

Constitución

LAS AUTONOMIAS REGIONALES

I. Crítica al verbalismo

TOMAS RAMON FERNANDEZ

LA publicación del anteproyecto de Constitución está centrando, lógicamente, la atención de políticos, intelectuales y ciudadanos conscientes en el contenido del texto fundamental llamado a consolidar el proceso democrático y a encauzar el futuro político del país. De ese texto destaca, obviamente, el tema de las autonomías regionales, ya que en él radica la clave de la futura arquitectura constitucional.

Hasta aquí, nada más natural. Sorprende, sin embargo, que la discusión se esté polarizando en torno a aspectos o cuestiones de interés muy reducido y, si me apuran, prácticamente nulo, con olvido de otros auténticamente esenciales desde el punto de vista político y jurídico. La polémica trabada acerca del empleo del término "nacionalidades" constituye, a mi juicio, un auténtico ejemplo de ese vicio, tan común entre nosotros, de tomar el rábano por las hojas.

Me explicaré. Cuando la discusión comienza, hace ya más de dos años, las fuerzas democráticas que empiezan a salir de las catacumbas y a protagonizar el proceso político asumen de inmediato la reivindicación autonomista como reacción lógica frente a un régimen político que pretendió suprimir por Decreto la variedad inagotable de esta realidad compleja y varias veces centenaria que es España, y que puso especial empeño en identificar el patriotismo con una forma concreta de organización estatal —el Estado-Nación, unitario y centralizado— que es sólo una más entre las muchas posibles y que, como todas ellas, carece de validez intemporal, porque todas, absolutamente todas las fórmulas y construcciones jurídico-políticas se gastan y consumen con el paso del tiempo.

Estando tan extremado el término de referencia o el punto de partida del inevitable debate, no era de extrañar que las fuerzas políticas emergentes cayeran en el extremo

opuesto, tanto más cuanto que esas fuerzas carecían en alto grado de la preparación necesaria, su puesta su radical marginación a lo largo de cuarenta años, y de la igualmente necesaria solidez, circunstancias ambas que contribuían a dejarlas inermes en una fase inicial en la que lo más importante para ellas era la atracción de las clientelas que pudieran sostenerlas.

Es así como surge la "mitología" nacionalista y el culto a las grandes palabras (autodeterminación, nacionalidades, federalismo, etc.), que se manejan inicialmente de forma claramente interesada por su mayor poder evocador sobre las mesas, aun a sabiendas de que lo que realmente se perseguía —autonomía en el marco de un Estado que conserva su unidad básica— era algo bastante más modesto que lo que esas palabras hacían suponer. La documentación disponible de los partidos de izquierda demuestra cumplidamente la exactitud de esta afirmación, que ha venido a ser confirmada *a posteriori* por el propio texto del anteproyecto de Constitución y los votos particulares formulados al mismo.

La lectura del anteproyecto y de los votos particulares que le acompañan acredita, en efecto, que aunque queden restos importantes del verbalismo demagógico y de la mitomanía iniciales, no hay razón alguna para alarmarse. Lo que el texto configura, con mejor o peor técnica jurídica (en este aspecto, por cierto, sus redactores no han estado muy afortunados), es, claramente, una variante de lo que ha dado en llamarse Estado Regional, es decir, una forma intermedia o, quizá mejor, un punto de encuentro entre el Estado-Nación unitario y centralizado, hoy en crisis en toda Europa (la *devolution* a Escocia y Gales, actualmente en trámite, y la reforma constitucional realizada en Bélgica entre 1968 y 1971 no pueden ser más significativas de este fenómeno), y el Estado federal clásico,

en evidente regresión también; un modelo estatal, en suma, que pretende articularse como tal sobre la base de regiones autónomas y que intenta, en consecuencia, actuar, como ha subrayado Gizzi con exactitud, no ya una simple descentrali-

—si no por la solidez de la experiencia entonces realizada, que fue breve e incompleta, sí por su indudable arraigo en la conciencia ciudadana—, línea, por otra parte, que marca además en este momento la dirección de lo que constituye el fenómeno más importante y característico del Derecho Constitucional europeo de la segunda mitad del siglo XX (Italia, Gran Bretaña, Bélgica).

El artículo 2 del anteproyecto es, desde luego, inequívoco en este sentido al afirmar los propios fundamentos de la Constitución en los principios de la unidad de España, la solidaridad entre sus pueblos y el derecho a la autonomía de las "nacionalidades y regiones" que la integran.

Desde un punto de vista jurídico esto es, sin duda, lo decisivo a la hora de caracterizar el modelo de



En la marcha hacia el estado plurinacional será necesario abandonar el lestré de tópicos de uno y otro signo.

zación de funciones públicas, sino una figura completa de autogobierno mediante una redistribución del poder político del centro a la periferia, recuperando de este modo una línea que es ya tradicional en nuestro Derecho Público desde 1931

Estado que el anteproyecto de Constitución diseña, tanto más cuanto que el acuerdo de todos los grupos parlamentarios en torno a la afirmación de estos tres principios básicos es absoluto.

Todo lo demás, y muy especial-



La fórmula de articulación estatal propuesta en España en 1931 es la que se está utilizando en Europa en la segunda mitad de este siglo y lo único que nuestra nación ha exportado en el ámbito de la ciencia política desde las Cortes de Cádiz. En la foto: Proclamación de la Constitución de 1812.

mente las imprecisiones terminológicas, los equilibrios semánticos y las licencias lingüísticas que el texto constitucional acusa, carece de valor desde una perspectiva técnico-jurídica, pues ni el polémico binomio "nacionalidades y regiones", ni la equívoca y desafortunadísima expresión "territorios autónomos" (más propia del lenguaje colonial), ni, en fin, la libertad que a éstos se reconoce de adoptar la denominación oficial que mejor corresponda a su identidad histórica (artículo 128.2) y lo que del ejercicio concreto de esa libertad pueda resultar, arrastran tras de sí efectos jurídicos diferenciados que puedan alterar las bases del modelo estatal

que resulta del juego combinado de los tres grandes principios consagrados por el artículo 2.

Un solo Estado (España —artículos 1.1, 2, 3, 7, 8, 10, etc.— o "el Estado español" —artículos 1.3, 132, etc.—); una sola nacionalidad (la nacionalidad española —artículo 11—), cuya regulación es competencia exclusiva del Estado (artículo 138.2), y una sola soberanía (que reside en el "pueblo español" —artículo 1.2—, representado por las Cortes generales del Estado —artículo 58.3—). Dentro de ese único Estado, y en el marco de la Constitución, una pluralidad de entidades de ámbito regional dotadas de inequívoca sustancia política

contribuyen solidariamente, desde su propia capacidad de autogobierno, a articular el Estado mismo.

Si esto es así, si lo es también que existe sobre el tema un acuerdo básico por parte de todos los grupos parlamentarios, si lo es, en fin, que el esquema constitucional es el mismo para todas las posibles entidades regionales autónomas que puedan constituirse, sean "nacionalidades" o "regiones", ¿a qué viene tanto ruido? ¿Por qué poner tanto énfasis en combatir el empleo del término "nacionalidades"? ¿Por qué tanto empeño en mantenerlo como algo no negociable?

Personalmente tengo que confesar que la polémica, tal y como está planteada, me produce cierta tristeza por su mezquindad, aunque comprendo las razones de unos y otros. Quizá sea mucho pedir, porque la seriedad y la sensatez se pagan muy caras en la sociedad en que vivimos, pero ya es hora de que los ciudadanos de a pie pidamos a los protagonistas de la escena política un esfuerzo de racionalización en un tema que, como éste, es absolutamente capital para el futuro. Hay cosas mucho más importantes que discutir en torno a esta cuestión, porque —y de esto tenemos que ser todos muy conscientes— lo que está en juego en estos momentos, no sólo en España sino en toda Europa, es la puesta en marcha de una operación de auténtico porte histórico, semejante en importancia a la del propio alumbramiento del Estado-Nación unitario y centralizado en los albores del siglo pasado: la de construir un nuevo modelo que, sustituyendo al que hoy aparece en franca crisis, sea capaz de resolver satisfactoriamente en el futuro las tensiones nacionales que se manifiestan en el seno de la comunidad estatal.

En esa marcha hacia el estado plurinacional, que será muy larga, porque una operación de este tipo no se realiza de un día para otro ni se resuelve con la simple promulgación de un texto constitucional (el ejemplo de Italia es esclarecedor: aprobada la Constitución en 1947, la trama regional no comenzó a funcionar con carácter general hasta 1970), va a ser necesario un esfuerzo continuo de realismo, de tacto, de flexibilidad y de firmeza que muy difícilmente va a poder realizarse si no se abandona desde ahora el lastre de los tópicos de uno y otro signo. Va a ser necesario también un gran acopio de imaginación. Los belgas lo han hecho, situando en su reforma constitucional de 1968-1971 el problema nacional en el ámbito cultural que le es propio, creando al efecto en el seno del Parlamento consejos de las comunidades culturales (es decir, nacionales) con potestad legislativa propia y exclusiva en las materias de este carácter (sustancialmente las lingüísticas y de enseñanza), cuyo ámbito operativo no coincide con el de las tres regiones autónomas (Flandes, Valonia y la región mixta de Bruselas), que, además, no tienen inconveniente en aceptar la denominación de tales, aunque sus títulos "nacionales" no sean menores que los de nuestras sedicentes "nacionalidades" (como no lo son los de Escocia en el seno del Reino Unido, ni los de la comunidad francófona del Val d'Aosta o los de la comunidad germánica del Alto Adige en Italia). Va a ser necesario, en fin, un gran esfuerzo de sinceridad si de verdad se quiere evitar el fracaso (que sería el segundo, no lo olvidemos).

En 1931, España lanzó al mundo una fórmula de articulación estatal que está haciendo fortuna en Europa en la segunda mitad de este siglo, y que es, sin duda, la fórmula del futuro. Este es el único producto que hemos conseguido exportar en el ámbito de la ciencia política desde los lejanos tiempos de la Constitución de Cádiz. Aunque sólo fuera por eso, nuestros parlamentarios y políticos deben ser conscientes de su gran responsabilidad y deben tener presente también que los ciudadanos no les dimos nuestro voto para que se entretengan con juegos de palabras que a estas alturas empiezan a resultar aburridos, sino para buscar seriamente soluciones a un problema muy serio, que es nuestro —y no de ellos solamente— y que dista mucho de estar bien planteado técnicamente. De esto, sin embargo, me ocuparé en otra ocasión. ■



La mitología nacionalista surge como reacción lógica frente a un régimen que pretendió suprimir por Decreto la variedad de España.