

EL ESTADO AUTONÓMICO, 25 AÑOS DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN*

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA DE LA BASE SOCIAL DE UNA ENTIDAD POLÍTICA**
 - 1. La construcción democrática del pueblo y de la nación españoles en la Constitución**
 - 2. El principio dispositivo y la creación de los pueblos de España, de las nacionalidades y de las regiones**
 - 3. El marco constitucional para la creación de los pueblos, nacionalidades y regiones**
 - 4. Los pueblos de España en la Constitución y su creación**
 - 5. El concepto apriorístico o antidemocrático de pueblo: la inclusión de pueblos en contra de su voluntad**
- III. ALGUNOS PROBLEMAS SERIOS EN EL ESTADO AUTONÓMICO Y ALGUNAS RESPUESTAS A LA SITUACION PLANTEADA**
 - 1. Una experiencia consolidada pero también conflictiva**
 - 2. Una respuesta extemporánea: la secesión**
 - A. España es un Estado democrático y autonómico**
 - B. España es un Estado comunitario**
 - 3. Una respuesta artificiosa: la alternativa “federal”**
 - 4. Una respuesta verosímil: el perfeccionamiento del Estado autonómico**
 - A. Objetivos y condiciones del perfeccionamiento**
 - B. El objeto perfeccionable**
 - a) El valor del Estado como instrumento de solidaridad**
 - b) El valor del Estado como instrumento de paz interna**
 - c) El valor del Estado como instrumento de pertenencia a la Unión Europea**
 - d) Objetivos y condiciones del perfeccionamiento**
- IV. CONCLUSIÓN**

* Conferencia pronunciada en la Jornada de Estudio: XXV Aniversario de la Constitución Española. Organizada por el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, la Dirección General de Presidencia y el Instituto Navarro de Administración Pública, el 12 de diciembre de 2003.

I. INTRODUCCIÓN

La constitución española de 1978 coloca la previsión del Estado autonómico en un lugar privilegiado de la misma, en el art. 2 del Título preliminar:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”

Ello significa, sobre todo, que estamos ante uno de los mandatos más urgentes del poder constituyente a los futuros poderes constituidos. Pero no es el único mandato urgentísimo que el constituyente establece. No tenemos que ir muy lejos para encontrar otros mandatos que quizá deban considerarse previos al del Estado autonómico. Son todas las afirmaciones del art. 1. Entre ellas están:

“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”

y

“La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”

Son los valores del Estado de Derecho, de la democracia y del Estado social. Además yo citaré el art. 10.1, premisa previa al carácter democrático del Estado:

“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y al derecho de los demás son fundamento del orden político y la paz social”.

No sería bueno tener que valorar un día una posible contradicción entre el abuso de la autonomía por parte de una nacionalidad o región y uno de los valores fundamentales que destaca la Constitución y a los que acabo de referirme. Aunque quiero recordar que el 20 de agosto de 1998 el Tribunal Supremo de Canadá, sobre la base del principio democrático, entre otras consideraciones, negó a los nacionalistas de Québec la posibilidad de separarse unilateralmente de la federación. Es decir, alguien ha resuelto una contradicción parecida hace cinco años, más o menos.

Con esta breve introducción he tratado únicamente de poner en el lugar que le corresponde al importantísimo principio estructural del Estado español, como es su carácter autonómico.

Dicho lo anterior, me gustaría analizar dos de los múltiples aspectos que ofrece el Estado autonómico español hoy, después de 25 años de vida constitucional.

En el primero vamos a ver cómo se ha procedido a la construcción democrática del Estado y del Estado autonómico en particular. También se analizará una amenaza actual a este modo de construcción democrática de una entidad política.

En el segundo trataré de acercarme de modo general a los serios problemas que hoy afronta el Estado y a las diferentes respuestas posibles.

II. LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA DE LA BASE SOCIAL DE UNA ENTIDAD POLÍTICA

1. La construcción democrática del pueblo y de la nación españoles en la Constitución

Creo que se puede afirmar que los españoles constituíamos un pueblo en la época del franquismo, lo que ocurre es que, en tanto que base social de un Estado,

carecíamos de los elementos que adornan a un pueblo democráticamente construido, o sea, de la soberanía para decidir sobre nosotros mismos, sobre nuestra organización política.

La ley para la Reforma Política configuró, sin duda, otro pueblo distinto del anterior, dotado de soberanía, como se decía en la propia Ley y, por tanto con posibilidad de decidir sobre sí mismo.

Posteriormente, cuando el pueblo surgido de la Ley para la Reforma Política ratifica la Constitución, lleva cabo el acto por el que se organiza a sí mismo de una manera precisa y pensando en un horizonte a largo plazo.

El pueblo español que surge de la Constitución es la organización política de todos los ciudadanos españoles. Y la Constitución se convierte en la norma fundamental porque justamente ha sido ratificada por ese pueblo español.

Una muestra clara de todo ello nos la proporciona la propia constitución en su Preámbulo (“el pueblo español ratifica la siguiente Constitución”) y en su art. 1.1: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...”. Y el art. 1.2, donde se dice que la soberanía reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado.

Todo lo que se acaba decir es elemental en un mundo en el que el que predomina el valor cultural de la democracia. Es decir, cuando la soberanía procede del pueblo o, lo que es lo mismo, cuando el pueblo tiene la última palabra sobre su propia organización política e incluso sobre su propia configuración como pueblo. Es decir, en democracia no caben pueblos que no hayan decidido sobre su propia existencia.

El constituyente español construyó también otro ente colectivo que es la Nación española. No es una nación que se pueda definir étnicamente. Es simplemente una creación intelectual, abstracta, a la que se atribuyen unos caracteres concretos. Entre estos valores aparece el de la pluralidad ya que la Nación está integrada, además de por nacionales españoles, por nacionalidades y regiones. Cuando digo que la Nación española es una creación intelectual con ello no quiero decir que las naciones pretendidamente étnicas no sean también una creación intelectual. Lo que ocurre es que mientras que las naciones cívicas nacen sustentadas en la voluntad ciudadana, las pretendidamente étnicas, además de ser imposibles desde el punto de vista democrático, nacen con el estigma de un proceso de construcción apriorístico, en el que no se tiene en cuenta la voluntad de los ciudadanos. De esta manera, el resultado corre el riesgo de ser artificioso de modo que se puede incurrir en la exclusión de algunos de sus lógicos miembros y en la inclusión de otros que no tienen nada que ver en esa aventura. Nacen, por tanto, sin el apoyo democrático de la voluntad de sus miembros pretendidos y de los excluidos.

O sea, en el mundo jurídico, sólo existen los pueblos o las naciones en el sentido democrático de la palabra, cuando se han organizado a sí mismos como tales. Y su creación tiene lugar mediante el acto de la constitución jurídica que es la única técnica que da fe de la existencia de un pueblo. Ese pueblo es soberano y es capaz de proporcionar legitimidad democrática a los representantes del mismo y a sus decisiones.

No estamos hablando, por tanto del pueblo tal como lo puede ver un etnógrafo. Puede resultar una visión apasionante, la del etnógrafo, pero no tiene ninguna eficacia jurídica sobre la organización de las personas concretas. Sólo esas mismas personas concretas disponen de la capacidad de organizarse a sí mismas, insisto, en democracia.

Finalmente, como se ha puesto de relieve, el hecho de que la “soberanía nacional” resida en el pueblo español supone la indivisibilidad de la soberanía, o sea, la imposibilidad de que el poder constituyente pueda ser atribuido a una fracción del pueblo español, de modo que queda por tanto excluida cualquier pretensión de un planteamiento jurídico de la secesión. Es decir, cualquier paso en ese sentido debe partir de la

reforma, entre otros preceptos de la Constitución, del art. 1.1 y 2. Y ello porque el compromiso adquirido por todo el pueblo español, el pacto social llevado a cabo por todos los españoles, no puede ser alterado sino a través de las vías previstas por el conjunto del pueblo en la Constitución misma.

2. El principio dispositivo y la creación de los pueblos de España, de las nacionalidades y de las regiones

Creo que para abordar mejor el presente epígrafe resulta conveniente tratar de responder a la siguiente pregunta metodológica: ¿Preexisten los pueblos de España y las nacionalidades y regiones a la Constitución y a los Estatutos?

En el Preámbulo de la Constitución se habla de los pueblos de España... Y en el art. 2, de las nacionalidades y regiones, como dos de los elementos integrantes de la Nación española.

Tanto la fórmula del Preámbulo (“Proteger a todos los españoles y pueblos de España...”) como la del art. 2 CE (“reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”) parecen dar a entender que tanto los pueblos de España como las nacionalidades y regiones preexisten a la Constitución.

Sin duda, ello puede ser quizá cierto desde un punto de vista político y para un sector concreto de la población que participa de un posible ideal colectivo de pertenecer a una nacionalidad o región. Pero, como sabemos, desde un punto de vista jurídico lo determinante para la existencia de una de estas entidades es su plasmación en el Estatuto de Autonomía. O sea, el Estatuto es el que determina la existencia jurídica de un pueblo de España, de una nacionalidad o región. Y esos posibles ideales de constituir un pueblo han podido hacerse realidades jurídicas sólo cuando la mayoría de la población de un territorio ha decidido con el concurso de las Cortes, mediante el Estatuto, constituirse en pueblo y quizás en nacionalidad o región, al mismo tiempo que se creaba una Comunidad Autónoma.

De hecho, ha habido Estatutos de Autonomía que desde el principio han calificado a su base social como nacionalidad o como región mientras que en otros casos la decisión de calificar a esa base social como nacionalidad sólo se ha incorporado al Estatuto tras la reforma de éste. Es el caso, por ejemplo, de Aragón. Es decir, la calificación de una u otra categoría va unida a la declaración que de la misma se hace en el Estatuto de Autonomía. De modo que, aunque pudieran haber existido nacionalidades y regiones sociológicas con anterioridad a la Constitución, incluso con el apoyo mayoritario de la población que tras el Estatuto iba a ser considerada nacionalidad o región, hemos debido esperar a su configuración como Comunidades Autónomas y a una manifestación expresa en sus propios Estatutos para saber quiénes podían ser calificadas de una u otra manera.

Por tanto, cuando hoy vemos que un Estatuto se refiere a su base social como a una nacionalidad o región, sabemos que actualmente estamos realmente ante una nacionalidad o región y que tal entidad ha nacido con la certeza que da el Derecho, en el momento de aprobar el Estatuto de Autonomía correspondiente.

Tras esta reflexión, cabe incluso pensar que la Constitución, cuando dice en el art. 2 que “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran” no se está refiriendo al pasado sino al tiempo posterior a cuando determinados grupos asentados en un territorio se configuran como nacionalidades o regiones al aprobarse el Estatuto. Es en ese momento, cuando la Nación española comienza a estar integrada por nacionalidades y regiones que antes no existían. Y lo mismo cabría decir en relación con los pueblos de las Comunidades autónomas. Es decir, considerada en un momento anterior a la existencia de las Comunidades Autónomas, se trata de una previsión hacia el futuro, y hoy, aprobados los Estatutos de Auto-

nomía, es también una afirmación referida al presente en la medida en que la previsión se ha hecho realidad.

Esta discusión no es un mero juego académico. Detrás de ella está el significado último del principio dispositivo de nuestra Constitución. Este principio, que constituye una fórmula técnica de construcción del Estado autonómico, es sobre todo, una consecuencia del principio democrático. Sólo cuando la mayoría de una población decide crear directamente o por medio de representantes una Comunidad Autónoma, puede nacer ésta tras la acción del legislador nacional. Y lo mismo se puede decir de la constitución de un pueblo, una nacionalidad o región. Estos no existen jurídicamente hasta que la mayoría de una población decide constituirse en una entidad, nacionalidad o región, que hasta ese momento no era más que una pretensión política de un sector específico más o menos amplio de esa población. Por tanto, sólo cuando esa pretensión ha sido aceptada por la mayoría de esa población, o de sus representantes y por las Cortes, pasa a existir realmente.

De todas formas, no podemos pasar por alto las excepciones que se dan a esta regla. Se trata de pueblos de España que existían con anterioridad a la Constitución. Es el caso de Navarra y de Álava, que conservaban y ejercían su foralidad, lo que implica forzosamente la existencia de dos sujetos políticos que mantienen una relación, la foral.

3. El marco constitucional para la creación de los pueblos, nacionalidades y regiones

Los pueblos de España y las eventuales nacionalidades y regiones son creaciones jurídicas, producto de la voluntad de los ciudadanos democráticamente expresada.

De todas formas, las nacionalidades y regiones, tal como están recogidas en nuestra Constitución, tienen encomendado un papel simbólico. De ahí que haya habido quienes han optado por una calificación o por otra. Incluso, como es el caso de Navarra y de otras Comunidades Autónomas, sus Estatutos no contemplan este tipo de calificación. No han optado por ninguno de los dos calificativos.

En cambio, todos los Estatutos de autonomía contienen el elemento del pueblo. El pueblo, tal como es concebido por todos los estatutos sin excepción constituye el elemento activo y democrático de la comunidad.

Esta construcción jurídica es, hasta cierto punto, paralela a la de la Nación española, concepto en el que predominan los elementos simbólicos, y el pueblo español, que es el que actúa y, además, soberanamente.

Sin embargo, a pesar de estas similitudes en las fórmulas empleadas por la Constitución y los Estatutos, a pesar de estos paralelismos, no cabe, como es obvio, trasladar todo lo que pueda decirse del pueblo español a los pueblos de España.

Mientras que la soberanía reside en el pueblo español es evidente que no sucede lo mismo con los pueblos de España que están en la base de cada Comunidad Autónoma.

A partir de esta afirmación podrían sacarse fácilmente una serie de consecuencias fundamentales. Sólo quiero señalar una de esas consecuencias, evidente, por lo demás. Mientras que el pueblo español, cuando se organiza como tal, actúa como poder constituyente, o sea, *a legibus solutus* o soberanamente, los pueblos de España, en cambio, cuando se organizan a sí mismos y crean las Comunidades Autónomas, lo hacen en el marco definido previamente por el pueblo español en la Constitución.

Así pues, el pueblo español, cuando ratifica la Constitución, establece los cauces y habilitaciones necesarios para que puedan surgir los distintos pueblos de España y, con ellos, las Comunidades Autónomas. Pero no acaba ahí la tarea del pueblo español en relación con las Comunidades Autónomas ya que los Estatutos de Autonomía, en

tanto que leyes orgánicas singulares, deben ser aprobadas por las Cortes que, a su vez, representan al pueblo español.

Es decir, el Estatuto de Autonomía no es obra únicamente del pueblo de la Comunidad autónoma sino que lo es también del pueblo español a través de las Cortes. Y de ahí también, que la Comunidad Autónoma obtenga su legitimidad de la decisión de su propio pueblo, ciertamente, pero también de las dos decisiones del pueblo español, una constituyente y otra de carácter legislativo.

4. Los pueblos de España en la Constitución y su creación

Cuando se acude a los preceptos constitucionales que establecen los procedimientos para el acceso a la autonomía, encontramos los sujetos concretos que pueden poner en marcha estos procedimientos.

De acuerdo con el artículo 143.1 CE, son las provincias dotadas de unas ciertas características las que pueden iniciar el procedimiento. Más en concreto, de acuerdo con el artículo 143.2 CE, la iniciativa del proceso corresponde a las Diputaciones provinciales interesadas u órgano interinsular correspondiente además de las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

Según el artículo 151.1 también son las Diputaciones u órgano interinsular correspondiente, además de un número determinado de municipios, quienes tienen la iniciativa del proceso que deberá ser ratificado por la mayoría del censo electoral de las provincias afectadas. En este caso, una vez aprobado el proyecto de Estatuto por las Cortes, deberá ser sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias afectadas (fue la vía seguida por Andalucía).

Finalmente, las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª CE, encomiendan la iniciativa del proceso autonómico a los órganos colegiados superiores de los regímenes provisionales de autonomía (vía seguida por el País Vasco, Cataluña y Galicia y todas las Comunidades Autónomas que previamente habían constituido regímenes provisionales de autonomía).

Creo que cuando la Constitución se refiere en todos estos preceptos a las provincias, municipios o regímenes provisionales de autonomía, hay que entender que no se alude a meras demarcaciones territoriales sino a colectividades humanas capaces de adoptar decisiones por medio de representantes o por sí mismos directamente. Por eso, a continuación, la Constitución se refiere en concreto a las Diputaciones provinciales, a los órganos superiores de los regímenes provisionales de autonomía, órganos representativos de los ciudadanos, o a éstos directamente, cuando se alude a la población de los municipios, al censo electoral o al cuerpo electoral.

Es decir, de acuerdo con el artículo 2 CE, las nacionalidades y regiones son portadoras del derecho a la autonomía, pero son estos órganos concretos de representación popular o los elementos personales incluidos dentro de los conceptos “población”, “censo electoral de las provincias afectadas” o “cuerpo electoral de las provincias afectadas” (arts. 143 y 151) quienes tienen la iniciativa del proceso que puede desembocar en la constitución de un pueblo de España, de una Comunidad Autónoma y, quizá, de una nacionalidad o región.

Cabe preguntarse ahora qué carácter tienen estos elementos personales como la población de ciertos municipios, o el censo o cuerpo electoral de las provincias afectadas. Creo que la Constitución ha tenido mucho cuidado en no llamar pueblo a ninguno de estos elementos personales. Y ello, porque creo que no estamos ante pueblos en el sentido de los “pueblos de España” a que se refiere el Preámbulo de la Constitución. Estamos más bien ante elementos personales dispersos que pueden llegar a ser un pueblo cuando se constituyan como tal a través de la operación de establecer un Estatuto de Autonomía.

Una vez aprobado el Estatuto de Autonomía, esos elementos personales dispersos constituirán ya el pueblo de la Comunidad autónoma y uno de los “pueblos de España”.

Por eso, dado este mecanismo concreto de formación de una Comunidad Autónoma a partir del principio dispositivo que la Constitución pone en manos de órganos representativos o de elementos personales concretos, es lógico que la Constitución no hable de pueblos de España más allá de su mera enunciación. Esos pueblos han de constituirse tras la emisión expresa de su propia voluntad en ese sentido. La Constitución, con un criterio realmente democrático, no parte de una definición apriorística de la nacionalidad, la región o el pueblo. Serán estos elementos “prepopulares” a que se ha hecho referencia, cada una de las personas concretas en su papel de elector, en definitiva, quien, con el concurso indispensable de las Cortes Generales, decidirá si se constituye esa nacionalidad, esa región y, en última instancia, ese pueblo.

Es ésta la interpretación que ha sido recogida en la práctica estatutaria.

A mi juicio esta construcción democrática de los pueblos de España y, con ellos, de las Comunidades Autónomas ha sido la manera más inteligente de solucionar problemas que desde un hipotético centro de mando hubieran sido muy difíciles de resolver y, al mismo tiempo, el modo más democrático de construir la planta territorial del Estado autonómico o federal español.

Frente a este modelo de construcción democrática de un pueblo, los navarros y todos los españoles, obviamente, tenemos delante otra manera que se puede calificar sin ambages de antidemocrática. Me refiero al modelo nacionalista vasco concretado en la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi; también conocido como “Plan Ibarretxe”.

5. El concepto apriorístico o antidemocrático de pueblo: la inclusión de pueblos en contra de su voluntad

El carácter antidemocrático de algunas expresiones del Preámbulo de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi es tan claro que su lectura produce sonrojo tanto por la gravedad de algunas de sus afirmaciones como por la aparentemente ingenua naturalidad con la que se hacen.

Comienza así: “El pueblo vasco o Euskal Herria es un pueblo con identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa, depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular, que se asienta geográficamente en siete territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico-políticos diferentes ubicados en dos estados”

De la anterior afirmación se ve claramente que, además de los grupos sociales que han decidido constituirse como pueblo vasco al aprobar el actual Estatuto del País Vasco, se incluyen otros que no tienen nada que ver políticamente con ese pueblo vasco: son los ciudadanos de Navarra y del País Vasco francés, como se especifica expresamente en el propio preámbulo.

A partir de esta afirmación inicial, el texto contiene un gran número de manifestaciones en el mismo sentido. Por ejemplo, en varias ocasiones para referirse al pueblo vasco actual, se habla de él como “los ciudadanos y ciudadanas de la actual comunidad Autónoma de Euskadi, como parte integrante del pueblo vasco”. En otras ocasiones, como en el art. 1º del texto se dice: “Como parte integrante del pueblo vasco o Euskal Herria, los territorios vascos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, así como los ciudadanos y ciudadanas que lo integran...”

Por otra parte, debe caerse en la cuenta que, aunque el proyecto parece dirigido sólo a los actuales ciudadanos del País Vasco, la realidad es distinta. Es cierto que la mayoría de los preceptos regulan cuestiones relacionadas con esos ciudadanos. Pero el proyecto contiene también un segundo Estatuto oculto que pretende regular situaciones

de los demás ciudadanos de otros pueblos que el proyecto considera vascos, especialmente el de Navarra.

He aquí algunos ejemplos de lo que acabo de afirmar:

a) El párrafo tercero del Preámbulo dice: “El ejercicio del derecho del pueblo vasco a decidir su propio futuro se materializa desde el respeto al derecho que tienen los ciudadanos y ciudadanas de los diferentes ámbitos jurídico-políticos en los que actualmente se articula a ser consultados para decidir su propio futuro. Esto es, respetando la decisión de los ciudadanos y ciudadanas de la actual Comunidad Autónoma vasca [...] de la Comunidad Foral de Navarra, así como [...] de los territorios vascos de Iparralde (Sur de Francia) –Lapurdi, Behenafarroa y Zuberoa–.”

Lo primero que cabe objetar al texto es que, una vez más, se da por supuesto que los ciudadanos de Navarra y del País Vasco francés forman parte de ese pueblo vasco apriorístico, lo que supone un desprecio a la voluntad de esos ciudadanos, o sea, una declaración antidemocrática. En segundo lugar, se incluye a esos ciudadanos en ese supuesto pueblo vasco en relación con algo tan decisivo como el de decidir su propio futuro, que es, en definitiva, la decisión fundamental que puede adoptar un pueblo sobre sí mismo. En tercer lugar, se reconoce a los ciudadanos de esas pretendidas partes del pueblo vasco el “derecho a ser consultados para decidir su propio futuro”.

Por otra parte, el texto está redactado de tal manera que parece querer sugerir una interpretación benigna del mismo.

Aparentemente se respeta la voluntad de los ciudadanos del País Vasco, de Navarra y del País Vasco francés según la expresión contenida en el mismo: “respetando la decisión de...”. Sin embargo, con independencia del respeto o no a esa decisión, desde el primer momento se ha definido al pueblo vasco sin respetar la decisión de navarros y vascofranceses.

Igualmente, en una interpretación aislada del texto, se podría entender que el derecho a ser consultados que tienen los “vascos” de los diferentes territorios, debería ser interpretado con arreglo al ordenamiento jurídico vigente en cada uno de ellos. Si fuera así, tendríamos que esa consulta sería posible en Francia sólo después de una reforma sustancial de ese ordenamiento. En cuanto al País Vasco, podría hacerse siguiendo los pasos previstos en la Constitución y en el propio Estatuto vasco. Y en cuanto a Navarra, de acuerdo con la Constitución (Disposición Transitoria cuarta, sobre la posibilidad de incorporación de Navarra al País Vasco) y la propia Ley Orgánica de Amejoramiento del Fuero. Aunque esta interpretación benigna fuera posible, ello no impediría que se pudiera tachar de insolente la postura de quienes han redactado la propuesta por entrar en terrenos en que no deben. Pero, además, esta interpretación benigna tampoco es posible ya que en el párrafo segundo del Preámbulo, el anterior al que ahora vemos, declara que corresponde al pueblo vasco el derecho de autodeterminación de los pueblos. De modo que todo el párrafo tercero deja de ser aparentemente benigno y confuso cuando se lee junto con el párrafo anterior del que no es más que una derivación para hacerlo efectivo en cada uno de los territorios que se consideran habitados por “vascos”.

b) El Art. 6, en general, plantea el problema de las relaciones entre Navarra y el País Vasco. Estas son concebidas sin ningún tipo de limitación nacida por su pertenencia tanto de Navarra como del País Vasco al pueblo español. Incluso el texto deja sin aplicación a las relaciones entre Navarra y el País Vasco el art. 145 CE. Y este precepto es el que prohíbe la federación de Comunidades Autónomas y establece unas reglas relativas a convenios entre comunidades.

Entre otras graves irregularidades en las que no entro, aparece clara la ingerencia en los asuntos de Navarra. Incluso, por esta vía puede quedar vacía de contenido la Disposición Transitoria 4ª prevista específicamente para una posible incorporación de

Navarra al País Vasco. La supresión de la prohibición de una federación entre estas Comunidades, prevista en el art. 145.1 CE con carácter general, podría dar lugar a un proceso de integración de Navarra en el País Vasco similar a la que podría obtenerse por la vía de la Disposición Transitoria 4ª pero sin las garantías contenidas en ésta. De nuevo estamos ante una intolerable decisión en relación con la Comunidad Foral.

c) Por otra parte, la práctica del Gobierno nacionalista vasco en relación con Navarra es paradigmática e ilustra que estas declaraciones no se quedan en meras palabras. No voy a entrar aquí en historias como la del escudo de armas de Navarra, los mapas del tiempo en la televisión oficial del País Vasco y otras más porque son de sobra conocidas por los navarros con un mínimo de información.

La Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi está llena de apelaciones a la democracia bien de forma expresa o mediante frases que llevan al principio democrático. Eso significa que sus autores pretenden hacer pasar el texto como legítimo desde el punto de vista democrático. Pero ha bastado con analizar uno de los contenidos materiales de la propuesta (la construcción de un pueblo) para que ese pretendido carácter democrático haya quedado desmontado. El análisis se ha limitado a ese punto y no se ha atendido a aspectos, por ejemplo, de procedimiento, que también hubieran permitido apreciar el carácter antidemocrático de la propuesta.

Estos graves presupuestos de partida del nacionalismo vasco deberían ser desterrados de su ideología y de su práctica política para poder llegar a cualquier tipo de entendimiento con las fuerzas políticas democráticas.

III. ALGUNOS PROBLEMAS SERIOS EN EL ESTADO AUTONÓMICO Y ALGUNAS RESPUESTAS A LA SITUACION PLANTEADA

1. Una experiencia consolidada pero también conflictiva

Creo que, en general, se puede estar de acuerdo en que cuando la Constitución crea el marco para la descentralización del Estado, ante todo, trataba de dar respuesta a las demandas de nacionalistas vascos y catalanes.

Otros objetivos que se esgrimieron en la época y que, sin duda, forman parte de los fines perseguidos fueron la modernización de la planta territorial del Estado por una vía que hoy está bastante generalizada en la Europa comunitaria (República Federal de Alemania, Austria, Italia, Bélgica y, de otro modo, Francia) y el acercamiento del poder a los ciudadanos.

Esta es la única experiencia descentralizadora realizada en España que dura ya un lapso de tiempo suficientemente significativo y que, además, ha alcanzado un grado de descentralización muy importante. Incluso, desde un punto de vista técnico, su funcionamiento puede ser homologable al de otros sistemas compuestos con gran experiencia detrás, como, por ejemplo, el alemán. El sistema puede y debe ser perfeccionado, como veremos posteriormente. Pero ello no es óbice para considerar un éxito desde este punto de vista técnico el Estado autonómico creado: las Comunidades Autónomas, por lo general, desarrollan las funciones que derivan de sus competencias con el grado de eficacia propio de cualquier Administración pública contemporánea, expresan, como nunca se había hecho antes, los intereses de los ciudadanos afectados, adoptan iniciativas para promover el desarrollo de sus respectivos pueblos y territorios, se coordinan con el Estado cuando es preciso y, en definitiva, en los casos en que existe una identidad nacional diferenciada, tienen las garantías jurídicas necesarias y los medios personales y materiales adecuados para que ésta pueda expresarse y cultivarse con total naturalidad y libertad.

Sin embargo, la Constitución, primero, y la paulatina construcción del Estado autonómico, después, se han hecho en medio de una exagerada conflictividad entre Cataluña y País Vasco, de un lado, y el Estado, de otro, fruto, fundamentalmente, de la constante queja de grupos nacionalistas.

Puede decirse que todas las políticas del Estado han sido discutidas ante el Tribunal constitucional por la vía del recurso de inconstitucionalidad o del conflicto de competencia.

En definitiva, se puede observar una asimetría en el funcionamiento del Estado autonómico. Un funcionamiento que puede aceptarse como correcto en relación con 15 Comunidades Autónomas y un funcionamiento insatisfactorio desde cualquier punto de vista en relación con Cataluña y País Vasco.

Tampoco hace falta insistir cómo en los últimos tiempos, meses y semanas, los problemas se han agudizado y hoy es imposible predecir qué nueva propuesta se nos ofrecerá mañana o esta tarde en esta materia.

Ante esta situación hay que intentar ver qué respuestas se ofrecen y pueden ser consideradas.

2. Una respuesta extemporánea: la secesión

Uno de los problemas que se plantean es el de la secesión. Un ejemplo es la Propuesta planteada por el Gobierno vasco que, en tanto que gobierno nacionalista, explícita por fin con mayor claridad esta opción que durante tantos años ha estado soterrada.

En el caso vasco, este componente ideológico tiene su origen en la concepción del fundador del nacionalismo vasco Sabino ARANA en el sentido de que la nación vasca para su supervivencia necesita un Estado propio. Se trata, por tanto, de una batalla existencial, agónica, en la que, según tiende a verlo un nacionalista, está en juego la supervivencia de su cultura, lengua..., la nación, en definitiva.

No obstante, conviene enmarcar esta implícita demanda en dos nuevos parámetros que al menos Sabino ARANA no pudo tener en cuenta en su época y que, en todo caso, deben ser valorados con detenimiento. En primer lugar que España es un Estado democrático y autonómico (a); en segundo, que España es también un Estado miembro de la Unión Europea (b).

A) España es un Estado democrático y autonómico

En estas consideraciones no se podría obviar de ninguna manera el hecho fundamental de que España es hoy un Estado de Derecho, que reconoce y garantiza como cualquier otro país occidental los derechos y libertades de los individuos. Que es también un Estado democrático, que reconoce igualmente el pluralismo político, especialmente el de las distintas nacionalidades y regiones que integran la Nación española, y como consecuencia de ello, es igualmente un Estado que se organiza autonómicamente.

La Nación española, tal como está descrita en la Constitución, no es homogénea, sino plural y heterogénea, ya que alberga en su seno diversas comunidades regionales y nacionales. La Nación española, en definitiva, parte sin duda de elementos culturales unitarios, como la lengua castellana y otros, fruto de una vida en común de más de quinientos años, pero su elemento fundamental está basado en la ciudadanía, definida fundamentalmente por la participación de los ciudadanos españoles en la aprobación mayoritaria de la Constitución o en el asentimiento mayoritario a la misma y por la formación de las Cortes Generales mediante el sufragio, por el disfrute de los derechos y libertades fundamentales y por la sujeción de todos a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Por otra parte, aunque sea una obviedad, parece conveniente señalar que la Nación española no puede definirse más allá de las características que jurídicamente se

le atribuyen y, realmente, las consecuencias que se derivan de esa definición jurídica son las imprescindibles para el mantenimiento del Estado que, por otra parte, es autonómico. Por ello, este Estado español democrático no exige de sus nacionales efusiones sentimentales de “españolidad” como en otras épocas (o como se advierte en tendencias observadas en algunas Comunidades Autónomas) en las que se quería hacer de los españoles con sus culturas, tradiciones, lenguas e instituciones una entidad uniformizada que respondiera a un patrón previamente establecido. El Estado democrático tan sólo exige de todos los ciudadanos españoles y de los poderes públicos la lealtad a las decisiones adoptadas democráticamente.

En definitiva, desde el punto de vista interno, el Estado español actual parte de un concepto de unidad ajeno por completo al que se mantuvo a lo largo del siglo XIX y, especialmente del XX, en la época del régimen franquista. Se trata de un concepto de unidad radicalmente alejado del de uniformidad, como en repetidas ocasiones ha señalado el Tribunal Constitucional. Este nuevo concepto de unidad implica la posibilidad de un Estado que, además de autonómico, lo que ya le aporta un alto grado de flexibilidad al posibilitar políticas distintas en cada territorio autónomo, su configuración asimétrica le otorga todavía más flexibilidad que a las formaciones federales tradicionales al permitir una mayor diferenciación en la formación y estructura de las diversas entidades autónomas. De esta manera, el Estado autonómico reconoce diferencias históricas y culturales como es el caso de la foralidad y de los distintos derechos civiles forales, la tradición catalana de derecho local, un régimen económico y fiscal peculiar de Canarias...

B) España es un Estado comunitario

Además, España ha sufrido también otro cambio fundamental provocado por su ingreso en la actual Unión Europea.

Me interesa resaltar dos aspectos de esta última transformación: la adopción de decisiones mancomunadamente con otros Estados miembros en el seno de las instituciones comunitarias y la permeabilidad del Estado en relación con los demás Estados comunitarios y con la misma Unión Europea.

En cuanto al primer aspecto hay que señalar que en un número importante de materias que afectan de modo fundamental al Estado, éste ha dejado de ser la instancia de decisión suprema que pasa a residir en la Unión Europea donde el Estado ya no decide aisladamente sino de modo mancomunado con los demás Estados miembros.

En segundo término, cuando se habla aquí de la permeabilidad del Estado frente al carácter estanco del Estado precomunitario, me refiero a que el Derecho comunitario se aplica directamente en el seno de los Estados miembros, al desmantelamiento selectivo de las fronteras dentro de la Unión, a la ciudadanía europea, a la moneda única, etc.

Todo lo anterior significa que ya no pueden aplicarse al Estado conceptos clásicos acuñados en el siglo XIX, que es justamente cuando, como reacción a todo ello, surgieron los nacionalismos a que antes se ha hecho referencia.

Queda claro, por tanto, que un Estado en la Europa de hoy tiene poco que ver con un Estado europeo del siglo XIX.

En estas circunstancias, no solamente el Estado español permite la plena salvaguarda y el desarrollo de una nacionalidad singular, tanto en sus aspectos culturales como políticos, sino que, en tanto que miembro de la Unión europea, es hoy tan abierto que la reivindicación por parte de una Comunidad española de la secesión para alcanzar su propio Estado, además de los riesgos que acarrea, parece algo que si pudo tener una lógica determinada a finales del siglo XIX o durante la dictadura franquista, hoy parece una pretensión extemporánea.

3. Una respuesta artificiosa: la alternativa “federal”

Lo que aquí se denomina alternativa “federal” no constituye ni mucho menos un cuerpo de doctrina coherente y completo. Se trata únicamente de propuestas que en algunas ocasiones, determinados partidos políticos o personas relevantes han lanzado prácticamente desde los primeros pasos del Estado autonómico. Estas propuestas suelen reducirse a una mera oferta de convertir a España en un Estado federal sin precisar ni a qué modelo de federalismo se refieren ni qué cambios deberían ser introducidos en nuestro Estado para que éste pudiera denominarse de acuerdo con su propuesta.

Lo que ocurre es que apelar al federalismo sin más precisiones es no decir nada porque todos los países federales tienen estructuras y modos de funcionamiento distintos entre sí. De modo que sería necesario un planteamiento preciso para que estas apelaciones al federalismo se pudieran tomar en serio.

Lo peligroso de todo esto es que, en la medida en que se ofrece el federalismo como alternativa al Estado autonómico concreto que tenemos, éste queda deslegitimado una vez más ante propuestas que realmente están vacías de contenido.

Lo importante, a mi juicio, es la calidad de la autonomía de que gozan las entidades subestatales, se llamen Estados, Cantones, Provincias, Regiones o Comunidades. Esta autonomía es política, es decir, es capaz de innovar el ordenamiento jurídico mediante leyes aprobadas por asambleas elegidas directamente por el pueblo. Y esto es lo que define la naturaleza del Estado con independencia de los nombres que reciba. Lo cual no significa, como ya he señalado antes, que no haya muy diversas maneras de hacerse realidad el principio activo federal. Al contrario, como podemos observar, estos Estados tienen la autonomía política y otras posibles características en común, pero presentan también muchas diferencias entre sí, algunas de ellas inducidas por el modo de formación del propio Estado compuesto, ya sea por agregación o centralización de Estados anteriormente independientes (USA, Suiza, etc...) o por desagregación o descentralización de un Estado centralizado (URSS, la II República española, la actual República federal de Alemania, Italia, Bélgica) y siempre contando con las características históricas nacionales propias.

Los constituyentes españoles eligieron la única vía coherente y realista a partir de un Estado centralizado, la vía descentralizadora inspirada en la experiencia de nuestra II República y en otros modelos, como el de la República Federal de Alemania. Realmente se trata de un proceso acorde con los principios federales en la medida en que mediante él han surgido Comunidades dotadas de autonomía política.

Es cierto que los constituyentes obviaron la palabra federal en nuestra Constitución, aunque puede decirse que el resultado, imposible de prever hace 25 años, constituye un modelo más de proceso federal. Por otra parte, hubiera sido pretencioso hacer que la Constitución hubiera llamado federal a un Estado del que sólo se indicaba la posibilidad de ser descentralizado pero que tal operación se dejaba, en virtud del principio dispositivo, en manos de quienes podían adoptar la iniciativa autonómica. Podía haberle llamado federalizable, pero no federal. Y el nombre, realmente, hubiera sido chocante y pronto hubiera quedado obsoleto con el desarrollo autonómico. Como sabemos, la Constitución obvió todos estos problemas omitiendo la definición del Estado en este punto.

En definitiva, si se limita a un mero nombre, carece de toda base la oferta de una alternativa de carácter federal contrapuesta al Estado autonómico para solucionar problemas específicos de la articulación territorial de España. Sí cabe que tengamos en cuenta todas las experiencias posibles acerca de cómo han solucionado problemas similares en otras partes, para que imbuidos de la idea federal, tratemos de solucionar los nuestros.

4. Una respuesta verosímil: el perfeccionamiento del Estado autonómico.

Habrà que insistir una vez más en los problemas de encaje de los nacionalismos periféricos en el Estado autonómico. Pero este hecho, importante y al que hay que prestar en todo momento la atención debida, no nos debe ocultar la realidad de un Estado autonómico consolidado y que tiene la virtud de vertebrar a España sobre fundamentos más claros y racionales que en el pasado. La descentralización política del Estado ha permitido que las nuevas instituciones surgidas de la misma hayan puesto al descubierto las carencias, intereses y expectativas de cada territorio. A veces, los intereses puestos de relieve son contradictorios unos con otros y en ese caso es necesario compatibilizar ambos a través de la discusión abierta y del acuerdo. Determinadas decisiones pueden ser sin duda más costosas y laboriosas que en un Estado unitario, tal como lo hemos conocido en España, pero es posible que con el desarrollo actual de la democracia no sólo en España sino en Europa en general, las vías puramente jerárquicas de imposición de decisiones, propias del Estado unitario, se hubieran mostrado incapaces y contraproducentes para articular decisiones coherentes en la época actual. Y esto puede trasladarse a la definición misma del interés general y a su desarrollo. Se ha dicho en este sentido que ya no se trata probablemente de hacer prevalecer un interés general ideal, sino de hacer emerger un consenso suficiente alrededor de una visión aceptable del interés general. Y el Estado, al hacerse autonómico, ha tratado de buscar nuevos espacios para la política, las Comunidades Autónomas, por un lado, y el espacio de concurrencia de intereses y voluntades de las propias Comunidades, por otro. El nuevo espacio político de cada Comunidad Autónoma tiene su foro central en el Parlamento autonómico. El espacio de concurrencia de intereses y voluntades de las propias Comunidades Autónomas está incardinado fundamentalmente en las Cortes Generales. Tanto el Congreso como el Senado constituyen los escenarios fundamentales en los que se discuten problemas que podrían enfrentar y que, de hecho, enfrentan a unas Comunidades con otras, como todo lo concerniente a la organización del disfrute del agua, en el que, por cierto, se han puesto en evidencia posturas aparentemente insolidarias que han escandalizado a buena parte de Europa, o, en fin, los Presupuestos Generales del Estado en los que se contempla la más importante redistribución territorial de renta. En definitiva, con ello se han puesto las bases para acercarse a la situación en la que el interés general pueda definirse y ponerse en práctica de la manera más aceptable para todos. Y que los distintos intereses territoriales parciales, especialmente cuando afectan a varias Comunidades Autónomas, se definan y ejecuten con la presencia y el acuerdo de todas ellas.

Este hecho, entre otros más que podrían destacarse, como, por ejemplo, el nacimiento de nuevas clases políticas en torno a los nuevos poderes autonómicos, determina, ante todo, que la andadura recorrida en la construcción del Estado autonómico no nos lleva a un camino sin salida, sino, al contrario, nos ha conducido a una situación de mejora de la funcionalidad de la estructura territorial del Estado. Por ello, cuando se trata de reflexionar sobre las perspectivas del Estado autonómico y especialmente después de haber visto la artificiosidad o las disfunciones de otras alternativas que pueden ofrecerse, lo más lógico es partir del Estado real con el que contamos a fin de perfeccionarlo y hacerlo más funcional de acuerdo con nuestras necesidades.

A) Objetivos y condiciones del perfeccionamiento

De todas formas, cuando hablo de perfeccionamiento del Estado puede dar la impresión que me refiero a la reforma de ciertas instituciones o la instauración de otras nuevas. En parte, este tipo de demandas se ha venido haciendo en muchos casos desde que comenzó la andadura del Estado autonómico. Recuerdo que en esos momentos alguien echó ya en falta una segunda Cámara o Senado “realmente territorial”. Esque-

máticamente, el razonamiento se basaba en que como los Estados federales lo tenían, debía ser adaptado aquí también.

Creo que habría que proceder de otra manera.

Se trataría en primer lugar ver cuales son nuestros problemas y nuestras necesidades y que después se pasara en el momento oportuno al diseño y eventual reforma de los instrumentos institucionales necesarios.

La labor principal en estas tareas corresponde obviamente a quienes tienen la capacidad política para decidir la existencia de un problema, para precisarlo y darle la solución que sea políticamente posible y correcta, es decir, a los representantes populares. También corresponde un determinado papel en este sentido a los técnicos conocedores del Estado autonómico que pueden colaborar señalando lo que a su juicio supone un problema o una disfunción así como la propuesta de posibles soluciones. De todas formas, las posibles propuestas de mejora o de reforma deben surgir a impulsos de la práctica diaria y no por pruritos técnicos que echan en falta tal o cual institución que existe en un Estado federal concreto o que ha tenido éxito en otras circunstancias o, quizás, por la mera conveniencia de hacer propuestas electorales aunque no estén contrastadas.

Como ya he dicho, el impulso fundamental para la descentralización del Estado estuvo en el intento de dar solución a las demandas planteadas por nacionalistas vascos y catalanes. Esto sucedía en la transición política y especialmente en el momento constituyente. Hoy se podría señalar también que las tensiones políticas existentes en relación con estos nacionalismos o con las Comunidades Autónomas en las que gobiernan podrían también servir de estímulo para impulsar el perfeccionamiento del Estado a fin de encontrar soluciones razonables. De todas formas, hoy el problema ya no se plantea de la misma manera que en el momento constituyente. Hoy, junto a las Comunidades del País Vasco y de Cataluña, existen otras quince Comunidades Autónomas con el mismo grado de representación popular. El perfeccionamiento del Estado, por tanto, puede perseguir ese mejor acomodo de los nacionalismos periféricos en el Estado autonómico pero nunca podría olvidar que las otras quince Comunidades Autónomas deberían encontrar un acomodo que también pudieran juzgar razonable. Es decir, si hay que perfeccionar algo del Estado autonómico, hay que contemplar el conjunto así como los distintos intereses que cada Comunidad puede tener.

Se comprenderá ahora la importancia que hoy habría que dar al modo en que deberían definirse las medidas para perfeccionar el Estado. No es lógico, por ejemplo, que ante la necesidad de formar y de dar estabilidad al Gobierno, asunto fundamental para la vida política, pero, al fin y al cabo, coyuntural, se pacten cuestiones estructurales fundamentales relativas al Estado como se hizo en su momento con la financiación autonómica.

En este sentido, es imprescindible una visión del Estado en su conjunto para lograr un perfeccionamiento real. Es la única manera de construir un Estado funcional y lo más justo posible. Esto no excluye, obviamente, el intento de reforma del Estado a partir de la visión concreta de una determinada Comunidad Autónoma. Lo que excluye es el intento de imposición de condiciones desde una Comunidad para aceptar el resultado de la reforma.

Por otra parte, el perfeccionamiento del Estado debería perseguir un funcionamiento mejor y más eficaz del mismo. Una parte importante de ese funcionamiento mejor y más eficaz del Estado se conseguiría con una implicación leal de los nacionalismos en el mismo. Y es un objetivo que debe perseguirse. Pero con la conciencia clara de que esa operación puede resultar extraordinariamente difícil, al menos con alguno de ellos. No obstante, no son sólo nacionalistas quienes esperan funciones eficaces del Estado. Todos los ciudadanos, en principio, esperan buenos servicios del Estado. He ahí, por tanto, otra razón para intentar el perfeccionamiento. Con la posibilidad, además, de que un Estado ágil y eficaz tiene posibilidades de ofrecer unas venta-

jas que las expectativas nacionalistas no pueden ofrecer con lo que todo ello puede significar desde el punto de los resultados de las consultas populares.

B) El objeto de perfeccionamiento

Cuando hablo de perfeccionamiento me refiero a la posibilidad de desarrollar mejor funciones que ya se llevan a cabo y no necesariamente de realizar funciones nuevas. En este sentido, me atrevo a traer aquí, con toda cautela, por supuesto, tres funciones que desempeña el Estado y que, a mi juicio, resultan fundamentales para los españoles. El estado social y democrático de Derecho que tenemos en Europa occidental es, hoy por hoy, la mejor manera de organización de una sociedad compleja, como son las nuestras. Este Estado, por tanto, constituye un valor que debe ser preservado y, como se dice aquí, perfeccionado. Y es un valor, entre otras razones, por las funciones que se analizan a continuación. Será precisamente en torno a esas funciones, entre otras, posiblemente, donde habrá que estudiar el perfeccionamiento del Estado, o sea, la mejora de su capacidad para prestarlas del modo más eficaz y justo posible.

a) El valor del Estado como instrumento de solidaridad

El Estado es un valor porque realiza funciones de solidaridad y de equilibrio entre los diferentes territorios españoles.

La solidaridad, que es un valor fundamental de la Constitución (Art. 2 y otros), se asienta en varios siglos de vida en común, es decir, en valores culturales comunes y en un mercado nacional. El mercado nacional ha supuesto la realización de inversiones en un territorio a partir de capitales procedentes de otros territorios, el proteccionismo de la producción nacional, centrada en algunas zonas concretas, y sostenido con el esfuerzo de todos frente a posibles importaciones más competitivas, etc.

La solidaridad de contenido económico se manifiesta como interterritorial y la Constitución prevé instrumentos para ese fin, como el Fondo de Compensación Interterritorial, y como solidaridad interpersonal cuyo instrumento decisivo es la Seguridad Social. Los principios éticos que subyacen a la solidaridad organizada como es la del Estado social en Europa occidental constituyen probablemente una de las mayores cotas de civilización a que hemos llegado los seres humanos.

Todas las organizaciones políticas suelen encerrar entre sus objetivos un cierto grado de solidaridad. Así sucede, por ejemplo, con la Unión europea que trata de atender esta función mediante sus diversos fondos. Pero los objetivos de solidaridad de la Unión Europea son mucho más limitados que los del Estado. No existe, por ejemplo, una seguridad social europea. Por ello, el ámbito de solidaridad por excelencia lo sigue constituyendo el Estado. De esta manera, debilitar o destruir al Estado como instrumento de solidaridad traería consecuencias nefastas ya que todavía no existe un poder europeo capaz de ejercer en su lugar las funciones del Estado en ese punto.

b) El valor del Estado como instrumento de paz interna

El estado cumple también funciones de equilibrio interno y moderadoras. En España tenemos conflictos internos que la existencia del Estado conduce a su tratamiento por cauces jurídicos, civilizados. El reparto del agua es, de nuevo, un ejemplo de uno de esos problemas. Las diferentes visiones del problema se enfrentan en la arena política y en los tribunales. No sabemos cómo se pretenderían sacar adelante estos distintos intereses en ausencia de un Estado que, al margen de la decisión concreta de las Cortes (el Plan Hidrológico), realiza una función de conducción de los distintos intereses, primero a la vía política y después, llegado el caso, a la vía judicial.

En todo caso, hay que partir del hecho de que los conflictos, expresados en algunos casos con referencia a territorios concretos, son normales en cualquier sociedad y un Estado como el nuestro trata de administrarlos de una manera ordenada y racional.

Desde un medio social como el de Québec se ha podido decir que “el éxito de los sistemas federales no debe medirse en términos de eliminación de los conflictos sociales sino en su capacidad para regular y administrar tales conflictos”. Esto exige probablemente un cambio de mentalidad para muchos que esperan quizá dar un carpetazo definitivo a los problemas del Estado con fórmulas políticas concretas o medidas jurídicas arbitradas desde los dictados geométricos de la pura racionalidad intelectual o, lo que es peor, de la última ocurrencia genial.

De todas formas, este tipo de conflictos como el del reparto del agua se plantea por todas las partes afectadas dentro del respeto a las reglas democráticas propias de un Estado de tal carácter.

También es cierto que pueden producirse conflictos que, como se ha visto en la primera parte de este trabajo, están planteados en contra de la democracia. Es posible que estos problemas se manifestaran de una manera mucho más agresiva, dura y destructiva ante una hipotética ausencia del Estado. Así, se puede pensar por un momento en la posible actitud de determinados sectores del nacionalismo vasco en torno al territorio “irredento” de Navarra en una hipótesis de ausencia del poder del Estado. En casos de este tipo, la función fundamental que se espera del Estado es la de defender la democracia y los intereses legítimos con todos los medios que el ordenamiento jurídico pone a su alcance.

c) El valor del Estado en tanto que comunitario

El hecho de que España pertenezca a la Unión Europea y las indudables ventajas que ello implica supone un valor añadido para el Estado y para los ciudadanos y pueblos de España.

La circunstancia de que España sea miembro de la Unión Europea debe llevarnos a pensar también que quienes decidieran elegir la vía de la salida de España, estarían optando también por la salida de la Unión Europea. Sin duda, siempre sería posible intentar volver a ingresar de nuevo en la Unión. Pero, además de otras posibles consideraciones en las que no voy a entrar ahora, la incapacidad para convivir en el seno de un Estado con el resto de los integrantes del mismo no sería la mejor carta de presentación para llamar a la puerta de la Unión Europea. La ruptura de esa Comunidad con el Estado del que formaba parte estaría en abierta contradicción con el principio de integración progresiva en que se asienta la construcción europea.

En ese sentido, la Unión Europea constituye para España una garantía importante de su unidad territorial. Sin la existencia de la Unión, España hubiera sido mucho más frágil ante determinadas presiones de nacionalismos periféricos. Y aún ahora, la misma Propuesta del Gobierno vasco mantiene una apariencia de unidad territorial probablemente con el fin de que la Comunidad autónoma vasca pueda seguir dentro de la Unión a través de la pertenencia de España.

IV. CONCLUSIÓN

Finalmente quiero acabar con una negativa. Con una negativa a participar en la carrera de propuestas concretas de mejora o modificación de la Constitución. Esta carrera, a veces, parece una feria de slogans vacíos de contenido. La reforma del Senado, una Conferencia de Presidentes, etc..sin que se indiquen las líneas de las posibles reformas ni sus implicaciones en relación con toda la arquitectura institucional. A veces, como ocurre con la “Conferencia de Presidentes”, ni siquiera sabemos si se cubrirían los mínimos para un mero funcionamiento mecánico. Así, parece sorprendente que los Presidentes autonómicos, que podrían haberse reunido ya sin necesidad de una habilitación constitucional o legal, nunca lo hayan intentado.

De todas formas, todos sabemos que el Estado autonómico nació sin apenas mecanismos de participación de las entonces futuras y eventuales Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado.

Además, las tres dimensiones del Estado que se acaban de ver (instrumento de solidaridad; instrumento de paz interna; e instrumento de pertenencia a la Unión Europea) tienen en común todas ellas que pueden resultar mejoradas mediante una eficaz participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado. Ahí existe, por tanto, una veta en la que se puede trabajar para hacer más funcional al Estado.