

Estado autonómico y tensiones nacionalistas

Juan José Solozábal Echavarría *

**El modelo autonómico
como resultado
de las tensiones nacionalistas
del Estado español**

LA brevedad obligada de esta colaboración me fuerza necesariamente a resultar un poco esquemático. Me propongo desarrollar sólo unas cuantas ideas en torno a este argumento: la causa que explica el origen de nuestro Estado autonómico y la clave asimismo de muchas de sus características, también el criterio respecto al que juzgar su éxito o fracaso, consiste justamente en su condición de tratamiento institucional determinado de las tensiones nacionalistas del Estado español.

* Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid.

En España, en efecto, la condición autonómica del Estado no es un simple expediente que organice el poder desde consideraciones de excelencia técnica, en una distribución exigida sólo o principalmente por motivaciones derivadas de su reparto eficiente e incluso de acercamiento de las decisiones políticas a los ciudadanos.

Entre nosotros la significación del Estado autonómico ha de verse, antes que en la peculiaridad de su diseño constitucional, mediante el que se procede a una determinada distribución territorial de poder, en el propósito, tan ambicioso como arriesgado, de ofrecer un tratamiento institucional a los problemas planteados en España por el seccionalismo político de los nacionalismos periféricos.

Esto es lo que explica la originalidad de nuestro Estado descentralizado, que no reside por tanto en las delimitaciones competenciales que se establecen entre las instancias centrales y las Comunidades Autónomas, sino en las tensiones nacionalistas que explican su aparición y a las que pretende hacer frente.

Naturalmente esto no quiere decir que en el momento de establecerse el Estado autonómico, cuando la crisis del franquismo, no existiesen más que presiones nacionalistas para acabar con el Estado centralista; también existían demandas de descentralización verificadas desde argumentaciones de acercamiento del poder a los ciudadanos o de mayor rendimiento efectivo del Estado no unitario; y, sobre todo, es cierto que, en buena parte por un precipitado equiparamiento entre descentralización, libertad y democracia, se generalizará entonces la aspiración al autogobierno en todo el territorio nacional y acabará apareciendo como discriminatorio el disfrute por los ciudadanos de diferentes niveles de autogobierno en sus respectivas comunidades autónomas.

Esto es cierto. Parece también evidente que el apaciguamiento de las tensiones nacionalistas no es el único rendimiento o función del Estado autonómico. Considero, en efecto, que el hecho autonómico, la dimensión autonómica de la democracia, es ya para siempre uno de los rasgos esenciales e irrenunciables del sistema político español. Puede decirse que el Estado autonómico es la correspondencia obvia institucional a las exigencias de pluralidad y participación del sistema democrático español.

Sentado esto creo pertinente insistir en que el primer cometido que se espera del Estado autonómico es la labor de apaciguamiento de las tensiones nacionalistas. Podemos preguntarnos: ¿lo ha cumplido? ¿Lo va a seguir cumpliendo? De las respuestas que se dé a estos interrogantes de-

pendará sin lugar a dudas la evaluación presente del Estado autonómico. Pero sobre todo nuestra apreciación sobre las posibilidades de futuro del experimento español.

La respuesta a estos problemas requiere a mi juicio primeramente un breve análisis del *arrangement* del Estado autonómico; a completar con una reflexión sobre las propias capacidades del sistema autonómico español para verificar la integración de los nacionalismos y una evaluación de su efectivo rendimiento en tal sentido.

Rasgos esenciales del Estado autonómico en el plano institucional, competencial y normativo

COMO resulta bien sabido, lo que caracteriza a nuestro Estado autonómico es la disposición en él de dos planos: el de la organización política central o general con jurisdicción sobre todo el territorio nacional, esto es, un nivel de autoridades completas: un parlamento, un gobierno y una organización judicial comunes; y el plano autonómico con un nivel de autoridades territoriales con sus correspondientes parlamentos y gobiernos.

Este segundo plano implica el reconocimiento en el nivel institucional de un poder político propio de las Comunidades Autónomas que gozan también de ámbitos competenciales y disponen de instrumentos normativos para desarrollar una política propia.

La autonomía como poder político propio se expresa en una vertiente institucional de autoorganización; en una vertiente competencial correspondiente o disposición de potestades para intervenir en determinadas materias; y se plasma en la aprobación de sus normas o producción del propio ordenamiento.

Hay que señalar la gran seriedad del experimento español de descentralización que permite hablar de nuestra experiencia como la más profunda en toda Europa y de la que da una idea su significación presupuestaria. En efecto, a pesar de la tremenda transformación que implicaba del modelo secular español del Estado unitario y centralista y a pesar de los pocos más de diez años transcurridos desde la promulgación de la Constitución de 1978, en estos momentos los presupuestos de las Comunidades Autónomas autorizan un gasto del 23,9 del Gasto Público.

Corre a cargo del Estado Central el 60 por 100 y a cargo de los ayuntamientos y corporaciones locales el 16 por 100. Ese 23 por 100 supone el 8 por 100 del Producto Interior Bruto español. De otro lado el personal al servicio de las diferentes comunidades excede ampliamente las 500.000 personas, esto es, el 25 por 100 de los funcionarios del país.

Debe hacerse notar de inmediato que ese poder político considerable supone, como ha quedado dicho, la capacidad de desarrollar políticas propias; pero tiene sus límites. La autonomía no se puede identificar con la disposición de un poder soberano que comprendiese el derecho de autodeterminación, entendiendo por tal la facultad de una nacionalidad de decidir sobre su propia forma política, incluido su Estado, esto es, el derecho de una nacionalidad a separarse, constituyendo su propio Estado, o seguir formando parte en el que se encuentra integrado.

Y esto porque la atribución de la soberanía se hace en nuestra Constitución al pueblo español y porque no es lógico que un Estado reconozca a sus integrantes territoriales el derecho de secesión. Es contradictorio, o aparece como tal, que pueda haber sujeción política territorial consentida o voluntaria o que ésta pueda ser objeto de replanteamiento.

Naturalmente el que el derecho de autodeterminación no sea un derecho natural, ni lógico, no le hace ser irreclamable en un ordenamiento constitucional que no fija límites a su reforma y que no establece prohibiciones de contenido a la libertad de expresión.

Estado autonómico e integración de los nacionalismos españoles

PERO recordada la estructura esencial del Estado autonómico y la posición en el mismo de las comunidades territoriales es hora de responder a los dos interrogantes que nos formulábamos anteriormente: ¿tiene el Estado autonómico capacidad para integrar a los nacionalismos españoles? ¿O mejor, del cumplimiento de qué condiciones o exigencias depende el rendimiento integrador del Estado autonómico español? Y finalmente, el Estado autonómico en su funcionamiento efectivo ¿se ha acercado a sus plenas potencialidades integradoras? ¿Qué dificultades ha de superar el Estado autonómico para desempeñar en el futuro su función integradora y de resolución de las tensiones seccionistas territoriales?

El examen de la capacidad integradora en el caso español del Estado autonómico, en cuanto fórmula de tratamiento institucional de las tensiones seccionalistas de nuestro Estado, es una cuestión del máximo interés pues, como señalé en su momento, antes de nada el Estado autonómico debe su origen a los problemas que presentaban los nacionalismos, especialmente del País Vasco y de Cataluña respecto a la aceptación de un marco político general.

Además el rendimiento integrador del Estado autonómico ha de ser tenido en cuenta de cara también a una eventual transformación del mismo en Estado Federal, y condiciona asimismo incluso la equiparación competencial de todas las Comunidades Autónomas. Podría ocurrir que una equiparación a ultranza de las mismas redujese, por decirlo así, el grado de confortabilidad de las llamadas nacionalidades históricas en el Estado español y les moviese a solicitar una modificación de las condiciones de su integración constitucional.

Respecto a la virtualidad integradora del Estado autonómico ha de señalarse lo siguiente. En términos generales la capacidad de reducción del seccionalismo territorial de la fórmula autonómica, en este sentido, es parecida a la reconocida al modelo federal.

Respecto a la capacidad del federalismo para reducir las tensiones derivadas al seccionalismo territorial hay que hacer notar, a modo de advertencia cautelar, que el modelo federal no es sólo una respuesta a los problemas derivados del seccionalismo de base territorial, sino que principalmente es una técnica de descentralización y reparto del poder político. Y, sin duda, el rendimiento del sistema federal ha sido más satisfactorio atendiendo a esta función, que podríamos llamar de división técnica de poder, que como respuesta a los problemas de base nacionalista, principalmente porque estos problemas tienen una muy difícil solución fuera del reconocimiento del derecho de autodeterminación a las comunidades nacionalistas.

Con todo, creo que sobre la capacidad que el federalismo tiene para reducir el seccionalismo territorial, puede aceptarse esta proposición: el federalismo parece adecuarse a aquellos supuestos en los que comunidades diferentes, sin un sentimiento nacionalista exclusivista, a la vista de su experiencia histórica y/o su interés futuro, están dispuestas a aceptar una estructura política superior, esto es, un Estado común, siempre que se haya garantizado constitucionalmente su derecho a la autonomía y a su participación en el Gobierno y la cultura política comunes.

En definitiva, la función reductora del pluralismo a realizar por el federalismo depende:

En primer lugar, de un adecuado **diseño constitucional** que garantice a los estados miembros un margen de maniobra política en un doble plano: el nivel de autogobierno; y después, el nivel de participación en las instituciones de la federación.

En segundo término, de la **efectiva aplicación** a este diseño mediante una práctica institucional que venza las resistencias centrípetas y las tensiones centrífugas y que asegure, mediante los correspondientes instrumentos de control, la **fairness** de la distribución del poder, generando una práctica de mutua lealtad tanto por parte de la federación como de las unidades que integran ésta o los estados miembros.

En tercer lugar, de la **compatibilidad** entre el nacionalismo común, entendido como aceptación de un marco no sólo institucional, sino afectivo, de integración superior de todos y los nacionalismos particulares.

La cultura política de la federación —historia, simbología, etc.— debe tener un carácter compartido, plural y no impuesto. Pero los nacionalismos particulares han de renunciar a su ideal secesionista.

Hay que señalar la implicación de estos tres momentos. Un buen diseño constitucional inoperante, una constitución inobservada, nominal, no sirve para nada; una buena práctica federal puede compensar insuficiencias constitucionales. Una experiencia federal continuada puede aplacar las aristas intransigentes tanto del nacionalismo general como el de los particulares y propiciar su coexistencia e incluso su convivencia.

¿Qué ha ocurrido en España? Esquemáticamente lo siguiente: se ha partido de un insuficiente diseño constitucional, especialmente en lo que se refiere a la recepción en nuestra Constitución del momento «participativo» de la fórmula federal. Tales insuficiencias quizá no se han cubierto adecuadamente en el terreno político, como lo muestra la escasez de técnicas de cooperación y, sobre todo, la ausencia de voluntad política de cooperación. Así resulta escaso el relieve del Senado, cuyas evidentes limitaciones constitucionales no se han querido compensar por vías políticas.

En segundo lugar, se ha realizado una importante labor de acomodación por medio del Tribunal Constitucional a través de una equilibrada posición de su Jurisprudencia. Si, de una parte, para el legislador ha reforzado el carácter constitucional de la autonomía —no disponible (sentencia LOAPA)—, de otra, ha insistido en el carácter limitado de la auto-

nomía, subrayando la necesidad de coordinar su ejercicio, sobre todo mediante su integración interpretativa en el ordenamiento general, presidido por la Constitución, atribuyendo carácter compartido a la generalidad de las competencias, y asignando una labor importante de coordinación a la legislación básica material del Estado Central.

Finalmente en el terreno simbólico y de la cultura comunes hay que resaltar un doble resistencia. Primeramente de las fuerzas políticas de ámbito nacional a reconocer de modo efectivo el pluralismo de nuestra nación: y, en segundo lugar, de los nacionalismos periféricos a una renuncia expresa al sueño del propio Estado, aunque en la práctica se ha acabado por producir, especialmente tras el cese del primer presidente de la Comunidad Autónoma Vasca, una aceptación leal del marco institucional —hablabando claro está sólo del nacionalismo democrático— y el reconocimiento de la capacidad integradora de la Corona.