

INFORME

**CALIDAD DEMOCRÁTICA, DESCENTRALIZACIÓN
Y CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**por **J. Alberto del Real Alcalá**Profesor Titular de Filosofía del Derecho
Universidad de Jaén**RESUMEN**

Hay una relación directa entre calidad de la Democracia y descentralización. Y en el caso español, hay una relación entre calidad democrática y descentralización funcional y cultural. Siendo el derecho a la autonomía que reconoce el Artículo 2º. de la Constitución Española el principal derecho de la descentralización. Sin embargo, algunas nacionalidades han optado por dirigir e implementar el ejercicio del derecho constitucional a la autonomía hacia un ideal identitario, a modo de un derecho colectivo. A través del derecho *formal* a la autonomía que consagra la Constitución, ejercen, no el derecho material a la autonomía según las premisas constitucionales, sino un derecho *material* a la autodeterminación cultural de los pueblos, cuya lógica última es la secesión.

ABSTRACT

There is a link between the quality of democracy and decentralization. In Spain, there is a close link between the democratic quality and cultural, as well as functional decentralization. The right to autonomy (Article 2 Spanish Constitution) is the constitutional basis of the decentralization process. Nevertheless, some nationalities have chosen to manage and implement this constitutional right towards an ideal identity and not as a collective right. Through the formal right to autonomy, these nationalities do not exercise the right to autonomy materials (according to constitutional premises) but a substantive right to cultural self-determination of peoples, whose ultimate logic is secession.

SUMARIO

I. Introducción:

la relación directa entre calidad de la Democracia
y procesos de descentralización

II. Calidad democrática y descentralización funcional
y cultural en el caso españolIII. El derecho a la autonomía como principal derecho
de la descentralización en la Constitución Española:
una perspectiva evaluadora

IV. Algunas conclusiones

I. INTRODUCCIÓN: LA RELACIÓN DIRECTA ENTRE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización profundiza el proceso de democratización del Estado en razón de que la descentralización facilita el logro de los objetivos que persiguen los postulados democráticos. Por supuesto, esto dependerá del concepto de Democracia que se considere. Nosotros vamos a manejar la noción de Democracia que la equipara con el *autogobierno* del pueblo según la definiera John Stuart Mill y que se traduce en el sistema de gobierno que genera el *mayor beneficio* para el *mayor número* de personas (Mill [1859], 1996).

En las últimas décadas del siglo XX, en el ámbito de nuestra cultura política y constitucional, la doctrina y praxis de la descentralización del Estado de Derecho parecen haber impuesto cierto consenso sobre algunas “ventajas” que dicho proceso es susceptible de proporcionar y hacerlo tanto en relación a la organización funcional del Estado como a la ciudadanía. Ventajas que se han articulado en lo que podemos calificar como “derechos de la descentralización”. Ventajas que, además de corrientes como el *federalismo*, adelantaron en Europa Occidental destacados intelectuales en el siglo XIX, tales como, entre otros, Alexis de Tocqueville, Lord Acton o John Stuart Mill. Estos autores tienen el mérito de haber afirmado ya en su tiempo la relación directa entre calidad democrática y descentralización, aportando en buena medida el “sustento intelectual” de los procesos de descentralización que luego se han desarrollado a lo largo del siglo XX y que continúan desplegándose en nuestra época del siglo XXI. Sus posiciones, en las que se hace coincidir la idea de *Democracia* con la idea de *descentralización*, sintetizan buena parte de los argumentos en los que se han apoyado aquellos procesos.

A este respecto, cabe destacar la temprana posición descentralizadora que mostró Alexis de Tocqueville, la cual le llevó a criticar abiertamente el poder concentrando en una única sede tal como emergía de la Revolución francesa (Mill [1859], 1996, pp. 239-388), afirmando de forma muy rotunda que “la extrema centralización del poder político, acaba por debilitar a la sociedad [civil] y al gobierno mismo” y termina por perjudicar a los derechos de los ciudadanos (Toqueville [1835], 2002, p. 619). El francés detestaba la idea de “homogeneización” que *asimila* a las personas entre sí a través del poder *absoluto* que es susceptible de imponer la *mayoría*, calificando dicha situación como “tiranía de la mayoría” (Toqueville [1835], 2002, pp. 396-397). Pues, según sus palabras, “a la larga, es el gobierno de uno solo el que siempre tiene por efecto inevitable el hacer semejantes a los hombres entre sí y mutuamente indiferentes a su suerte”. De hecho, en virtud de la Revolución de 1789 “parecería que todos los hombres” que viven en Francia “fueran exactamente iguales unos a otros”, como una “muchedumbre uniforme” (Toqueville, [1856], 1996, pp. 162 y 166).

A. de Tocqueville rechazó “la tendencia permanente de esas naciones” que abrazan el centralismo “de concentrar todo el poder gubernamental en manos del único poder que representa directamente al pueblo, porque, más allá del pueblo, sólo se perciben individuos iguales confundidos en la masa común” (Toqueville, [1835], 2002, p. 105). El autor francés mantuvo la tesis, que en cierto representaba una posición *contra-corriente* en su época, de que el centralismo “no es ninguna conquista de la Revolución” sino “por el contrario, es producto del Antiguo Régimen y me atrevería a agregar que es la única parte de la constitución política del Antiguo Régimen que ha sobrevivido a la Revolución” (Toqueville, [1856], 1996, p. 119).

Dentro de la misma senda, Lord Acton, desde una posición *liberal*, abogó por un Estado descentralizado que fuese incluyente de la expresión de la diversidad cultural

y nacional de la sociedad civil. El inglés criticó al Estado homogéneo (*uni-nacional*) que produce la aplicación del *principio de las nacionalidades*, para considerar que “el mejor Estado es aquél en el que *varias* nacionalidades [culturales] viven juntas en libertad”, esto es, el Estado pluricultural y plurinacional, porque “la coexistencia de diferentes naciones bajo el mismo Estado es una prueba de su libertad así como la mejor garantía de la misma”. En este sentido, concibe al Estado descentralizado como un Estado pluricultural y plurinacional, al que estima “un Estado más avanzado que el de la unidad nacional [centralizada]”, llegándolo a estimar como “el ideal del liberalismo moderno” (Acton, [1862], 1999, 333-361). La razón que aduce es que “donde los límites políticos y nacionales coinciden [Estado homogéneo], la sociedad deja de progresar y las naciones recaen en una condición que corresponde a la de los hombres que renuncian al trato con sus semejantes” (Acton, [1862], 1999, pp. 352-353).

La defensa del Estado descentralizado que lleva a cabo L. Acton está sustentada en el “principio de la diversidad”, según el cual la diversidad promueve la *libertad*, y ésta a su vez promueve la diversidad, constituyéndose el Estado plural en “un recurso contra el servilismo”, en razón de que permite “equilibrar los intereses, multiplicar las asociaciones, y dar al sujeto la moderación y el apoyo de una opinión plural”, siendo “la diversidad en el mismo Estado... una firme barrera contra la expansión del gobierno” (Acton, [1862], 1999, p. 351). Posición descentralizadora que este autor inglés articula a través de la vía del “federalismo”, que presenta como alternativa al Estado *jacobino* (centralista), y como el mejor mecanismo para preservar la diversidad dentro de un Estado que sea aprehensivo de toda la pluriculturalidad y plurinacionalidad que alberga la sociedad civil a la que gobierna (Acton, [1862], 1999, p. 339).

Al igual que A. de Tocqueville y L. Acton, también John Stuart Mill combatió el *centralismo estatal* y defendió la descentralización del poder político. Y lo hizo desde el principio que ensalza “la diversidad [la cual] no es un mal, sino [todo lo contrario,] un bien”, siendo éste el criterio desde el que se debe contemplar “la manera de obrar [individual] de los hombres” (Mill [1859], 1996, 164). A este respecto, desde la defensa del *principio de la diversidad* aparecerá como socialmente “útil” el que “existan diferentes maneras de vivir; que se deje el campo libre a los diferentes caracteres [individuales] con tal de que no perjudiquen a los demás [principio del daño]” ((Mill [1859], 1996, pp. 164-165).

En definitiva, las tres posiciones examinadas, que se han expuesto brevemente, pueden estimarse suficientemente representativas de la perspectiva *descentralizadora* que emergió en el siglo XIX en la cultura jurídico-política de Europa Occidental. Como se ha mencionado, los procesos de descentralización que se han desplegado a partir del siglo XX y posterior, en gran medida se apoyan en (y desarrollan) los criterios y principios que aquellas visiones reivindicaron un siglo antes desde el liberalismo moderno. En todo caso, estas perspectivas vistas sintetizan postulados básicos de la *doctrina de la descentralización* y nos proporcionan argumentos sólidos de la existencia de una relación directa entre la calidad de la Democracia y los procesos de descentralización del Estado.

II. CALIDAD DEMOCRÁTICA Y DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL Y CULTURAL EN EL CASO ESPAÑOL

En virtud de lo anterior y en el caso español, la relación directa entre calidad democrática y descentralización ha sido plasmada en la Constitución de 1978 desde el punto de vista normativo con el reconocimiento de derechos y de instituciones concretas destinadas en última instancia a implementar la descentralización. A este respecto, el “derecho a la autonomía” que incorpora el texto constitucional se configura como

el *principal* derecho de la descentralización en el caso español, cuyo reconocimiento expreso se produce a través del Artículo 2º. CE y de su desarrollo institucional a lo largo del Título VIII CE, así como de los Estatutos de Autonomía aprobados a partir de esa normativa constitucional.

Sin lugar a dudas, en el caso español, tras el paréntesis autoritario y centralista de 1939-1977 (De Blas, 1989, pp. 587-609), el proceso de descentralización se corresponde con un mecanismo específico al servicio de la democratización de las estructuras del Estado según ha sido re-configurado como Estado de Derecho desde la Constitución de 1978. Presentando este proceso de descentralización, que se articula *nuclearmente* a través del mencionado derecho a la autonomía del Artículo 2º. CE, las siguientes dos características identificativas:

a) La descentralización está vinculada, en el contexto español, a la democratización “funcional” de las estructuras del modelo de Estado, como Estado de Derecho, que implanta la Constitución de 1978. Y se traduce en la articulación normativa, política e institucional de un conjunto de *sedes territoriales* desde las que es posible ejercer una *porción* del poder político del Estado, en oposición a la *concentración* de dicho poder político en una *única* sede central, tal como fue característico del Estado autoritario antes de 1977. Esta dimensión de la descentralización, en contraste con la concentración del poder, viene a constituir el “aspecto funcional” que este proceso muestra como instrumento de profundización democrática en relación al poder político en el Estado, y de cuyos *beneficios* ya nos dieron cuenta suficientemente en el siglo XIX los intelectuales que se han mencionado más arriba –y a ellos me remito–. Por tanto, desde el punto de vista *funcional*, la descentralización se traduce en un mecanismo de profundización democrática de las “estructuras de poder” en el Estado de Derecho.

Y este aspecto o dimensión *funcional* a la que responde la descentralización se constituye en uno de los dos grandes elementos (o criterios) desde los que se ha impulsado, configurado e implementado el “derecho a la autonomía” como principal derecho de la descentralización que promueve la Constitución Española.

b) Además de un aspecto claramente funcional en relación a las estructuras de poder en el Estado de Derecho, en el caso español la descentralización también se ha previsto constitucionalmente para servir de importante (el más importante) mecanismo de expresión de la *pluralidad cultural* de los *territorios* que forman el Estado. Dato que vincula la descentralización al “hecho cultural” y a la cultura en general. Mostrándonos esta dimensión de la descentralización (en contraste con la homogeneidad cultural de toda la sociedad civil y de todos los territorios del Estado, y que es propia del Estado autoritario antes de 1977) el “aspecto cultural” que claramente *también* identifica al proceso descentralizador en el caso español. Es por eso que, desde este punto de vista “culturalista”, la descentralización *también* aporta a la *profundización* democrática del Estado español, y por tanto, a su nivel de *calidad democrática*, la democratización de su “estructura cultural”. Se trata de una faceta o dimensión *cultural* que está aquí ligada al reconocimiento de la “personalidad cultural” de las entidades colectivas territoriales que forman el Estado español, concretamente al reconocimiento de las *nacionalidades* y *regiones* que, bajo la configuración jurídica e institucional de Comunidad Autónoma, y tal como ha asentado la doctrina del Tribunal Constitucional¹, son los entes territoriales que conforman España².

1. STC 16/1984, de 6 de febrero, Pleno (Ponente: Manuel Díez de Velasco), *BOE* núm. 59 de 09 de marzo de 1984, Fundamento Jurídico 2.º

2. Salvo la excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

En este punto hay que mencionar que el aspecto cultural/territorial de la descentralización incluye también un fin histórico relacionado con nuestra cultura e historia constitucional: la vinculación de la descentralización al valor de la *pluralidad* cultural y nacional –y así lo estableció la Constitución de 1978– en aras de conseguir el objetivo de la *inclusión* histórica de aquellas concepciones culturales/nacionales periféricas que en nuestro pasado reciente fueron expulsadas del Ordenamiento jurídico, tal como sucedió con el derrocamiento de la II República a final del primer tercio del siglo XX (De Blas, 1991), cuya Ley Fundamental había iniciado el reconocimiento de la heterogeneidad territorial en la historia constitucional española. En cualquier caso, el aspecto o dimensión *cultural* a la que responde también la descentralización viene a representar el segundo de los dos grandes elementos (o criterios) desde los que se ha impulsado, configurado e implementado el “derecho a la autonomía” como principal derecho de la descentralización que promueve la Constitución Española.

En resumen, la relación entre calidad de la Democracia y descentralización equivale en el caso español a la relación entre calidad democrática, proceso de descentralización “funcional”, esto es, de las *estructuras de poder político* del Estado, y proceso de descentralización “cultural/territorial”, esto es, de la *estructura cultural* del Estado español. Por tanto, *funcionalismo* y *culturalismo* aparecen en el contexto español como las características identificativas de la descentralización como mecanismo de profundización democrática.

III. EL DERECHO A LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPAL DERECHO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: UNA PERSPECTIVA EVALUADORA

Si existe una relación más o menos clara entre la calidad de la Democracia y la descentralización, dicha relación –en el ámbito español– se ha articulado política y constitucionalmente a través del “derecho a la autonomía” como principal derecho mediante el cual se vehicula, transcurre y se implementa el proceso descentralizador. Y lo ha hecho abarcando tanto la dimensión funcional (*descentralización funcional*) como la dimensión cultural (descentralización cultural/territorial) de las estructuras de nuestro Estado de Derecho a las que hemos aludido en el epígrafe anterior. Y si asumimos lo allí dicho, esto quiere decir que chequear la calidad de la Democracia española no puede prescindir hacerlo del proceso de descentralización que en ella ha tenido (y está teniendo) lugar. Lo cual va a significar, por consiguiente, *evaluar* el derecho a la autonomía en esta faceta de mecanismo de descentralización funcional y cultural (cultural/territorial) del Estado español. O dicho con otras palabras, referir cómo se ha desarrollado la descentralización de las *estructuras de poder político* del Estado y la descentralización de la *estructura cultural* del mismo.

De hecho, aquel elemento *funcional* y aquel elemento *cultural* vienen a representar las dos caras de la descentralización. Según se ha aludido, se trata de los dos grandes *criterios* desde los que se ha impulsado y gestionado el derecho a la autonomía del Artículo 2º. y Título VIII CE como derecho más importante que persigue realizar los postulados descentralizadores. Veamos por qué.

En primer lugar, los sujetos a los que se les encarga constitucionalmente el rol de *agentes activos* de la descentralización en el caso español se han constituido como tales en razón del “criterio cultural”. Y así, la dimensión cultural del derecho a la autonomía ha sido la que ha prevalecido –siguiendo las directrices de la Constitución– a la hora de contonear, delinear, definir al sujeto colectivo territorial que ha posibilitado activar, como portador *titular*, dicho derecho. Presencia, por tanto, del criterio cultural a la hora de conformarse los territorios del Estado que asumen constitucionalmente el

rol de *agentes activos* de la descentralización. Estos sujetos colectivos (nacionalidades y regiones) se han conformado como tales (y esto puede constatarse en el desarrollo que ha tomado el proceso descentralizador español) precisamente en razón de dicho criterio cultural, que en gran medida ha sido el principio *definidor* de la condición o cualidad de *nacionalidad* o *región* como sujetos de la descentralización.

Además, el criterio cultural aparece de nuevo cuando a la descentralización en el caso español se le encarga constitucionalmente el objetivo de armar la “estructura cultural” (en su conjunto) del Estado Español. Y de hecho, el elemento cultural es el responsable de la construcción de la estructura cultural del Estado en España por parte de aquellos sujetos colectivos constituidos en Comunidades Autónomas (CCAA) según los parámetros que constitucionalmente ha marcado dicho criterio.

Y en segundo lugar, también el derecho a la autonomía como principal derecho de la descentralización desarrolla (y responde a) un importante “rol funcional”. Los sujetos activos del proceso descentralizador (*nacionalidades* y *regiones*) constituidos en su cualidad de tales en virtud del criterio cultural, también protagonizan un decisivo y constitucional rol de carácter *funcional* cuando despliegan la descentralización a través de implementar el derecho a la autonomía. En virtud del elemento funcional, el derecho a la autonomía tiene en cuenta a estos sujetos colectivos en su cualidad *agentes activos* del entramado *descentralizador* del Estado Constitucional, es decir, considerándolos abierta y claramente parte organizativo-institucional del Estado Constitucional, a cuya estructura estatal han contribuido (y contribuyen) aportando el armazón principal de la mencionada estructura cultural del Estado. En todo caso, la dimensión funcional del derecho a la autonomía viene a poner de manifiesto el papel *activo* que las CCAA (nacionalidades y regiones) desempeñan, en su papel de vehículos de la descentralización del Estado, en la construcción de determinadas estructuras del conjunto del Estado Español y, por consiguiente, como partes necesarias e integrantes del Estado.

Es necesario aclarar que cuando me refiero a la “estructura cultural” del Estado Español estoy teniendo en cuenta que, en la actualidad, algunos constitucionalista de prestigio como Peter HABERLE estiman a la “cultura” como cuarto elemento del Estado Constitucional (Haberle, 2003, pp. 21-28), desafiando la teoría clásica del Estado del siglo XX que, desde la teoría del Estado de G. JELLINEK (Jellinek, [1900 Y 1905], 1981) a la de Friedrich MEINECKE (Del Real, 2007, pp. 358-418), definidora de las doctrinas *Staatsnation* y *Kulturnation* (Del Real, 2011, 2011, pp. 177-210), menciona únicamente los tres elementos tradicionales de *territorio*, *población* y *poder*. La tesis de la “Constitución cultural” que ha desarrollado HÄBERLE se opone a la propuesta de la “identificación colectiva” en la Constitución como valor (formal/procedimental) en sí mismo (Habermas, 2001) que lanzó HABERMAS (a través de la difusión de la fórmula del “patriotismo constitucional”). Aun posicionándose ambos autores alemanes dentro de la misma tradición no-sustancialista, la Constitución, según HÄBERLE, además de *forma*, es también *materia cultural*, por lo que reivindica la “cultura de la Constitución” y la “cultura [material] de los derechos humanos” en la Constitución³. La inmersión de la cultura en la *estructura* del Estado, recogida tanto por la *teoría del Estado* como por la *teoría constitucional*, está además avalada contemporáneamente por sociólogos del Estado como Ernest GELLNER (Gellner, 1993, p. 211), que nos han mostrado de modo expreso la “estructura cultural” que presenta inevitablemente el Estado contemporáneo (Gellner, 1998, p. 15).

Pues bien, asumiendo las premisas anteriores en razón de que nos parecen que explican de modo más óptimo cómo es la maquinaria interna del Estado Constitucional, podemos afirmar que el armazón de la *estructura cultural* del Estado Constitucional en España se ha desarrollado vinculado esencialmente al proceso de *descentralización* que representa el Estado de las Autonomías y, del mismo modo, al principal derecho de la descentralización –el derecho a la autonomía–, y sólo en una proporción muy pequeña ha implicado al Estado central. La *tesis culturalista* del Estado Constitucional de HABERLE y GELLNER se constataría precisamente ahí, en la estructura que aporta el Estado de las Autonomías al Estado Constitucional en el caso español.

Explicuemos además que la razón de que la estructura cultural del Estado de Derecho español pertenezca al Estado de las Autonomías, esto es, a las Comunidades Autónomas (CCAA) y no al Estado central, tiene que ver con el hecho de que las CCAA han *acaparado* en España la gestión de la cultura. Y lo han hecho, a partir de que ellas mismas se han constituido como sujetos colectivos en función de criterios “históricos y culturales” (artículos 143 y 151.2; y DT2ª CE)⁴. Y asimismo, a partir de la atribución competencial de la cultura que les hace la Constitución en este sentido a través del artículo 148.1.17 CE: “el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma”. Este acaparamiento de la materia de la cultura por parte de las CCAA ha sido especialmente intensa en las CCAA que se han auto-definido como *nacionalidades*.

Sin embargo, treinta y cinco años después de activarse el Estado de las Autonomías, la realidad es que algunas nacionalidades han venido implementando el derecho a la autonomía únicamente desde el punto de vista del *criterio cultural*, ahondando en él hasta convertir el ideal identitario cultural en su máximo ideal. Las CCAA que son nacionalidades han profundizado en aquel paradigma culturalista, institucionalizando (y promocionado) las marcas identitarias de sus respectivas culturas (cultura *diferenciada*, lengua *propia*, medios de comunicación *propios* orientadas a la promoción de la cultura *propia*,...etc.). Y, sin embargo, a veces, han abandonado claramente y en buena medida el *criterio funcional* descentralizador, que es también contenido incluyente del derecho a la autonomía, y que viene a representar el criterio que vincula a dichas nacionalidades con el entramado descentralizador del Estado, esto es, con el Estado mismo del que son parte integrante y agentes activos. La consecuencia es que estas nacionalidades vienen *desconectando* progresivamente los vínculos con el resto del Estado, con el Estado mismo del que son un elemento integrante, y del mismo modo con la Constitución española como norma diseñadora de toda la organización en la que ellas se insertan.

La causa de aquella desconexión con la Constitución es que algunas nacionalidades han *volcado* la implementación orgánica, institucional y social de su derecho constitucional a la autonomía hacia el “derecho colectivo” a la identidad cultural de los pueblos. Pues bien, esta *dirección* que ha tomado el derecho a la autonomía en algunas nacionalidades no está explícitamente delineada por la Constitución, pero, en verdad, tampoco está expresamente impedida por ella, aunque sí sus últimas consecuencias, de ser unilaterales: la *secesión*. Con esto quiero decir que el “contenido material” del derecho a la autonomía que han desplegado dichas nacionalidades ha

4. Ya la STC 16/1984, de 6 de febrero vino a establecer que: “en virtud de las disposiciones constitucionales, el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones se ha producido por vías diversas y se ha configurado en formas muy distintas de un caso a otro. Ello no obstante, y sin perjuicio del margen dejado a las peculiaridades y características de cada nacionalidad o región”, la Constitución contiene una serie de preceptos y disposiciones referentes a la ordenación de este proceso de reestructuración territorial del Estado, de los que se excluye el principio dispositivo, fijando normas a las que los entes autonómicos así creados deben atenerse.” (F.2).

sido intensamente “culturalista”, dejando a un lado el desarrollo del aspecto *funcional* que también asume la institucionalidad autonómica como parte integrante de la estructura del Estado Constitucional. En lo que parece la decisión de algunas nacionalidades de auto-excluirse como agentes activos del proceso global de descentralización y, en consecuencia, de su aportación a la construcción dinámica del Estado de las Autonomías como parte del Estado Constitucional.

Nos estamos refiriendo a supuestos de nacionalidades que han asumido una dirección propia *unilateral*, renunciando al ámbito *bilateral* de correspondencia con el Estado tal como correspondería con el desarrollo de los aspectos funcionales del Estado de las Autonomías, cuya senda se ha visto facilitada por el hecho de que –como se ha aludido– las CCAA acaparan la estructura cultural del Estado español como principales titulares portadoras/gestoras de la cultura en España.

Con el ejercicio del derecho constitucional a la autonomía reducido y volcado hacia el ideal identitario colectivo, esto es, transformado en un derecho a la autodeterminación cultural de los pueblos (Del Real, 2013), lo que ejercitan materialmente algunas nacionalidades es un derecho colectivo identitario que se sustenta en una “tesis comunitarista”, cuyo objetivo general es el de aspirar “a un reconocimiento de la singularidad cultural de la comunidad” (Ruiz-Rico, 2010, p. 389) a través de una estructura estatal *propia*. Esta forma de ejercer el derecho a la autonomía se corresponde a la de un derecho fundamental a la *diferencia colectiva* de la comunidad (nacionalidad) que se afirma como “comunidad cultural diferenciada”. Esto es, como *derecho a la diferencia cultura* (Haberle, 2006, p. 89).

De cualquier modo, el efecto de que el derecho constitucional a la autonomía se haya *reducido* en su implementación a un derecho identitario (colectivo), y se excluyan –como forma de su ejercicio– los aspectos funcionales que desarrollan las CCAA en su cualidad de agentes activos de la estructura del Estado Constitucional, es la *desafección* progresiva de los vínculos de esas nacionalidades con el Estado y con la Constitución.

Sin embargo, este tipo de derechos colectivos de carácter identitario presentan algunos inconvenientes significativos. Así, el derecho a la autonomía orientado hacia la implementación del derecho colectivo de los pueblos a su identidad cultural va a generar una importante fuente de conflictos. Esta fuente de conflictos se origina por la alta probabilidad de colisión entre el ideal identitario colectivo al que aspira la comunidad cultural diferenciada y los individuos disidentes del grupo cultural dominante –utilizando la expresión de W. KYMLICKA (Kymlicka, 1991, pp. 166-167)– en un determinado territorio, y eso independientemente de que este grupo sea mayoría o minoría cultural en el conjunto del Estado.

La razón principal de por qué el ideal identitario colectivo está abocado al conflicto con una parte (más o menos pequeña o grande) de la sociedad civil reside en lo que WALZER ha denominado la “vieja comprensión de la diferencia”. La vieja comprensión de la diferencia consiste en la diferencia “que ataba a los individuos a su grupo autónomo o soberano”. Aludiendo a las palabras de E. RENAN, el francés escenificó esta vieja diferencia del siguiente modo: “no se tiene derecho a ir por el mundo palpando el cráneo de las gentes para después cogerlas por el cuello y decirles: ¡Tú eres de nuestra sangre; tú nos perteneces!” (Renan, [1882], 1987, p. 75). La *vieja diferencia* es, por consiguiente, opuesta a la diferencia que sostiene al derecho a la identidad cultural como derecho de la persona. Por tanto, la vieja diferencia supone hablar de *colectivismo*, el cual, sin lugar a dudas, se va a tener que enfrentar a “la resistencia de los individuos disidentes y ambivalentes” dentro de su comunidad cultural (Walzer, 2003, p. 99). Cuya problemática, puede ser susceptible incluso de

generar supuestos de *desobediencia*, a modo de “desobediencia cultural” si el ideal identitario colectivo no se presta a respetar las libertades culturales de la sociedad civil *entera* (Fernández, 2001, pp. 157 y ss.). Razón suficiente para que autores como KYMLICKA y STRAEHLE hayan abogado por “vencer la mentalidad cerrada que continua gobernando inconscientemente la mayor parte del debate acerca de las minorías, los Estados y las instituciones transnacionales” y enfatizen en “alentar el desarrollo de una teoría política [y yo añadiría, también de una *teoría jurídica*] que haga justicia a la naturaleza multifacética” del mundo en el que vivimos en la actualidad (Kymlicka y Straehle, 2001, pp. 96-97).

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

Las nacionalidades que han optado por reconducir el ejercicio del derecho constitucional a la autonomía en exclusiva al ideal identitario a modo de un derecho colectivo, lo que se han planteado es ejercer, a través del derecho *formal* a la autonomía, no es el derecho material a la autonomía según las premisas de la Constitución, sino un derecho *material* a la autodeterminación cultural de los pueblos, cuya consecuencia última es la secesión.

Este camino *unilateral* que desarrolla el derecho a la autonomía únicamente en la perspectiva de un derecho *colectivo* a la identidad cultural de los pueblos ha dejado en buena medida de tener en cuenta, según se ha aludido, los aspectos *funcionales* (y, por consiguiente, *bilaterales* con el Estado) que conlleva el proceso global de descentralización del Estado Constitucional español y que en sí mismo diseña la estructura global del Estado de las Autonomías. Y esto es especialmente grave si tenemos en cuenta que la *estructura cultural* del Estado Constitucional en España está acaparada por las CCAA –y en ella ha tenido prácticamente poca cabida el Estado central–, entre ellas por la/s nacionalidad/es que pretenden ejercer su derecho a la autonomía de espaldas a la Constitución.

Desde el punto de vista de la calidad democrática, el ejercicio del derecho a la autonomía como principal derecho de la descentralización de espaldas al marco constitucional *no* es un desarrollo *correcto* de dicho derecho en principal razón de que la calidad de la Democracia en nuestro tiempo contemporáneo es necesariamente la calidad de la Democracia “Constitucional”, que es la Democracia característica del modelo de Estado de Derecho que singulariza a nuestra cultura jurídico-política occidental, y que se traduce en el actual Estado Constitucional. Y aquí hemos de entender por “correcto” aquel desarrollo del derecho a la autonomía que tiene lugar *dentro* del marco de la Carta Magna, es decir, o lo que es lo mismo, dentro del marco de la Democracia Constitucional.

La calidad democrática en relación al proceso de descentralización exige, por consiguiente, el *respeto* al *marco constitucional* vigente o, en todo caso, su *reforma* por los cauces constitucionalmente previstos. De lo contrario, un proceso de descentralización que *desborde* el marco constitucional descarrila la profundización democrática. Equivale a retroceder a una *Democracia preconstitucional*, a una Democracia quizás *legalista* pero no *constitucionalista*, que es lo que se exige del Estado Constitucional de Derecho en nuestro tiempo según el consenso sobre el *modelo de Estado de Derecho* que alcanzó como modelo más óptimo –que genera mayor bienestar para el mayor número de personas como sistema de *buen gobierno*– la cultura política y jurídica occidental desde la segunda guerra mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- DE BLAS GUERRERO, A. (1989), “El problema nacional-regional español en la transición”, en TEZANOS, J.F.; COTARELO, R. y DE BLAS, A. (eds.), *La Transición española*, Madrid: Sistema.
- DE BLAS GUERRERO, A (1991), *Tradición republicana y nacionalismo español (1876-1930)*, Madrid: Tecnos.
- DEL REAL ALCALÁ, J.A. (2001), *Interpretación jurídica y neoconstitucionalismo*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, Cali-Colombia: Universidad Autónoma de Occidente.
- DEL REAL ALCALÁ, J.A. (2007), *Nacionalismo e identidades colectivas: la disputa de los intelectuales*, Madrid: Dykinson.
- DEL REAL ALCALÁ, J.A (2011), “Teoría del Estado de F. Meinecke: los modelos de Estado moderno según las doctrinas Staatsnation y KulturNation”, en *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, nº 154, pp. 177-210.
- DEL REAL ALCALÁ, J.A.: *El derecho a la identidad cultural: fundamento moral, justificación jurídica y tradiciones políticas* (2013), Cuadernos del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Madrid: Dykinson (en prensa).
- DE LUCAS, J. (1994), “¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del Derecho frente al proyecto intercultural”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez Multiculturalismo y diferencia. Sujetos, nación, género*, núm 31.
- ENTRENA CUESTA, R. (1985), “Artículo 2º”, en F. GARRIDO FALLA, y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Cívitas.
- FERNÁNDEZ, E. (2001), *La obediencia al Derecho*, Madrid: Cívitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1994), “Potestades regladas y potestades discrecionales”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid: Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1998), “El valor normativo de la Constitución Española”, en *Revista de Derecho Político*, nº. 94.
- GELLNER, E. (1993), *Encuentros con el nacionalismo*, Madrid: Alianza.
- GELLNER, E. (1998), *Nacionalismo*, Madrid: Ediciones Destino.
- HABËRLE, P. (2003), *El Estado Constitucional*, México DF: UNAM.
- HABËRLE, P. (2006), “Aspectos constitucionales de la identidad cultural”, traducción de Juan José Palá, en *Derechos y Libertades*, número 14.
- HABERMAS, J. (2001), *Más allá del Estado nacional*, Madrid: Trotta.
- HEGEL, G.W.F. [1820] (2000), *Filosofía del Derecho*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- JELLINEK, G. [1900 y 1905] (1981), *Teoría General del Estado*, Buenos Aires: Editorial Albatros.
- KYMLICKA, W. (1991), *Liberalism, Community and Culture*, Oxford: Clarendon.
- KYMLICKA, W. y STRAEHLE, Ch. (2001), *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías*, estudio introductorio de M. Carbonell, traducción de K. Pérez Portilla y N. Torbisco, México DF: UNAM.
- LEGUINA VILLA, J. (1984), “Las Comunidades Autónomas” en GARCIA DE ENTERRIA, E., y PREDIERI, A. (dirs.), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid: Civitas.

- LÓPEZ BURNIOL, J.J. (2001), “*Lengua y Derechos históricos*”, en HERRERO DE MIÑON, M. y LLUCH, E.: *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Barcelona: Crítica.
- LÓPEZ CALERA, N.M. (2000), *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Barcelona: Ariel.
- LÓPEZ CALERA, N.M. (2001), “Sobre los derechos colectivos”, en ANSUÁTEGUI ROIG, F.J.: *Una discusión sobre derechos colectivos*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid: Dykinson.
- LÓPEZ GUERRA, L. y otros (2000), *Derecho Constitucional*, v. I, Valencia: Tirant lo Blanch.
- MANCINI, P.S. [1851] (1985), “De la nacionalidad como fundamento del Derecho de gentes”, en ID., *Sobre la nacionalidad*, edición y presentación de A.E. Pérez Luño, traducción de Manuel Carrera Díaz, Madrid: Tecnos.
- MANCINI, P.S. [1852] (1985), “Rasgos del viejo y del nuevo Derecho de Gentes”, Madrid, 1985: Tecnos.
- PECES-BARBA, G. (1998), *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid: CEC.
- PECES-BARBA, G. (1999), *Derechos sociales y positivismo jurídico*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid: Dykinson,.
- PECES-BARBA, G.: “Los derechos colectivos” (2001), en F.J. ANSUÁTEGUI ROIG: *Una discusión sobre derechos colectivos*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid: Dykinson.
- PECES-BARBA, G. (2005), *Lecciones de Derechos Fundamentales*, Madrid: Dykinson.
- PÉREZ TREMPES, P. (2000), “La organización territorial del Estado”, en *Derecho Constitucional*, LÓPEZ GUERRA, L. y otros, v. II, Valencia: Tirant lo Blanch.
- RENAN, E.: “¿Qué es una nación?” [1882] (1987), en ID., *¿Qué es una nación? Cartas a Strauss*, traducción española, estudio preliminar y notas de A. de Blas Guerrero, Madrid: Alianza Editorial.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. (2010), “Identidad cultural y derechos constitucionales de la personalidad. El problema de la integración jurídica de la multiculturalidad”, en RUIZ-RICO, G; MORENO-TORRES, M^a.L.; y PÉREZ SOLA, N., *Principios y derechos constitucionales de la personalidad*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1987), *Sistema político de la Constitución de 1978. Ensayo de un sistema (diez lecciones sobre la Constitución de 1978)*, Madrid: Edersa.
- SAINZ MORENO, F. (1976), *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid: Cívitas.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1992), “El desarrollo autonómico a través del Tribunal Constitucional”, en *Historia 16, La España de las Autonomías. Balance polémico*, núm. 200.
- TORRES DEL MORAL, A. (1992), *Principios de Derecho Constitucional Español*, Servicio Publicaciones Facultad de Derecho, Madrid: Universidad Complutense.
- WALZER, M. (2003), “La política de la diferencia. La estatalidad y la tolerancia en un mundo multicultural”, en McKim, R. y McMahan, J. (comp.), *La moral del nacionalismo*, Volumen II, Barcelona: Gedisa. ■