

**UNA CRÓNICA AUTONÓMICA: EL DEBATE SOBRE EL FUTURO
DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS**

(Federalismo diferencial, confederacionismo y autodeterminación)

Reflexiones a propósito de las Declaraciones de Barcelona, Gasteiz,
Santiago y Mérida

Juan Fernando López Aguilar
Catedrático de Derecho Constitucional
(ULPGC)

1. A todo lo largo de 1998 ha permanecido en la palestra un asunto de la mayor actualidad para la comprensión del Estado autonómico¹. Un asunto de cuyo perfil evolutivo y de cuyo continuado carácter controvertido me he ocupado ya en otras ocasiones. Y no por casualidad: para el pensamiento constitucional español, es creciente foco de atención la, a estas alturas obsesiva, indefinición del “futuro del Estado autonómico” a partir del impresionante camino andado en estos ya más de 20 años de vigencia (un hecho en sí extraordinario en nuestra historia) de nuestra Constitución de 1978².

La fórmula territorial y sus definiciones, y más allá todavía de los sustancialismos y de los fundamentalismos basados en guerras semánticas, los arreglos y equilibrios de poder a los que pueda apuntarse a partir del trecho recorrido, continúan animando una atmósfera polémica que no es desde luego académica ni doctrinal, sino política. Y de la buena, política constitucional o política de Estado.

Se ha dicho recientemente que, contra todo pronóstico, el abigarrado y complejo Título VIII, casi todo él dispositivo y transitorio, ha acabado columbrando con éxito, partiendo de uno de los Estados más centralistas y veteranos en la historia, uno de los Estados más profundamente estructurados y descentralizados del mundo, que puede ser hoy calificado como un “Estado federal con hechos diferenciales” (E. Aja)³. Pues bien, antes de ninguna otra consideración, lo primero que procede destacar es cómo, descuidado largamente por los juristas, el problema de los largamente denominados “hechos diferenciales” en una España a la que reconocemos, casi desde siempre, como un país plural, ha emergido, en realidad, al *ranking* de prioridades de los constitucionalistas sólo muy recientemente.

Y es precisamente esta ausencia o parquedad de “poso” o cimiento filosófico previo, el factor que mejor explica (con otros, como veremos) la vitalidad en España de este debate acerca del “futuro” del Estado de las autonomías y el acomodo en su seno de un conjunto de pretensiones políticas *grosso modo* orbitan-

1. Sobre la fórmula constitucional para la estructuración territorial del Estado existe ya, como es conocido, una literatura ingente. Por todos, una buena síntesis en J. J. Solozábal: *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1997.

2. Con carácter general, una revisión del itinerario recorrido durante estos 20 años de andadura constitucional puede ser encontrada en el volumen colectivo, bajo la dirección de L. López Guerra & G. Trujillo: *XX años de la Constitución Española de 1978*, CEPC, Madrid, 1999.

3. Las numerosas aportaciones del Prof. Eliseo Aja en la materia han quedado sistematizadas en su reciente ensayo *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999.

tes en torno al reconocimiento –al entender de algunos, hoy insatisfactorio– de la plurinacionalidad como elemento constitutivo de dicha modalidad estatal.

Una relevante secuencia de acontecimientos, documentos y textos correlacionados con éstos da cuenta, a todo lo largo de 1998 y bien entrado este año de 1999, de la pujanza de esta pretensión. Las *Declaraciones de Barcelona, Gasteiz y Santiago*, suscritas por un conjunto de formaciones nacionalistas (CIU, PNV y BNG), y la *Declaración de Mérida*, suscrita a modo de respuesta por los Presidentes de tres CC AA (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) gobernadas por una opción política no nacionalista (PSOE), nos sirven de base y pretexto para una reflexión a propósito de la deriva autonómica, sus paradojas –que son muchas–, sus desafíos de futuro y las probabilidades (frente a tantas dificultades) de afrontar estos con éxito.

Vamos a verlo por partes.

2. Las razones para una continuada preocupación por el modo en que en la España autonómica conviven “diferencialismo” e integración solidaria, o en otras palabras, hechos diferenciales y federalismo (por más que éste sea, hoy por hoy, federalismo tendencialmente competitivo), son por descontado variadas, pero no muy difíciles de explicar⁴.

En primer término, desde un punto de vista colectivo o global, el encuadre y tratamiento jurídico y hasta intelectual de los problemas aquí encerrados no venía auspiciado por ningún entendimiento firme por parte de los actores capitales del sistema. De entrada, el cuadro inicial de las preferencias de los contemporáneos estudiosos de la ciencia constitucional en España vino determinado por aquellos objetos más urgidos de tratamiento dogmático y desarrollo normativo; sólo posteriormente ha podido producirse una cierta recuperación de las cuestiones teóricas abiertas a la discusión o a la puesta en conexión del Derecho positivo con otros enfoques –histórico, político y hasta filosófico– convergentes en la comprensión de un problema, no obstante real como pocos.

Además, por si lo anterior no bastara para explicar muchas cosas, el problema en sí –la revivificación del debate sobre el acomodo o no de los “hechos diferenciales” en el Estado autonómico– tardó lo suyo en materializarse: primero,

4. Una aproximación a la problemática de los “hechos diferenciales” en el Estado autonómico, en J. F. López Aguilar: *Estado autonómico y hechos diferenciales*, CEPC, Madrid, 1998.

lógicamente, fue necesario construir dicho Estado, “hacer” lo que hemos llamado “Estado autonómico sobrevenido” de entre las muchas opciones que la Constitución ofrecía.

En efecto, es sabido que el menú que debía ser afrontado por las Cortes constituyentes (1977-1978) se componía de tres platos. Tres platos, sólo dos de los cuales podían, por así decir, ser digeridos razonablemente casi en la inmediata sobremesa: **i)** uno, la legitimación democrática de todo poder político y su sujeción consiguiente a Derecho y a responsabilidad; **ii)** otro, la aseguración de posiciones subjetivas de las personas (y los grupos en los que estas se integran) mediante un tupido piélagos de garantías jurisdiccionales (y no jurisdiccionales).

Ahora bien, el tercer reto, el relativo a la organización de los poderes públicos, y en particular el tocante a la distribución territorial del poder, no podía ser resuelto en esa “unidad de acto”.

Aquí, indisputablemente, la carga histórica arrastrada era demasiado densa, y la oportunidad de acertar, de no volver a fallar como otras veces en el pasado, era demasiado buena como para dejarla pasar. Ello exigió al constituyente altas dosis de imaginación. Se pergeñó para ello una combinación de retórica principal (el art. 2 CE) y constitucionalismo procedimental, merced a la cual fue posible “edificar”, no por la CE sino a partir de la CE, un Estado compuesto que ha devenido en la práctica, con incontestable éxito, uno de los Estados más descentralizados del mundo, sin nada que envidiar, en cuanto a intensidad y autenticidad de la reestructuración territorial del poder, a muchos de los Estados que se llaman formalmente federales en sus Constituciones.

Durante años, tal reestructuración del Estado –sometido, cual *cubo rubick*, a los efectos del llamado “principio dispositivo”, funcionalísimo ingenio por el que determinados actores políticos-territoriales recibían legitimación no sólo para establecer Comunidades Autónomas sino para establecer “suelos competenciales” (no techos, puesto que siempre son –y continúan siendo hoy– revisables al alza) que modificaban, por ello, las competencias del Estado– ocupó lógicamente la atención preferencial de los cultivadores de las disciplinas jurídicas.

Recientemente, sin embargo, el problema de la “diferencialidad” de ciertas CC AA, su “insatisfactorio” acomodo en el Estado autonómico y, en definitiva, su proyección sobre un esquema de asimetría autonómica, en el que, conforme a esta fórmula, no todas las CC AA disfruten de un estatuto exactamente homogéneo o igual al de las demás en el marco del Estado, ha sido “sacado del arma-

rio” y situado como objeto de seminarios, debates y publicaciones crecientes en foros especializados.

3. ¿Qué ha pasado aquí? Varias cosas, pero podemos sintetizar el cambio de situación distinguiendo dos planos de análisis, uno político y otro jurídico.

a) Desde un punto de vista político, se han producido dos fenómenos dignos de consideración.

i) Por un lado, el relativo a las perfectamente conocidas consecuencias de la desaparición de las mayorías absolutas que durante casi 11 años habían caracterizado (a beneficio del PSOE) el circuito parlamentario del Estado hasta 1993. La nueva situación de mayorías relativas (primero del PSOE, luego, desde 1996, del PP) requeridas de otros apoyos para llevar adelante un programa de Gobierno (toda vez que las fuerzas principales del sistema de partidos, PP y PSOE, dialogan mal y “a cara de perro”, ejecutando consignas fuertemente confrontacionales) se ha traducido, como es obvio, en una multiplicación exponencial del valor de mercado de los votos parlamentarios de las minorías nacionalistas (primero, la vasca y la catalana; luego, y como consecuencia de un efecto-emulación e imitación transparente, la de Coalición Canaria).

ii) Un segundo fenómeno, menos comentado y conocido, me parece sin embargo no menos importante: se trata de las consecuencias de los segundos grandes Acuerdos Autonómicos con los que se ha impulsado el “proceso autonómico”: los Acuerdos de 28 de febrero de 1992 (Gobierno, PSOE y PP) se tradujo expresamente en una “racionalización” y “homogeneización” del Estado autonómico, con la así denominada “equiparación sustantiva” entre las CC AA “del 151” y las CC AA “del 143 CE” (!?)⁵.

Pues bien, hoy cabe afirmar que a partir de esa “equiparación” tendencial se disparó la “fuga hacia adelante” de las CC AA del “151”, abocadas de algún modo a expresar así su actitud frente a la nueva ronda de “café para todos”. Es

5. Sobre la traslación normativa de esa voluntad “homogeneizadora” asumida en los Acuerdos autonómicos de 1992, a través de leyes orgánicas aplicativas del art. 150.2 CE, puede acudirse a J. A. Montilla Martos: “Las leyes orgánicas de transferencia en el proceso de homogeneización competencial”, *RAP*, n. 140, 1996, pp. 281 ss.

en ese momento cuando se fleta la imagen del café, sí, pero con leche o doble ración de azúcar o con *croissant* o con zumo de naranja...

Nos tropezamos así, en definitiva, con una encrucijada en la que se recupera nada menos que una aplazada discusión sobre la viabilidad o conveniencia de una reforma constitucional, cuando no sobre propuestas abiertamente inconstitucionales como las de transformar España en una “confederación” de “soberanías compartidas” con introducción de términos como “secesionismo” o “auto-determinación”.

Pues bien, ha de aclararse de inmediato, aun cuando por enésima vez, que nada de eso cabe en nuestro marco constitucional: De un lado la autodeterminación es principio de descolonización acuñado por el Derecho internacional público (Carta Fundacional de la ONU, de 1945, y Resoluciones de la ONU de 1960 y 1974) para propiciar el acceso a la estatalidad a poblaciones sometidas a una regla extranjera sin titularidad ni disfrute de los más elementales derechos democráticos de participación en el sentido de su destino colectivo. De otro, la secesión en un Estado compuesto, como puso de relieve la histórica Decisión adoptada en agosto de 1998 por el Tribunal Supremo federal del Canadá en el asunto *Re: Secession* afectante a Quebec, afecta, en cuanto “reescritura” de un contrato constitucional, a todas las partes de éste y no sólo a la supuestamente afectada de voluntad secesionista, lo que aplicado a nuestro caso implica la previa reforma de nuestra Constitución para abrir paso a un supuesto de secesión convenida y multilateralizada (ha de autorizarla el titular de la soberanía, que es, en nuestro caso, art.1.2 CE, el pueblo español en su conjunto, y no sólo el vasco, el catalán o el “Gobierno de Madrid”).

b) Desde el punto de vista jurídico, por su parte, lo cierto es, pura y simplemente, que la experiencia autonómica ha puesto de relieve, en el curso de los años, problemas que no podían ser vislumbrados sino después de que se verificaran en la práctica de las cosas. Se trata, a mi juicio por lo menos, de los siguientes:

i) Rendimiento insatisfactorio de las instituciones destinadas a asegurar la participación de las partes en la formación de la voluntad del todo; notablemente, del Senado, sólo nominalmente “cámara de representación territorial”, pero también de otras no menos decepcionantes frente a la función que debieran cumplir en el sistema: la Conferencia Sectorial para las relaciones con las CC Europeas es un ejemplo ilustrativo;

ii) Simultaneidad del proceso de construcción autonómica con la accesión de España a Europa, con lo que las tensiones debidas a la transferencia para-

lela de competencias a las CC AA y de “soberanía” a la UE no ha hecho sino incrementar el espectro de problemas para los que el actual marco constitucional no ofrece respuestas adecuadas;

iii) *Last but not least* (de hecho, todo lo contrario, este tercer problema es, para mí, de lejos, el más importante de todos), la inadecuación del actual marco jurídico para asegurar los equilibrios económico-financieros básicos de un Estado compuesto de complejidad análoga a los Estados federales: la falta de corresponsabilidad fiscal de las CC AA, y el consecuente debate sobre los instrumentos jurídicos que debieran servir a ese objetivo, quedan insuperablemente puestos de relieve si observamos la conflictualidad jurisdiccional de la que se ha acompañado a todos y cada uno de los intentos hasta ahora de corregirla o matizarla, tímida o imperfectamente, a través de los Acuerdos de “corresponsabilidad” del CPFF de 1993 (bajo Gobierno del PSOE) y, sucesivamente, de 1996 (bajo Gobierno del PP), todas y cada una de sus traducciones normativas resultaron impugnadas en su día ante el TC⁶.

4. Llegados a este punto, ¿qué respuestas ofrecer ante esta nueva situación? Lo primero y primordial es, claro, tomar en serio el problema y asumir, por qué no, el reto de contribuir desde la óptica iusconstitucional a dar seriedad al debate, soporte técnico y acaso instrumentos para su tratamiento, en dependencia de cuáles sean sus términos políticos.

Y lo primero que puede –y, a mi juicio, debe– hacer el constitucionalista es afrontar el desafío –hasta hace poco pendiente de tentativa alguna– de construir un concepto jurídico de lo que entendamos por “hecho diferencial constitucionalmente relevante”⁷.

Sólo a partir de este concepto resulta posible acometer una discusión jurídica sobre la viabilidad entre nosotros de un “Estado autonómico asimétrico”, ésto es, donde no todas las partes tengan constitucionalmente la misma posición fren-

6. Este asunto ha dado pie a abundante bibliografía en los últimos años. Dos interesantes contribuciones sobre este punto, en J. Pérez Royo: *La financiación autonómica. Análisis exclusivamente constitucional*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1997; J. García Morillo, P. Pérez Tremps & J. Zornoza: *Constitución y financiación autonómica*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 1998.

7. Una elaboración doctrinal de este concepto en J. F. López Aguilar: “Constitución, autonomía y hecho diferencial: la construcción jurídica del hecho diferencial constitucionalmente relevante”, *Cuadernos de Derecho Público*, n. 2, INAP, 1997, pp. 31 ss.

te al todo. Y ello no por capricho o vindicación de cada cual, sino por que la Constitución ofrece fundamento bastante, legítimo y razonable, para la diferenciación especial en determinados aspectos requeridos, por lo mismo, de bilateralización, con la correlativa asunción de la insuficiencia del multilateralismo para tratar los problemas varios y a menudo complejos –por capilares, y al tiempo, acendrados en la historia– de nuestro Estado autonómico⁸.

Se trataría, en suma, de que aun reconociendo el alcance en este marco dinámico de lo que se ha calificado de “emulación” competitiva entre CC AA –los juegos de “liebres y tortugas” y de “gallina el último”– llegásemos a afirmar qué son constitucionalmente “hechos diferenciales” provistos de ese asiento legítimo y proyección razonable hacia la diferencia, hacia la especialidad y el bilateralismo, insusceptibles, además, de “exportación” de ningún tipo por más que pueda exasperarse la espiral de los agravios comparativos y, paradójicamente, la imitación competitiva entre CC AA⁹.

5. Y esos “hechos diferenciales constitucionalmente relevantes” –como he intentado argumentar en un ensayo más extenso (*Estado autonómico y hechos diferenciales*, CEPC, Madrid, 1998) no son desde luego cualquier cosa. No son cualquier “diferencia” o “desuniformidad” pura y simple entre CC AA. La desuniformidad y la variedad son lo mínimo que se despacha en un Estado compuesto, el mínimo precio a pagar por los equilibrios y contrapesos territoriales del poder.

Todos los Estados compuestos –incluso los más reputados por su esencial simetría, como es el caso de EE UU y Alemania– son variados y heterogéneos si se los mira con el suficiente detalle. Todos los Estados compuestos tienen ins-

8. Una primera y sintética aproximación a estos conceptos, en F. Requejo: “Diferencias nacionales y federalismo asimétrico”, *Claves de Razón Práctica*, n. 59, 1996; F. López Ruiz: “Los conceptos de todo y de parte aplicados al estudio de los Estados compuestos”, *REDC*, n. 49, 1997, pp. 145 ss.

9. La imagen de la “tortuga y la liebre” en la dinámica abierta de la emulación competitiva fue popularizada en doctrina a partir de J. Corcuera (“Aguiles y la tortuga”, *Sistema*, n. 124, 1992) y de J. Pradera (“La tortuga y la liebre: Política y administración en el Estado de las Autonomías”). Cfr., por ejemplo, de este último autor su contribución a AA VV: *Informe de la Fundación Pi i Sunyer sobre las CC AA*, Vol. 2, Barcelona, 1992. El juego del “gallina el último” es imagen acuñada por J. García Morillo: “La noción constitucional del España”, en *Temas para el debate*, n. 30, 1997; en el mismo número de *Temas*, también de interés, L. López Guerra: “Asimetría autonómica y solidaridad”.

La espiral contradictoria de agravios comparativos y emulaciones competitivas entre CC AA es analizada con lucidez por R. Blanco Valdés en “Nacionalidades históricas y regiones sin historia”, *Parlamento y Constitución* (Anuario de la UCM), n. 1, 1997, pp. 33 ss.

tituciones peculiares y especialidades en ciertos entes territoriales. El problema no es ese, el problema es: qué es lo que tiene asiento en la Constitución que establece, jurídicamente hablando, el poder del todo, no el poder de las partes: la Constitución de la Unión, de la Federación, del Bund, del Estado federal en suma, del Estado global o integrador de las partes.

Pues bien, nuestra Constitución contempla, sí, asiento constitucional para ciertas diferencias jurídicamente relevantes.

No hablamos pues, en modo alguno, de diferencias materiales (tener costa o no); institucionales (tener Defensor autonómico o no); económicas (mayor o menor nivel de renta); ni siquiera competenciales (tener protección civil o medios materiales para la Administración de Justicia). Nada de eso justifica en términos constitucionales una alegación sostenible de “hecho diferencial”. Equivale, antes bien, a una banalización y disolución, por tanto, del hecho diferencial constitucionalmente relevante.

Y, en mi propuesta, este hecho es, sencillamente, el que cumple tres requisitos: **a)** Relevancia jurídica derivada de su; **b)** Asiento consitucional razonablemente inferible de la Constitución; **c)** “Blindaje” de su fuerza pasiva frente a modificaciones unilaterales, sean provenientes del Estado, sean de la CA, y desde luego de cualquiera que no cuente con el apoyo expreso de los representantes de los destinatarios o sujetos jurídicos de la “diferencialidad”.

6. Con esos requisitos en mente, no es “hecho diferencial” el “hecho minero” de Asturias ni el “hortofrutícola” murciano ni el “inframunicipal” castellano-leonés ni el “uniprovincial” riojano. Es hecho diferencial el inferible, a mi juicio, de las siguientes determinaciones constitucionales:

a) Lengua cooficial (art. 3 CE) y su proyección sobre la cultura, las instituciones, los procedimientos administrativos y jurisdiccionales;

b) El acervo histórico-institucional de naturaleza foral: Disp.Ad.1 y, a ciertos efectos, el Derecho civil foral o especial (art. 149.1.8 CE), también proyectado este sobre especialidades en la organización jurisdiccional de las CC AA que lo posean;

c) El “hecho insular” (138.1 CE) va a aportar también algunas especialidades normoinstitucionales esencialmente “inexportables”, caracterizado como está

por la interposición de un escalón intermedio (el escalón insular, encarnado en la persona jurídico-pública Isla y su órgano de gobierno y representación, el Cabildo Insular, institución local de posición intermedia entre el ayuntamiento y la CA), con legitimación directamente democrática en el caso canario –a diferencia del balear, donde esta legitimación es indirecta–.

d) La especialidad económico-fiscal directamente inferible del Concierto Vasco, del Convenio con Navarra (Disp. Ad. 1) y del REF canario (Disp. Ad. 3 CE).

7. Nos hallamos, en efecto, en todos estos casos, ante situaciones especiales de las que, por expreso designio de la Constitución, resultan “alcanzadas” sólo ciertas CC AA; no así otras, por más que estas se empeñen y se pongan como se pongan.

Cierto, por supuesto, que la Constitución no “construye” por completo la entidad, el montante o la proyección de dichas diferencialidades. Pero también que las mismas resultan razonablemente inferibles de la misma, y completadas después en el llamado “bloque de la constitucionalidad”¹⁰.

Además, estas diferencialidades, y esto importa subrayarlo, no se condensan tan sólo –ni siquiera, en ocasiones, preferentemente– en el plano competencial. Una vez más, la identificación mecánica entre la problemática del Estado de las autonomías y su dimensión competencial es, más que un mal (en cuanto que difunción), un error, del que derivan otros muchos y que conviene, por tanto, combatir con energía en todos los frentes relevantes.

8. En efecto, muchos de los equívocos que empecen este esfuerzo tienen un origen común. Aunque, una vez más, de todo esto me he ocupado extensamente otras veces, me permitiré mencionar aquí sólo algunos de acuerdo con lo ilustrativo de su especial importancia:

10. Sobre la categoría del “bloque de la constitucionalidad” y su importancia en la construcción evolutiva del Estado de las Autonomías, la literatura es también, a estas alturas, inabarcable. Véanse, por todos, las referencias ya clásicas de F. Rubio Llorente: “El bloque de la constitucionalidad”, *REDC*, n. 27, 1989, pp. 7 ss; M. Aragón: “¿Estado jurisprudencial autonómico?”, *AA VV: Praxis autonómica. Modelos comparados y modelo estatal*, Oñati, 1987; P. Cruz Villalón: “La constitución territorial del Estado”, *Autonomías*, n. 13, 1992, pp. 7 ss; G. Trujillo: “Homogeneidad y asimetría: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado”, en *AA VV: El Estado autonómico, hoy*, *DA*, n. 232-233, 1993.

a) El primer equívoco es de la “historicidad”. En rigor constitucional -no digamos ya en rigor historicista-, no hay de ninguna manera CC AA más “históricas” que otras.

Como ha expuesto con énfasis R. Blanco Valdés (“Nacionalidades históricas y regiones sin historia” en este mismo anuario de *Parlamento y Constitución*, n. 1, 1997), todas las colectividades humanas tienen su pequeña, su gran, su inabarcable “historia”. Y la historia, por demás no es una patente de curso permanentemente activa para ningún privilegio, ni tiene tampoco repercusiones constitucionales permanentes. Si acaso, indirectamente, podría considerársela base para la exención procedimental de determinadas exigencias en el procedimiento de acceso (Disp. Trans. 2 CE). Pero no irradia “mejor título” que el racional-democrático. La experiencia registrada por la CA de Andalucía lo demuestra. Además, todo el mundo tiene una historia que echarse a la espalda, y ésta, por lo demás, es susceptible de infinitas reinventiones.

b) El segundo “equívoco” descansa en la alegada existencia de “dos grupos de CC AA”: “dos grados” o “dos velocidades”; dos categorías, en suma, de desigual dignidad autonómica.

Pero a pesar de la fuerza que adquiere el valor de cambio de esta moneda en circulación, la moneda sigue siendo falsa: *There's no such thing*. Es falsa la percepción de “dos bloques” de CC AA: de entrada, siquiera sea porque las vías utilizadas para el acceso efectivo a la condición de autonomía, como los caminos del Señor, “fueron casi infinitos y aun más inescrutables”, como ha expresado Pérez Royo. No hubo, en otras palabras, ninguna CA que se atuviese con escrúpulo al rigor procedimental del art. 151 CE (Andalucía fue la única que en realidad lo intentó, pero, fracasado el referéndum de ratificación de la iniciativa en la provincia de Almería, necesitó alguna “ayudita” de constitucionalidad no dudosa sino simplemente improbable)¹¹. En cuanto a las CC AA “del 143 CE”, quepa decir sencillamente que fueron muchas de ellas las que procedieron “con truco”. Pero es que, además de esto, no puede perderse de vista que los efectos de la opción procedimental no son tampoco permanentes. Lo hemos adverbado mil veces: todas las cotas competenciales son revisables al alza (hablemos por

11. En torno a la secuencia andaluza y su significación global en la construcción del Estado de las Autonomías, una buena síntesis en J. Pérez Royo: “Desarrollo y evolución del Estado autonómico: el proceso y el consenso constitucional”, en AA VV: *El funcionamiento del Estado autonómico*, INAP, Madrid, 1996.

ello de “suelos”, no “techos competenciales”)... y las arquitecturas institucionales son modificables también, para hacerse más complejas y completas, más “paraestatales” en suma, a gusto del consumidor.

No hay pues, desde el rigor técnico del dato constitucional, “grupos de CC AA”. Y es constitucionalmente ilegítimo predicar, por eso mismo, una impronta permanente a partir sólo de la vía procedimental accionada de conformidad al relativo principio dispositivo:

Dicho sea con otros términos, no cabe protesta legítima, pues, frente al “café para todos”; al menos no ninguna otra que no quiera apostar por su “construcción jurídica”.

Llegamos aquí al punto central de nuestra argumentación. Al meollo que refleja que la dificultad de construir, partiendo del dato constitucional –y ello sea sin perjuicio, insistimos, de la importancia que en otros órdenes de la vida y en otros planos de análisis, otorgamos a los datos de la historia (la “cuestión regional”, que siempre ha estado y está ahí), de la política (–la búsqueda del mayor consenso–), o de la sociología (–en la identificación socialmente percibida, muy fuerte en la transición, entre la democracia y el autogobierno o devolución de poder desde el Estado a las regiones–), toda conceptualización jurídica del hecho diferencial que pueda ser un instrumento útil para el debate hacia su conducción o adecuado tratamiento, radica precisamente en la perseverancia de múltiples resistencias a hacer del dato jurídico el único instrumento cierto para su identificación y para su manejo.

El “ejemplo canario”, como he sostenido en otro lugar, es en este sentido paradigmático.

Jurídica, no histórica ni foral, es, efectivamente, la construcción del hecho diferencial canario. Así, esta diferencialidad aparece, *prima facie*, fundada en una determinación directamente constitucional: concretamente, en la Disp. Ad. 3 CE, revestida luego de posterior concreción, desarrollo y completamiento en el EACan (LO 10/82: piénsese en sus especialidades en la forma de gobierno; en el nivel insular de gobierno directamente democrático en los Cabildos insulares y sobre todo en el REF canario, con sus diferenciadas vertientes material y formal), y en las leyes estatales 20/91 y 19/94 del REF, así como, decisivamente, blindado en el Derecho primario de la “constitución” europea (art. 299 del TUE según reformado en Amsterdam).

c) Y aún un “tercer equívoco”: el que concentra el debate en el frente competencial. Ni la historia ni el carácter “nacional” se proyectan necesaria ni principalmente en el plano competencial, ni la historicidad, ni la nacionalidad son desde luego franquicia para una mejor condición de suelo competencial: cubiertos los ciclos temporales (5 años) marcados por los arts. 147.3 y 148.2 CE, todas las CC AA se encuentran legítima y democráticamente “destopadas” en el plano competencial, siempre que para ello cuenten con la voluntad democráticamente expresada de sus propios ciudadanos (sujetos/destinatarios/electores).

En definitiva, ninguno de esos datos por definición constitucional revisables pueden prestar asiento para la vindicación de un “hecho diferencial constitucionalmente relevante”.

Por contra, a mi juicio, tal “hecho diferencial” tiene que venir arropado en los siguientes parámetros objetivos:

i) Poseer relevancia jurídica (no es un hecho exclusivamente material, ni una situación social o económica como la “deuda histórica” andaluza, ni siquiera tampoco una situación política, por permanente o estabilizada que parezca: un partido nacionalista con opciones de gobierno autonómico o en disposición de influir en la política estatal: aunque a menudo lo parezca o se identifique con ello, constitucionalmente hablando el hecho diferencial “no es esto” no es esto);

ii) Disfrutar de asiento directo o razonablemente inferible de la CE (aun cuando desarrollado y concretado en EE AA y normas complementarias, como las leyes del Concierto Vasco o del Convenio Navarro, o las leyes estatales del REF canario, o incluso por su proyección en el derecho europeo de la “ultraperificidad” canaria); y

iii) Hallarse blindado frente a un cambio que no venga promovido o “autorizado” por los sujetos jurídicos de la diferencialidad (lo que excluye, por cierto, a Ceuta y Melilla, susceptible de desprotección por el legislador orgánico estatal: “el Señor me lo dió, el Señor me lo quitó”, sin perjuicio de las importantísimas asimetrías que en varios planos de análisis, procedimiento de acceso, institucional y sistema de fuentes y aplicación del Derecho del Estado, importa la singularísima incardinación de Ceuta y Melilla en el conjunto del Estado autonómico, merced a las LL OO 1 y 2/95; leyes estatales, con todo).

9. Caminando ahora a alguna suerte de conclusión y propuesta de Derecho prospectivo: nuestra Constitución de 1978 puede ver completado su éxito sin precedentes en toda la historia anterior de nuestro constitucionalismo. El constituyente puede asegurar, por tanto, una satisfactoria “digestión” del tercer plato del menú.

Pero para conseguir ese éxito, con el que con el instrumento del Derecho (y por supuesto el ejercicio legítimo de la acción política) hemos conseguido obrar el milagro de la composición territorial del poder contra el que en el pasado se estrellaron no ya con estrépito sino con sangre y extrema violencia experimentos anteriores a todo lo largo y ancho de nuestras eras moderna y contemporánea (toda vez que la “cuestión regional” no nace en las Guerras Carlistas; pregúntese, si no, a la historia por las repercusiones en España de la Paz de Westfalia de 1648 o del Tratado de Utrecht de 1713), para conseguir eso, decimos, es preciso y legítimo un mayor nivel de compromiso del constitucionalismo democrático con el problema.

En otras palabras: procede discutir abiertamente la viabilidad de una reforma constitucional que de nuevo tratamiento a las cuestiones en que su texto originariamente pactado se ha quedado obsoleto. Tiene nada menos que 20 años. Cada generación, al menos, tiene derecho a plantearle las modificaciones oportunas. Pero sin perder de vista que se trata, todavía, de “construir” España, no de “deconstruirla”.

Quiere con ello expresarse que sigue siendo imprescindible pensar en España como categoría constitucional. Una unidad constitucional no de “destino en lo universal”, sino de disfrute de un espacio común de libertades y derechos garantizados equitativamente, con mandato de solidaridad y redistribución de riqueza y con prohibición de discriminaciones (art. 1.1, 2, 9.2, 14, 23, 24, 31, 138, 139, 149.1.1, 157 y 158 CE, entre otros).

10. Ahora bien, todavía quedan, cómo no, algunos problemas pendientes.

España peca ya –lleva tiempo pecando con largura, sin duda como consecuencia de una “sobre-reacción” más a lo anterior, la experiencia del franquismo y la difícil transición– de un exceso de “conservadurismo constitucional”. Y procede, sin más, empezar a superarlo ya, cuanto antes mejor, aunque no podemos ignorar las potentes y buenas razones que lo explican.

Al lado de las habitualmente colacionadas (riesgos a evitar, la teoría de la “caja de pandora” o del “melón constitucional”, la escasa raigambre democrática

tica de los españoles y su tendencia a desandar lo trabajosamente andado), lo cierto es que otras razones no menos importantes explican la situación actual, procedente, en síntesis, de una “italianización” del debate sobre la reforma de la CE, en el sentido de convertir ese debate en un espantajo retórico de carácter cada vez más virtual e inefectivo, en el que todo el mundo habla de ello y finge trabajar en ello (“hace como que se plantea la reforma”...) pero nadie la desea y la hace viable en realidad.

De un primer lado, el PP disfruta de una situación privilegiada, para su propia sorpresa: después de haberle prestado un apoyo sólo tibio, parcial y relucante (y no sólo los “7 magníficos”, aquellos ex ministros de Franco que acompañaron a Fraga en su viaje desde la derecha post-franquista), los herederos de AP se ven ahora erigidos en defensores objetivos del continuismo constitucional frente a las desconcertantes propuestas provenientes de otros ámbitos del espectro político.

De otro segundo lado, el PSOE tropieza con obstáculos de orden psicobiográfico para poder abrirle paso con cierta energía y sinceridad a una eventual reforma de la Constitución: la misma generación de líderes que hizo la transición y se comprometió con una Norma que es, en buena medida, la gran obra de sus vidas, continúa en primera línea, renuente a la renovación interna o generacional como en ninguna otra fuerza del arco parlamentario. En el “conservadurismo” de la Constitución le va a esa generación de socialistas su propia supervivencia política. No dejarán suceder, por tanto, previsiblemente, reformas de ningún calado. Su propensión será, antes bien,... a “italianizar” el discurso.

No menos italianizante es, en tercer lugar, la actitud siempre ambigua –por no emplear otros términos más expresivos– que ha caracterizado siempre el juego de los nacionalistas: proclaman su insatisfacción o reticencias varias frente al texto constitucional, pero lo cierto es que no apostarían nunca seriamente por cambiarlo, toda vez que han sido los que más provecho han obtenido, continuada e invariablemente, de un *statu quo* constitucional caracterizado como ningún otro por los rasgos de permanente “apertura”, “incomplitud”, “disposición al cambio”... merced a la permanente vigencia y proyección del principio positivo en los planos institucional, competencial y financiero.

¿Por qué iban a querer cambiarlo? ¡Les ha ido de miedo con éste! ¡Sólo tendrían que perder de un *rearrangement* dirigido a clarificar de algún modo las reglas del juego en que encuadrar las actuaciones del Estado y las CC AA.

Las actuales incertezas constitucionales son, en otras palabras, un ideal y apetecible activo constitucional para los nacionalistas. Ningún cartesianismo normativo, ningún “cierre” del “Estado persistentemente abierto” siquiera por la vía ofrecida por el virtual “sumidero competencial” que en la bañera del Estado supone el art. 150.2 CE..., ningún cierre va a prestarle ningún favor a los hasta la fecha prósperos proyectos políticos de los nacionalismos periféricos.

¿Dónde quedarían entonces las “liebres y tortugas”, agravios comparativos, emulación competitiva, juegos de “gallina el último”, la anorexia fiscal y la bulimia competencial, objetiva –no subjetiva, insistimos– fundada en un *status quo* abocado a producir esos efectos y alimentarlos con variado tipo de incentivos y estímulos objetivos.

11. Y es en este contexto en donde debe inscribirse una de las más importantes novedades que registra el seguimiento del Estado autonómico en el curso del último año, al menos desde comienzos de 1998. Precisamente el año del vigésimo aniversario de la Constitución.

Se trata de una expresión de lo que el Prof. E. Aja ha sintetizado como “paradoja entre el debate político-ideológico y la realidad institucional”, esto es, un discurso conflictual cimentado en la insatisfacción y una realidad que funciona y ha ido más lejos que nunca antes en la historia¹².

La paradoja consiste en el contraste o la distancia que media entre la generalizada valoración positiva del éxito histórico que, una vez más contra pronóstico, ha supuesto el experimento “devolutivo” español y la insatisfacción que traslucen los discursos nacionalistas centrífugos instalados cabalmente como piezas principales del sistema autonómico instaurado e inaugurado merced a la Constitución. Contraste que se hace doblemente notable si se repara en que ha sido posible a pesar de la continuada presión de la violencia y la amenaza de esa variante de fascismo cotidiano que se hace llamar “radicalismo abertxale”.

Y la novedad reside ahora en una llamativa fuga hacia adelante por parte de las fuerzas y organizaciones nacionalistas más asentadas del sistema (esencialmente, CIU, PNV y BNG), en una suerte de estrategia común hacia el soberanismo. La puesta en común entre estas formaciones nacionalistas conduce, a lo

12. E. Aja: *El estado autonómico, cit, passim*.

largo de 1998, a la formulación de toda una serie de Declaraciones políticas conjuntas (Barcelona, Vitoria y Santiago), de tono reivindicativo y vocación centrífuga frente al Estado, incluso frente al Estado de las autonomías en su actual configuración. Una dinámica que, sin duda, ha relanzado un debate político y mediático sobre el futuro del Estado y su estructura territorial¹³.

Pues bien: el punto de partida reside en la calificación negativa, como “insuficiente e insatisfactoria”, de las “cotas de autogobierno” alcanzadas en CC AA en las que actúa decisivamente alguna de esas opciones nacionalistas. Lo cual, naturalmente, no podía sino estimular la discusión a propósito de la relativa identificación o divergencia entre la realidad del nacionalismo político y la vindicación de la diferencialidad bajo la semántica de los hechos diferenciales.

En efecto, a mediados de 1998, los días 16 y 17 de julio, CiU, PNV y BNG decidían reunirse en Barcelona para someter a debate la estructura del Estado, para estimar que “al cabo de veinte años de democracia continúa aún sin resolverse la articulación del Estado español como plurinacional”. La inicial *Declaración de Barcelona* (a la que, con posterioridad, se sumaría el Partido Andalucista) fue seguida por otra adoptada en Vitoria/Gasteiz (16 de septiembre) y aún otra en Santiago de Compostela (29 a 31 de octubre).

Casi en simultáneo a esta última (6 de octubre), los presidentes de las tres CC AA gobernadas por mandatarios socialistas suscribían en Mérida (Extremadura) una Declaración que se hacía eco de la preocupación, a veces teñida de un punto de crispación, suscitada por aquéllos y otros síntomas de debilitamiento del proyecto constitucional español y los riesgos de desagregación aventables en tiempos de incertidumbre o “río revuelto”.

12. Atendamos un minuto esta secuencia.

i) La primera de las Declaraciones tiene lugar en Barcelona, fechada el 16 de julio de 1998. Resultante de una ronda de contactos previos entre CIU, PNV y BNG, el preámbulo de la Declaración se ocupa de incardinarla entre otras “iniciativas de este siglo (la “Triple Alianza” de 1923 o la Galeuzka de 1933)”, para

13. Para una lectura completa de las Declaraciones, puede acudir al *Informe de CC AA* (1998) del Instituto de Derecho Público (2 Vols., Barcelona, 1999, dir. J. Tornos), cuyo Vol. I las reproduce íntegramente.

proclamar su protesta frente a la “falta de reconocimiento jurídico-político, e incluso de asunción social y cultural de nuestras respectivas realidades nacionales en el ámbito del Estado” y advertir, frente a las “amenazas del uniformismo”, la necesidad de ofrecer “respuestas propias a los retos del siglo XXI”.

Se procede acto seguido a convocar a la cultura española a una cultura colectiva que apueste por la conciencia de su “plurinacionalidad”, ofreciendo encabezar la “política de las identidades” mediante un “plan de trabajo” sobre lengua, cultura, fiscalidad, símbolos, Unión Europea y otras cuestiones a acordar.

ii) La *Declaración de Gasteiz*, suscrita el 16 de septiembre, trasluce en su amplio preámbulo de las reacciones desatadas por el documento previo, el de Barcelona. De ahí el recurso a un tono, por lo general, más conciliador, menos agresivo, y la inclusión de discretas alusiones al carácter “solidario” de sus nacionalismos, aun cuando esa “solidaridad” se predique de su propia “colaboración” y “respeto mutuo” en la consecución de sus objetivos comunes.

Se pone énfasis de nuevo en “remover los obstáculos” que dificulten el carácter “plurinacional, pluricultural y plurilingüe” del Estado y en sus efectos sobre nuevos repartos de “soberanía y poder”. Pero se contraataca asimismo expresamente frente a la “reacción del centralismo español representado por el PP y el PSOE, acompañada desde algunos ámbitos periodísticos”, con absoluta abstracción de que desde alguna de esas fuerzas políticas –concretamente el PSOE– haya probado apostar por un proyecto federal del desarrollo autonómico plenamente compatible y consecuente con esa plurinacionalidad supuestamente negada por el actual marco, después de haber desempeñado un papel protagonista en el diseño y ejecución de una descentralización y distribución del poder político efectivo sin precedentes en toda la historia de España, de acuerdo con una Constitución en cuya definición jugó también un papel inequívoco.

Pese a todo, las propuestas no redundan en reivindicaciones abstractas sino en algunos, más concretos, terrenos litigiosos que han solido enfrentar la perspectiva nacionalista con la de los grandes partidos de implantación estatal –PP y PSOE–: vale decir, políticas legislativas de desarrollo autonómico (leyes básicas y ciclos de reformas estatutarias); composición y doctrina jurisprudencial del TC; participación autonómica en la composición de órganos colegiados cuya composición emana del Parlamento; política exterior –con el importante capítulo de la participación autonómica en la construcción europea– y política de defensa.

Proponen para ello establecer políticas comunes sobre formas de participación en las instituciones europeas, a traducir en ofertas electorales homogéneas. Posiciones parlamentarias conjuntas son requeridas también, previéndose la creación de grupos de trabajo apósitos, en defensa de esas “plurales” identidades lingüísticas y culturales, seguidos de mecanismos de “coordinación permanente”. Asimismo se planea la creación de grupos de trabajo sobre fiscalidad y financiación autonómica.

iii) El *Acuerdo de Santiago de Compostela*, fechado el 18 de septiembre, recapitula de nuevo el itinerario discursivo de los anteriores textos... y sobre el de las reacciones desencadenadas por éstas.

Pero introduce nuevos temas en la agenda: una “estructuración competencial que haga políticamente efectiva la plurinacionalidad del Estado”; la financiación “en función de cada realidad nacional”; el Senado; la presencia en la Unión Europea y “en otras instituciones” (es el caso de la representación en la UNESCO).

Y se reclama además, “sin perjuicio de una reforma constitucional”, “una lectura distinta de la Constitución más respetuosa con las competencias de las CC AA” (...) y “reclamar” todo un rosario de objetivos: **a)** “Cambios en los criterios interpretativos uniformistas y poco autonomistas” del legislador estatal y del TC que han supuesto (...) “la negación de las competencias exclusivas de las CC AA y la extensión abusiva de la legislación básica del Estado; **b)** “Una composición del TC que refleje la pluralidad de poderes” permitiendo una designación de magistrados que responda a la pluralidad nacional del Estado; **c)** Revisar la financiación, las políticas europeas, la demarcación electoral, la cohesión y el marco de la cooperación transfronteriza; **d)** Demandar de TVE y RNE respeto al “pluralismo” identitario; **e)** Cooficialidad lingüística en la toponimia y la antroponomía y en la administración de Justicia; **f)** Reformar la cooperación con la UNESCO y la representación del Estado ante la misma.

iv) En fin, la *Declaración de Mérida* recoge la expresión de lo que sus firmantes –presidentes de tres CC AA (Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha, “territorios secularmente abandonados”, según el tenor de este texto) y de “más de diez millones de españoles” reunidos en Mérida– consideran un “derecho y un deber” de impedir que el “silencio les haga cómplices de procesos que marginen a sus territorios”. Se trata con ello de articular una protesta en toda regla frente a “confusas declaraciones” mediante una “firme posición” en defensa de la “cohesión social y la solidaridad territorial” entre los españoles “vivan donde vivan”.

Recuerdan los firmantes los “legítimos deseos” de los pueblos de España de “conservar sus lenguas, culturas, derechos y sus particulares instituciones”, pero también cómo la Constitución “reconoce los hechos diferenciales, las financiación particulares y las diferentes vías de acceso al autogobierno” en modo que “no existe un derecho natural” (...)”que pueda ser invocado para justificar privilegios entre territorios o desigualdad entre españoles”. Recuerda, en este sentido, que “todas las CC AA tienen el derecho al autogobierno y competencias a que aspiren dentro de lo que la CE admite”.

En conclusión, los firmantes –a los que, a partir de ahí, comienza a calificarse, con acento supuestamente humorístico y con cada vez mayor frecuencia, como “los tres tenores”– anuncian su petición de convocatoria de la Comisión General de CC AA en el Senado, y la comparecencia del Presidente del Gobierno de España”, para “debatir sobre estos importantes asuntos”.

Vale la pena anotar aquí, siquiera liminarmente, que la petición anunciada tuvo efectivamente lugar, sin que, por razones de la “agenda” político-parlamentaria de 1998, dicha comparecencia tuviera nunca lugar.

13. Pues bien, aun cuando deslizadas progresivamente hacia una mayor moderación y concreción argumentativa (la *Declaración de Santiago* habla de la “construcción de un marco estatal común basado en el reconocimiento de la plurinacionalidad”), esta limitada secuencia de Declaraciones reivindicativas pudieron ser interpretadas –así de hecho sucedió– como una indisimulada amenaza a la consolidación constitucional de España. Después de todo, determinadas propuestas aparecían dirigidas a la línea de flotación del actual marco constitucional, órgano garante (TC) incluido.

Efectivamente, composición y doctrina del TC, participación ascendente en la formación de la voluntad de las instituciones estatales, participación ascendente en las instituciones europeas, potenciación de la lengua y la cultura propias y diferenciales, fiscalidad y reequilibrio económico-financiero del sistema (a partir de la idea, muy catalana, de corrección del “déficit fiscal” de ciertas CC AA), iban a situarse en el centro del debate de Gasteiz, subrayándose en Santiago la crítica a la composición y a la jurisprudencia del TC y al lugar de las CC AA en la Unión Europea.

Es éste, sin duda, un punto capital, incluso también en la óptica de la Declaración de réplica formulada desde Mérida por los presidentes de las tres

CC AA gobernadas por el PSOE. Y merece atención tanto en su pretensión de modificar el sistema de composición del TC cuanto en su disvaloración de la doctrina jurisprudencial sobre competencias “horizontales”, de legislación básica estatal, o “de barrido” del Estado (las llamadas *sweeping clauses* en Derecho comparado, ej. art. 149.1.13 CE), sin perjuicio de otras consideraciones sobre otros extremos (corporaciones locales, principio de territorialidad del Derecho autonómico, Europa o el mismo valor de los Reales Decretos de Traspasos)¹⁴.

Tres datos importantes en la secuencia descrita, en su conjunto, por las Declaraciones nacionalistas:

a) Las Declaraciones suceden, contra cualquier apariencia en contrario, a muy importantes avances en la construcción progresiva del Estado autonómico.

Hablamos de la culminación de una nueva oleada de procedimientos de reforma estatutaria y de traspasos sustantivos, así en materia educativa. También del Pacto Local y sus relevantes traducciones legislativas (electoral, bases de régimen local, Tribunal Constitucional...) y de los Acuerdos alcanzados en el seno de la Conferencia para Asuntos de la Unión Europea para potenciar la implicación de las CC AA en la toma de decisiones eurocomunitarias.

b) Las Declaraciones suceden, contra cualquier apariencia en contrario, a muy importantes cambios en la situación vasca:

i) Por un lado, debe considerarse la negociación y firma de un nuevo marco político conjunto de las fuerzas nacionalistas en el escenario del País Vasco: se trata del Pacto de Lizarra/Estella entre las fuerzas nacionalistas vascas (PNV, EA y EH/HB y los sindicatos ELA y LAB, con participación también de IU-EB), sobre la “construcción nacional de Euskalherria” al margen del marco estatutario (cuyos defensores, PP y PSOE, pasan así a calificarse como “constitucionales”).

ii) Por otro lado, aunque escapando en su alcance al ámbito objetivo de estas reflexiones constitucionales, debe también tenerse en cuenta la, a no dudar, asociada a este Pacto, declaración de una “tregua indefinida y unilate-

14. Sobre estas categorías en la distribución constitucional y estatutaria de competencias, puede consultarse, por todos, L. López Guerra: “Algunas notas sobre la igualación competencial”, en *El Estado Autonómico, hoy, DA*, n. 232-233, *cit. supra*.

ral” por ETA. Se trata, en todo caso, de un suceso de inestimable trascendencia en la apreciación de la baraja de salidas hipotéticas al interminable infierno de la violencia en el País Vasco.

Recuérdese, en lo que nos concierne, cómo el Pacto de Lizarra/Estella (suscrito el 12 de septiembre de 1998 en esa localidad navarra) entrañaría una apuesta estratégica en favor del cese de la actividad armada por parte de ETA y la apertura de un proceso de confluencia de los “partidos vascos” en un denominado “ámbito vasco de decisión”, sin exclusión de ninguna de las opciones disponibles, incluida la autodeterminación, con vistas a la pacificación de Euskadi. Pues bien, parece imposible exagerar la importancia de este nuevo marco de referencia: un proceso negociador sin el fondo de las armas, sin límites. Pero imposible es también desvincular las secuencias descritas por una y otra variables: el dis-paradero del soberanismo centrífugo y la apertura de un horizonte en que la auto-determinación se vislumbre como una opción disponible para los vascos, desde la convergencia política con ese objetivo en mente, de los “partidos vascos”, esto es, los partidos nacionalistas que operan en el subsistema político vasco.

c) Las Declaraciones suceden también, finalmente, a progresos muy sensibles en la construcción europea (adopción de la Agenda 2000, entrada en vigor del euro, puesta en funcionamiento de la nueva Comisión, nuevo Parlamento y nuevo Comité de las Regiones conformes al Tratado de Amsterdam suscrito en 1997 y en vigor desde 1999).

Detengámonos ahora someramente sobre estos dos últimos puntos.

14. El segundo de los elementos citados merece ser destacado, toda vez que se perfila como una de las imaginables manifestaciones de una desaparición tendencial, con todas las dificultades que se imaginan, de la violencia y la extorsión terrorista. Porque si efectivamente ese problema desaparece, no se me alcanza por qué no va a poder plantearse sobre la mesa la redefinición constitucional de España, con la inclusión en la agenda del problema del soberanismo (un galicismo importado del debate quebequés) incluido.

En todo caso, parece un jalón innegable en el hipotético desarrollo de la política vasca, frente al marco en que hasta ahora venía desarrollándose. En ello, convergen sin duda las estrategias de los partidos nacionalistas democráticos con otros movimientos de órbita nacionalista para auspiciar, recuperando en parte postulados del inensayado “Plan Ardanza” (1997), una “reintegración” del lla-

mado “mundo de ETA/HB” (aglutinado ahora bajo las siglas EH, cambio que es a su vez consecuencia de un complejo entramado de episodios políticos, sociales y judiciales) y una “oportunidad” para su incorporación a la vida institucional democrática.

Sin duda, este “compromiso”, nunca sin embargo asumido y expresado, resulta crucial para el favorecimiento de toda opción estratégica por una paz duradera. Complementariamente, la declaración por ETA de una tregua indefinida, al tiempo que esta organización explica su vinculación al aprovechamiento de las “expectativas” abiertas para “avanzar en el pleno desarrollo de la construcción nacional de Euskalherria”, implica, cuando menos, un cese de la violencia asesina (aun cuando persista la de “baja intensidad”, fascismo cotidiano en la forma de *kale borroka*), y la consiguiente desaparición de la principal y más inmediata barrera para la colaboración política entre los llamados “nacionalismo democrático” y “nacionalismo radical”.

Por su parte, el segundo frente es igualmente relevante porque todo esto tiene lugar en un momento claro de redefinición constitucional de Europa, de incardinación en su seno de los diferentes niveles de poder territorial de acuerdo con nuevas variables de identificación colectiva (espacios de integración jurídica, lengua y cultura...), así como de redefinición (correlativa e inevitable) de las categorías constitucionales clásicas: poder constituyente, forma y material constitucional... ¿O no está sucediendo todo esto ya en Europa?

Ahora, ¿dónde situar entonces estas reivindicadas “relecturas” constitucionales o, abiertamente, sus reformas? ¿Qué debate real y qué debates virtuales confluyen en el cuestionamiento del modelo, y cuáles son realmente las opciones políticas y técnicas disponibles?

15. Para atender correctamente estos interrogantes procede reparar en el dato, en sí mismo llamativo, de que estas iniciativas, que se pretenden lanzadas hacia el futuro, aparezcan cimentadas en una prolongada cadena de esfuerzos nacionalistas por recuperar para el instrumental político, ideológico y argumentativo, aunque en ocasiones esto se haga por puertas traseras, “relecturas” de todo un rosario de conceptos viejos, que han quedado trasnochados por el decurso de la propia realidad.

Los textos definitivos de las Declaraciones de Barcelona, Gasteiz y Santiago no los reciben expresamente, pero los documentos previos de trabajo, comenta-

dos en aquellos días en los medios de comunicación, sí recuperan algunas de estas banderas argumentativas con las que los nacionalismos porfían, dialécticamente al menos, con la solución adoptada en la Constitución de 1978 para tratar el problema de la integración territorial de España en una combinatoria de unidad y diversidad¹⁵, autogobierno territorial, igualdad esencial entre españoles y solidaridad entre Comunidades Autónomas.

Este es el caso de las nociones de “soberanía compartida” o “cosoberanía” –supuestamente contendiente con una imaginariamente intocada “soberanía” de España que no es otra que la popular, la que reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado (art.1.2 CE)–. Este es también el caso de la fórmula de la definición territorial del Estado –Estado autonómico fundado en una “Constitución territorial del Estado” (P. Cruz Villalón) de la que serían parte la propia Constitución y los 17 EE AA, “normas paraconstitucionales” (F. Rubio) que no son desde luego meras “Cartas otorgadas” como rezan algunos de los documentos de trabajo de los nacionalistas–; fórmula a la que además se contrapondría la pretensión de una incierta “confederación de Estados”. Y este es el caso desde luego del recurrente *ritornello* del “derecho de autodeterminación de los pueblos”.

Vayamos entonces por partes.

i) De entrada, un tanto obsoleta parece toda confrontación sustancialista en torno a un viejo concepto de la teoría del Estado que hace tiempo que ha dejado de tener un significado unívoco: el de la soberanía (en vivo contraste con la idea de “soberanía compartida”). O con la noción *iusinternacional* de la autodeterminación. O con el recurso a la técnica de la confederación. O, ya en el paroxismo, la recuperación del mito del “pacto con la Corona”.

Sin duda, el examen de estos conceptos –y su utilización en este marco, tan políticamente condicionado– requiere cierta dosis de tiempo y de rigor, seguramente superior a aquélla de la que aquí disponemos.

Como es sabido, la idea de la soberanía se encuentra en los orígenes de la teoría del Estado contemporáneo. Ciertamente, desde entonces no ha hecho sino

15. Este es el enfoque que inspira las distintas aportaciones contenidas, por ejemplo, en la literatura disponible acerca de esta problemática, en el volumen colectivo *Unidad y diversidad de las CC AA*, Institut d’Estudis Autònomic, Barcelona, 1995, con colaboraciones de M. Herrero de Miñón, F. Tomás y Valiente, E. Aja, E. Argullol y F. De Carreras, entre otros.

evolucionar de acuerdo con las coordenadas y fines a los que sirve. A partir de Jean Bodin y de Hobbes –que argumentaron, con muy buenas razones y causas para apostar (con éxito, en la Historia) en favor del absolutismo estatal, fuere éste monárquico o fuere republicano, frente a amenazas planteadas desde los estamentos contendientes con el Rey o con el Estado–, entenderemos bajo este concepto de “soberanía” el poder originario, ilimitado e indisponible para adoptar decisiones.

A partir de ahí, resulta obvio que sólo en la pura abstracción puede llegar a hablarse de una situación teórica de plena soberanía. Una situación teórica cuya inutilidad en la práctica de los Estados contemporáneos desaconseja su uso a ningún otro efecto que el de una contienda geoestratégica en el marco de las relaciones internacionales: la única acepción pacífica de esta ideación hoy multívoca reside en su invocación para postular la igualdad, integridad territorial e independencia en el marco de las relaciones interestatales.

Por el mismo motivo, parece inútil, además de equívoco, introducir en un debate, ya de por sí falseado, conceptos en apariencia conexos o complementarios como el de “cosoberanía” o “soberanía compartida”: en el actual escenario de juridificación progresiva de las relaciones interestatales y de estructuración del poder político en diferentes escalones de poder territorial en el interior de un buen número de Estados complejos desde el punto de vista lingüístico, cultural, étnico o geofísico, al tiempo que de integración en órdenes jurídicos supranacionales, puede afirmarse que la mayoría de los Estados, si no todos, son ya, en cierto sentido, “cosoberanos” o sujetos a “soberanías compartidas”.

Formalizar estos hallazgos semánticos a través de dificultosísimas reformas constitucionales puede contribuir a espolear nuevos problemas sin resolver ninguno.

ii) En cuanto a la autodeterminación, me he entretenido ya en ocasiones anteriores en comentar la inoportunidad y el desacierto de introducir este término –una construcción del más contemporáneo Derecho internacional público– en el debate interno de los Estados democráticos¹⁶.

En efecto, a pesar de que ya después de la I Guerra Mundial comenzó a utilizarse este término en relación con territorios bajo mandato colonial, la

16. Remito aquí a mi trabajo “Nacionalismo, autodeterminación y hechos diferenciales”, en *Cuadernos de Alzate*, n. 19, Ed. Fund Sistema, 1999.

autodeterminación cobra impulso sólo tras la II Guerra Mundial y la apertura del ciclo de la descolonización y el desmoronamiento de los antiguos repartos coloniales por las grandes potencias del siglo XIX. Su recepción formal, como principio constitutivo del nuevo orden internacional entonces inaugurado, se producirá con la Carta constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, y con la Resolución adoptada por su Asamblea General conocida como Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), firmada en París el 10 de diciembre de 1948.

Con posterioridad, una miríada de textos alumbrados en el seno de esta Organización –Resoluciones 1415 y 2625 de su Asamblea General, junto con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, de Nueva York (19 de diciembre de 1966)– recuperaron su importancia en la legitimación democrática del proceso de descolonización. Pero ese es su contexto y su límite: auspiciar el acceso a la condición estatal de aquellos pueblos hasta entonces sometidos a una regla de sujeción a un Derecho extranjero, desde una potencia colonial que les negaba la más elemental participación política en la definición del propio destino colectivo.

De modo que, aun cuando estos textos hayan sido incorporados en ocasiones al sistema de Derecho interno –como es el caso de España, que ha incorporado la DUDH y el Pacto del 66 por vía del art.10.2 CE–, no puede en rigor afirmarse que esto comprometa a España a auspiciar en el orden interno la “autodeterminación de sus pueblos”, precisamente porque esa misma Constitución, democráticamente legitimada, se funda sobre el reconocimiento de un titular indiviso de la soberanía: el pueblo español (art. 1.2 CE), a todos y cada uno de sus miembros individuales –ciudadanos libres e iguales en derecho– se les garantiza el derecho de participación política sin trabas ni discriminaciones.

Ningún futuro puede predicarse, por tanto, de una alegación de este principio en el marco de Estados democráticos cuya desintegración o desagregación no puede venir protegida por el Derecho internacional público, y en los que la “autodeterminación” se ejerce continuamente en un proceso democrático con todas las garantías para la libre expresión, agregación y participación política a favor de una pluralidad de opciones. Ninguna regla de Derecho internacional –uno de cuyos fines es la estabilidad del orden internacional y el respeto a las fronteras e integridades territoriales de los Estados reconocidos– ampara, pues, la voluntad de tensionar la unidad constitucional o la continuidad de Estados democráticos en los que las libertades de expresión y de

asociación política y los derechos de participación estén plenamente asegurados sin discriminación.

Por su parte, la incorporación meramente formal del derecho de autodeterminación en el marco jurídico del constitucionalismo soviético (desde la primera Carta, de 1918, a la Constitución de la URSS de 1977) no altera un ápice la validez de este aserto: pocas dudas pueden haber del carácter virtual de este reconocimiento en el federalismo soviético, carente por lo general de garantías efectivas para la realización de los principios y del reparto de poderes que sus textos proclamaban.

Por lo demás, no debe ignorarse que la autodeterminación no es en rigor un derecho, sino una pretensión política. En efecto, es sabido que, en Derecho, no puede hablarse de derechos subjetivos –sean de titularidad individual o colectiva– sin un régimen jurídico de reconocimiento, aseguración de ejercicio y garantías frente a eventuales violaciones. La alegada vindicación de una “autodeterminación” a la que supuestamente tendrían “derecho” ciertos colectivos nunca del todo definidos, prescinde de toda consideración de estas cuestiones jurídicas sin las cuales el “derecho” no ha sido nunca sino la expresión desnuda de la voluntad del más fuerte: –¿Quién es, ante todo, el “pueblo vasco”: los actuales vecinos administrativos de Euskadi, o éstos más los navarros o más los vasco-franceses de los territorios irredentos del llamado “Euskadi norte”, o sólo los que manifiesten su favorable disposición a contribuir a la llamada “construcción nacional de Euskalherria”, con exclusión por tanto de vascos no nacionalistas, “menos vascos” que los otros?–. ¿Y cómo se articularía el ejercicio del “derecho”? ¿Con qué preparativos, condiciones y garantías? ¿Cuántas veces? ¿Pacificaría su ejercicio, fuera cual fuera el resultado, la vindicación nacional que lo trajo a colación?¹⁷.

Llegados a este punto, parece del todo recomendable atender aquí al *case-study* que presta la peripecia del soberanismo quebequés en la federación canadiense¹⁸. Atiéndase muy especialmente a la, en varios sentidos ejemplar y sumamente instructiva, jurisprudencia sentada sobre las limitaciones del principio de

17. Sobre la problemática jurídica de la autodeterminación de los pueblos y la pulsión nacionalista, puede acudirse, por todos, a J. Rupérez: *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, Madrid, 1995; S. Ruiz Rodríguez: *La teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos*, CEPC, Madrid, 1999.

18. A este respecto, puede verse una síntesis en J. F. López Aguilar: “Quebec & ROC: actualización del debate federal canadiense”, *Autonomías*, n. 23, 1998, pp. 221 ss; A. Saiz Arnáiz: *Estado federal y estatuto particular. La posición constitucional de la provincia de Quebec en la federación canadiense*, IVAP/ M. Pons, Madrid, 1997.

autodeterminación en un marco democrático constitucionalizado a través de un pacto federativo como es el canadiense, dictada por el Tribunal Supremo federal de Canadá (TSC) el 20 de agosto de 1998 con ocasión del Reference case: *Re Secession*.

En esa importante ocasión, el TSC se enfrentaba a un caso de jurisdicción consultiva, una competencia típica de jurisdicción constitucional, convocado para ello por el Gobierno federal. El problema jurídico planteado por la latente amenaza de un tercer referéndum sobre la cuestión de la soberanía quebequesa ya había sido abordado con ocasión del llamado *Bertrand case* (*Guy Bertrand vs Quebec*, 1995), pero nunca antes frontalmente se había encarado el TSC con las tres muy directas interpelaciones en que consistió la consulta del caso que nos ocupa: **a)** ¿Es la autodeterminación un derecho contemplado en el ordenamiento federal canadiense?; **b)** ¿Puede entenderse amparada por la recepción canadiense del Derecho internacional en la materia?; **c)** ¿Y en caso de contradicción, cuál regla debe prevalecer?

Haremos abstracción aquí de cualesquiera consideraciones formales, procesales y hasta de las diferencias de encuadre de la cuestión de la distinta validez y alcance de un referendun consultivo en los casos canadiense y español, para centrarnos en las lecciones desprendidas de la construcción jurisprudencial del TSC en este caso. La respuesta a las dos primeras interrogaciones va a ser no; huelga por tanto abordar la tercera. Pero lo importante, más que el fallo, es el razonamiento.

El TSC va a confirmar que un pacto federativo es una urdimbre de compromisos recíprocos, lealtades y expectativas. Ninguna unilateral disposición de la voluntad puede oponerse aquí, inmatizadamente, a la red multilateral que todo contrato federal entraña. No cabe pues, en Derecho constitucional federal, una “secesión unilateral” impuesta al todo a partir de una declaración unilateral de independencia (UDI) desde una de las partes de ese todo, incluso si su legitimación reside en un referéndum. Ahora bien, una Constitución democrática se funda en una serie de principios –no en uno sólo–: decisión por mayoría con respeto de las minorías, imperio de la ley y del Derecho, libertad y revocabilidad de todas las decisiones.

Quiere decirse con ello que una “clara mayoría” en un referéndum quebequés sobre la soberanía de la provincia francófona de Canadá encierra, en teoría democrática, una orientación suficiente para desprender un mandato de negociación democrática a todas las partes implicadas; no solamente pues Quebec,

sino las restantes provincias, la federación en suma. Una eventual secesión de Quebec afecta a todas las partes del todo hasta ese momento, de modo que su sujeción a la regla del Derecho democrático exige una apertura dinámica de procedimientos y garantías, sobre cuya conducción el TSC no puede pronunciarse: es una cuestión política y política ha de permanecer su dilucidación en la práctica, del mismo modo en que política es la determinación de cuándo una mayoría es suficientemente “clara”.

Tampoco la pertenencia de Canadá a un orden internacional legitimaría por sí solo el alegato de la autodeterminación por ningún “pueblo quebequés” opuesto al “pueblo canadiense” o del “resto de Canadá” (ROC). Quebec no es en modo alguno un pueblo oprimido o sujeto a una regla exterior carente de legitimación interna: los ciudadanos quebequeses se expresan, actúan y participan políticamente con plenitud de derechos respecto a los demás canadienses, disfrutando, además, de los sustantivos niveles de autogobierno y decisión propios de todo subsistema en una Unión Federal: amplias competencias legislativas, ejecutivas y hasta jurisdiccionales en ámbitos que se corresponden con su identidad lingüística, cultural, religiosa, política, jurídica e institucional. Ninguna autodeterminación puede pues privilegiar al ciudadano o al pueblo –el colectivo– quebequés por encima o más allá de las que le correspondan a cualesquiera otros sujetos en la federación.

En conclusión, un cambio del *status quo* es democráticamente pensable y, desde luego, legítimo. Sólo que debe adquirir carta de naturaleza en el Derecho democrático merced a los procedimientos y vías compatibles con la democracia misma y con la naturaleza federal de su ordenamiento constitucional: no unilateralmente ni recurriendo a la “fuerza normativa de lo fáctico”, principio de efectividad de las “situaciones de hecho” que, en Derecho internacional, no puede aspirar a validar *ex post facto* una ilegalidad o antijuridicidad perpetrada a ese propósito¹⁹.

Como vemos, las enseñanzas comparadas no son despreciables. La insistencia en la rigurosa legitimación democrática de cualquier hipotética reestructuración desde dentro de un pacto federativo, el énfasis puesto en la sujeción a Derecho de todos los pasos negociales tendentes a redefinir el marco de relacio-

19. Sobre este interesante episodio constitucional canadiense, remito aquí a mi comentario a la sentencia *Re Secession del TS canadiense*: “Reflexiones a propósito de la reciente sentencia del TS de Canadá acerca de la secesión de la provincia de Quebec”, en *Repertorio Aranzadi del TC*, n 16, diciembre 1998, pp 27 ss.

nes y los vínculos jurídicos –derechos y obligaciones– resultantes de esa redefinición, nos hablan de la importancia del respeto a lo pactado y a las expectativas legítimas de todos los actores en un ordenamiento complejo. Tal es el caso de Canadá y tal es el caso de España.

Pero nos habla también, no hay que ignorarlo, de la importancia de hacer del Derecho democrático, de sus garantías y sus procedimientos, el único instrumento válido, el único camino aceptable para recorrer la distancia entre el antes y el después, el ahora y el mañana, la unión o la separación, la autonomías o la “soberanía” en cualesquiera variantes con que se quiera imaginar la cota del propio autogobierno.

Porque, hasta que los hechos no demuestren lo contrario, esa continúa siendo una diferencia capital entre los casos canadiense y español de soberanismo centrífugo.

Allí, ninguna violencia ni fascismo cotidiano o de baja intensidad han interferido en muchos años disfuncionalmente el debate; aquí, ninguna garantía puede razonablemente inferirse, a partir de las evidencias dictadas por la realidad (especialmente en el País Vasco), de que un procedimiento democrático, rigurosa y exclusivamente atendido a los principios de respeto a las decisiones libres de una mayoría respetuosa de las opiniones de las minorías, pacificase el apetito de una ambición nacionalista... sin disparar otros problemas de mucho peor perfil y más difícil solución como ha sucedido en otros casos –y no remotos, sino europeos– de desbocamiento confrontacional de varias, y diferentes, “identidades nacionales” dentro de un mismo suelo.

iii) Por su parte, el rescate de la fórmula de la confederación no deja tampoco de suscitar espesas perplejidades.

La confederación, como es sabido, es una forma de Derecho internacional público, una modalidad de cooperación interestatal, a través de un órgano conjunto, basada en la regla de la unanimidad y sólo respecto de aquellos actos y ámbitos de decisión previamente pactados en la Carta confederacional. De ahí que, normalmente, no pueda hablarse de la existencia de un nuevo Estado, sino de una confederación de Estados que retienen, por lo tanto, su soberanía intocada. La Carta confederacional no es tampoco, en rigor, una Constitución, sino una cualificada variante de tratado internacional. Además, la confederación no establece relaciones directas con los ciudadanos de los Estados miembros, sino que se realiza a través de éstos y de sus aparatos administrativos.

De modo que una primera diferencia a destacar respecto a la situación española consiste en que, en todo arreglo confederacional, el punto de arranque lo presta una pluralidad de Estados soberanos, no un Estado previo, máxime si previamente estructurado conforme a un patrón marcadamente federal –“federalismo con hechos diferenciales”, lo ha llamado E. Aja–, como es el caso del Estado de las Autonomías en España. De hecho, la operación desde el punto de vista histórico suele describirse al contrario: de la confederación (*staatenbund*) se transita, por buenas y sabias razones, hacia la Unión federal o al Estado federal (*Bundestaat*).

Por lo demás, más allá de diatribas puramente doctrinales, no resulta nada pacífico encontrar en el mundo contemporáneo una sola confederación: la todavía llamada Confederación Helvética (así formalizada en 1848) es, desde su Constitución de 1874, un Estado federal. Por su parte, la Confederación de Estados Independientes derivada de la implosión de la antigua Unión Soviética en 1991, parece una más bien virtual plataforma de aseguramiento colectivo del viejo arsenal nuclear.

Llamativamente, sólo quizá la Unión Europea, en tránsito hacia una nueva forma constitucional emergente genuina y carente de ensayo, pudiera considerarse una modalidad actual de confederación de Estados con claros indicios –muy resistidos desde diversos frentes, como siempre sucede en estos casos– de incipiente federativa.

En efecto, su capacidad para producir importantes decisiones (también de índole normativa) por mayorías cualificadas, así como su amplio acervo de Derecho propio, impuesto uniformemente con primacía y efecto directo, incorpora a todas luces un rasgo protofederal, alimentado además por el carácter de destinatarios directos del ordenamiento jurídico de que en la UE disfrutaban los ciudadanos. Aun así, no pudiendo afirmarse que la “Constitución europea” –metáfora de extendido uso en la jurisprudencia del TJE y en la doctrina– se proyecte por encima de las Constituciones de los Estados miembros, no resulta apropiado calificar de “federal” el orden supranacional de la Comunidad.

En todo caso, sí puede decirse que la confederación, como sucede con el principio de autodeterminación, no es en rigor una categoría operativa en Derecho constitucional. Su emplazamiento en el marco del Derecho internacional público nos da cuenta de la necesidad de contar previamente con el reconocimiento de una pluralidad de Estados, sujetos de Derecho internacional, en disposición de negociar y convenir un *covenant* confederativo para el ejercicio en común de

determinados extremos de “cosoberanía”. Resulta difícil imaginar la receptividad de estos dispositivos en la situación española, por más que estiremos el chicle de nuestra imaginación al servicio de objetivos de ingeniería política –“construcciones nacionales” no impuestas por ninguna “naturaleza de las cosas”– o de ingeniería constitucional (abriendo un proceso de revisión de alcance de nuestra Constitución de 1978, con todas las dificultades que encierra el procedimiento agravado del art.168 CE).

iv) Para concluir, el “Pacto con la Corona” trae al debate una curiosa locución rescatada de las sombras de nuestro Derecho histórico.

Cierto que este tipo de locuciones continúan dando juego en otros lares y pagos –es el caso, manifiestamente, de las virtualidades jurídicas de la Corona como persona de Derecho en el ordenamiento constitucional del Reino Unido–, pero, una vez más, no parece que los voluntariosos o voluntaristas esfuerzos de algunos teóricos por validar entre nosotros las imágenes del imperio austrohúngaro, la doble corona de San Esteban o la unión personal ensayada en la historia puedan resultar de provecho en una situación que, entre otras cosas, se caracteriza por haber consagrado en una Constitución escrita, normativa, vinculante y jurisdiccionalmente garantizada –lo que no es el caso de la Constitución británica, como tampoco lo fue del viejo imperio austrohúngaro– la razón democrática como única y excluyente fuente de legitimación de origen y de ejercicio de todos los órganos del Estado... y de los poderes de éstos, sean simbólicos o no.

Y simbólicas son, huelga recordarlo ahora, y metarrepresentativas, las funciones que nuestra Constitución de 1978 ha residenciado en el Rey (arts. 56, 62 y 63 CE), actos debidos requeridos de la contrafirma o refrendo del titular de aquel órgano políticamente responsable que, por lo mismo, asume el deber de responder frente a la irresponsabilidad del titular regio de la Corona. No deja de resultar pirueta o paradoja el que los nacionalismos, autoenclaustrados siempre en su propio psicodrama frente a frente con la historia, apuesten por recuperar alguna dimensión funcional para con el órgano constitucional Corona capaz de trascender este encuadre simbólico y reductivo. Que es, desde la razón democrática, el único que se halla en disposición de neutralizar cualquier potencial deslegitimación de esa fórmula de definición de la jefatura del Estado constitucional contemporáneo.

16. Lo cierto, en definitiva, es que estas líneas discursivas sólo resultan comprensibles a la luz de su intención política, su vis reformadora de los arreglos y equilibrios constitucionalizados –lo que, repetimos resulta por supuesto legíti-

mo– y de su entrecruzamiento con los persistentes problemas de financiación del Estado de las Autonomías.

Todo ello nos invita a una reflexión profunda sobre la teoría del Estado, y en particular de los Estados compuestos, así como sobre el fenómeno de la integración jurídica supranacional, en estas postrimerías del siglo XX y alborar del XXI²⁰.

17. La más recomendable (–si no, en rigor, la única–) vía de tratamiento de los problemas descritos, en pos de una solución que sea digna de confianza, puede provenir honestamente de una reforma constitucional prospectiva... y tristemente inviable.

Reformar la Constitución, con toda sus incertidumbres y dificultades técnicas y políticas, es innegablemente el reto que aquí subyace.

Lo primero, por supuesto, aprovechar para eliminar todo lo que de inconfe-sadamente transitorio hay en el Título VIII de la CE (que es, a poco que se lo examine, una verdadera enormidad).

Readecuar el marco normativo al itinerario ya cubierto y a las nuevas necesidades planteadas en el camino. Reformar el Senado como cauce de participación de las partes en el todo; abrir la UE a las CC AA, retocar quizá la posición de las corporaciones locales y su autonomía local; reordenar los equilibrios económico-financieros del sistema (abrir la corresponsabilidad de las CC AA)... son los desafíos a “atacar” de esa nueva llamada a la mesa constituyente (metáfora esta, por cierto, nada inoportuna a la luz de lo mucho que se blasona de cuánto de la Constitución se coció, hace más de 20 años, en opíparas y largas cenas en restaurantes de Madrid y otros cenáculos).

La “magia” debe consistir pura y sencillamente en desnudar a la CE no sólo de Derecho transitorio sino también, más importante, de todo lo que sea constitucionalismo de las partes y no constitucionalismo del todo. Esa es nuestra diferencia, y no el *quantum* de descentralización, con la Constitución de los EE.UU de 1787 o con la *GrundGesetz* de Bonn de 1949.

20. En torno a esta categoría jurídica, propendente a la “construcción constitucional de Europa”, puede acudir a P. Pérez Tremps: *Constitución Española y Comunidad Europea*, Civitas, Madrid 1994; A. López Castillo: *Constitución e integración*, CEC, Madrid, 1997.

Dicho sea con claridad: no hay ninguna otra Constitución en el entorno habitual de la comparación en la que sean registrables niveles de presión análogos, de manera sostenida, sobre la Constitución del todo como presupuesto jurídico y garantía de su unidad; precisamente porque lo que aquí está en discusión no es el poder del todo (por lo demás, siempre expansivo, tal y como evidencia el federalismo comparado)... sino el poder de las partes en conflicto, en pugna competitiva o en detrimento del todo, que es lo que ha caracterizado –y repetimos, ello es dato de la realidad objetiva, no derivación subjetiva o actitudinal– la dimensión abierta de nuestro proceso autonómico fundado en el principio dispositivo.

Esta red de elementos interrelacionados explica en buena medida que se haya desdibujado entre nosotros la elemental dimensión de la Constitución no sólo y exclusivamente como norma suprema, fundamental y superior de nuestro ordenamiento –idea que, por rompedora con nuestras precedencias, necesitaba ciertamente ser subrayada con énfasis– sino como resultante de un gran pacto político (*covenant, arrangement, deal, compromise...*) para la integración de una comunidad política históricamente formada desde el pluralismo político y la diversidad territorial.

Es ahí donde, quizá, se halla la diferencia crucial de nuestro proceso con respecto a otras experiencias de distribución territorial del poder; la clave de nuestros activos y pasivos, nuestra gloria y miseria. Eso es lo que, a la luz de 20 años transcurridos y tantas metas alcanzadas, conviene acometer ahora²¹.

18. Sustituir, en suma, los mimbres de una situación de emulación competitiva, nacionalismos desagregadores o centrífugos –y, a veces, cómo no, una y otra mezcladas con oportunismo político– por los de un Constitucionalismo integrador para un Estado compuesto, plural, plurinacional, plurilingüístico y pluricultural. Compatible e integrador de diferencialidades y bilatellarismos completivos, si no correctivo o moduladores, de la unidad esencial y del multilateralismo participativo que deben caracterizar, en su original diseño, a nuestro Estado autonómico²².

21. Desde esta perspectiva, resultan esclarecedoras las propuestas formuladas por F. Balaguer en “La constitucionalización del Estado autonómico”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n. 9, Univ. de Murcia/Asamblea Regional, 1998.

22. Para una teorización sobre esta función integradora de la Constitución, desde la particular óptica de la estructura territorial, acúdase, por todos, a E. Alberti Rovira: “Estado autonómico e integración política”, en *DA*, n. 232-233, *cit. supra*.

Y todo ello consignado, protegido y garantizado por una Constitución funcionalmente federal, la Constitución del todo, de la unidad esencial del Ordenamiento/sistema y la igualdad entre españoles.

Un salto en definitiva hacia un sistema federal menos inconfeso y disfuncional, más maduro y responsable, más solidario y, al tiempo, más diferencialista, más asimétrico y en esa misma medida más respetuoso con la necesidad igualitaria de tratar desigualmente a los desiguales e igualmente a los iguales²³.

La síntesis, como se ha apuntado en la doctrina, es Estado federal y hechos diferenciales solidarios, no competitivos ni desagregadores ni centrífugos. No “deconstrucción de España”. Siquiera sea porque España sigue siendo necesaria para garantizar la redistribución de riqueza y renta interpersonal e interterritorial.

Porque, después de todo, ¿qué otra cosa, si no, es un Estado a estas alturas?

Pero, como decía, no parece que esos cambios sean nuestra tarea de mañana por la mañana... ni la de pasado mañana.

23. De entre las aportaciones que, más recientemente, sintetizan el debate en torno a estos vectores de integración y unidad en la diversidad, puede acudir al volumen colectivo editado por el MAP *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, INAP, Madrid, 1997 (con colaboraciones de G. Trujillo, L. López Guerra, J. García Roca, E. Álvarez Conde, F. De Carreras Serra y T. Freixes Sanjuan); asimismo, puede verse el n. 47 (II), 1997, de la *RVAP*, monográfico sobre “Simetría y Asimetría en el Estado de las Autonomías”, con trabajos de J. García Roca, R. Jiménez Asensio, L. López Guerra, P. Lucas Murillo, J. M Castells y A. Sáiz Arnáiz.