

ESTADO, NACIÓN Y NACIONALISMOS: A VUELTAS CON EL PROBLEMA DE ESPAÑA

José RAMOS SALGUERO

Asociación Andaluza de Filosofía (España)

MUÑOZ MACHADO, Santiago, *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al XXI)*, Madrid, Iustel, 2006; 383 páginas.

Hace ya casi un siglo, un egregio español, el filósofo José Ortega y Gasset, acertó a condensar en una expresiva metáfora, “vertebración”, la cuestión de la integración nacional o articulación de unidad y diferencia, siguiendo al autor de la *Historia de Roma*, Th. Mommsen: “la historia de toda nación... es un vasto sistema de incorporación”. El prolífico profesor español Santiago Muñoz Machado, Catedrático de Derecho Administrativo, recoge también titularmente en este reciente libro la metáfora central de aquella *España invertebrada* de 1922, aprestándose a revisar la cuestión y alineándose en esta tradición reflexiva anterior incluso a la generación del 98, que la bautizó como “el problema de España”. El motivo, desgraciadamente, no es meramente historicista ni especulativo. Es que la unidad de España sigue pendiente y se encuentra en una grave tesitura ante el envite que supone el Estatuto de Autonomía catalán de 2006. En efecto, siguiendo a Ortega, el libro de Muñoz Machado comienza señalando como línea de flotación del problema la tendencia separatista de algunos territorios y acaba mostrando cómo dicho Estatuto revela la inconsistencia del sistema estatal descentralizado y abierto de nuestra actual Constitución, heredera de la deriva disgregadora de las dos Repúblicas españolas.

Machado revisa y complementa críticamente las tesis de Ortega (y otros estudiosos posteriores) en su capítulo introductorio y sinóptico, y luego ofrece un prolijo estudio sobre todas las dimensiones que entretejen una nación (economía, derecho, política, religión, educación, milicia, fisco, etc.), en este caso la española en su etapa moderna, desde el punto de vista de la responsabilidad del aparato estatal en su efectiva cristalización y desarrollo. El libro, que no obstante se lee con atractivas facilidad y amenidad (pese a ocasionales incursiones en el fárrago), se apoya en una riquísima bibliografía, incluyendo otros títulos del autor que ya también trascendían su especialidad jurídica. Constituye, pues, una contribución impagable de síntesis divulgativa (y desvulgarizadora, como debe ser) a la hora de fundamentar la reflexión sobre un asunto que concierne a la tan necesaria cultura política en nuestro país. El detallado estudio histórico y jurídico-político que nos regala, tan accesible como altamente recomendable para todo ciudadano culto (y ojalá llegara un día en España en que esta expresión, como habría querido Ortega, resulte redundante) es, pues, algo más que eso: es un estudio crítico, un examen

de lo que es y debe ser una nación, y con ese criterio, y, sobre todo, del papel del Estado en su constitución (nunca mejor dicho).

La clave de la tesis crítica de Machado estriba justamente en su precisión y contraste del binomio Estado-nación, los dos principales conceptos que enhebran la trama argumental. Ortega, inspirado en este punto por el pensamiento francés (Renan, Taine y otros) oriundo de la revolución ilustrada y progresista, más que por el alemán (Herder, Fichte; el nacionalismo romántico y tradicionalista), privilegia la dimensión de la *nación*, entendida como creación cultural objetiva (“*proyecto sugestivo de vida en común*”), por encima del sustrato subjetivo de tradición, etnia, lengua y territorio. De ahí que achaque la enfermedad del insolidario “particularismo” español (su diagnóstico) tanto a la “ausencia de los mejores” o líderes intelectuales (etiología), como a la indocilidad de las masas ante ellos (por lo que la terapia, de incierto pronóstico, exigía para Ortega el vago remedio de una conversión moral de la ciudadanía). Cierto es que las dos instituciones, nación y Estado, requieren concurrencia “simultánea e imprescindible” en la organización política de un pueblo, pues sin poder estatal una identidad nacional o no cristaliza, o se debilita o sencillamente no se traduce en un soberano Estado-nación como los europeos modernos; así como pueden darse Estados sin identidad nacional (algunos africanos postcoloniales serían fatal muestra de ello). Y el propio Ortega inculpa de particularismo al moderno Estado español, es decir, a la propia Castilla, más bien que a los territorios periféricos, por hacer dejación de su misión nacionalizadora descolgándonos del proyecto cultural europeo cuando empezó a venirse abajo, con Felipe II, el de la “vasta incorporación” imperial. Más aún, su asunción de la idea de nación de Mommsen implica un fuerte poder estatal que realice la organización e “incorporación” nacional.

Sin embargo, Machado discrepa de Ortega al considerar que “el problema de España... ha sido más bien un problema de Estado que de nación”, más de deficiente política del Estado que de cultura, aparte notar que en la España del XIX hubo más intelectualidad que la reconocida por Ortega y que, para entonces, el sentimiento nacional “sin duda, quedó formado definitivamente” (p. 26). Ya el título del libro refleja con un significativo matiz el acento peculiar de la tesis: “El problema de la vertebración *del Estado* en España” (subrayado nuestro). Nota además Machado que esta hipótesis de trabajo, el estudio de las políticas estatales del XVIII en adelante, se presta a una evaluación más concreta y objetiva que la indagación sobre el sentimiento nacional, sobre la premisa de que en todo caso un Estado fuerte crea adhesiones y puede estimular el sentimiento de unidad nacional (“desincentiva a los movimientos segregacionistas”) con políticas adecuadas. Las mismas que fueron insuficientes en España: no sólo las relativas a la educación y la cultura, tan potenciadas y eficaces en Francia siguiendo las recetas de Renan, ni incluso tampoco las de índole económica, por ejemplo, sino las de organización territorial y administrativa que posibilitan la “penetración” y aplicación efectiva de las políticas estatales. Tal es la tesis de los “teóricos del *nation building*”, a la que se han adscrito recientemente algunos estudiosos españoles, sentando así la paradoja (complementaria de la tesis orteguiana sobre la

falta de proyecto nacionalizador) de que no fue una fuerte centralización estatal la que provocó las reclamaciones periféricas de autogobierno, sino justamente lo contrario: la debilidad del Estado.

Ortega converge con la generación del 98 y todos los que se han acercado al tema (desde el siglo XVIII a nuestros días) en el diagnóstico pesimista sobre la posible vertebración española, renacido en la última transición a la democracia (en que se puso de moda, al contrario que durante la Segunda República, eludir el nombre de “España” por asociarlo al régimen franquista, pese a que durante el mismo la nacionalización española, si bien falta del imprescindible requisito de la legitimación política, alcanzó sus mayores cotas). La consecuencia de esta persistente actitud fue que en el siglo XX el constitucionalismo español (II República de 1931 y democracia de 1978) dio por supuesta “con sorprendente ligereza” la necesidad, sin estudio serio sobre su viabilidad, de una organización estatal inédita, de un “nuevo modelo de Estado” en el que el poder soberano de la nación española se ha fraccionado y compartido, exponiéndose a “un interminable proceso de pactos”, cada uno de los cuales supone una nueva cesión del poder central constituyente (p. 33), con lo que la profecía pesimista parecería estar autocumplándose. ¿Es así realmente? El autor no quiere prejuzgar sin antes practicar el detallado análisis que se requiere. Igualmente, no pretende valorar, sino “ofrecer algunos criterios técnicos para establecer con más exactitud” las alternativas posibles, aun notando que “en buena medida, todo depende de la vertebración política de Europa” (p. 34). Lo importante, a su juicio, es que el resultado sea fruto de “decisiones meditadas” (p. 35).

De acuerdo con ello, en los cuatro capítulos siguientes estudia sucesivamente el papel del Estado español en la unificación nacional: en el siglo XVIII, con la oportunidad del cambio dinástico de los Austrias a los Borbones y su despotismo ilustrado; en el siglo XIX, que se abre con la primera Constitución liberal de 1812 y su contravenido mandato oficial de unificación en todos los órdenes; en el siglo XX, con la referida crisis del modelo de Estado-nación uniforme y centralizado, tras el paréntesis de un capítulo dedicado a las excepciones jurídico-políticas vasca (con la construcción decimonónica de una mitología identitaria) y catalana (con su equívoca e infundada apelación al emergente “derecho de autodeterminación” en un sentido externo y separatista más que interno o diferenciador), como pervivencia incongruente del Antiguo Régimen, para terminar en el sexto capítulo con “El problema del Estado en la actualidad”.

No podemos aquí sino recomendar encarecidamente su lectura, si bien recogiendo la tesis general que se intenta demostrar de que, pese a sus reconocibles y parciales logros, la historia moderna de España acusa una sostenida pérdida de oportunidades de refuerzo estatal de la unidad nacional. Entre las razones principales, y sin dejar de señalar que el estudio se dilata en el análisis histórico pero deja al cargo del lector la tarea de una necesaria y clarificadora recapitulación sintética y causal, destacaríamos estas dos: la falta de una oportuna uniformización territorial y administrativa, y la de un código legislativo único y común. A su vez, entre las razones de estas deficiencias descuella la rémora de la Iglesia católica, primero

con la institución de la Inquisición (que controlaba indirecta y espuriamente la labor gubernamental) y luego con la detentación de poderes sociales esenciales como el económico (que daría lugar a sucesivas desamortizaciones de sus bienes) y el educativo (promoviendo antes la adhesión a la confesión religiosa que la “religión civil” del Estado nacional que inspirara Renan en Francia). Hasta en la Constitución liberal de 1812 quedó reflejada esa influencia por cuanto, incoherentemente, el Estado se declaraba confesionalmente católico. Esto pudo servir de apoyo ideológico, sugiere originalmente Machado, a la pervivencia de instituciones del Antiguo Régimen como el otro factor obstructor de la aglutinación nacional: el privi/legio (ley privada) foral de algunas regiones, cuyo desarrollo consintió el Estado sin que, por tanto, estuviese configurado de pleno en un pasado anterior. Consecuencia de estos obstáculos fue la privación de otras instituciones tan unificadoras o nacionalizantes como habrían podido ser la contribución común a la milicia nacional y a la hacienda pública. Lo uno podía eximirse o suplirse todavía en el XIX mediante pago en metálico y lo otro “gozaba” de análogos privilegios; más aún, por la falta de eficaz penetración administrativa del Estado, quedó estancado en la recaudación local, convirtiéndose así en un elemento de manipulación electoral por el caciquismo. Reflejo y refuerzo, por fin, de esta cadena de disfunciones fue la falta de símbolos comunes como bandera e himno nacionales hasta ya mediado el siglo XX.

Junto con el primero, el último capítulo es decisivo. Primero se ocupa de las Constituciones del siglo XX, sobre las que ya había anticipado que implican “la demolición del Estado-nacional centralizado” (p. 310), calificando de “peligrosísimo invento” de la II República (1931) el del “Estado integral”, que evitaba la denominación y modelo “federal” por sus nefastas y violentas consecuencias en la I República; un experimento sin antecedentes, a medio camino entre el unitarismo y el federalismo, que cuarteaba “el principio de la unidad de la ley”, impidiendo la formulación de políticas públicas únicas. Esta es la concepción heredada por la Constitución de 1978, que obvió el debate pendiente (ya en 1931 el diseño constitucional fue fruto de compromisos con la reclamación catalana de autodeterminación, que se autoproclamó ilegalmente antes incluso que la nueva Constitución), identificando democracia y autonomía y mixtificando el *consenso* como un principio supraconstitucional. La consecuencia fue la *desconstitucionalización* de la organización territorial del Estado, entregado por principio a un incesante y contingente pactismo al omitir elementos esenciales para la regulación del poder estatal y su política nacional. Pero este implícito “réquiem por el Estado-nación” sólo se ha evidenciado en el siglo XXI, cuando los políticos nacionalistas, más que sus pueblos mismos (como evidencian diversas estadísticas), han propuesto las reformas estatutarias analizadas en la segunda parte del capítulo. La vasca sencillamente fue declarada inconstitucional por las Cortes generales por su palmario separatismo; la catalana está pendiente de ratificación o rechazo por el Tribunal Constitucional. Las recomendaciones del Consejo de Estado han llegado tarde, en 2006, a proponer una reforma constitucional que precise las competencias indelegables del Estado.

Machado analiza sumariamente el Estatuto catalán (al que ha dedicado otro reciente trabajo, *El mito del Estado-Constitución*), observando su autopresentación como Constitución, sus desmesurados mandatos al legislador estatal y su asimétrico “blindaje de competencias” ante el mismo. Advierte en ello un trasnochado *dualismo* separatista (relaciones “bilaterales” y consiguientemente multilaterales) que lo aproxima al modelo confederal frente al *pactismo* operativizador y pragmático al que ha evolucionado el federalismo tanto en E.U.A. como en Alemania (“federalismo cooperativo”) y en la propia España democrática (donde los primeros Estatutos se tramitaron cooperativamente entre el Estado y las Autonomías). La singularidad que, más aún, expresamente reclama es una restricción desigual de la acción del Estado al exigir la presencia de la Autonomía en el ejercicio de las competencias centrales. En cualquier caso, la cuestión decisiva es la del titular de la soberanía que, según la Constitución, es “la nación española”. Por otra parte, el término “nación”, con que califica el Estatuto a Cataluña, no implica en la Constitución ningún reconocimiento de poder soberano, y ninguna acepción extraconstitucional del mismo sería aceptable. De modo que, pese a la pretensión de este Estatuto, el poder estatutario no es constituyente, sino derivado y sometido a la Constitución.

De todos modos, resulta objetable en este punto que la argumentación entreveree cuestiones pragmáticas y teóricas, pese al afán de analizar las consecuencias de cada alternativa. Pues no se requiere apelación a la pragmática ni la casuística de los Estados complejos (federados o confederados, cuyo multilateralismo dificulta extraordinariamente el gobierno) para fundamentar el *principio de legalidad* de todo Estado de Derecho. El contenido de esta doctrina, sin ser nombrada o invocada como tal, aparece en estas páginas (pp. 366-369), pero privada de su absolutez teórica y su rigor de principio. Se desaprovecha así la oportunidad de ilustrar pedagógicamente el argumento decisivo para cuestionar el separatismo: que el poder constituyente absoluto o soberano, en cuanto expreso en una Constitución, queda obligado por ella para su posible reforma; tiene que atenerse a su propia norma establecida, so pena de invalidar radicalmente o reducir al absurdo o a la superfluidad toda legislación. Según Machado, sólo en el momento de la redacción originaria de la Constitución estatal aparecería el poder constituyente “en los términos políticos y jurídicos descritos por la doctrina clásica”, es decir, en todo el esplendor de su soberanía. Sin embargo, a nuestro juicio, debería puntualizarse que la limitación de la reforma constitucional no es limitación genuina ni “una revolucionaria apertura” en la aplicación del poder, por tratarse de una autolimitación, de una creación libre, sólo que responsable (es decir, autónoma): la que diferencia una soberanía popular concebida de modo liberal-racional, de otra entendida de modo asambleario e incivilizado.

Si Machado recomienda el vigor jurídico-político para lograr la vertebración, Ortega proponía “el imperativo de selección” o superación. Ambas cosas dependen de la educación, institución todavía deficitaria y presa del particularismo refractario al consenso, pese a que no hay auténtica ciudadanía democrática sin buena educación. Por eso la circunstancia española continúa crepuscular:

es posible, pero no seguro, que la superemos como nación. Ojalá, siguiendo el imprescriptible mensaje del egregio clásico español, acopiemos arrestos morales para salvar nuestra circunstancia.¹

1. “Yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella, no me salvo yo”; *Meditaciones del Quijote*, 1914. Donde dice “yo”, puede leerse “España”.