

# NACIONALISMO Y ESTADO AUTONÓMICO

*Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*

## I. INTRODUCCIÓN

Como ha escrito Berlín, la sociedad mundial continúa organizándose política y jurídicamente, como en los dos últimos siglos, bajo la denominación ideológica de nacionalismo.

Podemos decir que el nacionalismo es la hegemonía del Estado que tiene como fundamento esencial el principio "de cada Estado; una nación; a cada nación un Estado". Este principio tiene como mínimo, tres consecuencias:

- 1) La concepción de la nación como una unidad cultural esencialmente homogénea o, incluso mejor, si es una entidad monocultural.
- 2) La concepción de la nación como una entidad soberana donde residen y emanan todos los poderes del Estado. Una soberanía que no es divisible y que se corresponde con todo el territorio nacional del Estado.
- 3) La concepción de que la organización y distribución territorial del poder del Estado ha de ser tendencialmente simétrica.

El renacer nacionalista en el centro y este de Europa ha reforzado una vieja tendencia en el estudio del nacionalismo consistente en concentrar su atención en aquellas manifestaciones del fenómeno nacional que tienen

su origen en realidades étnico-lingüísticas enfrentadas en los Estados de que forman parte.

El resurgimiento del fenómeno nacionalista parece deberse a que se trata de un movimiento que, en los racionalizados tiempos modernos en los que vivimos, ha demostrado ser eficaz para recrear sentido de comunidad y dotar de identidad a todos aquellos que se identifican y adscriben a su dinámica.

El conflicto social se provoca en tanto en cuanto el grupo, en situación minoritaria, traza una frontera simbólicamente construida y establece límites desde donde la realidad minoritaria puede ser pensada como distinta a la estatal. El rasgo básico es mantener el límite diferencial, la frontera desde la que se puede manifestar la diferencia, y ese es el objetivo que persiguen los diferentes mecanismos lingüísticos, culturales, sociales, ... etc.

Hay, sin embargo, muy diversos modos de entender la nación y, por tanto, diversos modos de nacionalismo. En un extremo está la nación como "etnos", como singularidad natural y, en su forma más primaria, racial; en el otro, el pueblo como "demos", como conjunto de hombres que viven sujetos a las mismas leyes que ellos mismos se dan.

Así, el nacionalismo moderado subraya que junto a los valores nacionales están los democráticos, de ahí que las reivindicaciones nacionalistas hayan de lograrse por la vía democrática. Los objetivos nacionalistas solamente son válidos si se consiguen en un proceso democrático de largo alcance, renunciando al radicalismo. Por el contrario, el nacionalista radical no conoce otros valores que los nacionales y pretende conseguirlos por cualquier medio, sin descartar el camino de la violencia y de un modo inmediato, anteponiéndolos a cualquier otro tipo de consideraciones, como que la reivindicación nacional debiera constituir instrumento indispensable para la democratización de la sociedad actual y que la propia autodeterminación en el sentido de autogobierno, implica indudablemente un gobierno participativo, en cuanto que toda decisión debe emanar de la voluntad popular.

Así, el nacionalismo excluyente, radical, se configura como una de las mayores amenazas para la democracia y el pluralismo político, ya que descarta el diálogo y defiende una idea de nación basada en la pureza étnica.

La democracia participativa, en la medida en que supone un permanente control político del poder por parte de sus destinatarios, y en la medida en que permite a todos y cada uno de los ciudadanos una participación activa, constituye elemento indispensable para una eficaz sedimentación de la sociedad nacional.

La nación ha de ser así considerada como elemento democratizador de la vida política, por cuanto integra a sus ciudadanos en un comunidad nacional sentida y deseada, que se adecue a los problemas reales que hoy en día afectan a la sociedad.

Ello ha de concretarse en un conjunto de medidas de las que el ciudadano pueda sentirse orgulloso, que refuerzan su adscripción nacional por la vía del prestigio de su administración; de su política social y cultural; de la calidad de sus medios de comunicación públicos; de la representatividad de su sistema electoral, y por tanto, de la capacidad de generar participación del ciudadano en la política; de la ética que la acción de los políticos sea capaz de proyectar, con especial atención en la necesidad de eficacia y honestidad en la administración de fondos públicos; de una decidida acción que, según un conjunto de valores, permita la permanente regeneración, y de muchas otras materias cuyo debate es ineludible.

Este nacionalismo no se basa en consideraciones biológicas, étnicas, religiosas o en cualquier diferenciación substancial de los hombres, sino en la condición comunitaria de la persona, en su proyección hacia los demás. Es un nacionalismo que tiene su sentido último en la construcción de un humanismo de alcance universal.

## II. NACIONALISMO E INTEGRACIÓN EUROPEA

Uno de los aspectos más relevantes, al menos en España, que presenta esta cuestión del nacionalismo es la compleja relación entre los nacionalismos periféricos, el Estado español y la Unión Europea, que si bien no se ha planteado en términos de lealtades al Estado, si que apunta a trasvasar, en alguna medida, el conflicto entre el Estado español y los nacionalismos periféricos a ámbitos europeistas.

Ello ha propiciado la apertura de un debate acerca del papel de las regiones en las instituciones europeas, tratando de determinar si la futura Unión debe ser una "Europa de los Estados" o una "Europa de las

Regiones". Se trata, en definitiva, de la búsqueda de nuevos parámetros que permitan la traslación de la "Europa de los Estados" a la "Europa de las Regiones", en lo relativo a la marcha hacia una nueva realidad supranacional, en la cual se diluya el tradicional Estado nacional, a través de la cesión de competencias hacia arriba y hacia abajo.

Los esfuerzos por mantener permanentemente abierto el proceso autonómico, a partir del argumento de un supuesto déficit legitimidad se transforma, en términos comunitarios, en continuas apelaciones al déficit democrático de las instituciones europeas para intentar así esta evolución que permita vaciar de contenidos al tradicional Estado-nación, el cual se convertiría en un estrato intermedio entre las instancias comunitarias y las regionales.

No obstante, desde el punto de vista estatal no parece existir tensión entre la idea de Europa y la idea de España, ni parece que la nación política española sea incompatible con otras realidades nacionales de signo cultural que puedan existir en su seno; ni la lealtad del Estado en su conjunto supone un obstáculo al reparto de poderes introducido por el Estado de las Autonomías o las transferencias de competencias a la Comunidad Europea.

Por otra parte, para las instituciones europeas, reabrir el tema de los nacionalismos en Europa carece de sentido ya que el proceso de construcción europea se viene realizando a iniciativa de los Estados, aun observándose la tendencia de que cada Estado asuma la responsabilidad de su propia cohesión interna. Es éste sin duda, uno de los retos que se le plantea hoy en día al Estado español: armonizar los intereses y reivindicaciones de los nacionalismos periféricos a la dinámica institucional de la Unión Europea.

En este sentido, las Comunidades Autónomas aumentarán su presencia en los órganos de la Unión Europea a partir de septiembre, al estar representados en una serie de comités o grupos de trabajo de la Comisión Europea que afectan a sus intereses específicos.

La participación de las Comunidades Autónomas en los comités o grupos de trabajo de la comisión Europea es un avance más en su presencia exterior. El primero fue la creación en 1990 de la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con la Unión Europea, en la que el Gobierno

consulta con las autonomías la posición a adoptar en los organismos exteriores en aquellas materias que les afectan.

Un segundo paso importante fue la creación y el posterior reconocimiento por una Sentencia del Tribunal Constitucional de 1992, de las oficinas de representación exterior de las comunidades. Últimos pasos en este aspecto lo constituyen la creación de la figura del agregado autonómico en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que tiene como misión canalizar la información hacia las autonomías cuando se trate de asuntos de su interés así como relacionarse con las distintas oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas y la institucionalización de la Conferencia Sectorial, antes mencionada, con la aprobación de la Ley 2/1997, de 13 de marzo.

### III. NACIONALISMO Y CONSTITUCIÓN DE 1978

En nuestro propio proceso constituyente subyace la idea de superar, tanto el nacionalismo castellanista de la España imperial, como los nacionalismos antiespañoles de vascos y catalanes, así como la intención de promover principios y valores democráticos que aseguren la convivencia entre todos los españoles.

Interesa resaltar que los nacionalismos periféricos prefieren reducir todos los nacionalismos españoles a una mera emanación estatal, y, en especial, a sus versiones totalitarias, de las que el franquismo sería quinta esencia, pero no admiten con facilidad la idea de nacionalismo español plural, de signo político y cultural claramente democrático y raíces liberales. El significado de la Constitución supone, a estos efectos, un reconocimiento que no cabe ignorar, ni mucho menos olvidar. España es una nación política y cultural con muchos siglos de historia y la viabilidad técnica y política del Estado de las Autonomías radica en esa relación recíproca.

Se trata de la idea de una España integrada por personas vinculadas entre sí por una historia común y por un alto grado de solidaridad recíproca, a pesar de que tengan lenguas, culturas y tradiciones distintas, que todos ellos intentan preservar.

La política democrática tiene así la responsabilidad de dar con la fórmula armonizadora de esas realidades complejas, ofreciendo mecanismos

de integración política válidos basados en la práctica de formas significativas de reparto vertical del poder y en la aceptación en profundidad de una cultura política liberal-democrática.

Así, nuestra Constitución no acoge la visión de algunos nacionalismos periféricos acerca de la negación de la realidad nacional española, en provecho de una interpretación estrictamente estatal de España. Muy al contrario, nuestra actual Constitución es consciente de la continuidad histórica de una nación española que se abre a la convivencia con otras eventuales realidades nacionales de preferente signo cultural.

#### **IV. EL ESTADO AUTONÓMICO COMO ESTADO NACIONAL**

Es necesario subrayar en este punto, que el Estado autonómico, aunque es, evidentemente, un estado en una fase bastante avanzada de descentralización, no deja de ser una variante concreta del Estado nacional cuya estructura y supuestos esenciales nuestro sistema autonómico sigue respetando. Ello es así ya que por encima de las apariencias que acompañan a su organización descentralizada persiste el mismo Estado nacional.

Esta descentralización política puede interpretarse como una forma de respuesta equilibrada a determinadas tensiones que hacían insostenible el mantenimiento del viejo estado unitario y centralista. El Estado autonómico intenta así responder a determinadas demandas de autogobierno, junto con la construcción de nuevas bases de participación democrática y de pluralismo cultural.

Una de las notas fundamentales que puede destacarse del Estado autonómico es su carácter dinámico, dinamismo que no sólo ha de entenderse referido a la transformación de nuestro Estado centralista decimonónico en un Estado que se encuentra entre los más descentralizados de Europa, sino también al esfuerzo continuado de mantenimiento de un equilibrio basado en un espíritu de transacción y acomodo y que necesita de un esfuerzo continuado de mantenimiento y una voluntad de colaboración y actuación en común.

El Estado autonómico se basa en la aceptación de una estructura política común, esto es, un Estado compartido, y en la permanencia de una

misma base sociológica, la existencia de la nación española, como elemento de legitimación de la forma estatal común.

Caben pocas dudas acerca del carácter de la nación española como comunidad específica socialmente determinada, que sirve como sustento a la forma política del Estado autonómico basado en una idea de España, no rígida, dogmática o excluyente, sino antes bien, flexible e integradora en razón del carácter plural de la nación española.

Es esta nación española la que aparece como el único titular de la soberanía, cuya atribución se realiza de un modo exclusivo, originario e indivisible; la nación española se configura como una nación compleja integrada, por virtud del artículo 2 de la Constitución, por nacionalidades y regiones reconociendo la existencia en su seno, pero formando parte de ella, de pueblos diferenciados, por lo que el preámbulo del texto constitucional puede hablar justamente de "pueblos de España".

Son así los españoles, en cuanto tales, componentes de la nación española los llamados a realizar una sociedad democrática avanzada en el ejercicio de su soberanía.

El hecho de que la soberanía radique en el conjunto del pueblo español supone dos importantes consecuencias:

En primer lugar, la imposibilidad de que el ejercicio del poder constituyente se atribuya a una fracción del pueblo, lo que significa que no existe en nuestra Constitución un reconocimiento del derecho de autodeterminación de algún tipo de colectividad territorial. El conjunto del pueblo español y las diferentes nacionalidades y regiones que lo componen ya ejercieron ese derecho aprobando la Constitución de 1978.

En segundo término, los Estatutos de las Comunidades Autónomas no pueden ser considerados manifestaciones constituyentes de un poder político jurídico originario regional; es el Estado quien les atribuye poder jurídico, confirmándoles la eficacia que procura su reconocimiento y poniendo a su disposición la utilización de su poder coercitivo. El contenido del Estatuto aparece limitado por un lado, por la voluntad del órgano constituyente estatal y, por otro, por el eventual control del Tribunal Constitucional.

La atribución de la soberanía al pueblo español también indica que, en la mente del constituyente, España aparece como una verdadera nación o

comunidad intrínsecamente diferenciada. Comunidad que es entendida como el resultado de una conciencia histórica común más que de un mismo origen étnico, lingüístico o cultural.

Efectivamente, desde un punto de vista político la nación es la estructura sociológica, la comunidad histórica y cultural que soporta, pero también justifica, la organización política del Estado español. Ello implica advertir la capacidad legitimadora de la nación, entendida de un modo inequívocamente democrático, esto es, como comunidad homogénea de iguales.

De hecho, la nación española no aparece sólo como el titular del poder constituyente, sino como el principio último o causa fundamental de legitimación de todo el ordenamiento constitucional. La nación española es prius sociológico y emotivo anterior y superior a la propia Constitución; esta es justamente el producto de la voluntad de la nación en el ejercicio de su poder constituyente.

El vínculo político que une a los españoles es el que corresponde a miembros de la misma nación que se ha organizado políticamente en su Estado exclusivo. El Estado español es la personificación jurídica de la nación española, la forma jurídico política que corresponde a la realidad sociocultural de una comunidad diferenciada, que es posible distinguir intrínsecamente de los demás.

A lo largo de esa convivencia histórica común ha sido el Estado el conformador de la nación; la convivencia política ha generado la comunidad cultural y el espacio económico homogéneo. Asimismo, y como consecuencia de lo anterior, la nación española tiene un claro corte voluntarista; se trata de la empresa común de todos los españoles. Podrían destacarse, además, otras notas de este concepto de nación con el que opera nuestro constituyente.

España es esencialmente el resultado o precipitado de una historia en común. Se trata de un espacio homogéneo, siendo rechazable, por tanto, para su definición la referencia a un mismo origen étnico, una lengua privativa o la posesión de instituciones comunes.

Asimismo, la nación española ejemplifica lo que suele denominarse nacionalismo voluntarista u occidental, coincidente con la tradicional concepción española de empresa común, como nos recuerdan Ortega y

Renan, para quienes la nación es un proyecto, respectivamente, sugestivo y renovable cotidianamente por sus integrantes.

La aportación fundamental del constitucionalismo español al concepto de nación consiste en el reconocimiento de una complejidad territorial en su seno con una indudable relevancia política.

La visión constitutivamente plural de la nación, integrada por nacionalidades y regiones, implica ciertamente reconocer un relieve político a la variedad territorial. Pero este pluralismo territorial, no pone en cuestión el espacio político común, ni abre el camino a la autodeterminación. El poder constituyente soberano sólo se atribuye a la nación española; a las nacionalidades y regiones se les reconoce y garantiza el derecho de autonomía.

La autonomía se expresa así en una vertiente institucional de autoorganización y en una vertiente competencial, correspondiente a la atribución de potestades normativas y ejecutivas de intervención en determinadas materias que se plasman en la producción de un ordenamiento propio.

La autonomía viene a significar el derecho de los pueblos de España a desarrollar, en un marco de libertades democráticas y convivencia pacífica, su personalidad específica, un derecho que la Constitución y los Estatutos de Autonomía reconocen, garantizan y organizan y que se realiza en la vida política del Estado autonómico español.

Hoy es indudable el reconocimiento de la eficacia integradora de nuestro Estado autonómico, fruto de su diseño constitucional y de la importante y meritoria labor de acomodación realizada por el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia.

Ello no debe impedirnos, sin embargo, ser conscientes de que hay algunas cuestiones o aspectos perfectibles para mejorar la eficacia integradora del modelo autonómico; me estoy refiriendo a cuestiones tales como la inexistencia de una cultura política y administrativa de cooperación a todos los niveles, la configuración de un escenario en el que los protagonistas principales son la Administración Central y las Comunidades Autónomas, con un cierto olvido de las Corporaciones Locales o la adecuada participación de las autonomías en la formación de la voluntad de los órganos estatales, cuestión esta en la que la reforma del Senado para convertirlo en una verdadera cámara de representación del fenómeno

autonómico, aparece dotada de una relevancia trascendental.

Sin embargo, no puede aceptarse que el desarrollo de ese Estado autonómico ponga en cuestión la existencia del Estado nacional español, Estado vinculado a la realización de los derechos fundamentales y de los objetivos constitucionales y que ha de organizarse y construirse de modo acorde con la configuración compleja de la nación española, permitiendo la organización plena de los elementos que respondan a la diversidad pero asegurando también la articulación de la unidad.

En España falta casi todo para justificar el cuestionamiento del Estado. Ni explotación económica de signo nacional, ni agravios históricos singulares, ni resistencia a la negociación por parte de los gobernantes. Por contra, tenemos un Estado y una nación de notable solidez hasta entrado el siglo XX, un sistema político democrático bien arraigado y una sociedad consciente de las relaciones de todo orden que la vinculan en un espacio español y nacional común.

Y frente a ella no puede alegarse que en el seno del Estado español se encuentran nacionalidades, interpretadas en un sentido favorable al derecho de autodeterminación.

A este respecto, hay que recordar que hoy es lugar común en la doctrina constitucionalista entender que tras esa expresión no se encuentra un reconocimiento plural de soberanía (ya que, como ya se ha señalado, la soberanía nacional en nuestra Constitución es única y reside en el pueblo español como totalidad). El término nacionalidad, por tanto, indica la presencia de colectividades o pueblos con culturas, tradiciones, lenguas o instituciones especialmente singularizadas o que sin dejar de tener algunas consecuencias (oficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano, autorización de una vía más rápida de cara a la autonomía política plena para aquellas comunidades que plebiscitaron en el pasado un Estatuto de Autonomía) no vaya en menoscabo de una configuración jurídica unitaria de la nación española, ni se traduce en una imposición de un texto más bajo para otras comunidades, ni puede fundamentar soluciones que supongan la consagración de una diferenciación del estatuto jurídico fundamental de los ciudadanos.

El término nacionalidad, por tanto, si bien expresa la concepción de una España plural en lo cultural, en lo territorial y en lo histórico, no

implica en absoluto una consagración de techos competenciales diversos, ni supone un privilegio en las relaciones poder central-poder autonómico e, indiscutiblemente, no tiene nada que ver con el derecho de autodeterminación.

Tampoco se trata de propugnar fórmulas uniformadoras. La definición o el reconocimiento de un ámbito competencial propio implica que cada Comunidad Autónoma podrá realizar su propia configuración interna de acuerdo con sus características peculiares. El propio Tribunal Constitucional tiene afirmado que "el principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas gocen de las mismas competencias, ni menos aún, que tengan que ejercerlas de un modo o con un contenido o unos resultados semejantes. La autonomía significa, precisamente, la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuando y como ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los residentes en cada una de las distintas comunidades autonómicas, no por eso resultan necesariamente infringidos los artículos 1, 9.2, 14, 139.1 o 149.1.1 de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino como mucho y por lo que al ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales (Fundamento jurídico 10 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1978).

En esta línea, la Constitución ni obliga ni impone el igualitarismo y su imposición como obligación no sólo no concuerda con el espíritu del texto constitucional, sino que es contrario a la raíz histórica de las regiones españolas; ignora sus diversidades culturales; desprecia sus fundamentos más íntimos y es, en todo caso, un puro artificio y, en consecuencia, frágil y perecedero.

## **V. SOBRE EL NACIONALISMO GALLEGO**

Me gustaría concluir esta intervención con unas breves referencias a la situación gallega. Galicia, y por extensión, el pensamiento galleguista,

nunca ha tenido como centro de sus reivindicaciones la autodeterminación o la independencia. Lo que sí constituye un vector fundamental del pensamiento regionalista y nacionalista gallego es la necesidad de unas instituciones políticas propias que permitiesen la identificación nacional y cultural activa del pueblo gallego, así como un ámbito propio de decisión en las peculiaridades de Galicia.

Así la autonomía política hace referencia a la autoconciencia de una identidad, de una personalidad profundamente diferenciada que se basa en:

- 1) Un ritmo histórico propio, manifestado en cuestiones tales como la mitificación de la cultura castreña céltica (Murguía), en el recordatorio de períodos de independencia remotos (reino suevo-galaico, reino de Galicia en el seno de la monarquía castellano-leonesa) o en la hipervaloración de instituciones propias de la edad Moderna (Juntas del Reino de Galicia).
- 2) Una cultura singular en la que no hay que despreciar el importante papel jugado por el redescubrimiento de la lengua, la literatura, la atención al folclore y costumbres del país gallego como factores de determinación y reforzamiento de la común identidad de origen, de la solidaridad básica comunitaria.

Identidad etno-cultural que se articula sobre un territorio relativamente homogéneo y diferenciado que coincide, en términos generales, con el espacio de una lengua específica, la lengua gallega, que resulta hablada y entendida por la práctica totalidad de la población (90% y 96%, respectivamente).

- 3) Una estructura socioeconómica propia, que se manifiesta en el mantenimiento, hasta bien entrado el siglo XX, de una sociedad agraria; en el estancamiento productivo agrícola con una deficiente incorporación al mercado, minifundismo y extrema división de las parcelas de cultivo y, a resultas de ello, una división de la población en pequeños núcleos aislados afectados por deficiencias crónicas de comunicación y de articulación generalizada del territorio.

Sobre esta realidad es sobre la que opera el Estatuto de Autonomía de Galicia, elaborado, no para una división territorial del Estado con una base geográfica estable, sino para configurar el ejercicio del autogobierno por

una comunidad estable fundada sobre un territorio muy singular y con una lengua, cultura y psicología propios y específicos.

Así, el artículo 1 del Estatuto define a Galicia como una nacionalidad histórica obligando a los poderes públicos a asumir como tarea principal la defensa de la identidad de Galicia y de sus intereses, sin que ello implique la reclamación de un tratamiento privilegiado y diferenciado para ella, ni para ninguna otra, salvo aquellas distinciones que se deriven del fenómeno foral y de las peculiaridades culturales y lingüísticas.

Es, pues, un galleguismo compatible con un proyecto nacional para España, abierto, tolerante y solidario, no patrimonio de círculos elitistas sino entendido como una tarea común y continuada de todos los gallegos que les permita realizarse como personas.

Se trata de avanzar en un autonomismo profundo con propuestas concretas y no ambiguas como la administración única, la reforma del Senado, la participación en los asuntos europeos, la normalización de la lengua propia desde el respeto a los derechos inalienables de los castellano-hablantes o la potenciación de un modo integrador y abierto de los rasgos que nos definen como una nacionalidad histórica. Esto es lo que el pueblo gallego reclama, y responde a una dilatada corriente de pensamiento galleguista y de lucha pacífica por la autonomía que tiene en Galicia una tradición de más de un siglo.