresponden entre otras las siguientes funciones (art. 12 EEAA):

— Ejercer la iniciativa legislativa, para lo cual podrá solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando, ante dicha Cámara, un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa (art. 13 EEAA);

- — Impulsar y controlar la acción del Consejo de Gobierno;
- — Aprobar los presupuestos y cuentas de la ciudad de Ceuta sin perjuicio del control que corresponde al Tribunal de Cuentas;
- — Aprobar los planes de fomento, ordenación y actuación de interés general para la Ciudad.

Asimismo, y dada su doble condición la Asamblea de Ceuta ejercerá, las restantes atribuciones que, de acuerdo con la LRBRL, corresponden al Pleno de los Ayuntamientos.

Por otra parte, en virtud de lo estipulado en el artículo 12 del Reglamento al Presidente de la Ciudad en su condición de Presidente del Consejo de Gobierno le corresponde ejercer, entre otras, las siguientes atribuciones: establecer la línea programática de la acción del Consejo de Gobierno cuya actividad dirige, y disponer la continuidad en la misma; nombrar y separar de sus cargos a los Consejeros y Viceconsejeros; convocar, fijar el orden del día, presidir, suspender o levantar las sesiones y dirigir los debates y deliberaciones del Consejo de Gobierno; velar por el cumplimiento de las directrices generales de la acción de Gobierno y de los acuerdos del Consejo de Gobierno; asegurar la coordinación entre las distintas Consejerías y resolver los conflictos de atribuciones entre las mismas; coordinar el desarrollo reglamentario de las normas aprobadas por la Asamblea, en los casos en que aquéllas lo autoricen expresamente, y el desarrollo de las normas dictadas por la Asamblea sobre organización y funcionamiento de los servicios administrativos de la Ciudad; y plantear ante la Asamblea, previa deliberación del Consejo de Gobierno, la cuestión de confianza; autorizar los gastos que le corresponda, según las normas vigentes. También ostenta, la alta representación de la Ciudad Autónoma en relación con las demás instituciones del Estado y sus Administraciones; firmar los convenios y acuerdos de cooperación que se celebren o con cualquiera de las Comunidades Autónomas y con la Ciudad de Melilla; y mantiene relaciones con el Delegado del Gobierno en la Ciudad Autónoma a efectos de una mejor coordinación de la Administración del Estado; etc.

En su condición de Alcalde, según recoge el artículo 13 del Reglamento tiene atribuidas las competencias establecidas en el artículo 21 de la LRBRL; en el artículo 24 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; y en el artículo 41 del Reglamento de Organización,

Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Finalmente, tal como preceptúa el artículo 14 del Reglamento, en su condición de Presidente de la Asamblea le corresponde ejercer las siguientes funciones: representar a la Asamblea en las relaciones institucionales y presidir los actos públicos; convocar y presidir la Mesa Rectora de la Asamblea, el Pleno de la Asamblea, la Junta de Portavoces, las Comisiones y decidir los empates con voto de calidad; velar por la marcha eficaz de los trabajos de la Asamblea, pudiendo estimular la actividad de cualquiera de sus órganos; fijar el orden del día del Pleno de la Asamblea, de acuerdo con la Mesa y asistido por el Secretario; dirigir y coordinar la acción de la Mesa Rectora; adoptar o, en su caso, proponer al Pleno de la Asamblea la adopción de cuantas medidas disciplinarias o de otro carácter sean precisas para garantizar la estricta aplicación del Reglamento de la Asamblea; dirigir con autoridad e independencia los debates del Pleno de la Asamblea, siendo ejecutorias las decisiones tomadas dentro de la sesión; e interpretar el Reglamento de la Asamblea y del Consejo de Gobierno.

V. ¿Diferencias con las autonomías?

En línea a lo que apunta el profesor Montilla Martos, Ceuta y Melilla son "el contra ejemplo a la correlación entre hecho diferencial y <<asimetría por arriba>>"[9]. En suma, se debe a esa mínima capacidad de actuación normativa externa. Este autor propone una interpretación tendente a la simetría con las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no es un debate cerrado.

En atención a las competencias, hemos expresado que los Estatutos hacen referencia a materias en las que se ejercerán facultades de administración inspección y sanción y, en los términos que establezca la legislación del Estado, y, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria. La mayoría versan sobre aquellas materias que en virtud del artículo 148.1 de la Constitución pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos y en las que no hay reserva estatal para la legislación. A su vez, un listado de materias

9 MONTILLA MARTOS, J.A. "La asimetría de las Ciudades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.57, 1999, p.82.

sobre las que el artículo 148.2 de la Constitución preveía que no podrían ser asumidas por las Comunidades hasta pasados cinco años y mediante la consiguiente reforma de los Estatutos, que se han ido incluyendo.

Por ende, pueden dictar reglamentos de autoorganización pero siempre en los términos que establezca la legislación general del Estado. En consecuencia, se rechaza la potestad de elaborar normas legales sobre materias competenciales. Esto es, "la asignación expresa de la potestad reglamentaria constituye el cauce que permite a las Ciudades Autónomas el ejercicio de su autonomía política"[10], dependen del legislador estatal la efectividad de la capacidad normativa externa.

Tiene interés notorio, el Auto del Tribunal Constitucional 104/1997, de 8 de abril, que inadmite una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Penal número 2 de Ceuta en relación con los artículos 2.5 y 3.3 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial. Dispone el primero de los preceptos cuestionados que, a efectos de la demarcación judicial, las ciudades de Ceuta y Melilla quedan integradas en la circunscripción territorial del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Por su parte, el artículo 3.3 establece a efectos de la demarcación judicial, que las ciudades de Ceuta y Melilla quedan integradas en la circunscripción territorial de las Audiencias Provinciales de Cádiz y Málaga, respectivamente. En el Auto se pone de manifiesto, bien que incidentalmente, la diferencia entre las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla desde el punto de vista de la organización judicial.

VI. Conclusiones

Tras lo previo, podemos concluir que son autonomías locales que gozan de un régimen estatutario especial, con un régimen de autogobierno para la gestión de sus propios. A pesar de ello, gozan de peculiaridades orgánicas y competenciales en una posición más elevada al grado de facultades normativas atribuidas a las autonomías locales.

Inclusive con peculiaridades de organización política próximas a los parlamentos autonómicos.

10 MONTILLA MARTOS, J.A. *op.cit*., p. 76.

Aún con cierto reclamo popular, la activación de sus Estatutos fue aprobado unilateralmente por el Estado, ya por sí, situación especial provocada por la coincidencia del ámbito territorial del municipio con el de la Comunidad Autónoma. Aún con todo, se opto por una solución política con una base jurídica constitucional. Con determinadas disfuncionalidades, como la competencia ante el Tribunal Constitucional o la designación del senador adicional, entre otras. Ya, con la anterior STC 61/1997 se expresaba esa desarmonía estructural en el Estado autonómico, al ser entes autónomos sin capacidad legislativa.

Como expresó la profesora Requejo, sus Estatutos son normas de heteoorganización, a diferencia del resto de los Estatutos de las Comunidades Autónomas. Ya que, en base al interés territorial del Estado y sin contar con el impulso desde abajo, se buscó un resultado híbrido.

VII. Bibliografía

BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. "La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Hacia un nuevo tipo de Corporaciones Locales", *Cuadernos de Derecho Público*, núm.8, 1999, p.119-138.

HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. *Estatutos de Autonomía pare Ceuta y Melilla*, Agazara, Málaga, 1995.

MONTILLA MARTOS, J.A. "La asimetría de las Ciudades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.57, 1999, pp.65-86.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P. "¿Ciudades con estatuto de autonomía o Comunidades Autónomas con estatuto de heteroorganización?" *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, nº 277, 1998, pp. 55-70.

MANTÉNGASE INFORMADO DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES

Suscríbase gratis al boletín informativo www.dykinson.com

Y benefíciese de nuestras ofertas semanales