

NACIONALIDADES HISTÓRICAS Y REGIONES SIN HISTORIA

JAVIER CORCUERA ATIENZA (1)

¿EXISTE UN MODELO CONSTITUCIONAL AUTONÓMICO?—LIEBRES Y TORTUGAS.—FEDERACIÓN, SIMETRÍA Y ASIMETRÍA.—ARGUMENTOS PARA LA DIFERENCIA. EL CONSTITUCIONALISMO NACIONALISTA.—NACIONES Y HECHOS DIFERENCIALES. NATURALEZA, POLÍTICA Y DERECHO.—LA IRRESOLUBILIDAD DEL «PROBLEMA NACIONAL».—NACIONALISMO, FRUSTRACIÓN, BISAGRAS.—IBARRETXE.—EL COMIENZO DEL CAMBIO.—

Roberto Blanco Valdés, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela y autor de una numerosa obra científica, publicó en 2005 este libro, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*. Se trata de una reflexión sobre la organización territorial española que, realizada por un constitucionalista buen conocedor del tema, no utiliza lo que convencionalmente se llamaría un enfoque jurídico, aunque sus páginas resultan imprescindibles para los juristas. Su lectura, útil para todos, será sobre todo provechosa para los constitucionalistas, que ya conocen los problemas que en el libro se comentan. Y lo será, entre otras cosas, porque ayuda a entender la realidad de nuestro Estado autonómico, que es el resultado de un proceso en que la política ha tenido y sigue teniendo un protagonismo extraordinario.

El transcurso de algo más de un año desde la aparición del libro sólo ha servido para poner de relieve su actualidad. En los últimos meses se ha puesto en marcha la redefinición de nuestro Estado autonómico, y se han abierto

(1) A propósito del libro de ROBERTO L. BLANCO: *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, prólogo de Fernando Savater, Alianza Editorial, Madrid, 2005, 231 páginas.

muchas incertidumbres sobre el resultado del proceso. Hoy, cuando es razonable pensar que las modificaciones abiertas van a suponer unos cambios de entidad en nuestra organización territorial, el libro de Roberto Blanco adquiere un especial significado. Si alguien, dentro de unos años, se pregunta cómo nació, cómo evolucionó y por qué se reformó el sistema autonómico nacido tras la Constitución, descubrirá en él claves preciosas.

Comentaré las ideas centrales del libro siguiendo su propia estructura.

El punto de partida es la perplejidad, la que le produce constatar cómo, a medida en que se van ampliando las competencias de las Comunidades Autónomas y más se va desarrollando la autonomía, es mayor la insatisfacción de los principales beneficiarios de dichas reformas, los partidos nacionalistas. Y, sin embargo, la descentralización política prevista en la Constitución respondía al deseo de solucionar los viejos problemas de nuestra historia. Se pretendía incorporar al consenso constitucional al nacionalismo vasco y al catalán, solucionando así el llamado *problema nacional* mediante una descentralización política que plantara establemente las bases de un federalismo en España.

De la efectividad de tal decisión da cuenta, recuerda Roberto Blanco, la importancia de los procesos *renacionalizadores*: la puesta en marcha de la autonomía ha llevado consigo un proceso de homogeneización en sentido nacional de la población de aquellas comunidades en que existen partidos nacionalistas fuertes, que ha llevado consigo un proceso *desnacionalizador* de lo común.

Invocando respeto al pluralismo, los diversos territorios hispanos que se afirman como realidades política, cultural e ideológicamente homogéneas, reducen lo común, España, a «Estado», y reclaman a éste el reconocimiento de su personalidad, al tiempo que ignoran la pluralidad interna existente en cada una de ellas.

En el puzzle español resultante, cada parte reclama la atención a sus demandas y consideración y respeto para su personalidad. Pero, como dice Georges Perec en su *La vida, instrucciones de uso*, «podemos estar mirando una pieza de puzzle tres días seguidos o creer que lo sabemos todo sobre su configuración y su color, sin haber progresado lo más mínimo». Por eso Roberto Blanco entra en materia con la consideración del conjunto, un análisis de la Constitución territorial del Estado.

¿EXISTE UN MODELO CONSTITUCIONAL AUTONÓMICO?

La Constitución no fija un *modelo* de organización territorial, sino que establece «las condiciones que, en su caso, habrían de presidir el desarrollo de

un *proceso*: el conducente a la descentralizar el poder territorial». El modelo sería el resultado.

El constituyente tenía clara la voluntad de permitir la puesta en marcha de un proceso de descentralización política en España, que había de comenzar con el reconocimiento de una autonomía rápida y amplia para Euskadi y Cataluña. Por lo demás, su decisión fue la de no tomar decisión, demorando para tiempos mejores el establecimiento de mapas, calendarios y características de cada Estatuto. La apertura de la regulación constitucional en tales terrenos es, pues, el resultado de un *compromiso apócrifo*: no pretende afectar «a la solución objetiva de una cuestión por medio de transacciones objetivas», y se limita «a contentarse con una fórmula dilatoria» que dejara abiertas «todas las pretensiones», Schmitt *dixit*.

Pese a la apertura inicial, a aquella desconstitucionalización del modelo territorial del Estado puesta de manifiesto por Cruz Villalón, el constituyente adopta determinadas decisiones políticas fundamentales en esta materia. Rechazando lo previsto en el anteproyecto de 5 de enero de 1978, que establecía un modelo territorial homogéneo en ritmos y contenidos, el texto aprobado prevé dos vías de acceso a la autonomía y establece dos modelos de Comunidades, aunque finalmente las especies se multiplicaron, gracias al principio dispositivo y a otra serie de elementos cuya trascendencia no podía imaginarse en diciembre de 1978 (derivados de lecturas constitucionales más o menos forzadas, como el juego del artículo 150-2 para el acceso de Valencia y Canarias a una autonomía equiparable a la plena, de la disposición adicional primera para permitir un acceso de Navarra a la autonomía no previsto en la Constitución o estatutos de Navarra o el País Vasco con peculiaridades no siempre previstas, o las decisiones que permitieron tramitar conjuntamente los Estatutos vasco y catalán, reabrir el proceso estatutario en Galicia, recuperar la vía del 151 en Andalucía...).

Ese es el elemento que singulariza a la constitución territorial española y es, posiblemente, la fuente de los elementos que, recurrentemente, definen el debate de constitucionalistas y políticos en la materia: si hay o no un modelo constitucional autonómico, qué consecuencias y límites tiene el principio dispositivo, hasta qué punto la Constitución prefigura una situación asimétrica entre las Comunidades. Pero no puede encontrarse en la Constitución lo que no está en ella, y plantearse dichas cuestiones debe de llevar al análisis de lo que ha sido la práctica del Estado autonómico, particularmente analizando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, en todo caso, teniendo en cuenta lo ya señalado por Roberto Blanco: si no hay modelo en el principio, no puede ignorarse que tan modelo existe después de un proceso de más de un cuarto de siglo.

En ese marco adquiere una especial importancia el recordar cómo sucedieron las cosas.

LIEBRES Y TORTUGAS

El tema de la asimetría está presente desde el principio. Todo parece indicar que la inicial posición de los partidos era la de perpetuar las iniciales diferencias entre las Comunidades de la disposición transitoria segunda y las demás. Sin embargo, el apoyo del Partido Socialista al acceso inmediato de Andalucía a la autonomía plena cambia las cosas. El Acuerdo Autonómico de 1981 decide la generalización de una autonomía de carácter político a todo el territorio español, y confirma los nuevos planteamientos, que no se ven frenados por las limitaciones previstas para las Comunidades que acceden a la autonomía por la vía del 143 CE. Es el comienzo del «café para todos», queja nacionalista ante algo que no limita la capacidad de autogobierno de sus comunidades, pero que parece devaluar su singularidad.

Sus temores parecen inicialmente vanos: la generalización de la autonomía es compatible con «la profundización de la deshomogeneidad dentro del modelo». Pero el asentamiento institucional de las nuevas Comunidades va consolidando una nueva situación y los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 abren el camino hacia una igualdad sustancial entre las distintas comunidades, que parecía derivarse del artículo 148.2 CE.

La tortuga ha alcanzado a la liebre, o así parecía en 1992. Las comunidades de autonomía *rápida* reaccionan formulando nuevas justificaciones para la diferencia, pero la consolidación de las instituciones propias y la progresiva aparición de una clase política autonómica en las de autonomía *lenta* actúan como elementos objetivos que refuerza la opción homogeneizadora.

La dinámica abierta por los Acuerdos de 1992 lleva a las reformas estatutarias de 1994 y define una situación nueva, que Roberto Blanco no duda en definir como federal. Si no había modelo de organización territorial en 1978, tal modelo ya existe cuando acaba la década de los noventa.

Con lucidez y rotundidad, el libro critica el mantenimiento de un permanente debate sobre la naturaleza de nuestro modelo de organización territorial. Plantearse si debe o no avanzarse hacia un estado federal es, dice Blanco, debatir sobre un imposible. Puede discutirse sobre si el modelo ha de descentralizarse más, y si ha de hacerlo de modo simétrico o asimétrico. Sobre esas cuestiones caben opciones, pero no sobre si es o no federal, que lo es.

Reiterando planteamientos que se han repetido en nuestra doctrina, subraya que se dan en España los elementos que definen al Estado federal, del que,

por otra parte, no existe un modelo ideal. Cierto es que el federalismo español ha venido a ser «un federalismo construido *del revés*», resultado de proceso de descentralización, y no de la búsqueda de la unión entre quienes se federan, pero existen en España dos niveles de poder con unas Comunidades Autónomas dotadas de una organización institucional propia, y con una autonomía capaz de permitir la existencia de una vida política propia y singular. España es un Estado federal, finalmente, porque existen garantías constitucionales de la estructura federal, de modo que puede hablarse de la existencia de un pacto federal sobrevenido: el Estado no puede reformar unilateralmente los Estatutos y el Tribunal Constitucional actúa como guardián de la federación.

FEDERACIÓN, SIMETRÍA Y ASIMETRÍA

El debate sobre el carácter federal o no del sistema español de descentralización territorial no responde a problemas nominalistas, sino que expresa (o quizá oculta) otro debate: el de la diferencialidad que puede y/o debe existir entre las Comunidades. La presión de las comunidades con gobiernos nacionalistas para incrementar sus niveles de autogobierno ha estado presente a lo largo de toda la historia de nuestro Estado autonómico. En el comienzo, expresa las tensiones propias del momento en que se está definiendo el sistema y, a partir de los Acuerdos de 1992, la aparente homogeneidad alcanzada por las *tortugas* parece ser argumento suficiente como para pedir que se respete lo natural y las cosas sean como tienen que ser, es decir, que las comunidades *liebres* vayan muy por delante.

En todo momento, el debate tiene visos jurídicos, aunque realmente se trata de una cuestión que sólo se entiende desde la política. Cierto es que las justificaciones jurídicas de la diferencia pueden ayudar a la decisión política, pero será la política quien las establezca. Ello queda particularmente claro cuando el PSOE pierde la mayoría absoluta en 1993 y el PP no la alcanza en 1996: la necesidad de contar con el apoyo de los partidos nacionalistas gobernantes en sus respectivos territorios permite a éstos «convertir su política de alianzas en una típica política extractiva, que hacía funcionar a CiU y al PNV, más que como auténticos partidos, como una especie de grupos de presión sobre el Gobierno y el partido que lo apoyaba en las Cortes Generales». Y en la lógica de la presión, los principales partidos nacionalistas del País Vasco, Cataluña y Galicia firman en julio de 1998 la Declaración de Barcelona, seguida por otras de contenido equivalente firmadas en Vitoria y en Santiago. Dos meses después, el PNV y otros diversos grupos nacionalistas vascos, incluidos los del entorno etarra firman el *Pacto de Estella*.

Comenzaba el distanciamiento con el gobierno, que llegaría a tenso enfrentamiento a partir de 1999.

ARGUMENTOS PARA LA DIFERENCIA.
EL CONSTITUCIONALISMO NACIONALISTA

En esos tiempos de mayorías relativas en el Congreso, cobra impulso la tentativa de definir la asimetría como elemento propio del sistema constitucional autonómico. Se afirma inicialmente, más desde la política que desde el derecho, que existen «hechos diferenciales» de cuyo reconocimiento se deduce el derecho a nuevas diferencias. La tesis es tempranamente corregida por los juristas: la Constitución reconoce particularidades a la autonomía de algunas Comunidades, diferencias relevantes y no generalizables que tienen en la Constitución su cobertura, pero que no son fuente de más diferencias que de las que derivan de aquella.

Dos cuestiones inicialmente distintas, el deseo de los partidos gobernantes en Euskadi y Cataluña de tener un trato diferente más allá de aquellos hechos diferenciales y el debate jurídico sobre el alcance de éstos, se enlazan. En ocasiones, afirma Roberto Blanco, el debate jurídico enmascara la naturaleza fundamentalmente política de un debate entre partidos (que éstos presentan como debate entre territorios), y no pocas veces, estos partidos rentabilizan (y quizá patrocinan) las reflexiones de los teóricos de la asimetría.

Los argumentos centrales para justificar constitucionalmente la tesis de la asimetría autonómica española derivan, por una parte, de la interpretación del artículo 2, que define como titulares del derecho a la autonomía a «nacionalidades» y «regiones», de lo que quiere deducirse la previsión constitucional de una autonomía de diferente naturaleza para unas y otras. El segundo argumento, que afectaría inicialmente sólo al País Vasco y a Navarra, sería la disposición adicional primera.

Los dos más significativos juristas que, «en búsqueda de la asimetría perdida», expresan mejor las tesis de ese «constitucionalismo nacionalista» son Enric Argullol y Miguel Herrero de Miñón. El primero afirma que existen en la Constitución dos almas, la de la descentralización y la de la heterogeneidad. Pese a haber quedado desdibujada en el desarrollo constitucional autonómico, existen en nuestra norma fundamental muy numerosos elementos que permiten afirmar la tesis de la heterogeneidad (el artículo dos, las numerosas diferencias derivadas del acceso a la autonomía por la vía «lenta» o por la vía «rápida»), tesis que «está en la base del proyecto territorial de la Constitución» y que debería manifestarse atendiendo a otras diferencias que ésta tiene en

cuenta: lengua y cultura propias, derechos civiles propios, peculiaridades forales en materia de hacienda...

La postura de Herrero parte de la afirmación de que España no es una sociedad federal, sino diferencial. No todas las Comunidades españolas son iguales: existen entre ellas unas que son naciones (Cataluña y Euskadi) y otras que no lo son: ello obligaría a reconocer la plurinacionalidad española, de lo que habría de derivarse el necesario reconocimiento de la sustantividad política de las naciones que la integran. Por otra parte, el reconocimiento de los derechos históricos realizado por la disposición adicional primera de la Constitución ampararía igualmente a tales realidades nacionales, a las que se añade Galicia, que podrían actualizar sus derechos históricos en el marco de la Constitución y de sus Estatutos de autonomía, es decir, entiende Herrero, no sometidos a la literalidad de la Constitución, sino únicamente a su «marco», a la Constitución *sustancial*.

En resumidas cuentas, y no quiere Roberto Blanco entrar en el detallado análisis de las tesis arriba esbozadas, el constitucionalismo nacionalista parte de la consideración de que la Constitución no resultó en su día un texto abierto, susceptible de diversas interpretaciones, sino que es «un texto que, aun después de cerrado el proceso constituyente, seguiría conteniendo elementos que permitirían afirmar la existencia del principio —implícito, es verdad— de la asimetría autonómica». De la misma manera que las rectas paralelas nunca se encuentran, la autonomía de Euskadi y Cataluña nunca podrá encontrarse con la de las demás comunidades: las diferencias que establece la Constitución no son transitorias sino permanentes, y los hechos diferenciales son expresión de un auténtico hecho nacional.

La crítica que plantea Roberto Blanco a las dos últimas afirmaciones tienen un especial significado a la luz de hechos acaecidos tras la publicación de su libro. Por lo que respecta a la primera, pone de relieve el autor algo que era compartido por la mayoría de la doctrina hace menos de dos años: la diversidad de procedimientos de acceso a la autonomía previstos en la Constitución no tenía por qué implicar la consolidación de un modelo asimétrico. Era esta una de las posibilidades pero, tras los acuerdos de 1981 y de 1992, el sistema acabó siendo esencialmente homogéneo, y tal resultado era compatible con una regulación en que los elementos de diversidad tenían un carácter abierto o una dimensión sólo transitoria: «lo asimétrico en la Constitución era transitorio, y sólo lo simétrico no tenía esa naturaleza. Así cabe comprobarlo por medio de una operación nada complicada: la consistente en suprimir todas las normas constitucionales agotadas en materia de organización territorial, lo que permitiría comprobar cómo lo que resta es simétrico sin más».

La asimetría era una posibilidad, pero «ni la Constitución preveía un desarrollo por fuerza asimétrico, ni ese fue el que finalmente se eligió para dar forma al Estado en el proceso estatuyente».

NACIONES Y HECHOS DIFERENCIALES.
NATURALEZA, POLÍTICA Y DERECHO

Por lo que toca a los hechos diferenciales, si el hecho que permite su afirmación viene reconocido en la Constitución (insularidad, distancia a la península, foralidad, idioma vernáculo), de ello no se deduce más que la necesidad de una regulación, y eventualmente de unas competencias específicas, que se orienten a responder a las necesidades específicas derivadas de la atención a aquellos hechos particulares. Pero no cabe deducir de ellos la titularidad de un derecho a consolidar nuevas diferencias. Si no es claro el contenido jurídico del término «hechos diferenciales», es bastante claro que determinadas consecuencias que de ellos pretenden derivarse tienen una justificación puramente política. Si de la foralidad vasca pretenden derivarse títulos para una autonomía diferente en terrenos distintos a los que históricamente definieron la peculiaridad foral, y ello no se plantea en Navarra, no es porque la Constitución ampare y respete los derechos históricos de los territorios forales, sino porque existe en el País Vasco un particular sistema de partidos y porque el nacionalismo tiene capacidad para plantear, con el telón de fondo de la violencia etarra, exigencias que no derivan de la Constitución, sino de la política. Valga lo mismo, *mutatis mutandis* —y no es poco lo que habría que cambiar— en el caso catalán: es la política, y no el derecho, lo que urge el establecimiento de las diferencias.

Frecuentemente se intenta deducir de la afirmación nacional la existencia de derechos específicos: si hay nación, debe de haber reconocimiento del hecho nacional. El problema está en acordar cuándo y por qué hay nación. Como señala Hobsbawm, «observar naciones resultaría sencillo si pudiera ser como observar pájaros». Pero ello parece fácil sólo para los nacionalistas con respecto a su propia nación, lo que explica que el propio Herrero de Miñón afirmara sólo en un segundo momento el carácter nacional de Galicia, pese a que pudieran encontrarse en ella, desde un principio, las mismas razones *objetivas* para merecer tal consideración.

La tesis de que las naciones son evidencias *naturales* está en la base de las interpretaciones nacionalistas de la Constitución. Pero, defínanse las naciones en base a elementos objetivos (lengua, historia, cultura) o subjetivos (voluntad de los nacionales), su carácter de realidades evidentes es insostenible. Un

inteligente repaso por los citados cuatro apartados como argumentos de definición de las «naciones» vasca o catalana permite a Roberto Blanco ponerlo de manifiesto.

La construcción nacionalista de la historia es, en todo caso, la afirmación de que la auténtica historia de cada territorio es la historia de su diferencialismo, y está caracterizada por la añoranza de una edad de oro perdida al serle arrebatada la soberanía y negado el reconocimiento de su personalidad nacional. La elaboración de la historia *nacional* desde el nacionalismo, seleccionando en el pasado los datos que se quieren subrayar en el presente, es algo que caracteriza a todas las naciones, pero su explícita subordinación a la política tiene hoy especial importancia en los vigentes procesos de construcción nacional en curso no sólo en Euskadi y Cataluña, sino en buena parte de las comunidades españolas.

Por lo que toca a la lengua propia, recuerda Roberto Blanco que, salvo en los territorios en que se habla únicamente el castellano, en ninguna comunidad existe el monolingüismo. El castellano no sólo es *lingua franca* en todo el territorio español, sino que en las comunidades con otra lengua cooficial la lengua común comparte su dominio con aquélla, y en ocasiones «de forma tan mayoritaria que podría sostenerse con toda claridad que la auténtica lengua *nacional* es la común y no la autóctona». Las políticas de normalización lingüística, por otra parte, han sido concebidas muy frecuentemente no como instrumento para favorecer su empleo por los hablantes, sino como elemento de refuerzo de las identidades nacionales, no desde la lógica del derecho de los hablantes, sino desde la del pretendido derecho de las lenguas, convertido en obligación para la ciudadanía.

La afirmación de una personalidad propia basada en una identidad cultural diferenciada sirve como argumento para sentar el carácter nacional de la comunidad y para reclamar una posición jurídico-política singular. Pero referirse a una especificidad cultural vasca, catalana o gallega, distinta de la que pudiera considerarse «española» vigente de modo homogéneo en el resto de las comunidades es, sencillamente, un sinsentido. La pluralidad y entrecruzamiento de comunidades culturales es manifiesta dentro de cada territorio, y pretender la existencia de una homogeneidad cultural en cada una de los referidos ámbitos es algo que viene contradicho por una simple observación: tienen más en común Barcelona, Bilbao y Coruña con Madrid o con Sevilla que con las aldeas que pueden estar a quince kilómetros de ellas.

Nos referimos finalmente al elemento subjetivo del concepto de nación, a la voluntad nacional expresada en aquel plebiscito cotidiano al que se refirió Renan. El análisis de las encuestas que reflejan la autoubicación de la ciudadanía de las consideradas naciones en un eje español-vasco (o catalán o galle-

go) (si se sienten más, igual o menos una cosa que la otra), y la consideración de los resultados electorales obtenidos dentro de cada uno de dichos territorios por los partidos nacionalistas o regionalistas y los de ámbito general permite observar que sigue existiendo en tales territorios el mismo pluralismo en lo político que el existente en lo lingüístico o en lo cultural.

Sin embargo, los nacionalistas actúan como si fueran la representación auténtica de sus comunidades, sociedades complejas cuya diversidad ignoran. La invocación, hacia dentro, de la injusta agresión española y la presión, hacia fuera, en nombre de la frustración que padece su colectividad, les ha permitido ininterrumpidamente conseguir ventajas singulares. Las consecuencias de ello no se manifiestan únicamente en el debate por las competencias, sino que «los nacionalismos periféricos constituyen hoy en España un serio estímulo para la disgregación del Estado, que no debe dejar de tenerse muy en cuenta por el hecho de que ser nacionalista sea tan legítimo (...) como es no serlo». Tal constatación, políticamente tan poco correcta, lleva a considerar que la intensificación de los procesos de identificación nacional, el incremento en los territorios con gobiernos nacionalistas de un sentimiento de ajenidad ante lo común (lo español) y, también, de los planteamientos secesionistas, pueden tener consecuencias en el proyecto de convivencia democrático definido en la Constitución de 1978, si no las están teniendo ya.

Por eso, dice Blanco citando a José Ramón Recalde, «la recomposición de la situación sólo puede hacerse por medio del restablecimiento del prestigio de proyecto estatal y de la aceptación de la comunidad cultural-histórica española», subrayando las ventajas que tiene para todos el mantenimiento de la convivencia. Ello no supone negarse sistemáticamente a las pretensiones de los nacionalistas, sino que implica «adoptar las medidas de reforma territorial que puedan servir a un objetivo democráticamente irrenunciable: el de potenciar nuestra autonomía de un modo que fortalezca, al propio tiempo, la unidad estatal que dota a esa autonomía de sentido».

Para conseguirlo, es preciso, entre otras cosas, realizar una crítica ideológica de los nacionalismos, así como intentar responder a la pregunta de cómo es posible que el desarrollo de una autonomía nacida para incorporar a los nacionalistas al proyecto democrático común sólo haya conseguido incrementar el descontento y las exigencias de aquéllos.

LA IRRESOLUBILIDAD DEL «PROBLEMA NACIONAL»

Esas son las cuestiones que se abordan en el capítulo siete, «sobre el auténtico problema de nuestra *cuestión territorial*», que comienza con una idea de Gellner reiterada a lo largo de todo el libro: es el nacionalismo el que engen-

dra las naciones, y no a la inversa. «La visión de las naciones como forma natural, dada por Dios, de clasificar a los hombres como un destino político inherente aunque largamente aplazado, es un mito».

En el momento constituyente, las fuerzas nacionalistas disponen de una más que aceptable representación. Sus exigencias de descentralización, aceptadas por la izquierda y no rechazadas por el centro y la derecha explican la puesta en marcha del compromiso descentralizador acogido por el artículo 2 CE y por el título VIII. Si la puesta en marcha de tal proceso no ha servido para resolver el problema nacional, ha sido porque, «dicho en dos palabras, (...) se ha cumplido una verdad de Perogrullo: la de que ningún problema —tampoco el nacional— puede resolverse cuando quienes lo plantean viven de que el problema permanezca».

Hay algo que parece estar en la naturaleza de las cosas y que, desde luego, no afecta sólo a los nacionalismos españoles: «el auténtico problema ha sido y es entre nosotros que el llamado problema nacional está destinado a no ser resuelto nunca»: «su esencia misma, su verdadera vocación, es la de permanecer en el tiempo, transformándose, de forma indefinida». Esa es la diferencia que particulariza al federalismo español con respecto a los demás: la presencia de fuerzas políticas nacionalistas que dicen querer resolver un problema cuya solución tendría como consecuencia el que perdieran su hegemonía en los territorios que gobiernan. Por eso el conflicto nacional no tiene final, «su meta es siempre móvil» y se desplaza hacia delante en cuanto va consiguiendo los objetivos, que nunca son los objetivos finales. La propia finalidad de la independencia es enarbolada como amenaza permanente, aunque no se sabe si lo que se pretende es conseguir dejar de ser españoles o lograr ser españoles de primera, que es lo que, paso a paso, van alcanzando.

El discurso de la reivindicación permanente no sólo permite a los nacionalistas fijar la agenda y el *tempo* del conflicto que dicen querer resolver, sino que acaba influyendo en las decisiones que acaban tomándose en materia autonómica. Sus demandas suelen acabar siendo tenidas en cuenta por los no nacionalistas, quien sabe si como señal de buena voluntad, porque la reiteración de los temas ha hecho que parezcan cosas conocidas y, por lo tanto, sin tan graves consecuencias o, sencillamente, porque creen así resolver *el conflicto*. Obviamente, ello ha afectado a los resultados del proceso descentralizador.

NACIONALISMO, FRUSTRACIÓN, BISAGRAS

El balance del Estado autonómico constituye una gran paradoja: se ha conseguido un indudable triunfo histórico donde se temía que podía fracasar,

y se ha fracasado en los dos territorios donde se pusieron todos los medios para solucionar el problema nacional. La regionalización ha funcionado razonablemente bien, consiguiendo resultados que han permitido un mejor reequilibrio de la riqueza interterritorial, una profundización de la democracia horizontal, la puesta en marcha de mecanismos efectivos de balanza de poderes y la recuperación de culturas autóctonas que habían sido ignoradas por un centralismo autoritario. Las encuestas demuestran que los ciudadanos españoles están satisfechos con la autonomía y con el funcionamiento de la organización del Estado en Comunidades, y tal juicio positivo se repite de modo homogéneo en todos los territorios: se ha conseguido un éxito allá donde, a finales de los años setenta, pocos esperaban que pudiera alcanzarse, pero sigue viva la insatisfacción de los nacionalistas, cuyas expectativas y reivindicaciones se han acelerado en intensidad, variedad, urgencia y agonía.

Su ininterrumpida detentación del gobierno autonómico desde la puesta en marcha de la autonomía (con variadas alianzas en el País Vasco y en solitario en Cataluña hasta las elecciones de 2004, fecha en la que, señala R. Blanco, la derrota de CiU no es seguro que haya supuesto la del nacionalismo) les ha permitido aparecer como la representación de la colectividad nacional, y fortalecer su poder con la hegemonía.

En segundo lugar, su capacidad para condicionar la política general deriva de su posición en el sistema de partidos español, que les permite actuar como partidos bisagra en los momentos en que el Gobierno central carece de mayoría absoluta en el Congreso. Tal situación, que se ha dado entre 1993 y 2000 y a partir de 2004, puede repetirse fácilmente en el futuro, y no es fácil que el sistema electoral pueda impedir limitar la representación de partidos con fuerza electoral en las circunscripciones en que se presentan. Gracias a tal posición han podido conseguir del poder central un trato preferente para sus demandas, lo que ha tenido el doble resultado de deslegitimar al Gobierno central frente a una opinión pública crítica con sus cesiones a los nacionalistas y de generar una dinámica de emulación, que ha favorecido la aparición o aumento de influencia de partidos regionalistas o nacionalistas en Comunidades donde no existían o tenían un significado residual.

Todo ello fuerza «la carrera de todos contra todos», estableciendo una dinámica autonómica que Santiago Muñoz Machado caracterizó como «mezcla de cooperación y caos», y que Roberto Blanco entiende que hubiera podido perpetuarse de no haberse producido a finales de 1998 el Pacto de Lizarra, al que se incorpora ETA, con el que se vincula estrechamente el llamado «Plan Ibarretxe», la «Propuesta de Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi».

IBARRETXE

La vinculación entre violencia y autonomía está presente desde el principio del proceso autonómico. Muy tempranamente hubo datos como para constatar que la violencia de ETA no acabaría con el reconocimiento de una amplia autonomía para el País Vasco. La tesis del árbol y las nueces, formulada por Arzalluz («es necesario que alguien mueva el árbol para que otros cojan las nueces») expresaba el mantenimiento de la vieja complementariedad de radicalismo y moderantismo dentro de la familia nacionalista, y ponía de manifiesto los rendimientos que la acción de aquél aporta el nacionalismo vasco en su conjunto. ETA no quiere más autonomía, sino que pretende alcanzar sus objetivos históricos, territorialidad y soberanía, y el Estado democrático no puede negociar nada a ese precio. Hacerlo sería renunciar a sus principios más elementales al admitir que por la violencia se impusieran fines, que —por otra parte— no quieren las mayorías, tampoco en el País Vasco.

La deriva soberanista emprendida a partir de Lizarra comienza a concretarse en 2002 con la aprobación en el Parlamento vasco de un *Dictamen elaborado por la Comisión Especial sobre Autogobierno*, que fija unas bases para la «actualización del pacto estatutario de acuerdo con sus potencialidades». En septiembre de aquel año, el Lehendakari anuncia su programa de actuaciones para alcanzar un estatus de libre asociación para Euskadi, objetivo que se legitima en base al derecho a decidir que poseen los vascos, como pueblo que son con identidad propia. Reaparece el viejo argumento de soberanía originaria formulado en los albores del siglo XVI, aunque ahora se justifica, paradójicamente, en «la vigencia y actualización de nuestros derechos históricos preexistentes, reconocidos explícitamente en la Constitución». El 25 de octubre de 2003, el Gobierno vasco aprobaba el texto de un «Estatuto político de la Comunidad de Euskadi», base de lo que se llevaría al Congreso como una simple propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía.

Se trataba de un texto radicalmente incompatible con la Constitución, al oponerse directamente al principio de unidad acogido en el artículo 2 CE y, sobre todo, por ser el punto de partida de una estrategia que llevaba, tarde o temprano, a romper las reglas del juego que rigen en cualquier Estado democrático. La propuesta, orientada a conseguir la unidad de la familia nacionalista proponiendo, con el señuelo del final de la violencia, conseguir los objetivos pretendidos por ETA, no prosperó, y no podía haber prosperado.

En todo caso, tal fracaso no supone el final de la aventura. El protagonismo de las tesis soberanistas llevan de la mano la progresiva presencia de los planteamientos independentistas, cuya invocación, o la necesidad de conjurar los peligros que su amenaza comporta, justifica demandas (y ofertas) de nuevo

modelo autonómico. El nuevo protagonismo de la lógica de la autodeterminación, o la de los derechos nacionales, tendrá, necesariamente, consecuencias.

El debate sobre el «Plan Ibarretxe» coincide con un relativo cambio de rumbo del Gobierno de Aznar en materia autonómica. No se trata, dice Blanco citando a Eliseo Aja, de un período de retroceso, y mucho menos de peligro para la descentralización, pero coloca el tema territorial en el centro del debate político. La convocatoria de elecciones autonómicas en Cataluña en 2003 es el escenario en que se va definiendo una nueva situación en cuyas bases está la radicalización de CiU tras la firma de la Declaración de Barcelona, el avance del nacionalismo independentista de Esquerra, y la decisión del PSC de plantear la batalla por la Generalidad en el terreno de la reforma constitucional y estatutaria, apoyado por la coalición con los partidos de izquierda. Tras las elecciones, el nuevo tripartito impulsa la reforma, lo que afecta a la política territorial del PSOE, que pronto se aleja de los acuerdos adoptados en Santillana en agosto de 2003.

EL COMIENZO DEL CAMBIO

La política de los socialistas, tras su triunfo en las elecciones de 2004, estará condicionada por los acuerdos de sus compañeros catalanes: apoyan lo que estos planteen en su propuesta estatutaria, y encuentran en ERC los apoyos parlamentarios que necesitan en el Congreso. Paralelamente, se propone una reforma constitucional que en dos aspectos incide en el sistema autonómico: al incluir el nombre de las CC.AA. en la Constitución se pretende, también, limitar el principio dispositivo, y la redefinición del Senado, transformado en cámara territorial, incidiría en las relaciones horizontales entre Comunidades y verticales con el Estado. La propuesta lleva a otras, pues la relectura del título VIII CE plantea la conveniencia de eliminar de él lo que tuvo en 1978 un carácter transitorio.

Pero la lógica política con que se abre la legislatura pone pronto de manifiesto que tales objetivos iban a ser difícilmente alcanzables. Los pactos autonómicos han periclitado: aumentan las demandas nacionalistas, se rompen los lazos entre el gobierno socialista y el principal partido de la oposición, y su tenso enfrentamiento vincula progresivamente al gobierno con los nacionalistas, nuevamente situados en la cómoda posición de bisagra. La propuesta de reforma constitucional se imposibilita, el acuerdo autonómico es inimaginable, y se emprenden unas reformas estatutarias de sobresaliente calado en un marco político caracterizado por la tensión entre los dos grandes partidos españoles.

Pese al mantenimiento formal de la propuesta de reforma constitucional, había datos en el momento de escribirse el libro que permitían dudar de que se pusiera en marcha. Por de pronto, nada permitía aventurar que los dos partidos mayoritarios pudieran llegar a ningún tipo de acuerdo sobre esta materia, y el consenso se hacía más difícil todavía si se intentaba integrar en él a alguna fuerza nacionalista. La actitud de éstas, intentando empujar un cambio de modelo con componentes asimétricos y más o menos confederales, contrastaba con lo que, al margen de la introducción de los nombres de las Comunidades, parecía que había de ser el objeto central de la reforma: la consolidación de los elementos de cooperación multilateral. Nuevamente, se trataba de cambios propuestos para facilitar la integración de los nacionalistas en el funcionamiento del sistema institucional español, y a ello se orientan las tempranas reformas aprobadas por el Gobierno Rodríguez Zapatero (institucionalización de una Conferencia de Presidentes y mejora de la presencia de las Comunidades en las instituciones comunitarias). Pero ello poco tiene que ver con los términos de las demandas orientadas a la reforma del modelo en 2004.

Se hablaba todavía de reforma constitucional, mientras lo que se va proponiendo y se va imponiendo es la reforma de Estatutos. A diferencia de lo que hubiera exigido el buen sentido, los cambios no se plantean sobre la base de un acuerdo previo que repitiese la vía de los pactos autonómicos, que tan buenos resultados había dado. La lógica de la diferencialidad empieza a prevalecer, y las reformas se inician en los parlamentos autonómicos. Se limita así la capacidad de las Cortes para intervenir en el diseño final del modelo de Estado y se emprende un camino que puede implicar la reforma de la Constitución, bien fuera de forma explícita para atender a demandas que no tuvieran fácil cabida en ella, o fuera implícitamente por un camino, de hecho, distinto al previsto en la Ley Fundamental.

Los riesgos que ello implicaba para la cohesión del Estado eran obvios, especialmente cuando las reformas se emprenden sin un consenso claro sobre su contenido. Las decisiones sobre la descentralización judicial, la existencia de agencias tributarias en las Comunidades, la capacidad de éstas para actuar en las relaciones internacionales, su grado de participación en decisiones estatales que afecten a la ordenación general de la economía, el grado de vinculación derivado de las decisiones adoptadas por los órganos multilaterales de colaboración con el Estado... son cuestiones quizá razonables, pero que no deberían de imponerse de resultas de las decisiones adoptadas en el momento de elaboración de un Estatuto.

La lógica imperante es que el óptimo de autonomía es el máximo de autonomía, lo que es, obviamente, un sinsentido. El protagonismo de unos territo-

rios que argumentan su derecho a la diferencia en nombre de su realidad nacional, y en un momento en que, aparentemente, era poco lo que quedaba por descentralizar, hace despertar los temores de que el Estado se transformara en lo que hace un decenio denominó Gumersindo Trujillo un «Estado inermé».

Las liebres vuelven a reclamar sus derechos, y vuelve a estar en el centro del debate el tema de la igual o dispar posición constitucional de las Comunidades, al margen de las asimetrías derivadas de la Constitución. Nuevamente vuelve a recurrirse a ésta para argumentar títulos a la diferencia, y se invoca el artículo 2 pese a que no sólo los Estatutos de Euskadi, Cataluña o Galicia definen a sus territorios como nacionalidades, o se restringe a las comunidades de la disposición transitoria segunda el carácter de «nacionalidades históricas».

Ya se hablara de reformas constitucionales en materia autonómica, ya se tratara de reformas estatutarias, la postura nacionalista parte de la afirmación de hechos nacionales de los que ha de desprenderse una situación jurídica diferenciada cuya definición ha de responder a la voluntad del Parlamento autonómico de la apruebe, aunque ello obligara a reformar la Constitución (y no faltaron amenazas más o menos explícitas de que, en caso contrario, se consultaría directamente al pueblo de la respectiva comunidad). Pero las consecuencias que pretenden derivarse del artículo 2 (nacionalidades) o de la disposición transitoria segunda («nacionalidades históricas») van saliendo del terreno competencial en el que inicialmente se movieron, para plantear reivindicaciones en el ámbito de su necesaria participación en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial o Consejo de Estado, además de disponer de derecho de veto en el Senado para defender sus respectivos hechos nacionales.

Acaba el libro con un apartado sobre la reforma del Senado que, dada la extensión que ha adquirido este comentario, no voy a comentar. Es conocida la crítica de Roberto Blanco a las propuestas de un Senado inspirado en el modelo del Bundesrat y conocidos sus argumentos para defender un Senado formado por senadores elegidos por los parlamentos autonómicos, con un número de senadores por Comunidad establecido en base a un doble parámetro: una parte igual para todas, y otra proporcional a su población. Los senadores expresarían la voluntad de la cámara a través de dos sistemas de votación diferentes en función del tipo de materias sobre las que habría que decidir: voto individual de cada senador, en un caso, y voto comunitario (que expresa la voluntad de cada Comunidad) en el otro. La propuesta es inteligente y sugerente, pero el informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución ha demostrado que, en esta materia, lo que divide a los partidos

no son las diferencias sobre el diseño de las funciones de la segunda cámara, sino sobre su sistema electoral, que no debería de provocar diferencias sensibles con los resultados que se derivan del actual sistema.

Acabo. La dinámica abierta en los dos últimos años del segundo gobierno de Aznar ha desembocado, finalmente, en un proceso de redefinición del modelo. El nuevo Estatuto de Cataluña ha introducido novedades significativas con respecto al anterior y no es fácil aventurar el grado de homogeneidad o disparidad que se abrirá a partir de ahora entre las distintas Comunidades. Nuevamente, Andalucía ha aprobado una reforma que iguala sustancialmente su autonomía con la catalana. Es previsible que ello suponga un nuevo paso hacia la homogeneidad, pero no es probable. Más probable parece que los elementos de bilateralismo introducidos en estos estatutos consoliden la dinámica diferencial, y que ello sea favorecido por el entusiasmo con que la mayor parte de los proyectos de nuevos Estatutos subrayan peculiaridades históricas, lingüísticas y culturales de las respectivas comunidades o pugnan por encontrar sinónimos más o menos descafeinados de la palabra «nación» para apellidar a su Comunidad.

No es el momento de plantear ucronías sobre la solidez del Estado, las consecuencias de la construcción de las nuevas Ruritánias o tantas otras cuestiones como hoy están abiertas. En todo caso, se llegue o no a una nueva igualación hacia arriba, sí puede decirse ya que la nueva situación no acabará con los afanes nacionalistas por incrementar su poder, ni hará que los nacionalistas vascos o ERC acepten relajada y establemente la legitimidad de una Constitución española.

Para entender por qué ello es y continuará siendo así, es y seguirá siendo importante el libro de Roberto Blanco.