

## L'ESTAT AUTONÒMIC: MODEL INDEFINIT O MODEL INACABAT?

Manuel Aragón

Catedràtic de dret constitucional  
de la Universitat Autònoma de Madrid

A diferència del que tantes vegades s'ha dit, em sembla cada vegada més clar, a mesura que passen els anys, que els nostres constituents van encertar en la manera de regular la forma territorial de l'Estat o, més exactament, en el mètode seguit per efectuar la regulació esmentada. La decisió a favor d'un procés gradual de descentralització política va ser una mostra de prudència, a part que estigués forçada per exigències del pacte. Transformar un estat simple en un estat compost no és una cosa que es pugui fer, raonablement, de la nit al dia. Això potser obligava a desconstitucionalitzar l'ordenació territorial, o a perllongar el procés constituent en aquesta matèria, segons es miri. Una o altra cosa, depenent de la perspectiva que s'adopti, és el que, segons el parer de molts, va fer la Constitució.

Al meu entendre, i aquí resideix la seva virtut, en aquest cas parella amb la necessitat, la Constitució no va optar per cap d'aquestes solucions, sinó per una via intermèdia. Va desconstitucionalitzar, però no totalment: va prolongar el procés, però no com a procés constituent sinó quasi-constituent. En relació amb el segon punt, és a dir, sobre l'aparent impropietat o l'aparent manca de rigor que pogués suposar la qualificació d'un procés com a constituent, però menys, hi tornaré després, no sense advertir, des d'ara, que aquí es troba, crec, la clau principal per a la comprensió jurídic-dogmàtica (i ho dic bé) del nostre Estat autònic.

Pel que fa al primer, això és, la desconstitucionalització només parcial, sembla una cosa evident, ja que la norma fonamental no conté una remissió en blanc al legislador per construir la forma territorial de l'estat. Encara que la Constitució no esmenta aquesta forma (per coherència, ja que no tancava un procés, sinó que l'obria), en fixa almenys les línies mestres i estableix uns principis i unes regles, materials i no només processals, d'observança necessària en la matèria. Ni es va tractar, exactament, d'un consens per indefinició, com a vegades s'ha dit, ni es va deixar enterament a mans del principi dispositiu el desenvolupament autònic. És cert que no va ser pas poc el que a aquest principi se li va confiar, des de l'accés a l'autonomia i la configuració territorial de les comunitats fins a la modalitat d'estatuts i l'elenc de competències per assumir en cada un d'ells. I també és cert que des del punt de vista teòric (no, és clar, des del dret positiu) a aquesta tan àmplia extensió d'aquell principi es podria plantejar alguna objecció basada en la idea de reserva constitucional; objecció, no obstant això, que es pot salvar precisament pel caràcter quasi-constituent del procés estatutari, al qual abans s'ha al·ludit.

Com a resultat d'aquest procés s'ha anat organitzant un estat compost de comunitats autònomes, totes d'estructura semblant (governos i parlaments propis) i de competències semblants (aquesta última similitud ve originada per les reformes estatutàries

recents). Al marge de la peculiaritat dels estatuts de Ceuta i de Melilla, ara sembla difícil sostenir una diferenciació de «grau» entre les comunitats autònomes de l'art. 151 i les de l'art. 143. No és que s'hagi arribat a una igualtat competencial estricta, però el que importa és assenyalar que les diferències no suposen, en quantitat i qualitat, disparitat de *status* o de naturalesa jurídica entre unes i altres comunitats (novament fem excepció dels casos de Ceuta i de Melilla). Tenim, fins i tot, una denominació, facilitada per la doctrina i avalada per la jurisprudència constitucional, per a la forma territorial sorgida del procés: l'Estat autòndmic.

En conseqüència, no es pot dir que no tinguem una forma o un model territorial d'estat. No obstant això, sembla generalitzada l'opinió que aquest model encara està per definir. Per alguns perquè encara no està tancat, per a altres perquè només es tracta d'una forma de transició que ha de conduir vers l'estat federal (o, fins i tot, vers la confederació). Segons el meu parer, la segona posició únicament es podria considerar *de Constitutione ferenda*, però no com una opció que càpiga «en el desenvolupament» dels preceptes constitucionals sobre aquesta matèria. És cert que no hi ha un únic model d'estat federal (respecte de la confederació, el problema és si pot existir, amb aquesta forma, el mateix estat), però sí alguns trets mínims que l'identifiquen i que són ben distints dels que la nostra Constitució atribueix a qualsevol tipus d'estat d'autonomies territorials que pugui sorgir en el seu desenvolupament. El que ha sorgit és aquest que anomenem «Estat autòndmic» i, en conseqüència, el que *de Constitutione lata* és procedent discutir (no em sembla que tingui sentit plantejar-se, retrospectivament, altres models, igualment «constitucionals», que en l'anomenat desenvolupament autòndmic van ser refusats) és la primera de les posicions a què abans hem al·ludit, centrant-nos en el problema de si el model «Estat autòndmic» està tancat o continua obert, no si està en transició vers un altre tipus d'estat.

En aquest punt, potser el problema estigui mal plantejat per una utilització defectuosa dels termes, ja que «obert» i «tancat» no resulten explicatius de la realitat que examinem. Obert (encara que amb una obertura limitada, com abans hem dit) era el model a l'entrada en vigor de la Constitució; avui, després del procés estatutari, sembla raonable sostenir que no ho és. Tancat, en el sentit d'immutable, mai no ho serà una forma de distribució territorial del poder, i menys una com la nostra, que pot experimentar modificacions per reformes successives dels estatuts. Crec, per això, que és convenient abandonar aquests termes i utilitzar-ne uns altres. El nostre model no és tancat, però és «definit» per obra conjunta de la Constitució i dels estatuts d'autonomia. No és obert, sens dubte (per això és definit), però encara es troba «incomplet» o, si es vol, inacabat, i no perquè encara quedin serveis per transferir o perquè pugui experimentar alteracions en el futur (que això seria, per dir-ho així, «natural»), sinó perquè encara li manca alguna de les seves peces mestres.

Em sembla que per tractar d'aquest assumpte primer convé veure el que hi ha de «definit» per examinar, després, el que hi ha d'«inacabat». Està definida l'organització territorial de l'Estat, compost per disset comunitats autònomes d'igual naturalesa jurídica (pel nivell d'autogovern que les caracteritza i perquè la seva autonomia gaudeix d'una garantia de la mateixa classe: la que estableix l'art. 2 de la Constitució) i per dues comunitats autònomes o ciutats autònomes, Ceuta i Melilla, el nivell d'autogovern de les quals és inferior i la garantia de les quals no resideix en l'art. 2 de la Constitució, sinó en la disposició transitòria 5a del text constitucional (i en la decisió

corresponent de les Corts Generals, segons el procediment de l'art. 144.b de la Constitució).

També és definida la norma constitutiva de les comunitats: l'estatut d'autonomia, com a norma institucional bàsica de la comunitat autònoma, reguladora de les seves institucions d'autogovern i atribuïtiva de les seves competències, no disponible unilateralment per les Corts Generals, que forma, amb la mateixa Constitució, la normació fonamental de l'Estat, és a dir, el que he anomenat en alguna ocasió el «bloc constitucional». Pel que fa a aquest assumpte, que és un dels aspectes capitals del nostre Estat autòndmic, hi tornaré més endavant. També està definida la distribució competencial, per obra conjunta de la Constitució i dels estatuts d'autonomia i, assenyaladament, per la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha anat concretant i aclarint algunes imprecisions estatutàries. Entenem-ho, definida fins al punt en què això sigui possible, ja que la distribució de competències territorials, en el nostre Estat i en qualsevol estat compost, sempre suscitarà problemes interpretatius que s'hauran de resoldre, cas per cas, amb ocasió dels conflictes que es plantegen. L'ingredient material inexcusable de la distribució competencial i la impossibilitat d'una delimitació perfecta i definitiva entre matèries fa que la «definició» del sistema en aquest punt sigui sempre una definició que al més que pot aspirar és a la concreció de les línies generals.

En resum, crec que l'«autonomia» està bastant definida. En canvi, allò inacabat resideix en la vertebració o articulació de tot el conjunt; alguna cosa resideix, em sembla, en l'articulació normativa, on seria convenient una formalització major de la legislació bàsica; molt resideix, em sembla, en l'articulació institucional, on els instruments de cooperació (que han proliferat abundantment) no estan desenvolupant la seva funció d'una manera eficaç (em refereixo a les conferències sectorials i a la inèdita conferència de presidents). Les relacions bilaterals entre l'Estat i cada comunitat autònoma, acceptables i convenients, no poden substituir totalment les relacions multilaterals. Una acció coordinada de totes les institucions públiques no sols resulta necessària per raons de la pertinença a la Unió Europea, sinó que ve exigida per raons purament internes, d'eficàcia i fins i tot de legitimitat (la desconnexió pot originar duplicitats, malbaratament i discriminació, la qual cosa significa, al capdavant, deslegitimació de l'Estat autòndmic).

I aquí, en aquest capítol d'allò inacabat pel que fa a la vertebració institucional, ens trobem amb el problema del Senat. És plausible acceptar que el Senat és una institució perfilada defectuosament en el text constitucional. I, fins i tot, és possible pensar que no era necessari haver-lo establert des del primer moment, deixant (així es va intentar en algun moment del procés constituent, de la qual cosa n'ha quedat un vestigi del tenor de l'art. 69.2 CE) a una llei orgànica (o a una reforma constitucional posterior) l'organització del Senat quan hagués conclòs el procés autòndmic. El que és cert és que la Constitució, tot i que defineix així el Senat, no podia posar en marxa una cambra de representació territorial quan resulta que l'autonomia dels territoris, en el moment en què la Constitució es dicta, no era una realitat present, sinó un futur de determinació lenta i incerta.

El Senat ha complert unes altres funcions, no menyspreables tot i les crítiques un xic simplistes que ha rebut, de segona cambra legislativa i, fins i tot, en els últims temps, amb la reforma del seu Reglament, de certa integració autòndmica, però no hi ha dubte que amb la seva estructura i les seves funcions actuals no pot

desenvolupar el paper de cambra de les comunitats autònomes. Precisament per això totes les forces polítiques han decidit iniciar una reforma de la Constitució amb l'objectiu de fer del Senat una veritable cambra de representació territorial, encara que aquesta representació s'articuli, com és obvi, mitjançant els partits.

En aquest punt, el primer problema resideix a dilucidar si un Senat, és a dir, una segona cambra parlamentària, pot complir entre nosaltres la funció d'articulació territorial. Això avui ni tan sols està clar en els estats federals, els senats dels quals no en tots els casos desenvolupen aquesta comesa (bona prova d'això és, em sembla, el Senat dels Estats Units). No obstant això, no crec que es pugui prescindir, sense crebant d'una cambra territorial en el nostre Estat autonòmic, atès que la intensitat (major que en els estats federals) amb què aquí juga el principi d'autonomia, de la pluralitat político-territorial que el caracteritza (els nacionalismes doten el nostre estat de menor homogeneïtat que l'existent en els estats federals consolidats, és a dir, en els que el federalisme funciona acceptablement com a forma d'organització) i, en conseqüència, de la necessitat d'equilibrar tot això amb l'existència d'un òrgan constitucional, de representació de les comunitats, que garanteixi la seva participació en la política general i faciliti la integració territorial. Només una cambra que desenvolupi (en matèria autonòmica) funcions de legislació i de control pot servir aquesta finalitat. La conveniència de tenir un Senat autonòmic em sembla, doncs, evident.

El segon problema resideix en el model de Senat que s'ha d'establir i en les funcions que se li han d'assignar, i també en la seva compatibilitat amb el Congrés. No és aquest el lloc per pronunciar-se sobre això, la qual cosa és un assumpte suficientment complex i necessitat, doncs, d'una reflexió molt acurada. No obstant això, es pot assenyalar, potser, que la solució no consistiria en la importació de qualsevol dels models, ben distints, que ens ofereixen, per exemple, el *Bundesrat* alemany, el *Bundesrat* austríac o el Senat dels Estats Units, per utilitzar una mostra indicativa de segones cambres federals. S'hauria de buscar una fórmula més moderna, més adequada a les necessitats de l'Estat del nostre temps i més coherent amb el caràcter flexible i plural del sistema autonòmic, modificant tot el que calgués del títol III de la Constitució, sense limitar-se, per un excés de prudència (per un gradualisme que ahir era necessari però que avui és contraproduent), a lleus retocs o a reformes que afectin només el Senat, quan resulta que aquest no pot tornar-se operatiu sense introduir canvis funcionals (no necessàriament estructurals) que s'estenguin també al Congrés, és a dir, a les relacions entre les cambres que componen les nostres Corts Generals.

Com he dit abans, no és aquest el lloc per oferir solucions concretes, però almenys m'atreveixo a assenyalar les que, segons la meua opinió, podrien ser algunes línies molt generals sobre aquesta futura segona cambra que probablement necessitem. Es tractaria d'un Senat poc nombrós, d'elecció indirecta (no sols pels parlaments autonòmics, sinó potser també pels ajuntaments, ja que, al cap i a la fi, tot i la diferència de qualitat, municipis i comunitats són les entitats autònomes per excel·lència i mitjançant les quals s'exerceix, en gran part, el govern dels ciutadans), però també amb participació (és a dir, amb facultats d'actuació a la Cambra) dels governs autonòmics (aprofundint la línia ja oberta a propòsit de la Comissió General de les Comunitats Autònomes). Un Senat d'aquest tipus, molt àgil, doncs, com a cambra de segona lectura legislativa, amb competències especials de control o harmonització en matèria financera i d'administracions públiques i amb un pes representatiu de les diverses comunitats que conjugués la igualtat i la diferència entre elles, podria desenvolupar la

funció d'integració territorial que requereix l'Estat autonòmic. No tindria sentit que a les portes del segle XXI establíssim un Senat basat en fórmules caduques i avui poc eficaces, o en models d'estat compost ben distints al nostre, o un Senat que en lloc de servir per resoldre problemes n'originés més dels que tenim ara amb el Senat actual.

També està inacabada l'estructura de les administracions públiques, on es detecta un alt grau de desconexió i multiplicació orgànica. No es tracta d'advocar per l'Administració única, que és un sistema poc compatible amb el nostre model d'Estat, però sí de racionalitzar els serveis públics evitant duplicitats entre l'Administració local, l'Administració autonòmica i l'Administració general de l'Estat. Aquest és un assumpte que, per la seva importància, transcendeix el marc de les conferències o comissions estrictament governatives ja que requereix un fòrum molt més alt i representatiu. Un Senat autonòmic, com s'ha indicat abans, seria el lloc adequat per debatre i decidir (sens perjudici de les competències del Congrés) pel que fa a les polítiques globals de l'Estat tant en matèria administrativa com financera i, per descomptat, en matèria europea, ja que la participació de les comunitats autònomes en les activitats del nostre Estat en la Unió Europea és un altre dels aspectes inacabats del model autonòmic.

Amb les consideracions anteriors no s'ha pretès, és clar, esgotar el repertori de problemes bàsics que l'Estat autonòmic encara té per resoldre. Només se n'ha fet esment d'alguns d'importants. No obstant això, aquests i molts altres més no signifiquen, com ja s'ha dit, que el model estatal es trobi obert i encara menys que aquest model estigui encara per definir. Més endarrere s'ha fet referència a això. Ara, en la segona part d'aquest treball, s'intentarà desenvolupar aquesta idea, és a dir, quins són els trets definitoris del nostre Estat autonòmic.

Quan es discuteix sobre la naturalesa del nostre Estat, des del punt de vista territorial, algunes vegades se sosté el seu caràcter pròxim a l'estat regional, altres al federal i, fins i tot, es parla de la seva condició de mixtura entre una i altra forma. Crec que, sens perjudici de constatar que en aquest es troben trets propis de l'estat regional (estatuts que provenen del poder legislatiu nacional i no constitucions, com a normes superiors de cada territori autònom, poder judicial no repartit, etc.), també sembla clar que, per la intensitat política de l'autonomia, és a dir, per l'amplitud de competències de què gaudeixen les comunitats autònomes i per la generalització o homogeneïtzació d'aquesta mateixa autonomia en tot el territori de l'Estat, excedeix el model regional per aproximar-se al federal. D'altra banda, no hem d'oblidar que ni l'estat regional ni l'estat federal són models purs que puguem utilitzar com a arquetips per contrastar-hi el nostre Estat autonòmic.

Per tot això, potser seria preferible abandonar aquesta polèmica i centrar la reflexió sobre la naturalesa del nostre Estat en les característiques que es desprenen de la seva forma i no en les que provenen de les formes alienes. Això no impedirà, és clar, que determinades tècniques del federalisme es puguin utilitzar, però sí que tancaria el pas a aquest afany, que a vegades s'hi detecta, d'«aproximar-nos» a un model clàssic (el federal, generalment) que tant dificulta, políticament i jurídicament, l'operativitat del nostre Estat autonòmic. Aquest, sense cap mena de dubte, és un Estat compost, de tipus peculiar (sense correspondència amb cap altre dels que avui existeixen). Ens separen diferències molt clares de l'Estat federal nordamericà, de l'Estat federal alemany, de l'Estat federal belga (per cert, un federalisme bastant extravagant), de l'Estat

regional italià o de l'Estat regional portuguès, per citar alguns dels exemples més propers. Però és un estat amb una autonomia territorial tan intensa com la de qualsevol dels estats federals esmentats abans. S'ha de reconèixer (sembla que ens consta admetre que som originals, per fi, en alguna cosa) que tenim un Estat compost no enquadrible en les altres categories d'estat. Però el tenim, sens dubte, i amb un nom determinat: Estat autonòmic.

La seva característica principal és constitucional (per això és la primera): té una Constitució composta o complexa, formada per normes de rang distint. A aquest complex se l'ha anomenat, en alguna altra ocasió, «bloc constitucional», presidit per la Constitució pròpiament dita, que estén la seva vigència a la totalitat de l'Estat, i completat pels estatuts d'autonomia, els quals, subordinats a la Constitució, regeixen en cada una de les comunitats autònomes. A Espanya, la distribució territorial del poder no la realitza la Constitució, sinó el conjunt de la Constitució i dels estatuts, que són els que «constitueixen» les comunitats autònomes, en fixen les competències i delimiten les competències pròpies de l'Estat. Els estatuts fan molt més del que les constitucions dels estats membres d'una federació poden fer, això és, allò que només la constitució nacional (a les federacions) o les lleis constitucionals (a l'Estat regional italià, per exemple) poden determinar: l'exercici de la competència de les competències, en fixar la distribució territorial del poder.

I aquesta composició del que ha estat anomenat, pel professor Rubio Llorente, la «Constitució territorial» és coherent, com no ho podria ser menys, amb la manera d'emanació i de reforma de les normes que la integren. El mateix professor Rubio s'ha referit als estatuts com a «normes constitucionals secundàries» o en un sentit més proper jo he sostingut que integren el «bloc constitucional». Crec que si superem el temor a modernitzar vells conceptes i tractem d'adaptar-los a la nostra realitat jurídicopolítica, no resultaria incorrecte, doncs, parlar en l'ordenament espanyol d'unes normes constitucionals primàries i d'unes normes constitucionals secundàries i, per això mateix, d'un poder constituent primari i d'un poder constituent secundari amb les seves maneres genuïnes de manifestació de voluntat. La Constitució seria producte del poder constituent primari (el poble espanyol) i, els estatuts, del poder constituent secundari (el concert entre el territori autònom i les Corts Generals). La Constitució només és disponible mitjançant els procediments de reforma previstos en els art. 167 i 168, assegurant-se en aquest últim la participació necessària del poble espanyol. Els estatuts només són disponibles mitjançant l'acord entre el parlament autonòmic i el Parlament nacional, i en determinades comunitats autònomes (País Basc, Catalunya, Galícia i Andalusia) s'assegura la participació també necessària del poble de la comunitat, amb la qual cosa direm de passada que es posa de manifest una «diferència» qualitativa entre els estatuts esmentats i la resta, i que potser es pot connectar amb la distinció entre «nacionalitats» i «regions» que es troba en l'art. 2 de la Constitució.

Els àmbits d'actuació entre el poder constituent primari i el poder constituent secundari en el nostre ordenament es poden distingir amb certa claredat. Pertany, lògicament, al poder constituent primari, i només a ell, la decisió sobre la forma de l'Estat des del punt de vista de les relacions poder-ciutadans (Estat social i democràtic de dret) i també la regulació dels seus elements bàsics (drets fonamentals i organització dels poders); també la decisió sobre la forma de l'Estat des del punt de vista de les relacions poder-territori (definició de l'Estat com a compost o, el que és el mateix, garantia de l'autonomia política territorial), i també l'establiment dels principis orde-

nadors de la distribució territorial del poder. En canvi, pertany a l'àmbit del poder constituent secundari la concreció d'aquests principis de la forma territorial i, per això mateix, la decisió sobre la «constitució» (o aparició al món del dret) de les comunitats, el seu nombre, les seves competències, les seves institucions pròpies, etc., és a dir, l'adopció del que en alguna ocasió he anomenat el «model perifèric» d'organització territorial (entre els diversos que en permetia el «model genèric» previst a la Constitució).

Per això, si bé el procés «constituent» primari (o en sentit propi) es va tancar amb la promulgació de la Constitució, el procés «constituent» secundari (o «quasi-constituent» com s'ha assenyalat al principi d'aquest treball) es va prolongar fins que es van aprovar tots els estatuts d'autonomia. Els estatuts són lleis de l'Estat però, com la Constitució, de l'Estat global, no de l'Estat «central» o general. El poder legislatiu estatal no en pot disposar unilateralment. Estan sostrets, d'aquesta manera, al poder «constituït». Encara més, pel que fa al dret de l'autonomia garantit en l'art. 2 de la Constitució, no és només el dret a accedir a aquesta sinó també el dret a conservar-la, s'hauria d'admetre que el contingut essencial o nuclear dels estatuts no és ni tan sols disponible mitjançant la reforma constitucional per la via de l'art. 167, ja que aleshores «s'afectaria» l'art. 2, la modificació del qual està reservada al procediment de l'art. 168 de la Constitució. Els estatuts, a més, tenen un caràcter bifront: són lleis de l'Estat i, alhora, «normes institucionals bàsiques» de cada comunitat autònoma (integrant-se, com a normes de capçalera, en cada subordenament autonòmic). Novament s'expressa aquí el seu significat de normes de l'Estat global, de normes d'enllaç entre l'Estat central o general i les comunitats autònomes i, per això, justament (per pertànyer alhora als dos àmbits), indisponibles per només un d'ells.

Aquest «bloc constitucional» regulador del nostre Estat autonòmic, i que el dota d'una forta singularitat, és l'element principal per comprendre la naturalesa del model espanyol i per interpretar-ne correctament els límits, però també les possibilitats. Es tracta d'un model flexible, però no obert. Un model assentat en l'equilibri entre la unitat estatal i la diversitat autonòmica, la uniformitat del poder constituent primari i el pluralisme del poder constituent secundari, la sobirania i l'autonomia, l'homogeneïtat i la diferència entre comunitats autònomes. Hi ha un sol Estat perquè hi ha un sol poder constituent primari. Hi ha també un sol Estat perquè hi ha uns òrgans «generals» que obtenen la seva representació de tot el poble espanyol i adopten actes jurídics amb eficàcia per a tot el poble espanyol. També hi ha un sol Estat perquè la pluralitat de les comunitats autònomes forma part d'una unitat: l'Estat global, que té com a òrgans propis la Corona, el Poder Judicial i el Tribunal Constitucional. Però també per coadjuvar en la conservació d'un sol Estat és necessari fomentar (i ja més endarrere s'ha parlat d'això) les relacions multilaterals de participació i de coordinació entre l'Estat «central» (o «general») i les comunitats autònomes.

No obstant això, juntament amb aquesta multilateralitat, el nostre sistema (ben reflectit a la composició del «bloc constitucional») exigeix unes relacions bilaterals, ja que el poder constituent secundari sempre és bilateral (l'acord o el pacte entre l'Estat central o, més exactament, les Corts Generals i cada comunitat autònoma). Aquí està garantida la bilateralitat, que no pot ser suplantada o forçada ni per la unilateralitat (l'Estat central o la comunitat autònoma, que per ells mateixos no poden imposar res en aquest terreny) ni per la multilateralitat. Hi ha un sol Estat, per suposat, però s'ha d'afegir, en conseqüència amb el que s'ha acabat de dir, que és un Estat «compost»

d'unitats polítiques que participen en l'exercici d'un poder quasi-constituent, per això, i literalment, el nostre Estat ho és de comunitats autònomes.

Crec, en fi, com abans ja he afirmat, que tenim un model territorial. Singular, potser complicat, però sens cap mena de dubte, un model. Pot criticar-se o acceptar-se, des del punt de vista teòric, per suposat, però no eludir-se des del punt de vista positiu o dogmàtic. Segons la meua opinió, aquest model pot ser molt més operatiu que el de l'estat federal, ja que ofereix major flexibilitat, major equilibri entre la multilateralitat i la bilateralitat, major marge per a les diferències, dins la necessària homogeneïtat del conjunt i, en fi, major capacitat d'integració, que és el que, al cap i a la fi, prova la bondat d'un model de descentralització territorial. L'autonomia política territorial serveix en la mesura que permet resoldre problemes d'integració, no per raons de lògica abstracta, de geometria política o de pura eficàcia administrativa.

Aquestes consideracions ens situen, inevitablement, en el problema de la nació o, el que és igual, en el dels nacionalismes. Perquè aquí resideix, sens dubte, el problema principal del nostre Estat autonòmic. La integració territorial espanyola, que és precisament el que es tractaria d'assolir mitjançant la nostra peculiar forma d'Estat compost, no és una cosa que es pugui solucionar només «constitucionalment», és a dir, mitjançant afinades fórmules jurídiques, sinó que requereix solucions «polítiques», que després, sens dubte, es puguin traslladar a fórmules constitucionals. L'element jurídic, aquí i com sempre, és instrumental.

Crec que la fórmula constitucional-estatutària que hem adoptat es correspon (com ha vist molt bé el professor Solozábal) amb una solució política de fons, que ha estat la determinant d'aquest model: la coexistència de la nació espanyola amb les nacionalitats catalana i basca, principalment, i per això, la també coexistència del sentiment nacional espanyol amb els sentiments nacionalistes català i basc. Coexistència que funciona (fins ara ho ha fet) sempre que hi hagi un equilibri basat en la moderació, és a dir, en un perfil baix d'aquests sentiments nacionals i nacionalistes.

L'entesa de la nació espanyola com una comunitat capaç d'integrar les diverses nacionalitats i regions que la integren (em sembla que és preferible aquesta formulació a la de «nació de nacions», que, o ve a significar el mateix, i no té sentit aleshores deixar d'utilitzar les paraules emprades per la pròpia Constitució, o ve a significar alguna cosa que és distinta, en identificar-se aleshores i en tot cas la nació amb la sobirania, supòsit en què la incompatibilitat amb l'Estat autonòmic és patent, ja que una concepció així només conduiria a la confederació, és a dir, a la negació de la fórmula de l'Estat compost) i de les nacionalitats basca i catalana com a parts integrades en aquest conjunt global nacional (i no sols en un aparell burocràtic estatal) és la clau política en què descansa la possibilitat de l'Estat autonòmic. Dit en altres termes més simples: el nostre model territorial de l'Estat només podrà subsistir en la mesura en què els nacionalismes siguin d'integració i no de ruptura.

Aquí és on radiquen les veritables dificultats, ja que tot nacionalisme, sigui l'espanyol, el català o el basc, tendeix a la uniformització, és a dir, a l'exclusió (només es fa referència a aquests tres nacionalismes perquè poden ser els més «intensos», encara que hi hagi altres nacionalismes en el nostre país, uns de vells com el galleg i altres de nova creació). En moderar o, fins i tot, invertir aquesta tendència radicarà l'èxit de l'Estat autonòmic que, com a fórmula singular d'estat compost permet, segons el meu parer, millor que altres models d'aquest mateix tipus d'estat, articular jurídicament la coexistència entre la nació i les nacionalitats, però que com tot estat compost (si es



vol, com tot estat) només pot sobreviure si els nacionalismes que es manifesten en el seu territori són de «perfil baix», és a dir, no pretenen la «separació», sinó la «integració». Aquest és l'autèntic problema, al qual només políticament, i no jurídicament, es pot donar resposta, ja que el dret no és infinitament flexible. El nostre model constitucional ho és bastant, ja que permet (en el sentit que ha entès molt bé el professor Trujillo) un alt grau de coexistència entre l'homogeneïtat i la diferència o, si es vol, entre la simetria i la asimetria, però amb un límit que no es pot traspassar, sota pena que l'Estat es trenqui: la unitat del sobirà, la qual cosa implica una bàsica (en el sentit més estricte del terme) igualtat política entre tots els elements que l'integren (els ciutadans, pel que fa al poder constituent primari, i les comunitats autònomes, pel que fa al poder constituent secundari).

