

# PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y PRINCIPIO DE AUTONOMÍA

J. A. Portero

## 1 LOS PRINCIPIOS QUE INFORMAN EL ESTADO AUTONÓMICO

Una lectura de los debates constituyentes, a punto de cumplirse los veinte años de la Constitución, permite valorar la conversión del Estado centralizado en el Estado compuesto actual, como una obra ingente, de enorme significación histórica y política, de gran complejidad jurídica, y que ha precisado de la contribución de muchos actores. Del mismo modo, es correcto afirmar, también, que el proceso de construcción del Estado autonómico ha requerido grandes dosis de pragmatismo político, de prudencia, y de confianza recíproca entre las fuerzas políticas de tendencias centripetas, mayoritarias, y las fuerzas políticas de tendencias centrífugas, minoritarias, en orden a mantener las reglas del juego. Unas reglas de juego que se inspiran, esencialmente, en los dos principios que, necesariamente, conviven en un Estado compuesto: el principio democrático y el principio de autonomía: El principio democrático que comporta igualdad y que se expresa mediante la regla de las mayorías, y que tiene consecuencias, naturalmente, unificadoras; y el principio de autonomía que comporta reconocimiento de la diferencia, y que se expresa en la presencia activa de las minorías, y que tiene consecuencias, naturalmente también, descentralizadoras.

No basta, sin embargo, con la anterior formulación para dar cuenta del funcionamiento del Estado compuesto. Al tratarse de dos principios políticamente opuestos, nos falta una clave para saber cómo proceder en los casos de conflicto entre las exigencias de uno y otro. Esa clave no puede ser otra que la de la primacía del principio democrático sobre el principio de autonomía. Así lo requiere la propia naturaleza unitaria y democrática del Estado, de todo Estado, también del Estado compuesto. De otra manera, las tendencias descentralizadoras del principio de autonomía conducirían a la desaparición del Estado, y a la formación de otros nuevos, en su lugar; y la voluntad de las minorías sustituiría a la de la mayoría. En nuestro proceso constituyente encontramos un completo y perfecto exponente de cómo el principio democrático presidió la construcción del Estado compuesto, y de cómo, en la Constitución, el mismo principio aparece, desde su primacía, como la garantía de su funcionamiento.

Los Estados compuestos nacen, principalmente, como consecuencia de uno de estos dos procesos. O son el resultado de un movimiento de acercamiento y unificación, de federación, entre sujetos soberanos e independientes; o son el resultado de un movimiento de descentralización, de federalización, que tiene lugar en el interior del

Estado, centralizado hasta entonces. El Estado autonómico pertenece, obviamente, a este segundo grupo.

En efecto, un pueblo<sup>1</sup>, sujeto de la soberanía, resultado de la unión secular de individuos y culturas, de territorios, de leyes, de costumbres, de creencias y de experiencias, ejerciendo democráticamente el poder constituyente crea una Constitución en la que constituye, crea, un modelo de Estado democrático y compuesto, es decir, un Estado que se asienta en la convivencia y el entendimiento entre la democracia y la autonomía. La CE. no es el resultado de un pacto entre sujetos jurídicos territoriales independientes que llevan la iniciativa, y, por ello, se reservan parcelas de poder, sino que es el resultado de la voluntad democrática de un sujeto colectivo, humana, política, jurídica y culturalmente unido. Es ese sujeto el que, democráticamente, expresó su voluntad política en las elecciones constituyentes, según las exigencias de igualdad (un hombre un voto), y el que, mediante la regla de las mayorías, formalizó jurídicamente su voluntad, aprobando la Constitución del Estado compuesto. El TC. lo expuso en una importante sentencia. “El carácter de norma suprema de la C., a la que están sujetos todos los poderes del Estado y que resulta del ejercicio del poder constitucional del pueblo español, titular de la soberanía nacional, y del que emanan todos los poderes del Estado imposibilita el mantenimiento de situaciones jurídicas (aun con una probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales. La C. no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas anteriores...la C. da lugar a la formación de una nueva estructura territorial del Estado, basada en unas entidades anteriormente inexistentes: las CCAA. Aparecen así unos nuevos sujetos públicos a los que la C. otorga un ‘status’ propio, y atribuye potencialmente la asunción de un elenco de competencias, reservando a sus respectivos Estatutos, como normas institucionales básicas de cada Comunidad, la definición y regulación tanto de su propia organización como de las competencias que asuman.” (STC.76/88 fto.jco.3).

El principio democrático está, pues, en el origen del Estado constitucional compuesto, lo que quiere decir que la mayoría del sujeto constituyente único, Nación española o pueblo español, según las expresiones del Preámbulo constitucional, asumiendo sus diferencias, dió entrada en la Constitución al principio de autonomía.

Y porque en el principio democrático está el origen y la superioridad de la Constitución del Estado, es por lo que también ese principio fundamenta los poderes del Estado y los legitima. El TC., de nuevo, lo expresó, tempranamente, diciendo que “el principio de legitimidad democrática que enuncia el art.1.2 de la CE...es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política” (STC.6/81, fto.jco.3). Lo proclama el art.66.1 de la CE. en relación al órgano de la representación y la legislación, y el art.117.1 en relación a la justicia que, dice, “emana del pueblo”. Y, en fin, la misma regulación de la

---

<sup>1</sup> Esta unidad del sujeto del poder constituyente, que no es contradictoria con su heterogeneidad cultural o de otro tipo, es el presupuesto sin el cual no es pensable el Estado constitucional democrático. Para quien niega esta unidad carece de sentido plantear la legitimidad del Estado, por muy democráticamente que se haya constituido, ya que será, siempre, el Estado de los otros. Este principio admite, sin embargo, matizaciones en el sentido de que el rechazo de la unidad se ha podido flexibilizar a medida que el grupo que la negaba, desde una identidad nacional propia y excluyente, haya ido, mayoritariamente, encontrando acomodo en el Estado democrático. Este se habría ido legitimando por la eficacia integradora de su acción. Cuando esto ocurre, el Estado de ciudadanos, que se sienten de diferentes naciones, no es objeto de rechazo. En otras palabras: el Estado constitucional y democrático no está hoy, en el fondo, en discusión por las fuerzas nacionalistas democráticas, aunque rechazan su historia pasada como Estado centralista, incluyendo los procesos y modos a través de los cuales han llegado a formar parte de él. Cosa distinta es, que reclamen, en ese Estado, una posición y un trato diferentes. De lo que se trata es de ver qué grado de diferencia es posible dentro del marco constitucional. Véase J.LINZ *Plurinacionalismo e democrazia*, Rivista italiana di Scienza Politica, nº 1 Aprile 1995

reforma constitucional, aunque técnicamente incorrecta a causa de la ausencia de límites materiales expresos, que tampoco los excluye, so pena de tener que aceptar una interpretación sólo procedimental del núcleo constitucional, evidencia que, en última instancia, el principio democrático es el garante de la Norma suprema.

El principio democrático, comporta, presupone, la igualdad, que “se configura como valor superior (en el art.1.1) que...se proyecta con una eficacia trascendente de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la norma constitucional deviene incompatible con el orden de valores que la CE., como norma suprema, proclama” (STC.8/83,fto.jco.3). En el artículo 14 se reconoce como derecho de los españoles a ser tratados sin discriminación, tanto en el momento de la producción de la norma, como en el momento de su aplicación. Y en el art. 139.1 se proyecta sobre el principio de autonomía en los términos siguientes: “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”, lo que en palabras del TC. significa que “...los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado. Puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un ‘status’ jurídico-constitucional unitario para todos los españoles, y son decisivos, en igual medida, para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las CCAA., son elemento unificador..Los derechos fundamentales son, así, un patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivos del ordenamiento jurídico, cuya vigencia a todos atañe por igual. Establecen, por así decirlo, una vinculación directa entre los ciudadanos y el Estado, y actúan como fundamento de la unidad política, sin mediación alguna” (STC.25/81,fto.jco.5).

Y, como se sabe, el principio democrático se expresa también por medio de la regla de las mayorías, sin perjuicio de los límites que sobre la voluntad de estas impone la CE. Toda la Constitución, en el sentido en que la interpreta el TC., es un límite a la voluntad de la mayoría. Singularmente, una buena parte de los límites constitucionales tiene que ver con la defensa de aquellas minorías, cuya razón de ser se encuentra en el reconocimiento del principio de autonomía. Pero la regla de las mayorías es la que permite a un Estado desplegar sus poderes democráticamente. Son las mayorías electorales las que permiten formar mayorías parlamentarias, que aprueban leyes, leyes orgánicas como las que aprueban o reforman los EEAA., que forman gobiernos estables, que configuran los más importantes órganos del Estado, que deciden, en fin, reformar la Constitución con la ratificación ulterior de la mayoría de los electores.

Y, por su parte, el segundo principio, el principio de autonomía constitucionalizado por la mayoría, presupone la existencia de lo diferente, y su reconocimiento. Un reconocimiento que implica aceptar un cierto grado de desigualdad, también en relación a los derechos, porque la igualdad “no puede ser entendida como una rigurosa y monolítica uniformidad” (STC.37/81,fto.jco.2), sino como “una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales” (STC.37/87,fto.jco.10), y exige, también, garantizar a las minorías y a lo minoritario como forma de expresión de aquellas, una existencia plena, libre y activa. El artículo 2 de la CE. reconoce el principio, y da nombre a sus expresiones socioculturales; el art.3 hace otro tanto con la diferencia lingüística; y el Tit.VIII, proporciona el instrumental jurídico para la organización de la distribución del poder estatal en base a la formación de unos miembros, las Comunidades Autónomas, jurídicamente definidos en su naturaleza y competencias que, dentro de un ámbito territorial delimitado, personifican jurídica y políticamente el principio de autonomía.

Entre ambos principios, el democrático y el de autonomía, es imprescindible alcanzar el entendimiento para que el Estado democrático y social, y compuesto de entes dotados de autonomía, permanezca sin perder ninguna de esas notas esenciales, y,

claro está, para que continúe como Estado. Un entendimiento que no puede ser, sin embargo, comprendido como equilibrio entre iguales porque, como hemos visto, en el origen fue primero el principio democrático, y, en su vigencia posterior, el principio democrático, formalizado jurídicamente en la Constitución, como voluntad del único sujeto constituyente, mantiene su posición de superioridad. Por eso el entendimiento entre ambos sólo es posible, y, por lo tanto, también la viabilidad del Estado democrático y compuesto, si las respectivas y diferentes posiciones se respetan.

Si al principio democrático sacrificamos el principio de autonomía, porque hacemos imposible la diferencia, entonces, el Estado de la CE de 1978 desaparece en los términos en que fue concebido. Si, por el contrario, prima en exceso el segundo, entonces la diferencia se convierte en privilegio, y se sacrifica el principio democrático, todo ello para mantener el objetivo de la unidad de un Estado descentralizado, pero no democrático, que tampoco sería ya el Estado de la CE. Resulta, en consecuencia, necesario atender al desarrollo de las opuestas y naturales dinámicas que ambos principios contienen, unificadoras unas y centrifugadoras otras, tratando de ver, en cada momento si aquel entendimiento se produce, o si, por el contrario, se quiebra desbordando las reglas de juego que el sujeto constituyente quiso establecer.

La realidad de los estados compuestos ha puesto de manifiesto las muchas formas de alcanzar y de mantener esa relación, y también, por supuesto, de cómo se rompe y desaparece la democracia, o la autonomía, o el Estado. La tipología de formas que ofrece la Teoría del Estado es amplia, desde que la primera de esas formas compuestas apareciera, en la era moderna, con la Constitución federal de USA en 1787.

Nuestros constituyentes apostaron por un modelo de relación entre ambos principios, para resolver, por un lado, una cuestión con historia, y llena de una notable carga de conflictividad en el mismo momento de la transición y del proceso constituyente, como era el problema de la integridad territorial de España, que, como tal problema serio, tenía dos expresiones en los casos de Cataluña y el País Vasco. Y por otro, una general exigencia de descentralización de poder, en un Estado no democrático y caracterizado por un fuerte centralismo, escasamente apto para atender las necesidades de crecimiento y modernización de una sociedad como la española a partir de los años sesenta. Después, en los diferentes procesos estatutentes, se continuó desarrollando y concretando ese modelo de Estado compuesto, y, en fin, los gobiernos, los parlamentos, el TC., y las fuerzas políticas han proseguido, hasta hoy, sus esfuerzos por mantenerlo y desarrollarlo.

Se tratará de saber, ahora, con mucho camino recorrido, si ha servido para resolver el problema histórico de la integración territorial, y si ha producido la descentralización deseada.

## 2 UN ESTADO COMPUESTO LIMITADAMENTE ASIMÉTRICO Y ABIERTO

Abordemos, siquiera sea brevemente, la cuestión de la denominación del modelo de Estado, no porque en sí mismo sea necesario añadir nada a la, pacíficamente aceptada, de Estado autonómico, sino para, justamente, debilitar la fuerza política que algunos términos siguen teniendo, sólo, creo yo, cuando se utilizan con su significación menos actual. Yo no veo muchos inconvenientes en incluirlo en la familia del Estado Federal, porque en él se dan muchos de los rasgos propios de estos modelos, ya que no hay un exclusivo, y excluyente, modelo de Estado Federal, en cuyo caso, evidentemente, España no lo sería, si el ejemplo escogido fuese USA, o Suiza, o

Canadá o la RFA. Ocurriría en el caso de proceder así, que muchos Estados que se autodefinen federales tampoco lo serían, porque hay entre los Estados federales muchas diferencias <sup>2</sup>.

Hay Estados federales antiguos y modernos; democráticos y autocráticos; desarrollados y subdesarrollados; con sistemas multipartidistas, bipartidistas o con un sólo partido; occidentales y orientales; con diferencias raciales y religiosas o muy homogéneos; presidencialistas y parlamentarios; con segundas Cámaras elegidas por los ciudadanos, por los Parlamentos regionales o por los Gobiernos, o de composición mixta; con mucho o con poco protagonismo. Y podríamos seguir señalando diferencias como se puede imaginar fácilmente.

Lo decisivo para asignar esa denominación a un Estado no reside ya, en la doctrina actual, en el origen de la Federación (desde la independencia a la unión); ni en lo que ocurra con la soberanía; ni en si se reconoce o no la autodeterminación; ni en la igualdad de competencias; ni en la existencia de una segunda cámara elegida por los estados miembros y en la que cada uno de ellos mantenga una representación igual, ni en la participación de los miembros en la reforma constitucional, según un procedimiento único. Esas eran las exigencias que rígidamente mantenía la teoría jurídica del estado federal más clásica, pero, evidentemente, las cosas ya no son así.

A la vista de tantos países cuyos Estados federales presentan tantas diferencias, los estudiosos han renunciado a la existencia de un único y rígido concepto de Estado federal, y se han puesto manos a la obra para encontrar una serie de rasgos comunes que consideran imprescindibles, dentro, eso sí, de una notable flexibilidad. Ese es el procedimiento científico correcto: la teoría ha de explicar la realidad, adaptándose a ella, en lugar de mantenerse firme esperando a que la realidad se adapte a la teoría. Y ello por una razón sencilla pero contundente. Lo importante es conseguir un modo de hacer convivir la igualdad, la unidad, la democracia con la diferencia, en un marco de libertad y de paz. Si eso se consigue con el modelo USA, con el de Canadá, con el de Alemania, con el de Bélgica o con el de la federación malaya, es una cuestión distinta.

Por eso hay un acuerdo general en que un Estado compuesto, federal, cuasi federal, o federal asimétrico, es aquél en el que hay una Constitución escrita y rígida que reconoce la existencia de dos niveles de poder, el de la Federación y el de los miembros; dotados ambos de capacidad legislativa y de dirección política; una Constitución que por su rigidez impide que la sola voluntad de la Federación vacíe de poder a los miembros; que estos tengan un haz de competencias propias y capacidad financiera para desenvolverlas; una segunda Cámara en la que puedan hacer oír su voz y un órgano jurisdiccional, no político, que resuelva los conflictos entre el poder central

---

<sup>2</sup> Desde un enfoque politológico, R. WATTS, en Bertus de Villiers, *Evaluating Federal Systems*, 1994, pgs.8-9, apoyándose en las opiniones de autores como Wheare, King, Duhaceck y Eleazar, apunta a las siguientes características de los Estados federales: 1.- dos órdenes de gobierno ejerciendo sobre sus ciudadanos una distribución formal de la autoridad legislativa y ejecutiva, y asignando recursos entre los dos órdenes de gobierno, incluyendo algunas áreas de autonomía para cada orden; 2.- representación de las visiones regionales dentro de las instituciones federales de decisión política; 3.- una constitución escrita y suprema, no enmendable unilateralmente y que requiera para ello el consentimiento de todos o la mayoría de los miembros; 4.- una instancia, tribunales o referendun, para decidir sobre las disputas entre gobiernos y 5.- existencia de cauces procedimentales para facilitar las relaciones intergubernamentales en aquellas áreas en las que se comparten responsabilidades.

Después de designar a los países que denomina federaciones, se refiere el autor a otros sistemas políticos federales que aparecen evolucionando hacia la federación, como Bélgica, España, Italia y la CEE.

y los entes que forman el Estado. A partir de esos planteamientos empieza a ser frecuente la inclusión de España en el amplio y heterogéneo grupo de los Estados federales <sup>3</sup>.

Una opinión, en principio, tan razonable, al menos, como su contraria, pero que, en todo caso, empieza a extenderse. Es cierto que el debate sobre denominaciones puede carecer de sentido, pero una cierta utilidad puede tener para, cuando menos, debilitar la pretendida irrefragabilidad de la postura de quienes piensan que un Estado federal tiene que ser, necesariamente, más democrático que un Estado centralizado o de las autonomías. Entre nosotros, esta vinculación ha gozado, en el proceso constituyente y, sobre todo, entre las fuerzas de izquierda, de una notable credibilidad, desoyéndose, en cambio, las voces que avisaban de las dificultades que para la democracia podían derivar del doble efecto que, necesariamente, produce el proceso de descentralización: por una parte, ampliación del poder autonómico, y por otra, disminución de la capacidad de controlarlo, y, en consecuencia, de autodefenderse, por el grupo social, proporcional, a su vez, a la debilidad, cuantitativa y cualitativa del propio grupo social, sobre el que se ejerce el poder <sup>4</sup>.

Pues bien, denominaciones aparte, nuestros constituyentes, y después todos los demás sujetos que vienen protagonizando, desde posiciones y funciones diferentes, la vida política y estatal, constitucionalizaron un Estado compuesto, cuya caracterización como tal Estado compuesto se apoya en estos rasgos. Es un modelo asimétrico y es un modelo no cerrado <sup>5</sup>.

Es un modelo con una cierta componente de asimetría, tanto en sus orígenes constitucionales como en su posterior desarrollo. La simetría significa que impera, en términos generales, la igualdad en el trato por parte del centro; en la organización

---

<sup>3</sup> Ver, M.BURGESS, *Concept of Federalism and Federation: A Reappraisal*, pg.9 y 12 op.cit.; R.WATTS, *Contemporary Views on Federalism*, pgs.4, 9, 12 y 20; R. AGRANOFF, *Asymmetrical and Symmetrical Federalism y Spain: An Examination of Intergovernmental Policy*; LUIS MORENO, *Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain*; N. SCHMITT, *The Foreign Policy of Spanish Autonomous Communities Compared to that of Swiss Cantons*; en *Evaluating...*ed.Bertus de Villiers. Recientemente LUIS MORENO, *La Federalización de España*, S.XXI, Madrid 1997, especialmente capt.4

La configuración actual del Senado y el procedimiento de reforma constitucional, son los dos rasgos más débilmente federales de nuestro Estado. En cuanto al Senado, tiene, creo, menos importancia, habida cuenta de la heterogeneidad de las segundas cámaras existentes en los Estados federales. Probablemente, en puridad, sólo el Bundesrat sería una cámara de los Estados miembros y muy poderosamente dotada. Nuestro Senado es débil y escasamente territorial, como otras muchas segundas cámaras de Estados compuestos. En relación a la reforma constitucional, las CCAA. están efectivamente ausentes. Sin embargo incide sobre el asunto, es decir, sobre la reforma constitucional como instrumento de defensa de la existencia de las CCAA, la rigidez de los EEAA y ahí sí que la voluntad de las CCAA tiene mucho que ver. Al respecto J.RUIPÉREZ, *La protección constitucional de la Autonomía*, Madrid, 1994.

<sup>4</sup> Es, como principio, cierto, que, como escribe A.LA PERGOLA, *Los nuevos senderos del federalismo*, pg.138, "En el corazón del Estado Federal existe siempre una forma de gobierno democrática, un sistema de autonomías garantizadas y una Constitución rígida que asegura la repartición territorial y funcional de las competencias. Un ordenamiento así configurado no puede dejar de reconocer y tutelar también la libertad del sujeto privado. Libertad política y autonomía territorial son indivisibles..." Desde esa óptica, algunas opiniones políticas llegaron a unir, acriticamente, descentralización y democracia, de manera que un Estado federal sería, por principio, más democrático que un Estado regional o centralizado. Por ello creo conveniente matizar el principio diciendo que, la realidad, a veces, demuestra cómo aumentan las posibilidades del poder, del nuevo poder autonómico, sobre los individuos, a medida que crecen sus instrumentos de actuación, al tiempo que se reduce el número de los administrados y la nueva sociedad, más limitada que la anterior, no tiene la fortaleza necesaria para resistir. En otras palabras, que la calidad de la democracia no tiene por qué ser una consecuencia necesaria de la fragmentación del poder y de su ámbito territorial y social de actuación, de forma que un proceso de federalización también puede degenerar en un proceso de feudalización. El asunto, como se ve, es muy antiguo.

<sup>5</sup> Por todos véase LUIS LÓPEZ GUERRA, *El modelo autonómico*, Autonomías, nº20, 1995

institucional interna de los miembros de la federación; en los conjuntos de competencias que ejercen, y en la representación que ostentan ante el poder central. La simetría, desde una perspectiva socio-cultural, sería expresión de ausencia de grandes diferencias culturales, históricas, religiosas, económicas, raciales etc., implicando, al mismo tiempo, que el sentimiento de comunidad es profundo y existe un alto grado de conformidad con el sistema como un todo.

La asimetría, en contraste, supone una merma del principio de igualdad federal, sea en relación a la organización institucional; al haz de competencias o a la participación en los órganos centrales del Estado. Asimismo, y en términos socio-culturales, describe el grado en el que los componentes del todo no participan de los rasgos comunes, y evidenciaría la existencia de otros rasgos particulares y profundos, especiales de algunos grupos específicos. Cada miembro del Estado, o grupo humano, tendría una o una serie de características (racial, religiosa, lingüística, etc.) que separan sus intereses de los de los otros estados, o grupos, o del sistema considerado como un todo. En el sistema asimétrico, sería difícil ...discernir intereses que, claramente, pudieran considerarse mutuos o nacionales en una perspectiva amplia (pocos tendrían que ver con la existencia nacional en sí misma) <sup>6</sup>.

A la vista de lo expuesto, la atribución a España de un cierto perfil asimétrico, puede hacerse, pero afirmando, al mismo tiempo y rotundamente, los elementos de homogeneidad que continuamente impulsan las tendencias unitarias, y que, como luego veremos, no son sólo rasgos que caracterizan el pasado sino el presente, y no sólo son de naturaleza histórica, cultural, religiosa, lingüística, y de parentesco, sino también política, jurídica y económica. O si se prefiere, desde la perspectiva socio-cultural, podría decirse que, a la vista de algunos federalismos asimétricos, el nuestro no viene perfilado por la existencia de grupos humanos o territoriales fuertemente diferenciados, por razones tan profundas como la raza, la religión, la organización social u otras parecidas. Nuestro 'hecho diferencial' no tiene esa intensidad, y por ello su expresión jurídica no requiere, excepto en la cuestión lingüística, trazos gruesos.

Hecha esta precisión, hay que comenzar refiriéndose a aquellos contenidos que, presentes en la Constitución, expresan una cierta asimetría que, necesariamente, por tanto, habría de configurar el modelo de Estado compuesto resultante.

El art. 2 reconoce ya Nacionalidades y Regiones, y es la primera expresión con la que el constituyente quiere reflejar, políticamente, la realidad de la diferente naturaleza de los grupos humanos y de las distintas unidades territoriales que a lo largo de los siglos han formado España. Al cabo del tiempo, no parece que se pueda extraer de ahí otra cosa que no sea la de entender que la C.E. hace posible que cada CA., en su respectivo Estatuto, decida por sí misma autoreconocerse como nacionalidad o como región, sin que ello entrañe la consecuencia de vincular a esa decisión política autónoma, el derecho a obtener un trato diferente <sup>7</sup>.

<sup>6</sup> ANNE MULLINS and CHERYL SAUNDERS, *Some Thoughts on Symmetry and Difference in Federal Systems*, Bertus de Villiers, op. cit. pg.43. El concepto de asimetría permite indagar y graduar la intensidad y el dinamismo interno de los sistemas federales, desbordando las definiciones rígidas. En este caso ocurre, como siempre que los modelos teóricos comienzan a flexibilizarse, que se puede llegar a la afirmación, evidentemente exagerada, de MAX FRAENKEL : "En realidad, todas las modernas federaciones son asimétricas". Sin embargo, la utilidad del concepto de federalismo asimétrico consiste en que permite actualizar las teorías clásicas, y dar cuenta más exactamente de una realidad política dinámica, la federal, que subyace bajo los modelos formales, y que es, en efecto, muy diferente. Ver, en la misma obra, el tratamiento de los modelos Australiano, Canadiense, Español, Alemán y otros desde la perspectiva del Federalismo asimétrico.

<sup>7</sup> En relación a esta cuestión, que ha suscitado ya opiniones diversas, resulta, en mi opinión, paradigmático lo sucedido tras la aprobación de la reforma del EA. de Aragón mediante la LO.5/1996. Aragón que era una región, es ahora una nacionalidad, por decisión de sus parlamentarios y de las Cortes

El art. 3 reconoce la pluralidad lingüística y configura el marco en el que se desarrollarán políticas, aquí sí, de consecuencias altamente diferenciadoras, entre las CCAA. y entre los españoles residentes en algunas de ellas, y los residentes en otras.

En las disposiciones transitorias 2ª, 4ª y 5ª, se recogen tratamientos diferentes en lo que al procedimiento de acceso a la autonomía se refiere. Y así, las Nacionalidades históricas por una parte, Ceuta y Melilla por otra, y finalmente Navarra, son objeto de especial mención al respecto. También la especial vía del art.144.c) fue utilizada para resolver las situaciones provocadas, en su día, en los casos de Almería y Segovia. Además, la adicional primera ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, incluido el sistema económico del cupo, y la adicional 3ª otorga un especial tratamiento al régimen económico y fiscal de Canarias.

Posteriormente, los Estatutos de Autonomía han concretado las diferencias en el marco de los arts. 148 y 149; sin olvidar las previsiones del 150.2 en materia de transferencias de competencias estatales, que ya se han utilizado, sirviendo eficazmente para dispensar un tratamiento diferenciador, que, de generalizarse su uso a las CCAA., serviría también para, después de aquella primera etapa, producir, ahora, tratamientos uniformizadores<sup>8</sup>.

El art. 69 da también entrada a la diferencia en materia de representación en el Senado<sup>9</sup>, y ello tanto por el distinto número de provincias de cada CA., como por la repercusión, aunque leve, en la representación, de la población total de cada CA.

En fin, los desarrollos estatutarios y las sentencias del TC. han venido a dar mayor y más variada expresión jurídica a la diversidad entre nuestras CCAA., mientras que, al mismo tiempo, la dinámica política de cada CA. ha ido produciendo mapas que, en algunos casos, son muy distintos.

El resultado de todo este proceso, enmarcado en las previsiones constitucionales, ha sido un modelo asimétrico en el que, lo más destacable, a mi entender, ha consistido en la diferencia de ritmos, en función de las CCAA., con la que se ha desarrollado el modelo constitucionalmente previsto, dependiendo tanto de circunstancias políticas,

---

Generales. A partir de esta experiencia, la distinción política y jurídica, entre Nacionalidades y Regiones no se puede fundar ya en la virtualidad diferenciadora de un conjunto de rasgos esenciales que proporcionarían carácter objetivo a la diferencia, y en consecuencia fundamentarían un trato diferenciado; ahora lo que determina la expresión política de la distinción ha resultado ser la consecuencia de una decisión política, que no tiene por qué tener un reflejo jurídico necesariamente diferente. Si llevamos la hipótesis hasta el extremo, todas las CCAA podrían ser, en un futuro, nacionalidades, con lo que la terminología que emplea el art.2 no sería significativa a los efectos de fundamentar ninguna reivindicación de trato diferente.

<sup>8</sup> En relación a esa futura uniformización utilizando el art. 150.2, interpretado desde la confusa noción de "administración única", véase el reciente trabajo de RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO, con cuyas conclusiones coincido, *Del anhelo a la realidad: la propuesta de Administración única en el Estado autonómico*, Informe CCAA., 1996, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997 pgs. 637 y ss.

<sup>9</sup> J.A.PORTERO, *Contribución al debate sobre la reforma del Senado*, REP.nº87, Madrid 1995; J.A.PORTERO, *Sobre algunas propuestas de reforma del Senado*, en el libro *La Reforma del Senado*, coord.M.Herrero y Rguez. de Miñón, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas,1996. La representación territorial en el Senado se ha articulado sobre las provincias, y, en menor medida, sobre las CCAA. (algunas de ellas uniprovinciales), y sobre la población de las CCAA. El resultado no ha sido satisfactorio y algunas de las propuestas de reforma inciden sobre este aspecto. Creo que cualquier intento de alterar las previsiones constitucionales para obtener resultados distintos resultará improbable, porque inevitablemente afectará a la baja a algunas CCAA., que, obviamente mostrarán su desacuerdo. Otra cosa es que se aborde globalmente una reforma del Senado, que no se ha concretado en una propuesta acabada y consensuada, y que, en consecuencia, tampoco parece contar con el apoyo político necesario, por lo que difícilmente se llevará a cabo. En todo caso es segura la falta de entusiasmo por parte de los partidos nacionalistas, y en algún caso, como en el de las recientes propuestas de un Diputado del BNG, en el sentido de dotar de veto a todas las CCAA., demuestra que el maximalismo forma parte, también aquí, de la habitual estrategia de un nacionalismo irredento.

como de determinadas decisiones del T.Constitucional. Queda por ver, y luego me detendré en ello, si las reivindicaciones que postulan profundizar en la asimetría en relación a algunas CCAA. van a continuar, y hasta qué extremo; y en qué medida el sistema como conjunto puede aguantar las asimetrías, es decir, hasta dónde el entendimiento entre el principio democrático y el de autonomía puede mantenerse como hasta fechas recientes.

El segundo rasgo de este modelo, inseparable del anterior, es que se trata de un modelo abierto, no totalmente, pero sí en grado inquietante si no se concretan límites y medios, y en contraste con Estados federales como el de USA., en el que el techo o el límite de las tendencias centrifugas quedó establecido desde el principio, cosa que, por cierto, no ocurrió tan rígidamente en relación a las tendencias unificadoras<sup>10</sup>.

Cuando hace ya muchos años, el profesor Cruz Villalón llamó la atención sobre la posible desconstitucionalización de la forma de Estado, (de consecuencias hasta en la dificultad terminológica que el propio TC. encontraba para designarlo), estaba poniendo de manifiesto, justamente, el hecho de la incertidumbre que la apertura constitucional del modelo trasladaba a éste. En principio, y, aunque más teóricamente que en la más que probable e inmediata realidad, las previsiones del art.2 dejaban abierto el modelo, a merced de los procesos que pudieran o no iniciarse. Y lo mismo cabe decir de los contenidos estatutarios que, también en teoría, podían ser el resultado de una elección casi a la carta dentro de la oferta constitucional, prolongada en virtud de los procedimientos de reforma y de lo previsto en el art.148.2 y 150.2. Se trataba de que, sin modificar la Constitución, es decir, sin consultar al poder constituyente, el contenido de la Constitución podría estar en permanente evolución en lo que a determinados aspectos de nuestro Estado se refiere.

Y en efecto así es, en cierta medida, pero porque la propia Constitución lo hizo posible, como hizo posible la asimetría. Las hizo posibles, pero estableciendo unos límites para que el Estado de las autonomías fuera, al mismo tiempo, Estado unitario y democrático.

Una vez cerrada la construcción institucional de las CCAA., sin perjuicio de algunas variaciones o innovaciones que aún puedan tener lugar, es en torno al abanico competencial de cada una de ellas, donde pueden encontrarse, aún, zonas de apertura o de indefinición, sobre las que, de la mano de las relaciones bilaterales con el Gobierno central, o como consecuencia de las decisiones del T.C., las CCAA. puedan seguir abriendo camino. Así, el profesor López Guerra se ha referido a “la existencia de ámbitos abiertos a la redefinición competencial”, por la vía de la técnica constitucional de distribución de competencias “consistente en la atribución al Estado de las bases o la legislación básica, y a las comunidades autónomas de las potestades de ejecución y desarrollo.” Y, en fin, la disposición del art.150.2 se ofrece, también, como otra vía de apertura, casi permanente, al menos en las interpretaciones más desmesuradas<sup>11</sup>, que no comparto.

Especial consideración merece, aunque para la finalidad de estas páginas basta con plantearla, la problemática derivada de la participación de las CCAA. en las relaciones del Estado con la UE. En su doble dimensión interna y externa, supone una vía de apertura del modelo de Estado, sobre la que ya ha habido pronunciamientos importantes. Conviene, sobre todo, recordar que el principio de igualdad entre las

---

<sup>10</sup> L.LÓPEZ GUERRA, op.cit. habla también de un modelo autonómico constitucionalmente abierto. M.ARAGÓN, *El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?*, Autonomías, nº 20, 1995. Para el autor “está bastante definida la autonomía”. Y sin embargo el modelo sigue inacabado, apuntando esencialmente al problema del Senado, y a la estructura de las administraciones públicas.

<sup>11</sup> L.LÓPEZ GUERRA, op.cit. pg.183. Sobre el art.150.2 Rafael Jiménez Asensio op.cit. en nota 8.

CCAA., que ha inspirado la jurisprudencia del TC. a partir de la STC.252/88, debe presidir también la participación externa de aquellas, sobre todo en lo que se refiere a la toma de acuerdos entre las CCAA., y la posibilidad futura de que recaiga en una de ellas la representación del Estado en la UE. siguiendo el modelo alemán. De todos modos, son muchas las distancias a salvar todavía, y no es la menor la de la formación del necesario acuerdo entre las propias CCAA. en relación a los diferentes temas, para lo que conviene tener en cuenta que los países más fuertes y prósperos de Europa como Francia, Gran Bretaña, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Austria, y otros que no lo son tanto, como Irlanda, Grecia y Portugal, no conocen tensiones internas parecidas a las nuestras, que tampoco se registran en Alemania <sup>12</sup>.

El modelo, como hemos visto, se concibe desde la propia Constitución como modelo asimétrico y abierto, y esas características no son extrañas a los modelos de Estado compuesto en los que el reconocimiento de la autonomía y de la diversidad es un principio estructural. Pero se concibe, como veremos, también desde la propia Constitución, como modelo simétrico y cerrado, y esas son características irrenunciables a todo Estado, por el mero hecho de serlo. La Constitución fija los límites de la asimetría y de la apertura del modelo, esto es, establece los puntos de unión entre las CCAA., los puntos que acreditan y aseguran la existencia de un todo estatal, lo que, en no pocos casos, consiste en una tarea de constatación de una realidad secular; y deja abiertos sólo aquellos caminos técnicos ya referidos, pero para alcanzar unos objetivos limitados, y siempre, claro está, que se den unas determinadas circunstancias políticas.

Los límites a la asimetría, a la diferencia, son muchos y se encuentran en muchos arts. de la CE. Se fundamentan en el principio de igualdad que es el que sirve de base al Estado democrático. En el art.1 donde se identifica al sujeto de la soberanía, con las personas libres e iguales que forman el pueblo español; en el art. 2 donde se proclama la unidad de la Nación española y la solidaridad entre Nacionalidades y Regiones; en el art. 3 donde se constitucionaliza la única lengua común de todos los ciudadanos y de todos los poderes públicos; en el conjunto de los derechos y libertades del título primero, reiterado en el art.139 en el que se garantizan por igual los derechos de los españoles, independientemente del lugar donde se encuentren, y sin perjuicio de la precisión del TC en la anteriormente citada STC.37/81, fto.jco.2 ; y, en fin, en el art.149 que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre materias tan esenciales para garantizar la unidad, que limita la asimetría, como son, además de las que clásicamente autentican el núcleo duro de la soberanía estatal, las relativas a la legislación mercantil, penal, penitenciaria, procesal, laboral, civil salvo las excepciones forales, a las bases de la legislación administrativa, etc.etc. <sup>13</sup>.

Añadamos a todo ello, la general simetría institucional que los EEAA. han establecido, y el alto grado de uniformidad competencial existente entre ellas, sin olvidar que la Constitución previó un horizonte de simetría, al que se puede acceder, sin perjuicio de los ritmos diferentes que cada CA. pueda seguir.

Y de la misma forma se establecen límites a la apertura del modelo. Límites de procedimiento, al fijarse las técnicas de modificación del reparto competencial, y de contenido, por cuanto los elementos que garantizan la unidad no son alterables dentro del marco constitucional, no están abiertos. No tiene cabida la autodeterminación, como no la tiene en ningún Estado federal democrático <sup>14</sup>, y existe una expresa prohibición en el art.145.1 de federación de las CCAA. Lo que sigue abierto, es decir, disponible para

---

<sup>12</sup> *La Participación de las CCAA. en los asuntos comunitarios europeos*, MAP. 1995

<sup>13</sup> JOSÉ M<sup>o</sup> BAÑO LEÓN, *¿Igualdad contra autonomía?*, Autonomías, n<sup>o</sup> 20, 1995

<sup>14</sup> J.RUIPÉREZ. *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, Madrid 1995

la acentuación de la diferencia, está sometido, además, formal y materialmente a derecho, y puede ser objeto de control constitucional por una instancia estatal, suprema y única.

El resultado, al cabo de casi veinte años de desarrollo del modelo, es el de un Estado en el que la diferencia ha encontrado acomodo sin provocar una desigualdad intolerable, y sin que la unidad estatal, o sea la existencia del Estado corriera riesgos. El resultado ha sido expresión de la voluntad de una mayoría política que no ha necesitado apoyos, actuando dentro de los límites que a esa mayoría impone la norma constitucional, que se han explicitado, cuando lo ha requerido la ocasión, por el TC. En definitiva, el principio democrático es el responsable del entendimiento alcanzado, y tendrá que seguir siéndolo de su mantenimiento, o de su recuperación., si llegara a disolverse como consecuencia de algunas decisiones políticas.

### 3 EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO COMO GARANTÍA DEL ESTADO COMPUESTO

En 1995, el profesor Aja escribía lo que sigue: “ El Estado autonómico se caracteriza porque, junto a caracteres comunes con los federalismos europeos, reconoce hechos diferenciales de algunas comunidades autónomas, que estimados en conjunto revelan una especial posición del País Vasco y Cataluña ”<sup>15</sup>.

La opinión, reflejo exacto de una realidad evidente tras las elecciones de 1993, ahora, tras las celebradas en marzo de 1996, puede llegar a convertirse en una afirmación incuestionable, cuyos límites, y esto es lo grave, no se adivinan, porque parecen depender de los variables resultados electorales. En ese sentido, el riesgo de alterar la relación lógica entre el principio democrático y el principio de autonomía, y, con ello, el mismo modelo constitucional de Estado compuesto, que consagra la primacía del primero, podría no ser percibido en un tratamiento sólo jurídico de la Constitución. El derecho, instrumento para resolver las controversias jurídicas, tiene, por esa su función y su concreta finalidad, un carácter reduccionista que resulta insuficiente para dar cuenta de un problema de general significación, como es el que afecta a la naturaleza política de la Constitución del Estado. Por ello, cuando la nueva situación parece estimular la opinión de que una interpretación jurídica de la Constitución, propensa al principio de autonomía, podría hacerlo progresar sin límites, es útil recordar que políticamente esos límites constitucionales existen, y generan obligaciones políticas<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> ELISEO AJA, *Diez tesis y una cita sobre el carácter del Estado autonómico*, Barcelona, 1995, pg. 95.

<sup>16</sup> M.HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, *La posible diversidad de los modelos autonómicos en la transición, en la CE. de 1978 y en los EEAA.*, en la obra *Uniformidad o Diversidad de las CCAA.*, Barcelona, 1995, pg.11: “En todo caso, creo, con un gran clásico del Derecho Constitucional, Triepel, que el Derecho Constitucional tiene un contenido político, de la misma manera que la Ley de Arrendamientos Rústicos tiene un contenido económico-agrícola, y cuando una norma interpreta sustrayéndole su contenido substancial, se torna un cascarón vacío. Por eso, a la hora de interpretar una norma constitucional, sea la C., sean los EEAA. que con ella forman el bloque de constitucionalidad, lo cierto es que o se interpretan atendiendo al contenido político, es decir, al conflicto de intereses y de poder y al proyecto de integración que late en el seno de la misma, o no se es fiel a la norma en cuestión”. Resulta de interés el reconocimiento que hace M. ARAGÓN en *El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?*, en *Autonomías*, nº20, 1995: “La integración territorial española, que es precisamente lo que se trataría de lograr mediante nuestra peculiar forma de Estado compuesto, no es algo que pueda solucionarse sólo ‘constitucionalmente’, es decir, mediante afinadas fórmulas jurídicas, sino que requiere de soluciones ‘políticas’, que puedan después, por supuesto, trasladarse a fórmulas constitucionales. Lo jurídico, aquí y como siempre, es instrumental.”

Recordaba, a este respecto el profesor De Vega en un breve, escéptico y muy sugeridor escrito, que los Estados federales han de moverse dentro de dos principios esenciales, un principio de igualdad federal y un principio de fidelidad federal<sup>17</sup>. La aceptación de la diferencia entre CCAA., y, por tanto, entre sus ciudadanos, que ha provocado una cierta asimetría, no ha supuesto una quiebra del primero. La diferencia, que se ha ido formalizando, es la prevista en la Constitución, como descentralización para todos los miembros, y como diferencia sociocultural, por todos reconocida, para algunos de ellos. Jurídicamente, el TC. ha dicho, en cada momento, si la concreta expresión de la diferencia era o no constitucionalmente correcta. Pero, políticamente, la responsabilidad de la aplicación de la Constitución ha correspondido a una mayoría, con fuerte apoyo electoral y parlamentario, y equilibradamente establecida en todo el territorio estatal. La formulación política del principio democrático por esa mayoría, ha hecho posible que la correcta relación entre los dos principios, democrático y de autonomía, se haya mantenido, garantizándose la pervivencia del modelo constitucional de Estado compuesto. Pero como, desde 1993, la mayoría que expresa la voluntad democrática, pasa a depender, en su interpretación política de la Constitución, de fuerzas que expresan, esencialmente, tendencias centrífugas, entonces, cobra toda su importancia el segundo de los principios: la fidelidad o lealtad federal<sup>18</sup>.

El principio de lealtad federal como principio político que debe presidir las relaciones entre la Federación y los miembros, compromete, esencial y principalmente, a las élites políticas, y consiste en la aceptación de las reglas de juego contenidas en las decisiones fundamentales de la Constitución. Dichas reglas, en lo que aquí interesan, son las que se expresan con la declaración sobre la unidad del Estado, y la implícita prohibición de la autodeterminación<sup>19</sup>; y con la exigencia de igualdad entre las CCAA., que impide la creación de “sociedades distintas”, en favor de alguna de ellas, más allá de lo que permiten la asimetría y la apertura del modelo, en los términos que la Constitución y los EEAA consagran, y se han desarrollado después, como se ha expuesto en las páginas anteriores<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> P.DE VEGA, Prólogo, *La Reforma del Estatuto de Galicia*, J.Ruipérez, Universidad de La Coruña, 1995

<sup>18</sup> Sobre la dificultad de su reducción a categorías jurídicas por el TC alemán, ver J.J.VOGEL, *El Régimen Federal de la Ley Fundamental*, en Manual de Derecho Constitucional, Benda, Maihofer, Vogel etc.IVAP, M.Pons. Madrid 1996,pg.633-634.Como deber de colaboración, como fundamento de la solidaridad interterritorial, podría entenderse que nuestro TC. lo tuvo en cuenta: STC. 18/82 y 64/82. J.A.ALONSO DE ANTONIO, *El Principio de solidaridad en el Estado autonómico*, RDP.nº 21, 1984; *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Madrid,1986.

<sup>19</sup> La implícitudo no debilita la prohibición, porque esta no es el fruto de una interpretación, sino del expreso rechazo, en el debate constituyente, de las enmiendas que pretendían la inclusión de la autodeterminación en el texto. Ver, J.RUIPÉREZ,op.cit.Madrid, 1995.Véase J.GUIMÓN, *El derecho de autodeterminación*, capt. 6, Bilbao, 1995

<sup>20</sup> Me refiero al caso de Quebec como modelo orientativo de un tratamiento singular para alguna CA. Mientras se redactaban estas páginas, mirando a dicho modelo, el partido nacionalista Unión Democrática de Cataluña, en el Gobierno de aquella CA. se pronunció por la reforma constitucional para obtener el reconocimiento de la soberanía de Cataluña en materia lingüística y financiera, así como el derecho de autodeterminación. En sede académica, un buen ejemplo de la voluntad de dar más entrada a la diferencia como expresión de una denominada “profundización de las autonomías”, puede verse en JOAQUIM FERRER, *Igualdad versus diversidad*, Autonomies, nº 20, 1995. “España, partiendo de un texto constitucional que permitía la diversidad, ha llegado a un alto grado de uniformidad respecto a su organización en CCAA. Esta uniformidad ha sido posible porque con la autonomización se satisfacían simultáneamente exigencias de democratización, de eficacia, y de reconocimiento de hechos diferenciales. Si la ulterior profundización de las autonomías quiere hacerse atendiendo a los hechos diferenciales será precisa una mayor diferenciación entre CCAA en los órganos y procedimientos estatales. El tratamiento diferenciado de las CCAA es políticamente difícil, jurídicamente complejo, y no está exento de riesgos. Serán precisas dosis de imaginación considerables para hallar fórmulas que compaginen protección de las singularidades y trato no discriminatorio. Pero parece el único camino para compatibilizar unidad política y plurinacionalidad.” pg.169

Reivindicaciones de ese tenor, que contradicen el marco constitucional, son, en primer lugar, simples formulaciones que contienen planteamientos, de principio o tácticos, esa es otra cuestión, de fuerzas políticas concretas, y no pueden ser consideradas como la expresión políticamente ‘natural’ de una realidad profundamente diferenciada, como la que proporciona solidez a planteamientos similares en otras latitudes. Nuestro modelo de Estado compuesto ha reconocido la única y evidente diferencia sociocultural, la lingüística (las de carácter jurídico son de menor entidad a su lado, y algunas de ellas ya estaban reconocidas), hasta el extremo máximo, tras el cual, pasaríamos del ámbito de una sociedad pluralista al de una sociedad plural, según la distinción que usa Sartori, para diferenciar aquellas sociedades en las que la diversidad se concibe positivamente, de aquellas otras en las que se trata de una circunstancia que hay que soportar, articulando separadamente las diferentes culturas. La sociedad y las fuerzas políticas han reconocido, como afirma la Constitución, la riqueza cultural que supone la pluralidad lingüística, y el riesgo de la segmentación, en este campo, no debería existir. Ni deben producirse ya conflictos derivados de la voluntad política de alterar el marco normativo que regula las relaciones entre lenguas, tras la jurisprudencia reiterada del TC. Las competencias de dichas CCAA. y los derechos del ciudadano han encontrado el punto de entendimiento entre el principio democrático y la exigencia de igualdad, y el principio de autonomía, y la exigencia del reconocimiento de la diversidad <sup>21</sup>.

Ausentes otros elementos profundos de identificación de grupos humanos como diferentes del resto, como la raza o la religión, no parece muy sólido, a la vista de los prolíficos desarrollos estatutarios en estos ámbitos, fundamentar la exigencia de un trato más diferenciador, en el sentido arriba apuntado, en las distintas experiencias históricas, en esencias culturales, u otras señas particulares. Más bien podría considerarse que existe, que ha existido, desde la aprobación de la Constitución, un déficit de presencia de los innegables elementos compartidos, expresión de una prolongada experiencia de historia común <sup>22</sup>, que ha contrastado con las políticas autonómicas de recuperación de ‘lo propio’, libérrimamente desplegadas. Podría recordarse, además, que los datos sobre autoidentificación de los ciudadanos muestran unos altos porcentajes de identidad dual, que sumados, a la identidad exclusiva como español, evidencian la distancia que guardan con la realidad, las reivindicaciones mencionadas, pretendidamente fundadas en identidades propias, forzosamente excluyentes, por incompatibles con la identidad común <sup>23</sup>.

<sup>21</sup> FTOMÁS y VALIENTE advertía en *Uniformidad y diversidad en las CCAA, en la Legislación estatal y en la Doctrina del TC.*, en Uniformidad y diversidad... op.cit. pg.32-33, contra los efectos de la diversidad en la diversidad, esto es, la diversa valoración de las lenguas en una CA. bilingüe, y el peligro de una aplicación de las normas discriminatoria para los castellanohablantes. La supresión de algunos topónimos castellanos, impecablemente democrática, a juzgar por la unanimidad entusiástica de los representantes políticos, autonómicos y nacionales, e impecablemente legal, según la normativa vigente, no deja de ser una muestra más, de cómo el entendimiento se rompe, ahora también en Galicia, como antes en Cataluña (no así en el País Vasco, por el momento). Que por razones distintas no se provoquen conflictos al respecto, no significa que, por ese camino, no pudieran llegar a crearse situaciones de exclusión del derecho a la diferencia, ahora en una dirección opuesta. En todo caso, constituye un importante precedente que convendrá recordar si, en ulterior ocasión, otra mayoría, optara por la solución contraria.

<sup>22</sup> El estímulo de lo que HABERMAS, *Más allá del Estado Nacional*, Trotta, 1997, llama el patriotismo de la Constitución, que tiene que ver más con el universalismo de los derechos y libertades del ciudadano de un Estado democrático, se sienta o no nacional del mismo, es lo que ha ocupado casi por entero al Estado (central), habiéndose producido una cierta penalización de los elementos nacionales españoles, que, tras un período de autoextrañamiento, parecen haber entrado ya en un proceso de reinscripción. La identificación de esos elementos con la dictadura explica, sólo en parte, la inhibición del Estado democrático, pero, en todo caso, lo que he pretendido resaltar la actuación muy distinta de los poderes autonómicos al respecto.

<sup>23</sup> LUIS MORENO, *La Federalización de España*, pg. 124 y ss.”En España las identidades colectivas no son sólo compatibles entre sí sino que, en la mayoría de los casos, no implican contradicciones insalvables

En segundo lugar, las propuestas aludidas, no pueden entenderse como indiscutibles y obligadas explicitaciones, de las consecuencias del reconocimiento constitucional de las nacionalidades, sino como expresiones de unas determinadas demandas, incuestionablemente legítimas en el marco general de la libre expresión de las ideas, de unas fuerzas políticas portadoras de una concepción de la nación como entidad colectiva, a la que resulta insuficiente el marco del Estado plurinacional actual. Pese a la fórmula del artículo 2, relativa a la Nación española como Patria común, concepto jurídicamente inaprehensible donde los haya, lo cierto es que la construcción del Estado compuesto, no ha discurrido en paralelo a la construcción de una nación única, sino al reconocimiento de diferentes nacionalidades y regiones. La Constitución no ha impuesto una única nación, unos símbolos, una lengua, etc., exigiendo una lealtad nacional única, como correspondería al concepto clásico de Estado-nación, sino que, podría decirse, ha posibilitado mediante un proceso de federalización, el nacimiento de unidades subestatales. Unidades con territorio y población delimitados; con instituciones propias dotadas de poder propio; con su propio ámbito competencial, todo ello defendido estatutaria y constitucionalmente, y con sus propias expresiones partidistas que se mueven tanto en el ámbito subestatal como en el estatal<sup>24</sup>. Unidades que han podido, cada una de ellas, promover sus propios elementos de integración nacional, y hacia ellos estimular la lealtad de sus nacionales, en los términos y límites en que esto puede hacerse en un sistema democrático, que se asienta en la igualdad y libertad individual, y que, asimismo, limitarían al Estado que pretendiera llevar a cabo estas actuaciones.

En este marco de renuncia a la imposición / recuperación de una nación única, la existencia de un Estado constitucional soberano, democrático y compuesto, es compatible con la pluralidad nacional y con el reparto de poder. No es compatible, en cambio, con la puesta en cuestión de sus límites territoriales, o lo que lo mismo, con la integridad de su territorio; ni con la erosión del principio de igualdad de sus ciudadanos, ( más allá de la específica aplicación del mismo que reclama el reconocimiento de la diferencia, en nuestro caso, esencialmente lingüística, y sin perjuicio de algunas matizaciones sentadas por la jurisprudencia del TC respecto a los derechos individuales, que nunca pueden tener consecuencias sobre su 'contenido esencial' ), que se vería afectada gravemente con la institucionalización de una de sus unidades subestatales, como 'sociedad distinta', como consecuencia de la coyuntural importancia política de una fuerza concreta en la gobernación del Estado. Al respecto escribe J. Linz : "In quest'area vediamo qualche pericolo nel ruolo di attori esteri, istituzioni internazionali, capi di governo, intellettuali che parlano semplicisticamente di nazionalità oppresse, che in realtà non sono tali, di autodeterminazione, quando si è ottenuto per via democratica un ampio consenso alla costruzione di uno Stato multinazionale, o dell' irrilevanza degli Stati in una nuova comunità europea di nazioni, dimenticando la forza del nazionalismo statale e la possibilità di una violenta reazione da parte del "nazionalismo delle nazioni"<sup>25</sup>.

---

en su coexistencia. Muy al contrario de lo sugerido por los científicos sociales funcionalistas, la legitimidad democrática en España implica una compatibilidad en la pertenencia a diferentes comunidades políticas". Madrid, 1997.

<sup>24</sup> El reconocimiento de la diferencia política, y el principio democrático, muestran sus efectos combinados en la posición de gobierno de los partidos nacionalistas en sus respectivas CCAA, y, desde 1993, en su revaluada posición en la política estatal, (sin asumir, por cierto, responsabilidades de gobierno, lo que resultaría más acorde con la lógica democrática y parlamentaria, y una más cabal expresión del normal desenvolvimiento del juego político en un Estado plurinacional). Del mismo modo habría que entender como efectos combinados de aquellos principios, y no como represión de la diferencia, las consecuencias de unos resultados electorales que redujesen a esos partidos a la condición de oposición, tanto en su CA., como en el Estado.

<sup>25</sup> J. LINZ, op.cit.pg.49.

En suma, las propuestas de autodeterminación, de soberanía fiscal o lingüística o la de obtener del trato debido a 'una sociedad distinta', que son legítimas expresiones del horizonte utópico de las ideologías nacionalistas, no tienen cabida en el marco constitucional. No pueden considerarse como la 'natural' exigencia de grupos diferenciados por sus específicos elementos socio-culturales, cuyo reconocimiento no habría tenido satisfacción en el Estado compuesto actual; ni tampoco son derivaciones necesarias de un interminable proceso de profundización de la autonomía, que pudiera dar a entender que el edificio estatal sigue pendiente de remate, y que ello podría y debería hacerse por la vía de la interpretación de la Constitución. Sostengo, por el contrario, que la diferencia sociocultural ha encontrado acomodo en el Estado asimétrico, y que el proceso de profundización en la autonomía ya se ha recorrido, quedando abiertos, solamente, algunos concretos caminos que, como es propio de dinámicas tan complejas, obligan a una controversia casi constante, pero cuya significación política no puede ser trascendente.

Cuestiones como las mencionadas, que forman parte del reclamo de los partidos nacionalistas, no están en la Constitución, y, por tanto, no pueden incorporarse a ella por la vía de una interpretación ilimitada del principio constitucional de la autonomía. Otra cosa es la vía de la reforma constitucional que, esa sí, garantiza la supremacía del principio democrático mediante la participación del sujeto constituyente.

Ocurre, sin embargo, que las pretensiones a las que me refiero, muestran su dimensión, menos utópica y más pragmática, y, por tanto, más incidente sobre la relación entre principio democrático y principio de autonomía, en lo que puedan tener de afectación del principio constitucional de solidaridad contenido en los arts.2 y 138 de la Constitución. Un principio de difícil aprehensión, habida cuenta de la complejidad global del modelo, que es exigible a las CCAA., y cuyo garante es el Estado, y que se proyecta en su dimensión esencialmente económica, obviamente, sobre los ciudadanos y su derecho a la igualdad. Un principio que hay que interpretar, lógicamente, desde las exigencias propias del Estado social, que no pueden disolverse, como consecuencia de la federalización, en decisiones diferenciadas y diferenciadoras que pongan en peligro la igualdad de los ciudadanos en este ámbito.

Ciertamente, la Constitución, algunas leyes de desarrollo, los EEAA. y la doctrina del T.C., han creado marcos jurídicos capaces de albergar políticas económicas diferenciadas, compatibles con los principios de solidaridad, y con la obligación que el Estado tiene de velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y de impedir que, al amparo de los EEAA., se provoquen privilegios económicos y sociales entre sus ciudadanos, tal y como reza el art.138 CE. El principio de autonomía encuentra en ese marco normativo su lógico encuadre y desarrollo, el cual, necesariamente, producirá diferencias entre las CCAA. Diferencias que plasman una realidad plural dada, anterior, evidentemente, a la Constitución. Pero diferencias, al fin y al cabo, que se agudizan o no, dependiendo de la decisión democrática de la mayoría, y no porque resulten una consecuencia natural y debida del reconocimiento constitucional del principio de autonomía. En este sentido, las nuevas modalidades de financiación de las CCAA., que pueden justificarse desde la profundización en la descentralización, y desde la racionalidad económica del conjunto, y que pueden resultar inobjetable desde un punto de vista jurídico constitucional, no son sino manifestaciones de unas concretas relaciones de poder, es decir, son una expresión del principio democrático, y no de la única interpretación posible del principio constitucional de la autonomía. Por ello, a su dinámica quedan condicionadas en el futuro, como lo han estado hasta ahora. Quiero decir con esto que, dentro del marco constitucional, y eso lo decidirá quien tiene la facultad de interpretar jurídicamente la Norma suprema, será el principio democrático, es decir, la mayoría política la que tiene en su mano decidir las consecuencias económicas del encaje

constitucional del principio de autonomía, y no al revés, como podría desprenderse de lo que no es sino una coyuntura política concreta, de sobreprotagonismo de las minorías nacionalistas, que pudiera dar a entender que las exigencias constitucionales, en este caso económicas, del principio de autonomía, se identifican, en cada momento y en todos sus términos, con las exigencias de dichas fuerzas.

El Estado autonómico se ha configurado, respetando el modelo constitucional, como un Estado limitadamente asimétrico y abierto, que, hasta el presente, ha posibilitado, con acierto, tanto la integración territorial, como la adecuación de las estructuras de poder a las exigencias de modernización de la sociedad española. Es un Estado que, lejos de imponer una nación única, ha cobijado a distintas naciones, haciendo posible el despliegue de sus elementos socio-culturales diferenciadores; ha institucionalizado unas estructuras de poder descentralizadas y autónomas, en sustitución de un modelo centralizado; y ha reconocido el derecho de las fuerzas políticas que expresan la diferencia, a competir libremente por el apoyo de los electores; pero, al mismo tiempo, se han fijado tanto los límites de la asimetría como los de la apertura. La asimetría no puede llegar a producir una desigualdad insoportable entre los ciudadanos, ni un protagonismo privilegiado de algunas CCAA. Y la apertura no puede llevarse al extremo de que todo resulte disponible a la negociación política, dependiente de los resultados electorales.

Es verdad que la naturaleza jurídica de la Constitución y su carácter supremo, operan como la garantía del modelo constitucional de Estado, y, por lo tanto, el TC. se erige en su custodio. Pero no se puede cargar al intérprete jurídico de la Constitución, con la tarea de la dirección política del Estado, que presupone la interpretación política de la Constitución. Esa es la tarea de quien por la voluntad de la mayoría, alcanza el poder, y en consecuencia asume la responsabilidad de garantizar que la relación entre democracia y autonomía se mantenga en los términos queridos por el sujeto del poder constituyente.

Esa relación es dinámica, en efecto, y puede moverse dentro de ciertos límites, pero en ella el principio democrático, esto es la regla de la mayoría y la igualdad, ocupa la posición principal, y legítimamente puede otorgar mayor o menor juego al principio de autonomía, esto es a las exigencias de las minorías y a la diferencia, dentro, claro está de los límites que establece el intérprete jurídico de la Constitución. Dentro de ellos, el protagonismo de las minorías no puede sustituir a la voluntad de la mayoría, y la diferencia provocar situaciones de privilegio; ahora bien, si esas situaciones llegan porque la mayoría así lo decide, justo es reconocer que otra mayoría pueda desandar el camino hecho.