

EL ESTADO AUTONÓMICO: ¿MODELO INDEFINIDO O MODELO INACABADO?

Manuel Aragón

Catedrático de derecho constitucional
de la Universidad Autónoma de Madrid

A diferencia de lo que tantas veces se ha dicho, me parece cada vez más claro, a medida que pasan los años, que nuestros constituyentes acertaron en el modo de regular la forma territorial del Estado, o dicho más exactamente, en el método seguido para efectuar dicha regulación. La decisión a favor de un proceso gradual de descentralización política fue una muestra de prudencia, aparte de que estuviese forzada por exigencias del pacto. Transformar un estado simple en un estado compuesto no es algo que pueda hacerse, razonablemente, de la noche a la mañana. Ello quizá obligaba a desconstitucionalizar la ordenación territorial, o a prolongar el proceso constituyente en esa materia, según se mire. Una u otra cosa, dependiendo de la perspectiva que se adopte, es lo que, a juicio de muchos, hizo la Constitución.

A mi entender, y ahí reside su virtud, en este caso, pareja con la necesidad, la Constitución no optó por ninguna de esas soluciones, sino por una vía intermedia. Desconstitucionalizó, pero no totalmente; prolongó el proceso, pero no como proceso constituyente, sino casi constituyente. Sobre lo segundo, esto es, sobre la aparente impropiedad o la aparente falta de rigor que pudiera suponer la calificación de un proceso como constituyente, pero menos, volveré después, no sin advertir, desde ahora, que ahí se encierra, creo, la clave principal para la comprensión jurídico-dogmática (y digo bien) de nuestro Estado autonómico.

En cuanto a lo primero, esto es, a la desconstitucionalización sólo parcial, parece algo evidente, ya que la norma fundamental no contiene una remisión en blanco al legislador para construir la forma territorial del estado. Aunque la Constitución no denomina a esa forma (por coherencia, ya que no cerraba un proceso, sino que lo abría), fija al menos sus líneas maestras, estableciendo unos principios y unas reglas, materiales y no sólo procesales, de necesaria observancia en la materia. Ni se trató, exactamente, de un consenso por indefinición, como a veces se ha dicho, ni se dejó enteramente en manos del principio dispositivo el desarrollo autonómico. Es cierto que no fue poco lo que a tal principio se confió, desde el acceso a la autonomía y la configuración territorial de las comunidades hasta la modalidad de estatutos y el elenco de competencias a asumir en cada uno de ellos. Y es cierto también que desde el punto de vista teórico, no, claro está, desde el derecho positivo, a tan amplia extensión de aquel principio cabría plantear algún reparo basado en la idea de reserva constitucional; reparo, sin embargo, que puede salvarse precisamente por el carácter casi constituyente del proceso estatutario, al que antes se ha aludido.

Como resultado de ese proceso se ha ido organizando un estado compuesto de comunidades autónomas, todas de similar estructura (gobiernos y parlamentos propios) y de similares competencias (similitud esta última originada por las recientes

reformas estatutarias). Al margen de la peculiaridad de los estatutos de Ceuta y Melilla, parece difícil sostener ahora una distinción de «grado» entre las comunidades del art. 151 y las del art. 143. No es que se haya llegado a una estricta igualdad competencial, pero lo que importa es señalar que las diferencias no suponen, en cantidad y cualidad, disparidad de *status* o de naturaleza jurídica entre unas y otras comunidades (nuevamente hacemos excepción de los casos de Ceuta y Melilla). Contamos incluso con una denominación, facilitada por la doctrina y avalada por la jurisprudencia constitucional, para la forma territorial surgida del proceso: el Estado autonómico.

No puede decirse, en consecuencia, que carezcamos de forma, o de modelo, territorial del Estado. Sin embargo, parece extendida la opinión de que tal modelo aún está por definir. Para unos porque aún no está cerrado, para otros porque sólo se trata de una forma en transición que debe conducir hacia el estado federal (o incluso hacia la confederación). A mi juicio, la segunda postura únicamente cabría considerarla *de Constitutione ferenda*, pero no como una opción que quepa «en desarrollo» de los preceptos constitucionales sobre la materia. Es cierto que no hay un único modelo de estado federal (respecto de la confederación el problema es si puede existir, bajo esa forma, el propio estado), pero sí algunos rasgos mínimos que lo identifican, y que son bien distintos de los que nuestra Constitución atribuye a cualquier tipo de estado de autonomías territoriales que en su desarrollo pudiera surgir. Lo que ha surgido es este que llamamos «Estado autonómico» y, en consecuencia, lo que *de Constitutione lata* procede discutir (no me parece que tenga sentido plantearse, retrospectivamente, otros modelos, igualmente «constitucionales», que en el llamado desarrollo autonómico fueron desechados) es la primera de las posturas a que antes aludimos, centrándonos en el problema de si el modelo «Estado autonómico» está cerrado o continúa abierto, no si está en transición hacia otro tipo de estado.

En este punto, quizás el problema esté mal planteado por una defectuosa utilización de los términos, ya que «abierto» y «cerrado» no resultan explicativos de la realidad que examinamos. Abierto (aunque con una apertura limitada, como antes se dijo) estaba el modelo a la entrada en vigor de la Constitución; hoy, después del proceso estatutario, parece razonable sostener que no lo está. Cerrado, en el sentido de inmutable, nunca estará una forma de distribución territorial del poder, pero menos una como la nuestra, que puede experimentar modificaciones por sucesivas reformas de los estatutos. Creo, por ello, que es conveniente abandonar esos términos y utilizar otros. Nuestro modelo no está cerrado, pero está «definido», por obra conjunta de la Constitución y de los estatutos de autonomía. No está abierto, desde luego (por ello está definido), pero se encuentra aún «incompleto» o, si se quiere, inacabado, y no porque todavía queden servicios por transferir o porque pueda experimentar alteraciones en el futuro (que ello sería, por así decirlo, «natural»), sino porque todavía le falta alguna de sus piezas maestras.

Me parece que para tratar de este asunto conviene primero ver lo que hay de «definido», para examinar después lo que hay de «inacabado». Definida está la organización territorial del Estado, compuesto todo él de diecisiete comunidades autónomas de igual naturaleza jurídica (por el nivel de autogobierno que las caracteriza y por disfrutar su autonomía de una garantía de la misma clase: la establecida por el art. 2 de la Constitución) y de dos comunidades o ciudades autónomas, Ceuta y Melilla, cuyo nivel de autogobierno es inferior y cuya garantía no reside en el art. 2 de la Constitución, sino en la disposición transitoria 5.^a del texto constitucional (y en la

correspondiente decisión de las Cortes Generales, según el procedimiento del art. 144. b de la Constitución).

Definida está también la norma constitutiva de las comunidades: el estatuto de autonomía, como norma institucional básica de la comunidad autónoma, reguladora de sus instituciones de autogobierno y atributiva de sus competencias, no disponible unilateralmente por las Cortes Generales y formando, con la Constitución misma, la normación fundamental del Estado, es decir, lo que he llamado en alguna ocasión el «bloque constitucional». Sobre este asunto, que es uno de los aspectos capitales de nuestro Estado autonómico, volveré más adelante. También está definida la distribución competencial, por obra conjunta de la Constitución y los estatutos de autonomía y, señaladamente, por la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha venido concretando y aclarando algunas imprecisiones estatutarias. Entiéndase, definida hasta el punto en que ello es posible, pues la distribución de competencias territoriales, en nuestro Estado y en cualquier estado compuesto, suscitará siempre problemas interpretativos que habrán de ser resueltos, caso por caso, con ocasión de los conflictos que se planteen. El ingrediente material inexcusable de la distribución competencial y la imposibilidad de un perfecto y definitivo deslinde entre materias hace que la «definición» del sistema en este punto sea siempre una definición que a lo más que puede aspirar es a la concreción de las líneas generales.

Creo, en resumen, que está bastante definida la «autonomía». Lo inacabado reside, en cambio, en la vertebración o articulación de todo el conjunto. Algo, me parece, en la articulación normativa, donde sería conveniente una mayor formalización de la legislación básica. Mucho, me parece, en la articulación institucional, donde los instrumentos de cooperación (que han proliferado abundantemente) no están desarrollando su cometido de manera eficaz (me refiero a las conferencias sectoriales y a la inédita conferencia de presidentes). Las relaciones bilaterales entre el Estado y cada comunidad autónoma, aceptables y convenientes, no pueden sustituir enteramente a las relaciones multilaterales. Una acción coordinada de todas las instituciones públicas no sólo resulta necesaria por razones de la pertenencia a la Unión Europea, sino que viene exigida por razones puramente internas, de eficacia e incluso de legitimidad (la desconexión puede originar duplicidades, despilfarro y discriminación, lo que significa, a la postre, deslegitimación del Estado autonómico).

Y aquí, en este capítulo de lo inacabado en cuanto a la vertebración institucional nos encontramos con el problema del Senado. Es plausible aceptar que el Senado es una institución defectuosamente perfilada en el texto constitucional. Y es posible, incluso, pensar que no era necesario haberlo establecido desde el primer momento, dejándose (así se intentó en el algún momento del proceso constituyente, de lo que ha quedado un vestigio en el tenor del art. 69.2 CE) a una ley orgánica (o a una posterior reforma constitucional) la organización del Senado cuando hubiese concluido el proceso autonómico. Lo que es cierto es que la Constitución, pese a definir así al Senado, no podía poner en marcha una Cámara de representación territorial cuando resulta que la autonomía de los territorios, en el momento en que la Constitución se dicta, no era una realidad presente, sino un futuro de lenta e incierta determinación.

El Senado ha cumplido unas funciones, no desdeñables pese a las críticas algo simplistas que ha recibido, de segunda cámara legislativa e incluso, en los últimos tiempos, con la reforma de su Reglamento, de cierta integración autonómica, pero no cabe duda de que con su actual estructura y funciones no puede desarrollar el papel de

cámara de las comunidades autónomas. Por ello precisamente todas las fuerzas políticas han decidido iniciar una reforma de la Constitución con el objetivo de hacer del Senado una verdadera cámara de representación territorial, aunque esa representación se articule, como es obvio, a través de los partidos.

En este punto, el primer problema reside en dilucidar si un Senado, es decir, una segunda cámara parlamentaria, puede cumplir entre nosotros la función de articulación territorial. Ello hoy ni siquiera está claro en los estados federales, cuyos senados no en todos los casos desempeñan ese cometido (buena prueba de ello es, me parece, el Senado de los Estados Unidos). No creo, sin embargo, que pueda prescindirse, sin quebranto, de una cámara territorial en nuestro Estado autonómico, habida cuenta de la intensidad (mayor que en los estados federales) con que aquí juega el principio de autonomía, de la pluralidad político-territorial que lo caracteriza (los nacionalismos dotan a nuestro Estado de menor homogeneidad que la existente en los estados federales consolidados, es decir, en los que el federalismo funciona aceptablemente como forma de organización) y, en consecuencia, de la necesidad de equilibrar todo ello con la existencia de un órgano constitucional, de representación de las comunidades, que garantice su participación en la política general y facilite la integración territorial. Sólo una cámara que desempeñe (en materia autonómica) funciones de legislación y control puede servir a ese fin. La conveniencia de contar con un Senado autonómico, me parece, pues, evidente.

El segundo problema reside en el modelo de Senado a establecer y en las funciones que deben asignársele, así como en su compatibilidad con el Congreso. No es este el lugar para pronunciarse sobre ello, que es asunto suficientemente complejo y necesitado, pues, de muy cuidadosa reflexión. Sin embargo, cabe apuntar, quizás, que la solución no estribaría en la importación de cualquiera de los modelos, bien distintos, que nos ofrecen, por ejemplo, el *Bundesrat* alemán, el *Bundesrat* austríaco o el Senado de los Estados Unidos, por utilizar una muestra indicativa de segundas cámaras federales. Habría que buscar una fórmula más moderna, más adecuada a las necesidades del Estado de nuestro tiempo y más coherente con el carácter flexible y plural del sistema autonómico, modificando todo lo que hiciera falta del título III de la Constitución, sin limitarse, por un exceso de prudencia (por un gradualismo ayer necesario pero hoy contraproducente), a leves retoques o a reformas que afecten sólo al Senado, cuando resulta que éste no puede volverse operativo sin introducir cambios funcionales (no necesariamente estructurales) que se extiendan también al Congreso, es decir, a las relaciones entre las dos cámaras que componen nuestras Cortes Generales.

Como antes dije, no es este el lugar para ofrecer soluciones concretas, pero me atrevo, al menos, a señalar las que, según mi opinión, podrían ser algunas líneas muy generales sobre esa futura segunda cámara que probablemente necesitemos. Se trataría de un senado poco numeroso, de elección indirecta (no sólo por los parlamentos autonómicos sino quizás también por los ayuntamientos, pues al fin y al cabo, y pese a la diferencia de cualidad, municipios y comunidades son las entidades autónomas por excelencia y a través de las cuales se ejerce, en gran parte, el gobierno de los ciudadanos), pero con participación también (es decir, con facultades de actuación en la Cámara) de los gobiernos autonómicos (profundizándose en la línea ya abierta a propósito de la Comisión General de las Comunidades Autónomas). Un Senado de ese tipo, muy ágil, pues, como Cámara de segunda lectura legislativa, con especiales competencias de control o armonización en materia financiera y de administraciones

públicas y con un peso representativo de las diversas comunidades que conjugase la igualdad y la diferencia entre ellas, podría desempeñar la función de integración territorial que el Estado autonómico requiere. No tendría sentido que a las puertas del siglo XXI estableciésemos un Senado basado en fórmulas caducas y hoy poco eficaces, o en modelos de Estado compuesto bien distintos al nuestro, o un Senado que en lugar de servir para resolver problemas originase más de los que ahora, con el actual Senado, tenemos.

Inacabada está también la estructura de las administraciones públicas, donde se detecta un alto grado de desconexión y multiplicación orgánica. No se trata de abogar por la Administración única, que es un sistema poco compatible con nuestro modelo de Estado, pero sí de racionalizar los servicios públicos evitando duplicidades entre la Administración local, la Administración autonómica y la Administración general del Estado. Este es un asunto que, por su importancia, trasciende el marco de las conferencias o comisiones estrictamente gubernativas para requerir de un foro mucho más alto y representativo. Un Senado autonómico, como antes se indicó, sería el lugar adecuado para debatir y decidir (sin perjuicio de las competencias del Congreso) acerca de las políticas globales del Estado tanto en materia administrativa como financiera y, desde luego, en materia europea, puesto que la participación de las comunidades autónomas en las actividades de nuestro Estado en la Unión Europea es otro de los aspectos inacabados del modelo autonómico.

Con las anteriores consideraciones no se ha pretendido, claro está, agotar el repertorio de problemas básicos que el Estado autonómico aún tiene por resolver. Sólo se ha hecho mención a algunos importantes. No obstante, esos y otros muchos más no significan, como ya se dijo, que el modelo estatal se encuentre abierto y menos aún que ese modelo esté todavía por definir. Ya más atrás se aludió a ello. Ahora, en la segunda parte de este trabajo, se intentará desarrollar esa idea, esto es, cuáles son los rasgos definitorios de nuestro Estado autonómico.

Cuando se discute sobre la naturaleza de nuestro Estado, desde el punto de vista territorial, unas veces se sostiene su carácter próximo al estado regional, otras al federal e incluso se habla de su condición de mixtura entre una y otra forma. Creo que, sin perjuicio de constatar que en él se encuentran facetas propias del estado regional (estatutos emanados del poder legislativo nacional y no constituciones, como normas superiores de cada territorio autónomo, poder judicial no repartido, etc.), también parece claro que por la intensidad política de la autonomía, esto es, por la amplitud de competencias de que disfrutaban las comunidades autónomas y por la generalización u homogeneización de esa misma autonomía en todo el territorio del Estado, excede del modelo regional para aproximarse al federal. No cabe olvidar, por otro lado, que ni el estado regional ni el estado federal son modelos puros que podamos utilizar como arquetipos para contrastar con ellos nuestro Estado autonómico.

Por todo ello, quizás sea preferible abandonar esa polémica y centrar la reflexión sobre la naturaleza de nuestro Estado en las características que se desprenden de su forma y no en las que se derivan de las formas ajenas. Ello no impedirá, claro está, que determinadas técnicas del federalismo puedan utilizarse, pero sí cerraría el paso a ese afán, que a veces se detecta, de «aproximarnos» a un modelo clásico (el federal, generalmente) que tanto está lastrando, política y jurídicamente, la operatividad de nuestro Estado autonómico. Éste, no cabe duda alguna, es un Estado compuesto, de tipo peculiar (sin correspondencia con ningún otro de los que actualmente existen).

Muy claras diferencias nos separan del Estado federal norteamericano, del Estado federal alemán, del Estado federal belga (un federalismo bastante extravagante, por cierto), del Estado regional italiano o del Estado regional portugués, por citar algunos de los ejemplos más próximos. Pero es un Estado con una autonomía territorial tan intensa como la de cualquiera de los estados federales antes citados. Hay que reconocer (parece que nos cuesta admitir ser originales, por fin, en algo) que tenemos un Estado compuesto no encuadrable en las categorías al uso. Pero lo tenemos, sin duda alguna, y con un nombre determinado: Estado autonómico.

Su principal característica es constitucional (por ello es la primera): tiene una Constitución compuesta o compleja, formada por normas de distinto rango. A ese complejo le he llamado en otra ocasión «bloque constitucional», presidido por la Constitución propiamente dicha, que extiende su vigencia a la totalidad del Estado y completado por los estatutos de autonomía, que, subordinados a la Constitución, rigen en cada una de las comunidades autónomas. La distribución territorial del poder, en España, no la realiza la Constitución, sino el conjunto de la Constitución y los estatutos, que son los que «constituyen» a las comunidades autónomas, fijan sus competencias y delimitan las propias competencias del Estado. Los estatutos hacen mucho más de lo que las constituciones de los estados miembros de una federación pueden hacer, esto es, aquello que sólo la constitución nacional (en las federaciones) o las leyes constitucionales (en el Estado regional italiano, por ejemplo) pueden determinar: el ejercicio de la competencia de las competencias, al fijar la distribución territorial del poder.

Y esa composición de lo que se ha llamado, por el profesor Rubio Llorente, la «Constitución territorial» es coherente, como no podía ser menos, con el modo de emanación y de reforma de las normas que la integran. El mismo profesor Rubio se ha referido a los estatutos como «normas constitucionales secundarias» o en un sentido próximo yo he sostenido que integran el «bloque constitucional». Creo que si superamos el temor a modernizar viejos conceptos y tratamos de adaptarlos a nuestra realidad jurídico-política, no resultaría, pues, incorrecto hablar en el ordenamiento español de unas normas constitucionales primarias y de unas normas constitucionales secundarias y, por lo mismo, de un poder constituyente primario y de un poder constituyente secundario con sus modos genuinos de manifestación de voluntad. La Constitución sería producto del poder constituyente primario (el pueblo español) y los estatutos del poder constituyente secundario (el concierto entre el territorio autónomo y las Cortes Generales). La Constitución sólo es disponible a través de los procedimientos de reforma previstos en los art. 167 y 168; asegurándose en este último la participación necesaria del pueblo español. Los estatutos sólo son disponibles mediante el acuerdo entre el parlamento autonómico y el parlamento nacional, asegurándose en determinadas comunidades (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) la participación también necesaria del pueblo de la Comunidad, con lo que, dicho sea de paso, se pone de manifiesto una «diferencia» cualitativa entre dichos estatutos y el resto y que puede conectarse, quizás, con la distinción entre «nacionalidades» y «regiones» que se encuentra en el art. 2 de la Constitución.

Los ámbitos de actuación entre el poder constituyente primario y el poder constituyente secundario en nuestro ordenamiento pueden distinguirse con cierta claridad. Pertenece, lógicamente, al poder constituyente primario, y sólo a él, la decisión sobre la forma del Estado desde el punto de vista de las relaciones poder-ciudadanos (Estado

social y democrático de derecho) así como la regulación de sus elementos básicos (derechos fundamentales y organización de los poderes); también la decisión sobre la forma del Estado desde el punto de vista de las relaciones poder-territorio (definición del Estado como compuesto, o lo que es igual, garantía de la autonomía política territorial), así como el establecimiento de los principios ordenadores de la distribución territorial del poder. Pertenece, en cambio, al ámbito del poder constituyente secundario la concreción de esos principios de la forma territorial y, por lo mismo, la decisión sobre la «constitución» (o aparición al mundo del derecho) de las comunidades, su número, sus competencias, sus instituciones propias, etc., es decir, la adopción lo que en alguna ocasión he denominado el «modelo específico» de organización territorial (de entre los varios que permitía el «modelo genérico» previsto en la Constitución).

Por ello, si bien el proceso «constituyente» primario (o en sentido propio), se cerró con la promulgación de la Constitución, el proceso «constituyente» secundario (o «cuasi constituyente», como se señaló al principio de este trabajo) se prolongó hasta que se aprobaron todos los estatutos de autonomía. Los estatutos son leyes del Estado, pero, como la Constitución, del Estado global, no del Estado «central» o general. El poder legislativo estatal no puede disponer de ellos unilateralmente. Están sustraídos, de ese modo, al poder «constituido». Más aún, en cuanto que el derecho a la autonomía garantizado en el art. 2 de la Constitución no es sólo el derecho a acceder a ella sino también el derecho a conservarla, habría que admitir que el contenido esencial o nuclear de los estatutos no es ni siquiera disponible a través de la reforma constitucional por la vía del art. 167, ya que entonces se «afectaría» al art. 2, cuya modificación está reservada al procedimiento del art. 168 de la Constitución. Los estatutos, además, tienen un carácter bifronte: son leyes del Estado y, a la vez, «normas institucionales básicas» de cada comunidad autónoma (integrándose, como normas de cabecera, en cada subordenamiento autonómico). Nuevamente se expresa aquí su significado de normas del Estado global, de normas de enlace entre el Estado central o general y las comunidades autónomas y por esto, justamente (por pertenecer a la vez a los dos ámbitos), indisponibles por sólo uno de ellos.

Este «bloque constitucional» regulador de nuestro Estado autonómico, y que le dota de una fuerte singularidad, es el elemento principal para comprender la naturaleza del modelo español y para interpretar correctamente sus límites, pero también sus posibilidades. Se trata de un modelo flexible, pero no abierto. Un modelo asentado en el equilibrio entre la unidad estatal y la diversidad autonómica, la uniformidad del poder constituyente primario y el pluralismo del poder constituyente secundario, la soberanía y la autonomía, la homogeneidad y la diferencia entre comunidades autónomas. Hay un solo Estado porque hay un sólo poder constituyente primario. Hay también un sólo Estado porque hay unos órganos «generales» que obtienen su representación de todo el pueblo español y adoptan actos jurídicos con eficacia para todo el pueblo español. También hay un sólo Estado porque la pluralidad de las comunidades autónomas forma parte de una unidad: el Estado global, que tiene como órganos propios a la Corona, al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional. Pero también, para coadyuvar a la conservación de un solo Estado, es preciso fomentar (y ya más atrás se trató de ello) las relaciones multilaterales de participación y coordinación entre el Estado «central» (o «general») y las comunidades autónomas.

Sin embargo, junto con esa multilateralidad, nuestro sistema (bien reflejado en la

composición del «bloque constitucional») exige unas relaciones bilaterales, en cuanto que el poder constituyente secundario es *siempre* bilateral (el acuerdo o el pacto entre el Estado central, o más exactamente las Cortes Generales, y *cada* comunidad autónoma). Aquí está garantizada la bilateralidad, que no puede ser suplantada o forzada ni por la unilateralidad (el Estado central o la comunidad autónoma, que por sí solos no pueden imponer nada en este terreno) ni por la multilateralidad. Hay un sólo Estado, por supuesto, pero hay que añadir, en consecuencia con lo que acaba de decirse, que es un Estado «compuesto» de unidades políticas que participan en el ejercicio de un poder cuasi-constituyente; por ello, y literalmente, nuestro Estado lo es *de* comunidades autónomas.

Creo, en fin, como antes ya he afirmado, que tenemos un modelo territorial. Singular, quizás complicado, pero, sin duda alguna, un modelo. Puede criticarse o aceptarse, desde el punto de vista teórico, por supuesto, pero no eludirse desde el punto de vista positivo o dogmático. En mi opinión, ese modelo puede ser mucho más operativo que el del estado federal, en cuanto que ofrece mayor flexibilidad, mayor equilibrio entre la multilateralidad y la bilateralidad, mayor margen para las diferencias, dentro de la necesaria homogeneidad del conjunto y, en fin, mayor capacidad de integración, que es lo que, al fin y al cabo, prueba la bondad de un modelo de descentralización territorial. La autonomía política territorial sirve en la medida en que permite resolver problemas de integración, no por razones de lógica abstracta, de geometría política o de pura eficacia administrativa.

Estas consideraciones nos sitúan, inevitablemente, en el problema de la nación, o lo que es igual, en el de los nacionalismos. Porque ahí reside, sin duda, el problema principal de nuestro Estado autonómico. La integración territorial española, que es precisamente lo que se trataría de lograr mediante nuestra peculiar forma de Estado compuesto, no es algo que pueda solucionarse sólo «constitucionalmente», es decir, mediante afinadas fórmulas jurídicas, sino que requiere de soluciones «políticas», que puedan después, por supuesto, trasladarse a fórmulas constitucionales. Lo jurídico, aquí y como siempre, es instrumental.

Creo que la fórmula constitucional-estatutaria que hemos adoptado se corresponde (como ha visto muy bien el profesor Solozábal) con una solución política de fondo, que ha sido la determinante de ese modelo: la coexistencia de la nación española con las nacionalidades catalana y vasca, principalmente, y por ello, la también coexistencia del sentimiento nacional español con los sentimientos nacionalistas catalán y vasco. Coexistencia que funciona (hasta ahora lo ha hecho) siempre que exista un equilibrio basado en la moderación, esto es, en un bajo perfil de esos sentimientos nacionales y nacionalistas.

El entendimiento de la nación española como una comunidad capaz de integrar las diversas nacionalidades y regiones que la integran (me parece que es preferible esta formulación a la de «nación de naciones», que, o viene a significar lo mismo, y no tiene sentido entonces dejar de utilizar las palabras empleadas por la propia Constitución, o viene a significar algo que es distinto, al identificarse entonces y en todo caso la nación con la soberanía, supuesto en que la incompatibilidad con el Estado autonómico es patente, pues una concepción así sólo conduciría a la confederación, es decir, a la negación de la fórmula del Estado compuesto) y las nacionalidades catalana y vasca como partes integradas en ese conjunto global nacional (y no sólo en un aparato burocrático estatal) es la clave política en que descansa la posibilidad del

Estado autonómico. Dicho en términos más simples: nuestro modelo territorial del Estado sólo podrá subsistir en la medida en que los nacionalismos sean de integración y no de ruptura.

Ahí es donde radican las verdaderas dificultades, pues todo nacionalismo, sea el español, el catalán o el vasco, tiende a la uniformización, esto es, a la exclusión (sólo se alude a estos tres nacionalismos en cuanto que pueden ser los más «intensos», aunque existen en nuestro país otros nacionalismos, unos viejos como el gallego y otros incluso de nueva creación). En moderar, o incluso invertir, esa tendencia radicalizará el éxito del Estado autonómico, que, como fórmula singular de estado compuesto permite, a mi juicio, mejor que otros modelos de ese mismo tipo de estado, articular jurídicamente la coexistencia entre la nación y las nacionalidades, pero que como todo estado compuesto (si se quiere, como todo estado) sólo puede sobrevivir si los nacionalismos que se manifiesten en su territorio son de «bajo perfil», es decir, no pretenden la «separación», sino la «integración». Ese es el auténtico problema, al que sólo políticamente, y no jurídicamente, cabe dar respuesta, pues el Derecho no es infinitamente flexible. Nuestro modelo constitucional lo es bastante, en cuanto que permite (en el sentido que ha entendido muy bien el profesor Trujillo) un alto grado de coexistencia entre la homogeneidad y la diferencia, o si se quiere, entre la simetría y la asimetría, pero con un límite que no puede traspasarse, so pena de que el Estado se quiebre: la unidad del soberano, lo que implica una básica (en el sentido más estricto del término) igualdad política entre todos los elementos que lo integran (los ciudadanos, en lo que se refiere al poder constituyente primario, y las comunidades autónomas, en lo que se refiere al poder constituyente secundario).

