

La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el décimoquinto aniversario de la Constitución

SUMARIO: 1. ¿QUE QUERIA EL CONSTITUYENTE SEÑALAR AL DIFERENCIAR NACIONALIDADES Y REGIONES? 2. ¿DE QUE SE HABLABA AL HABLAR DE NACIONALIDADES? 3. NACIONALIDADES, SIMETRIA Y ASIMETRIA ENTRE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. 4. NACIONALIDADES, REGIONES Y REDEFINICION DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION DE LAS CCAA EN EL ESTADO. 5. A MODO DE CONCLUSION.

Este trabajo se elaboró con vistas a su exposición, dentro de las *Jornadas sobre el Estado autonómico tras los Acuerdos de 28 de febrero de 1992 y la LO 9/1992, de Transferencias*, en el marco de una mesa redonda en que, junto a otros planteamientos vinculados a la Ciencia Política, se analizó la trascendencia actual de la distinción constitucional entre nación, nacionalidades y regiones. El punto de partida de la invitación era, si alguno había además de la amabilidad del profesor Pérez Calvo, la consideración de que cabía una forma específica de abordar tal distinción desde el punto de vista del constitucionalista.

Será objeto de esta reflexión, en consecuencia, analizar si, desde el punto de vista constitucional, se deriva alguna consecuencia de la distinción realizada en el artículo 2 CE entre nacionalidades y regiones. Ello supone plantearse si las diferencias básicas de modelos que aparecen en la Constitución se vinculan o no con tal distinción y, sobre todo, y en relación con el propio principio dispositivo, abordar el problema de si el modelo constitucional impide la construcción de un sistema en que fuese básicamente igual la posición de las diversas Comunidades Autónomas.

1. ¿QUE QUERIA EL CONSTITUYENTE SEÑALAR AL DIFERENCIAR NACIONALIDADES Y REGIONES?

La distinción entre «nacionalidades» y «regiones» aparece ya en el primer anteproyecto de la ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, de fecha 5 de enero de 1978, cuyo artículo 2 señalaba que «la Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos, y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran».

La mención produjo perplejidad por utilizarse en un texto en que se habla de un *Estado español*, cuya forma política es la monarquía parlamentaria, de un *pueblo español* en el que reside la soberanía o de *España*, que se constituye en un Estado social y democrático de Derecho. No se mencionaba la existencia de una *nación española*, aunque sí la de nacionalidades y regiones que integran España, al tiempo que se hacía compatible la afirmación de un pueblo español titular de la soberanía con la de unos pueblos de España cuya solidaridad fundamenta la Constitución.

A ello se unía entonces (y continuó uniéndose a lo largo de un proceso que acabó con la aprobación del actual texto) una enorme riqueza de menciones a las colectividades que, basadas o no en identidades históricas, o características históricas o culturales comunes, podrían constituirse en Comunidades Autónomas ¹.

La historia, convocada repetidamente, explicaba quizá la mención a unas nacionalidades cuyo derecho a la autonomía se consagraba junto con el que tenían las regiones ²: las características del momento político hacían subrayar la entidad e importancia de unas realidades nacionales infraestatales y la necesidad de articular un sistema democrático en que tuvieran solución los entonces llamados «problema» o «cuestión» «nacional» o «de las nacionalidades», temas centrales en las reflexiones teóricas, debates y propuestas políticas desde los últimos tiempos del franquismo.

El estallido, al final de la dictadura, de infinitas frustraciones colectivas e individuales y la aspiración a conseguir todas las utopías es el telón de fondo en que se manifiestan buena parte de las insuficien-

¹ Puede verse un exhaustivo tratamiento de la riqueza terminológica en F. TOMÁS Y VALIENTE: *Las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional*, Informe Nacional España, 1984.

² Puede verse un temprano análisis de la acogida que la Constitución otorga a la Historia en BARTOLOMÉ CLAVERO: «Presencia política de la historia: Nacionalidades y autonomía en la Constitución», *Sistema*, núm. 36, mayo 1980, pp. 37 y ss. Entre los varios méritos del trabajo está su análisis de las consecuencias que se derivan no tanto de la afirmación nacionalitaria cuanto del argumento foral.

cias y limitaciones que habían acompañado al proceso de construcción de la nación española. En tal marco se realizan análisis que, subrayando lo artificioso de la integración hispana, cuyo carácter nacional se niega, reducen los vínculos comunes a la mera existencia de un artificio político, el Estado, y afirman el carácter nacional de algunos de los pueblos de España. Todo ello incidirá, con enorme trascendencia ulterior, en las actitudes de la práctica totalidad de los partidos democráticos españoles.

En los comienzos de la transición democrática, la voluntad de construir una integración democrática respetuosa con la personalidad de las diversas nacionalidades se convierte en elemento central de la vida política. La importancia de la afirmación nacionalista, agravada en Euzkadi por la intensificación del terrorismo a partir de la recuperación de la democracia, unida a los procesos de emulación nacionalista o regionalista que se plantean un poco por toda España, y a la voluntad de integrar a dichos sectores, están en la base de un lenguaje político que habla de España como nación de naciones³, de las propuestas de una articulación federal del Estado, o de la defensa del derecho de autodeterminación para dichas naciones o nacionalidades⁴.

³ Nos limitaremos, para ilustrarlo, a la exposición de alguna de las intervenciones que se realizaron en el debate constituyente: «... es absolutamente erróneo aplicar a España entera los conceptos de Nación y de Patria. Si España comprende todo el actual territorio del Estado, España no es una nación, sino un Estado formado por un conjunto de naciones...» (Barrera Costa, de Esquerra Catalana, Comisión de Asuntos Constitucionales, Congreso, 8 de mayo de 1978, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, I, p. 689); «si (la derecha) elimina la palabra nacionalidades está repitiendo las leyes fundamentales del fascismo. Lo que hay que eliminar es el concepto "nación española", que como dejé dicho, aún no existe...» (senador Xirinacs Damians, Comisión de Constitución, Senado, 18 de agosto de 1978, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, III, p. 2965); enmienda del diputado Letamendía Belzunce, de Euzkadiko Ezkerra, al artículo 2 del proyecto: «La Constitución se fundamenta en la plurinacionalidad del Estado español (...). El derecho a la autonomía de las regiones y naciones que lo integran, y el derecho a la autodeterminación de estas últimas» (*Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, I, p. 805). Utilizada sobre todo por los partidos nacionalistas, la idea es también recogida en la constituyente por no nacionalistas: «nosotros hemos dicho en Comisión, y lo afirmamos de nuevo aquí, que el término "nacionalidad" es un término sinónimo de nación, y, por eso hemos hablado de España como nación de naciones» (diputado Peces-Barba Martínez, del grupo socialista, Pleno del Congreso, 4 de julio de 1978, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, II, p. 1902).

⁴ Dejando de lado a los partidos nacionalistas, la mayor parte de los partidos de izquierda acogen la exigencia del derecho de autodeterminación. El PSOE, en su Congreso de octubre de 1974, afirmaba que «la solución definitiva del problema de las nacionalidades» dependía del reconocimiento sin reservas del derecho a la autodeterminación, que implicaba la facultad de cada nacionalidad de determinar libremente las relaciones que deseaba mantener con los otros pueblos que integran el Estado español. El Congreso de 1976 reconocía «el libre ejercicio del derecho a la autodeterminación», que había de garantizarse mediante una estructura federal del Estado. En la II Conferencia Nacional del Partido Comunista de España, celebrada en septiembre de 1975, se aprobó el *Manifiesto Programa del Partido Comunista de España* (publicado en Colección Ebro, París, 1975), donde, entre otras «tareas fundamentales», se menciona (p. 118) el «inalienable derecho de los pueblos a decidir libremente sus destinos», y se señala que «la democracia política y social reconocerá el carácter multinacional del Estado español y el derecho de autodeterminación para Cataluña, Euzkadi y Galicia, garantizando el ejercicio efectivo de ese

El reconocimiento del carácter multinacional de España y las consiguientes reticencias a la utilización del término «nación española» se generalizan en el lenguaje político: el Documento sobre «nacionalidades y regiones» suscrito por la oposición democrática el 3 de febrero de 1977 concluía así: «La justicia y la estabilidad democrática pasan por una solución adecuada al grave problema de la construcción de un Estado que asuma la pluralidad nacional y regional de España, que es una realidad histórica que las fuerzas democráticas se comprometen a mantener y defender»⁵.

En ese marco se explica la acogida del término «nacionalidades», junto al de «regiones», por el partido en el Gobierno, y se entiende su inclusión ya en los primeros anteproyectos de texto constitucional. Pese a la diversidad de tradiciones políticas que concurren en UCD, sus portavoces en la constituyente aceptan la existencia, dentro de España, de «comunidades de acusada personalidad cultural o histórico-política» que «en la hora de la libertad resurgen en su intensidad», y «que aspiran al reconocimiento constitucional de sus singularidades constitutivas mediante la proclamación y la garantía de su derecho a organizarse en régimen de autonomía»⁶.

Por encima de la común aceptación de la necesidad de aprobar una Constitución que permitiera la autonomía territorial, la distinción entre unas comunidades de mayor personalidad histórica y las demás descansa en razones de oportunidad política: facilitar la aprobación del texto por los nacionalistas vascos y catalanes⁷.

derecho por los pueblos». Los comunistas propugnaban «la libre unión de todos los pueblos de España en una República Federal». Puede verse, sobre el tema, A. DE BLAS GUERRERO: «El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y del PCE», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 4, julio-agosto 1978, pp. 155 y ss. La postura de los restantes grupos de izquierda, tanto de tradición socialista (PSP y los diversos partidos integrados en la Federación de Partidos Socialistas) como de inspiración comunista (PTE, ORT, MCE, LC o LCR-ETA VI), era básicamente igual en las propuestas (autodeterminación y Estado Federal), aunque, con frecuencia, mucho más radical e intensa en la defensa de la autodeterminación.

⁵ Citado en Ignacio M.ª LOJENDIO IRURE: «El modelo autonómico de la Constitución de 1978», *Primeras jornadas de estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, I, pág. 23-24, 1983.

⁶ Arias Salgado (UCD), intervención en la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, 12 de mayo de 1978, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, I, p. 808.

⁷ La mención a las nacionalidades «responde particularmente a la necesidad de lograr una Constitución que sea aceptable y aceptada por una abrumadora mayoría de españoles (...). Un texto constitucional que fuese rechazado o escasamente votado en el País Vasco o Cataluña, por ejemplo, nacería con un delicado vicio de origen, aun cuando fuese mayoritariamente aprobado en el resto de España (...). «La supresión del vocablo nacionalidades no haría desaparecer las exigencias de los que se autocalifican con eco popular como nacionalistas, sino que probablemente las exacerbaría. Por eso aceptamos el término nacionalidades; (...) entendemos que lo que hay que hacer es interpretarlo y delimitar su alcance, tanto en el plano sociopolítico como en el plano jurídico-constitucional, para evitar sus hipotéticas o eventuales consecuencias desintegradoras», Arias-Salgado (UCD), *ibid.*, pp. 809-810.

No pretendo reproducir aquí el debate sobre la cuestión de la inclusión del término «nacionalidades» en el texto constitucional⁸. Dejando, por ahora, de lado cuestiones de definición de lo que sean pueblos, naciones o nacionalidades⁹, ha de hacerse notar que el constituyente pretende, tras la dictadura, subrayar los elementos de libertad y de respeto de los derechos como base del proceso de integración democrática que propone, libertad y derechos definidos tanto en la esfera individual como colectiva.

Al margen del fetichismo semántico que acompañó al tema (y que en buena medida sigue acompañándolo), se trataba de facilitar mecanismos de integración política que permitieran la aceptación de la Constitución por parte de las fuerzas nacionalistas, mediante el uso de un término que, pese al carácter abierto con que se define (y por encima del dudoso honor de haber sido el término «más minuciosamente diseccionado en el curso de los debates parlamentarios»¹⁰), tiene un perfil relativamente claro para todos los constituyentes.

Veamos cuál era este concepto antes de comentar los efectos que se pretendían o las consecuencias que se temían por su uso.

2. ¿DE QUE SE HABLABA AL HABLAR DE NACIONALIDADES?

No es fácil sistematizar los términos de un debate en que la polisemia que caracteriza a casi todos los términos utilizados se multiplica al ponerlos en relación entre sí¹¹. La mención a la nacionalidad implica introducir un término que en el Imperio Austrohúngaro, primero, y, luego, en la Unión Soviética se planteaba el problema de los derechos de colectividades definidas culturalmente cuyos miembros aspiraban a un reconocimiento de su personalidad. Pero la imagen que el término ofrece (afirmación colectiva compatible con la existencia de

⁸ Puede verse un excelente resumen en Frank MODERNE y Pierre BON: *Les autonomies régionales dans la Constitution Espagnole*, Economica, París, 1981, pp. 33 y ss., y 42 y ss.

⁹ Véase en J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado», *Sistema*, núms. 38-39, octubre 1980, pp. 257-281, una síntesis de los enfoques sobre dichos temas y una exposición de los planteamientos teóricos explicitados por los constituyentes en esta materia.

¹⁰ Frank MODERNE y Pierre BON: *Les autonomies régionales dans la Constitution Espagnole*, cit., p. 45.

¹¹ Valga la cita de la sistemática realizada por E. ALVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 365-366, que resume las posiciones doctrinales (que no cita expresamente) en tres posturas: *a*) nacionalidad como concepto que no difiere sustancialmente del concepto de nación: España, como nación de naciones, dispone del sustrato sociológico adecuado para configurarse, según la teoría clásica, como un Estado federal; *b*) nacionalidad identificada como «región»: expresa una igual realidad sociopolítica que la región, y *c*) sustantividad propia del concepto nacionalidad: *tertium genus* entre nación y región: teoría de las naciones culturales.

una unidad política multinacional) se complica, dentro de la propia tradición centroeuropea, con la afirmación del llamado Principio de las Nacionalidades, en virtud del cual cada nacionalidad así definida culturalmente tendría derecho a constituirse en Estado ¹².

En el debate constituyente se plantearon, por supuesto, todas las posturas teóricas y matizaciones posibles sobre analogías y diferencias entre naciones, nacionalidades y pueblos, pero el término de «nacionalidades» acaba definiéndose en el terreno de aquellas naciones «histórico-culturales» distintas a la «nación-Estado» según la distinción que se atribuye a MEINECKE ¹³, a cuya definición se incorpora normalmente un ingrediente voluntarista o de conciencia de diferencia específica.

A partir de ahí, las definiciones suelen ser de una vaguedad extraordinaria (como, dicho sea de paso, ha solido producirse normalmente en esta materia). Reconocido explícitamente o no, existe un cierto consenso en entender que las nacionalidades de que se habla son Cataluña, Euskadi y Galicia, aunque, con relativa frecuencia, se sostenga que se trata de un concepto abierto ¹⁴, cuya concreción, en definitiva, se deja al proceso estatutario.

La vaguedad del concepto y la indefinición de los criterios de distinción entre nacionalidades y regiones despertó no pocas perplejidades y críticas sobre la «falta de claridad en las ideas y de precisión en los términos a la que (...) ha conducido, probablemente, la indecisión política y ciertas coerciones debidas a la capacidad de conflicto real o estimada de algunas regiones» ¹⁵, a lo que se unen consideraciones frecuentes sobre los riesgos de introducir un término que evoca el citado principio de las nacionalidades y, consiguientemente, la eventualidad de constitucionalizar el derecho a la secesión ¹⁶. Pero, al margen de

¹² Manuel GARCÍA PELAYO, entrevista publicada en *El País*, Madrid, 1 de febrero de 1977, recogida en *Obras Completas*, III, Madrid, 1993, p. 3265, considera que la denominación «nacionalidades» está inspirada en conceptos surgidos en Europa central y oriental, «pero que en occidente son un tanto extravagantes y confusas». Cita en tal sentido cómo en los dos Estados occidentales de máxima pluralidad cultural (Bélgica y Suiza) las respectivas Constituciones no recurren al término que nos ocupa, sino a «regiones lingüísticas» (Bélgica) o a compatibilizar la mención a las lenguas con la de la nación suiza.

¹³ Arias-Salgado (UCD), intervención citada, loc. cit., p. 819. La distinción es desarrollada por J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: «Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado», *Sistema*, núms. 38-39, octubre 1980, p. 274.

¹⁴ Valga, por todas, la cita de Roca Junyent, intervención en la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, 12 de mayo de 1978, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, I, p. 815: «En la Constitución, al hablarse de las nacionalidades y regiones que integran España, no se hace alusión en absoluto a cuáles van a ser aquellas nacionalidades que se sienten con conciencia de tal y van a identificarse con esta expresión, ni aquellas otras que quedarán satisfechas con la expresión "región", sino que se establece para unos y para otros un mismo tratamiento en el título correspondiente.»

¹⁵ Manuel GARCÍA PELAYO, entrevista publicada en *El País*, Madrid, 1 de febrero de 1977, recogida en *Obras Completas*, III, Madrid, 1993, p. 3263.

¹⁶ Valga, por todas, la cita de la justificación del voto particular de AP al artículo 2 del anteproyecto: «La palabra "nacionalidades" es equívoca y llena de posibles complicaciones. No pue-

riesgos en cuya eventualidad no se cree, se reitera el temor a que la inclusión del término de «nacionalidades» implique la creación de privilegios o discriminaciones entre las Comunidades Autónomas, o pudiera tener perniciosos e imprevistos efectos, toda vez que, por encima de su carácter semántico, «en política lo semántico puede tener mucha importancia, pues (...) los vocablos no sólo designan cosas, sino que son también consignas y banderines para la acción: no solamente abstraen ciertas realidades, sino que contribuyen a agrupar a las gentes en partidarios y adversarios»¹⁷. Tendremos ocasión de comentarlo posteriormente.

Valga, en cualquier caso, señalar por ahora que la mención realizada por el artículo 2 a la existencia de nacionalidades y regiones a las que se reconoce el derecho a la autonomía no implica una definición constitucional de diferencias entre unas y otras, ni tiene consecuencias a la hora de definir el tipo de autonomía que unas y otras pueden disfrutar. Han sido, de hecho, los Estatutos de Autonomía quienes al definir a los titulares de la autonomía respectiva han hablado de Cataluña y del País Vasco como «nacionalidad» o de Galicia como «nacionalidad histórica» o, en los casos de Andalucía y Valencia, han vinculado la definición de su respectiva autonomía «en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad».

En la práctica, como es sabido, el término ha llegado a definir, exclusivamente, a las tres citadas Comunidades Autónomas, aludidas en la Disposición transitoria segunda por haber plebiscitado afirmativamente en el pasado sendos proyectos de Estatutos de Autonomía: el *Diccionario de Términos Autonómicos*, recientemente editado por el Ministerio de Administraciones Públicas, define así a las nacionalidades: «Son nacionalidades los territorios que en el pasado hubiesen plebis-

de aceptarse más que una "nación", España, ni más que una "nacionalidad": la española. Lo otro nos lleva a planteamientos tan complejos, delicados y cargados de dificultades de futuro como el "principio de las nacionalidades", el derecho de autodeterminación, etc., que sería deseable evitar al servicio de la sagrada e indestructible unidad de España.» El propio GARCÍA PELAYO (entrevista citada) utiliza un argumento semejante: «... desde la recepción en el texto constitucional del término nacionalidades se puede desembocar fácilmente en la concepción de España como un Estado de nacionalidades y está en la dialéctica de las cosas, lo que no quiere decir necesariamente en la fatalidad histórica, que del Estado de nacionalidades se pase a su disgregación en varios Estados nacionales. En resumen, sería lamentable que España entrara en un proceso de austrohungarización, cuando sus condiciones histórico-culturales son completamente distintas de las del Imperio austro-húngaro. Pero, sin ponernos apocalípticos, es lo cierto que la inclusión del término no aclara nada —al menos mientras no se defina a las nacionalidades frente a las regiones— y puede confundir mucho». La vinculación entre la afirmación de las nacionalidades y el derecho a la estatalidad es recogida, entre otros, por el senador Xirinacs Damians: «existe otro derecho básico colectivo: cada nacionalidad tiene derecho a un Estado y, por tanto, a la oficialidad de su propia lengua en su propio territorio...» (Comisión de Constitución, Senado, 18 de agosto de 1978, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, III, p. 2966).

¹⁷ Manuel GARCÍA PELAYO, entrevista citada, p. 3265.

citado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía (DT 2.^o). Se denominan también Nacionalidades históricas o Comunidades Autónomas históricas. Son Cataluña, el País Vasco y Galicia»¹⁸. Pese a la aparente unanimidad, no faltan autores que, en virtud de otras singularidades históricas que se han manifestado más susceptibles de generar consecuencias jurídicas, amplían a Navarra, expresamente mencionada en la Disposición transitoria cuarta, la citada calificación¹⁹.

Como se ha repetido, las diferencias en la denominación no han tenido trascendencia jurídica, como no sea la utilización de un procedimiento para acceder más rápidamente a la autonomía plena (que, de hecho, sólo *a posteriori* se ha vinculado con la denominación citada). La diferente denominación ha servido como manifestación de la riqueza de situaciones en que se encuentran los diversos pueblos de España, cuya autonomía se ha regulado en el título VIII de la Constitución, donde no se menciona la distinción entre nacionalidades y regiones.

En consecuencia, nacionalidades y regiones, así consideradas como sujetos preconstitucionales, se constituyen en Comunidades Autónomas, de modo que no hay ni puede haber relación de antagonismo entre sus respectivas identidades colectivas y la nación española, cuya indisoluble unidad menciona el artículo 2 de la Constitución²⁰. La diversidad de situaciones expresada por la existencia de nacionalidades y regiones llevó a adoptar un modelo autonómico que, en base al juego del principio dispositivo, y a las posibilidades abiertas en el título VIII, permitía muy significativas diferencias entre los diversos Estatutos de Autonomía.

Pero en todo ello carecía de relevancia la definición de la respectiva comunidad como nacionalidad o como región: «la fórmula implícita podría sintetizarse así: en España hay nacionalidades y hay regiones; que las provincias de unas y otras se constituyan en Comunidad Autónoma; y que cada una de éstas, en su norma institucional básica, se autodefinan como nacionalidad, como región, como entidad foral o de alguna otra forma; definiciones que, por lo demás, carecerán de relevancia constitucional»²¹.

¹⁸ *Diccionario de Términos Autonómicos*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1993, p. 69.

¹⁹ F. FERNÁNDEZ SEGADO: *El sistema constitucional español*, Dickinson, Madrid, 1992, p. 880.

²⁰ F. TOMÁS Y VALIENTE: *Las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional*, Informe Nacional España, 1984, p. 6.

²¹ F. TOMÁS Y VALIENTE: *Las relaciones...*, cit., pp. 18-19.

3. NACIONALIDADES, SIMETRÍA Y ASIMETRÍA ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La anterior exposición nos ha permitido observar que, pese a la intensidad del debate que motivó la inclusión del término nacionalidades en el texto constitucional, los efectos de dicha inclusión se han movido únicamente en el terreno simbólico e ideológico, y en tal terreno se sitúan fundamentalmente los autores que han vinculado con tal carácter nacionalitario la recepción de algunas competencias catalanas o vascas²².

Sin embargo, el problema adquiere una dimensión diferente a partir del momento en que se ponen en marcha las expectativas del artículo 148.2 y se plantea la eventualidad de una homogeneización del sistema gracias a la ampliación de competencias y reforma de los Estatutos realizables al amparo de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, y de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

La puesta en marcha del proceso parece haber generado en las consideradas nacionalidades históricas una dinámica orientada a la búsqueda de nuevas peculiaridades que plantearan en otro terreno las diferencias existentes hasta ahora. A tal dinámica parece responder, inicialmente, el debate impulsado desde la Generalitat de Cataluña sobre la financiación autonómica y correspondiente transferencia del 15 por 100 de la recaudación del IRPF o, en otro orden de cosas, el debate suscitado desde los socios nacionalistas del Gobierno vasco para recibir las transferencias estatutarias aún pendientes y, sobre todo, para la eventual consecución de un Banco vasco que pudiera disponer de los coeficientes de caja que hasta el momento transfieren las Cajas de Ahorros al Banco de España.

Ese es el marco en que cabe replantearse la efectividad del reconocimiento de la autonomía de nacionalidades y regiones²³.

²² Sobre Cataluña, cfr. E. ALBERTÍ y otros: *Manual de Dret Públic de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1993, p. 77, donde se enumeran algunos «elementos característicos, propios y singulares» en el Estatuto de Autonomía catalán, que pudieran vincularse con aquel carácter nacionalitario, aunque, como indican los propios autores, son o pueden ser comunes con las restantes Comunidades, pues todas ellas participan de la misma naturaleza jurídico-constitucional. Sobre el País Vasco, G. JAUREGUI BERECIARTU: «La expresión jurídica de la nacionalidad vasca», en *VVAA: Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo I, Oñate, 1983, pp. 113 y ss.

²³ La prensa ha recogido, a principios de diciembre de 1993, unas declaraciones del Presidente de la Generalitat en que, de la distinción constitucional entre «nacionalidades y regiones», se deduce la legitimidad de diferentes niveles de autogobierno entre las primeras y las demás CCAA. Ello exigiría una relectura de la Constitución y del Estatuto de Autonomía que dotara de contenido a las competencias transferidas: «en sus palabras una interpretación no res-

Recuérdese, en primer lugar, que la puesta en marcha del proceso previsto en el artículo 148.2 no implica imposición de un modelo autonómico homogéneo. Es cierto que un modelo federal (entendido ahora como sistema de «igualdad en la diversidad», frente a la «diversidad en la diversidad» que caracteriza al actual sistema autonómico²⁴) tampoco queda prohibido por la Constitución, aunque la homogeneidad total viene dificultada (si no imposibilitada) por determinados extremos.

La igualdad total no es inexcusable: mantienen su vigor los argumentos con que el Tribunal Constitucional, en la sentencia de 5 de agosto de 1983 sobre el proyecto de LOAPA, negaba base a la pretendida igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas²⁵ (aunque, ciertamente, haya de matizarse en función del resultado del referido proceso posibilitado por el art. 148.2).

Pero, sobre todo, la igualdad es jurídicamente difícil y políticamente inviable, pero ya no por el juego de la distinción entre nacionalidades y regiones, sino de resultados de la efectividad que ha tenido la Disposición adicional primera de la Constitución, particularmente en lo relativo al Concierto Económico del País Vasco o al Convenio navarro. Plantearse en este momento la posibilidad de modificar dichos regímenes recurriendo a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas sería política ficción, y nada parece permitir pensar en la posibilidad, oportunidad ni conveniencia de abrir un proceso de reforma estatutaria (o de la Ley Orgánica de Reforma y Amejoramiento del Fuero de Navarra) para homogeneizar sus respectivos sistemas de financiación.

Existen otras especificidades competenciales que los respectivos Estatutos vinculan con dicha adicional primera, y que en ocasiones pueden tener alguna entidad (policía autonómica o régimen foral de los Territorios Históricos), pero no son las únicas diferencias existentes. En el ámbito de las competencias, las así definidas «nacionalidades»

trictiva de ambos articulados abre la puerta a traspasar *prácticamente todo* a la Generalitat, cuyo objetivo debe ser convertirse en la única Administración gubernativa en Cataluña», *El Correo*, 8 de diciembre de 1993.

²⁴ Tomo la distinción de F. TOMÁS Y VALIENTE: *Las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional*, Informe Nacional España, 1984.

²⁵ Fundamento Jurídico 2.º: «En realidad éstas son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional, en cuanto a los principios de su representación en el Senado (art. 69.5), en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional (art. 162.1) o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales (art. 138); pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del *status* jurídico público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías».

disponen de especificidades vinculadas con el llamado «hecho diferencial» (básicamente, la lengua propia, y su reflejo en la enseñanza, además de las especialidades forales que pudieran existir en Derecho civil).

Junto a ello tiene una notable trascendencia la peculiaridad que, en la regulación de la reforma estatutaria, señala el artículo 152.2 para los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151²⁶, que otorga una especial rigidez a las peculiaridades recogidas en los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 CE.

Además de las desigualdades en el terreno competencial (y con tanta o mayor importancia que ellas), han de tenerse en cuenta argumentos políticos, que permiten explicar los especiales mecanismos de interlocución con la Administración central de que han disfrutado las Administraciones autonómicas de las nacionalidades (y, particularmente, de Euskadi y Cataluña). Ello explica una historia en que, tanto en la utilización de los conflictos como en la búsqueda de soluciones, han primado las relaciones bilaterales entre los Gobiernos respectivos (bilateralidad que trasciende a la que viene impuesta por exigencia estatutaria²⁷).

En la explicación de tales prácticas ha de valorarse la existencia de una mayor capacidad de presión de nacionalistas vascos y catalanes, derivada de un potencial de intimidación que descansa en su fuerza electoral y en su capacidad política de aparecer como representantes de los respectivos pueblos de sus nacionalidades. Pero, por encima de ello, y a los efectos que nos interesan, el establecimiento de una (por lo menos) inicial asimetría entre nacionalidades y regiones ha tenido sentido porque el sistema autonómico diseñado en la Constitución pretendió la realización de una integración nacional democrática entre los diversos pueblos de España, y tiene como límite inexcusable el principio de solidaridad o, lo que es igual, el postulado de lealtad federal de las diversas Comunidades Autónomas, entre sí y con el conjunto.

Supuestas las diferencias establecidas por vía estatutaria, y que han implicado la asunción de algunas competencias sólo por determinada o determinadas Comunidades Autónomas, no existen razones que permitan justificar una permanente recreación del *principio de diversidad en la diversidad*. En el juego de «equilibrio entre homogeneidad y diversidad del *status* jurídico público de las entidades territoriales»²⁸

²⁶ G. TRUJILLO señala entre las diferencias definidas en la Constitución la particularidad mencionada en la Disposición adicional tercera, relativa a la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario, que requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma («Consideraciones sobre la identidad constitucional del Estado Autonómico», en VVAA: *Organización territorial del Estado*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993, p. 127).

²⁷ Recuérdese que el sistema de concierto económico exige la existencia de comisiones bilaterales tanto para la negociación del concierto como para el establecimiento de los cupos. Idéntica bilateralidad existe en la Junta de Seguridad y en la Comisión Mixta de Transferencias.

²⁸ STC de 5 de agosto de 1983, FJ 2.º, cit.

que integran el Estado, característico de nuestro sistema autonómico, la diversidad también debería estar justificada en argumentos de racionalidad o razonabilidad.

Ello no impide olvidar que, por supuesto, la diferente importancia económico-política de los distintos territorios es susceptible de generar diferencias de hecho en la posición de aquéllos. El fenómeno, que nada tiene que ver con el establecimiento de diferencias formales en las competencias o en la posición de los diversos entes descentralizados, se produce tanto en los países federales como en los unitarios y, lógicamente, habrá de reflejarse en nuestro sistema autonómico en la eventual persistencia de relaciones bilaterales o privilegiadas, o en el establecimiento de discriminaciones positivas.

Con independencia del mantenimiento de tales peculiaridades vinculadas estatutariamente con el «hecho diferencial», o de las derivadas de la más aleatoria capacidad de presión, la creación de nuevas diferencias tiene difícil justificación. De hecho, las demandas de ampliación competencial que se han planteado desde las referidas nacionalidades, y que, por su carácter, serían de difícil generalización en este momento, tienen que ver no tanto con modificaciones estatutarias o con nuevas transferencias conseguidas por la vía del artículo 150 CE cuanto con una nueva interpretación de las competencias que se poseen, o con la ampliación de las que se tienen en materias en que disponen ya de algunas. Tal es el caso, particularmente, de las demandas de traspaso en la gestión de la Seguridad Social o del INEM, así como de transferencia a una entidad crediticia autonómica de los coeficientes de las Cajas de Ahorros, cuyo interés básico radica en la transferencia de nuevas fuentes de ingresos a las Comunidades que las asuman (y cuya dificultad básica para ser transferidas radica, precisamente, en la actual y previsiblemente futura imposibilidad de transferirlas a todas las Comunidades).

Existen, al margen de estas demandas de generalización dificultosa, otras que, con mayor incidencia en unas u otras Comunidades, son susceptibles de ser admitidas con generalidad, y sólo desde esta generalidad podrían tener sentido (creación de nuevas formas de coordinación de la Administración periférica del Estado, dejando de lado a los Gobernadores Civiles y potenciando a los Delegados de Gobierno; establecimiento de una Administración única; adopción de determinadas políticas de vacaciones fiscales para las empresas de nueva creación...). El problema aquí se reconduce al más general de definición de nuestro modelo autonómico y, en consecuencia, sale de la órbita de las eventuales diferencias entre unas y otras Comunidades Autónomas.

También tiene que ver con la definición del modelo el establecimiento de nuevas vías de participación de las CCAA en la toma de decisiones del Estado, o en la adopción de políticas estatales, de modo

particular en lo que afecta a la Unión Europea, y también en esta materia han existido propuestas orientadas al establecimiento de algún tipo de diferencias o de establecimiento de un especial protagonismo por parte de algunas Comunidades.

4. NACIONALIDADES, REGIONES Y REDEFINICION DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION DE LAS CCAA EN EL ESTADO

Cuando parece básicamente cerrado el modelo de reparto competencial, gracias a los citados Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 y a la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, se han puesto especialmente de relieve las carencias de nuestro sistema de integración de las CCAA en la toma de decisiones estatales.

Ha sido posiblemente la particular importancia que están adquiriendo las regiones en la Unión Europea, y la consiguiente apertura de reflexión en los Estados miembros (y particularmente en Alemania) sobre su participación en el proceso de toma de decisiones, lo que ha potenciado y obligado a afrontar viejas carencias de nuestro sistema, y particularmente la *reforma del Senado*.

La puesta en marcha de una segunda Cámara que actuara realmente como Cámara de las Autonomías ha despertado algunas alarmas en las Comunidades que hasta ahora se han beneficiado de unas relaciones bilaterales con el Estado. La postura del PNV ante el recientemente iniciado proceso de reforma del Reglamento del Senado parece expresar las reticencias ante mecanismos de federalismo cooperativo en que se diluyera aquella posición de relativa preeminencia. Argumentada en ocasiones en nombre de los riesgos que para las especificidades estatutarias vascas (particularmente de las justificadas en título foral) pudiera tener una sede en que se igualara el peso de las diversas Comunidades, no han faltado propuestas que intentan establecer alguna forma de veto que pudiera paralizar las propuestas que se entendiera afectaran de forma especial a una Comunidad.

No parece, lógicamente, viable la consagración de tal veto a cada Comunidad, aunque pudiera ser útil el establecimiento de requisitos de mayorías cualificadas que forzarán, en determinadas ocasiones, a la búsqueda de especiales consensos. En cualquier caso, no se justifica el establecimiento de categorías entre las Comunidades, que les otorgaran un peso diferente en base a criterios tales como el momento en que accedieron a la autonomía plena.

Problemas semejantes plantea el *establecimiento de lugares de encuentro de las Comunidades*, entre sí y con el Estado, para la búsqueda de acuerdos en materias de interés común.

La existencia, hasta este momento, de numerosos órganos interadministrativos, bilaterales o multilaterales, no permite olvidar su eficacia normalmente reducida o relativamente marginal²⁹. La vigencia, al menos nominal, de una extensa relación de otras muy diversas Comisiones³⁰ no oculta la centralidad de las relaciones puntuales, no institucionalizadas, auténtico lugar en que se definen los marcos de colaboración y cooperación, en un tipo de relaciones necesariamente bilaterales³¹.

Por encima de la multitud de órganos previstos, como reconocen los redactores del Pacto Autonómico (Informe), «la experiencia de esta década, en cuanto a la utilización de las técnicas de cooperación, ofrece una panorámica irregular y un balance claramente insatisfactorio»³². Para superar tales insuficiencias, el informe citado propone mecanismos que repiten las vías clásicas: planes o programas conjuntos, órganos mixtos y convenios, la garantía de cuyo funcionamiento no puede situarse en la Constitución ni en la ley, por lo que se pretende su consolidación en virtud del propio pacto.

La propuesta parte de la consideración de las Conferencias Sectoriales como «medio habitual y normal, en términos de relación institucional, para articular las actuaciones de las diversas Administraciones públicas», para lo que se intenta superar sus deficiencias como lugar de intercambio de informaciones y definir las como elemento de planificación y programación conjunta.

El Acuerdo Autonómico realiza un plausible subrayado del carácter de las Conferencias como lugar de toma de decisiones y no meros

²⁹ El libro *Instrumentos de Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, realizado bajo la dirección de Alberto PÉREZ CALVO y editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas en 1987, da cuenta de la extensa relación de órganos de coordinación que funcionaban (o cuyo funcionamiento estaba previsto) en la época. De su lectura no parece cabe deducir que tengan especial trascendencia, ni es fácil saber la entidad real que subyace bajo determinados nombres.

³⁰ Martín M.º RAZQUIN LIZARRAGA: «Las relaciones externas de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, tomo I, Oñate, 1991, pp. 227 y ss., menciona «a título de ejemplo» una extensa relación de fórmulas genéricas de colaboración Estado-CCAA previstas en leyes estatales.

³¹ Junto a ellas es preciso señalar la importancia que han adquirido los convenios entre la Administración central y las distintas Comunidades Autónomas, que se plasman en multitud de acuerdos o pactos para la realización de muy diversos fines comunes, en los que se plantea una compleja problemática de no fácil solución. Puede verse información sobre ellos en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, 1989, Barcelona, 1990, e *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, 1990, Barcelona, 1991, además de en los informes anuales del Ministerio para las Administraciones Territoriales. Una presentación y valoración general del tema se encuentra en Enoch ALBERTI ROVIRA: «Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 2, Murcia, 1990, pp. 71 y ss.

³² Sobre el sistema de colaboración Estado-Comunidades puede verse AJA y otros: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, pp. 393 y ss.; FONT y otros: *Informe sobre las Autonomías*, cit., pp. 141 y ss.; Enoch ALBERTI: «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», REDC, núm. 14, 1985.

órganos consultivos. La efectividad de tales órganos dependerá, evidentemente, del hecho de que asistan todas las Comunidades Autónomas y de que se consiga un suficiente consenso en sus sesiones, consenso entre los partidos para admitir el mecanismo y consenso entre las Comunidades, que acepten un funcionamiento de las Conferencias Sectoriales basado en el principio de consentimiento, adoptándose los acuerdos por unanimidad como regla general.

Como se ha señalado antes, esto lleva al problema del «hecho diferencial», es decir, al no resuelto problema de la eventual consagración de diferencias entre las Comunidades Autónomas, una vez producida la homogeneidad del techo competencial: cabe pensar en la posibilidad de que las Comunidades de la Disposición transitoria segunda intenten mantener ámbitos en que prevalezcan las relaciones bilaterales al margen de las mencionadas Conferencias, o que procuren compensar con algún tipo de particularidad su aceptación de las mismas. Supuesto el consenso necesario para su funcionamiento, ello puede indicar que sólo podrán tener efectividad en campos muy reducidos o en cuestiones realmente básicas y sentidas como tal por todas las Comunidades.

Por lo que toca a la *participación en las políticas europeas*, ha de hacerse notar que todos los Estados compuestos se están planteando la conveniencia de regular la participación de sus entes territoriales descentralizados en la política comunitaria, de modo que puedan recibir información a lo largo del proceso de toma de decisiones y, en su caso, puedan opinar antes de que aquéllas se adopten. En ocasiones se plantea la posibilidad de que una representación de tales entes acompañe al representante del Estado en el Consejo de Ministros³³.

En el caso español, la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso ascendente de toma de decisiones comunitarias ha seguido una dinámica más inspirada en la respuesta empírica a problemas inmediatos que a un planteamiento general. El punto de partida de esta ausencia de tratamiento unitario está en la propia redacción de los Estatutos, que prevén de forma desigual la posibilidad de ser informados y poder opinar en materia comunitaria³⁴, o en el pro-

³³ La institución más significativa en este campo es el *Länderbeobachter* (observador de los *Länder*) alemán, que representa unitariamente a los *Länder* y, como tal, acompaña al Ministro de Asuntos Exteriores en el Consejo o asiste a las reuniones del COREPER a los solos efectos de recibir información. La redefinición del papel de los *Länder* en las políticas relacionadas con la Unión Europea, que ha motivado la última reforma constitucional alemana, presenta una riqueza que no puede expresarse aquí.

³⁴ Varios Estatutos de Autonomía prevén que la respectiva Comunidad sea informada en la elaboración de tratados y convenios que afecten a materias de su interés: artículo 20.5 EA País Vasco («El Gobierno Vasco será informado en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco»). En sentido similar, artículo 21.2 EA de Cataluña (id., «en todo aquello que se refiera a sus intereses específicos»), Andalucía (art. 23.1), Murcia (art. 12.2), Madrid (art. 33.1),

pio hecho de que haya tenido que ser un criterio doctrinal el que concluya afirmando la homogeneidad de la posición de las Comunidades en esta materia, por encima de las diferencias entre sus Estatutos ³⁵.

Existen intentos relativamente tempranos de conseguir la coordinación en esta materia, buscando el establecimiento de mecanismos que permitan a las CCAA disponer de información suficiente para ejercer sus competencias, entre las que está el desarrollo del derecho europeo en determinados ámbitos ³⁶. Los Acuerdos Autonómicos previeron la creación de una Conferencia Sectorial constituida en el Ministerio para las Administraciones Públicas sobre Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, para articular la participación de las CCAA en dicho campo. Ello llevó a la firma del acuerdo de 29 de octubre de 1992, entre el Estado y las CCAA, «de institucionalización de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», cuyo funcionamiento está respondiendo, básicamente, a las expectativas que se habían depositado en tal tipo de instrumento.

Frente a propuestas que intentaban consagrar diferencias en la importancia atribuida a algunas Comunidades, se ha optado por la salida más razonable, una composición paritaria que funcione adoptando sus decisiones por consenso. Como señala Jasone ASTOLA ³⁷, esa es la única forma de construir una estructura capaz de influir en el Gobierno, dado que se trata de un organismo no decisorio que, sólo mediante el compromiso entre sus integrantes, puede tener alguna mayor garantía de imponer sus puntos de vista a la hora de influir en la posición española ante la CE.

Ello no quita para que la diversidad entre las Comunidades españolas, y el implícito reconocimiento de una cierta jerarquía entre ellas, siga planteando algunos problemas ³⁸, aún cuando el acuerdo de 29 de octubre de 1992 no excluya la posibilidad de acuerdos bilaterales

Navarra (art. 68) y Canarias (arts. 37 y 45). Además de recoger el derecho a ser informado, el Estatuto canario (art. 37.1) prevé que «la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer».

³⁵ E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», *REDC*, núm. 33, 1991, pp. 14 y ss.

³⁶ El Gobierno elaboró, en 1985, un «Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la nación y las CCAA sobre la cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», sustituido al año siguiente, en base a las observaciones remitidas por las Comunidades Autónomas al primer texto, por un nuevo «Proyecto de Convenio entre el Gobierno de la nación y las Comunidades Autónomas sobre cooperación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas». Sobre este tema ver J. PUEYO LOSA: «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las CCAA en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 16, enero 1989.]

³⁷ Agradezco esta información relativa a la Unión Europea a la profesora Jasone ASTOLA, cuya Tesis Doctoral sobre la participación de las Regiones en la Unión Europea se defenderá próximamente.

³⁸ Ello se ha manifestado, particularmente en el caso del País Vasco, en un juego de ausencias y presencias en la Comisión, y en la propuesta nacionalista orientada a garantizar la participación de Euskadi en las delegaciones ante la UE.

para casos que afecten a una Comunidad o muestren algún perfil singular en función de su especificidad autonómica.

5. A MODO DE CONCLUSION

En un escrito inédito que conocí gracias a la amabilidad de su autor, JAVIER PRADERA comentaba la ampliación de competencias de las Comunidades del artículo 143 CE, apelando a la fábula de la liebre y la tortuga: en la carrera que emprendieron, las Comunidades del artículo 151 salieron rápidas, y se acercaron muy pronto a los techos competenciales máximos previstos en la Constitución. Pero las Comunidades-tortuga del artículo 143 han acabado por llegar a la meta, uniéndose a las liebres. A partir de entonces, pues, liebres y tortugas disfrutan de semejante posición, pese a las diferentes características de sus respectivos caminos.

La imagen era sugerente y expresaba, por otro lado, la temprana opinión de los juristas al valorar nuestro sistema autonómico³⁹, pero quizá da pie para plantear de otro modo aquella carrera. En la realidad, las Comunidades que salieron en segundo lugar más parecen tener los problemas que atribuyó Zenón de Elea a Aquiles para alcanzar a la tortuga: cuando llega donde estaba ésta, la tortuga ha avanzado algo; al alcanzar Aquiles el nuevo punto, descubre que la tortuga estaba un poco más allá; en el tiempo que tarda en situarse en el nuevo lugar, la tortuga ha andado otro poco... Aquiles nunca podrá alcanzar a la tortuga (¡imaginemos los problemas de la tortuga para alcanzar a Aquiles!).

La flecha que el arquero del mismo Zenón lanza para cazar a la liebre nunca dará en el blanco, y no tanto porque la flecha no se mueva, incapaz de atravesar los infinitos espacios que le separan de su objetivo, cuanto porque, como en el cansado Aquiles, acaba su trayectoria clavada en el suelo mientras la liebre sigue avanzando.

Las Comunidades Autónomas del artículo 143 se han movido (o, mejor, están a punto de moverse) en el no intrascendente paso del artículo 148 al 149 de la Constitución, pero sigue sin estar claro si la posición de todas las Comunidades vaya a ser la misma, porque parece continuamente estarse negociando la nueva definición de la situación de cada una (o al menos de algunas de ellas).

³⁹ Valga por todos la cita a Luciano VANDELLI: *L'ordinamento Regionale Spagnolo*, Giuffrè, Milán, 1980, particularmente pp. 212 y 230, en que se subraya el carácter temporal y transitorio de la distinción entre lo que llama Comunidades «de primer grado» y las «de segundo grado».

Como ha criticado el profesor TRUJILLO⁴⁰, nuestro sistema autonómico tiene el riesgo de que la flexibilidad que lo ha caracterizado desde su inicio acabe identificándose con provisionalidad, lo que dificulta la consecución de la deseable estabilidad que todo ordenamiento pretende.

Ello no supone olvidar que nadie puede impedir la evolución, ni los cambios derivados de la propia vida. Se trata únicamente de hacer lo posible por acabar con aquella idea de hallarnos sometidos a un proceso continuamente abierto, y, en consecuencia, continuamente susceptible de modificación como resultado de tensiones políticas.

No entro aquí en el debate de si existe o no un modelo autonómico o si son necesarias actuaciones que permitan su *cierre*. Cabe pensar que tal modelo existe, y que los problemas que se presentan no son tanto de cierre cuanto de solución de insuficiencias puestas de manifiesto por el propio desarrollo autonómico, o por la existencia de determinadas prácticas político-institucionales: siguen existiendo aspectos sin cuya regulación es imposible la culminación estable del sistema autonómico, y existen prácticas que debieran revisarse.

Incluso aunque consideremos ya realizadas las transferencias competenciales derivadas de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 y de la LO 9/1992, sigue siendo precisa la puesta en marcha de los mecanismos exigidos para garantizar una más directa participación de las Comunidades Autónomas en la definición de las políticas del Estado, y particularmente de las que más directamente les competen. La reforma del Senado y, sobre todo, la puesta en marcha de los diversos mecanismos de encuentro y coordinación que han solido vincularse con el federalismo cooperativo son tareas imprescindibles, particularmente en lo relativo a la definición de las vías de participación de las Comunidades en los procesos ascendentes y descendentes de la toma de decisiones relacionadas con la Unión Europea.

Ello supondrá tomar decisiones que todavía no se han tomado, y tal definición implicará unas prácticas que permitirán reducir el marco de tensiones derivadas de los intentos de las Comunidades de aumentar indefinidamente su ámbito de actuación.

En tal sentido podrán encontrar vías de solución el segundo tipo de problemas a que acabo de referirme, derivados ya no de las insuficiencias del modelo cuanto de prácticas políticas en que la búsqueda de garantía del mantenimiento de diferencias estatutariamente establecidas, o la razonable pretensión de solucionar mejor los crecientes problemas que han de abordarse con recursos escasos, hace buscar tales

⁴⁰ Gumersindo TRUJILLO: «Consideraciones sobre la identidad constitucional del Estado Autonómico», en VVAA: *Organización territorial del Estado*, cit., pp. 119-122.

recursos en argumentos que continuamente parecen cuestionar la legitimidad del sistema.

Como se ha señalado, la distinción constitucional entre «nacionalidades» y «regiones» pretendió favorecer una integración democrática entre los diversos pueblos que componen la nación española. Ello se ha conseguido en parte, pero, por otra, ha definido el viejo problema en un terreno diferente. En la construcción de las nacionalidades ⁴¹ emprendida desde la puesta en marcha de la Autonomía han primado posiblemente con exceso elementos que han afirmado lo nacionalitario mediante una exagerada negación de lo definido (y construido) como ajeno ⁴², y ello ha repercutido en la estabilidad política e institucional del conjunto.

Es cierto que la propia convivencia democrática en un Estado autonómico que ha funcionado básicamente bien ha servido para quitar trascendencia a determinado tipo de actitudes nacionalistas. Pese a todo, la afirmación nacionalitaria sigue suponiendo en determinados casos no tanto una expresión de la diferencia cuanto la voluntad de seguir construyéndola.

Nos movemos ahora en el terreno de la política más que en el del Derecho y, en consecuencia, sólo pueden ser políticas las valoraciones y propuestas a realizar en este punto. Es obvio, sin embargo, que aquellas políticas inciden en el Derecho, pero pueden igualmente ser corregidas por el Derecho: en tal sentido es precisa la puesta en marcha de los mecanismos que permitan la integración de las Comunidades Autónomas en la definición y puesta en práctica de las políticas del Estado, y necesario acabar con una interpretación de la asimetría constitucional entre las CCAA que permita la indefinida creación de nuevas diferencias. Nuestro sistema autonómico, que reconoce la autonomía de nacionalidades y regiones, permite y garantiza el respeto a los «hechos diferenciales», pero de esto no se deduce la posibilidad de establecer discriminaciones no justificadas en el respeto al «hecho diferencial» estatutariamente definido.

⁴¹ Utilizo aquí el término *construcción* de las nacionalidades, subrayando el carácter de la integración nacional (o, en este caso, nacionalitaria) como resultado de determinadas prácticas sociales y determinadas políticas. En síntesis, creo que la nación es producto del nacionalismo, y no éste consecuencia de aquél. Sobre el tema, J. R. RECALDE: *La construcción de las naciones*, Siglo XXI, Madrid, o cualquiera de los trabajos de Ernest GELLNER (por ejemplo, *Naciones y nacionalismo*, Alianza Universidad, Madrid, 1983).

⁴² Lo ajeno en este caso sería «lo español» o determinada imagen que de «lo español» se proyecta.

