

## **EL LARGO VIAJE DE ESPAÑA: DE LA INVENCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO AL IMPULSO HACIA LA CONFEDERACIÓN**

*Roberto L. Blanco Valdés*  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Santiago de Compostela*

### **1. EL OPTIMISMO DE LOS CONSTITUYENTES Y EL REALISMO DE LA CONSTITUCIÓN**

Visto con la perspectiva histórica que da el tiempo transcurrido desde entonces –ya más de treinta años– parece evidente que el principal objetivo político de los constituyentes, aquel que sirvió para darles una unidad razonable por encima de sus muchas diferencias de partido, fue el de asentar un sistema democrático que hiciese posible, al fin, después de una República plagada de conflictos y de una larga y terrible dictadura, poner y quitar Gobiernos sin recurrir a la violencia. Esa preocupación por el futuro, en la que concordaban casi todos los líderes políticos y sociales que a partir de mediados de 1977 tuvieron en España algo que decir, procedía además de la aceptación de un relato relativamente coincidente sobre las razones que nos habían llevado en el pasado a pelearnos una y otra vez. La consideración de la Guerra Civil de 1936 como una tragedia compartida y un enfrentamiento fratricida –elemento principal de ese relato– no eliminaba, por supuesto, la convicción de los herederos de los diversos contendientes sobre la culpabilidad del adversario, pero permitía comenzar a buscar conjuntamente un gran acuerdo nacional para evitar que un desastre similar volviera a repetirse.

Los últimos años setenta no fueron sólo, en todo caso, años de buena voluntad –servidos por una clase política en su conjunto irrepetible– sino también tiempos de optimismo sobre las posibilidades de encontrar solución a los grandes contenciosos que veníamos arrastrando desde hacia más de un siglo.

Resulta de veras curioso que cuando muchas cosas iban mal (sobre todo la economía, la criminalidad terrorista y los chantajes del golpismo) los españoles y quienes los representaban se sintiesen con tanta fuerza –y tantas ganas– de meter mano a todos los problemas e incluso que compartiesen hasta tal punto el convencimiento de que más pronto que tarde podrían resolverlos. Entre ellos estuvo desde el principio el entonces conocido como «problema nacional», muy presente en las reivindicaciones de la izquierda durante los últimos años del franquismo, cuando los gritos de libertad y amnistía hacían siempre pareado con el de Estatuto de Autonomía, y expresado luego, sobre todo, una vez que se abrió la transición, por los partidos nacionalistas que, especialmente en el País Vasco y Cataluña, demostraron ser capaces de obtener un notable apoyo del cuerpo electoral.

Todas esas reivindicaciones –las de una izquierda entonces *cautivada* por muchas de las exigencias de los nacionalistas, a las que éstos últimos añadían algunas otras que teorizaban como propias– tuvieron, a la postre, traducción en el proceso constituyente y finalmente en la Constitución. Pero antes de entrar a analizar, concisamente, la forma en que aquella sentó las bases que, según se suponía entonces, deberían haber posibilitado la superación del llamado problema nacional, es necesario dejar constancia de las dos condiciones cuyo (aparente) cumplimiento permitió presumir, tanto a la sociedad como a quienes la lideraban desde los partidos, que la fórmula jurídica de la Constitución (la del Estado autonómico) suponía un realista y, por realista, útil instrumento para dar una salida al grave contencioso histórico derivado de la existencia de nacionalismos interiores. La primera de esas condiciones suponía que entre los partidos que pactaron la búsqueda de una solución existiese, como efectivamente ocurrió, un razonable grado de consenso en torno a ella y una clara voluntad no sólo de no romper los acuerdos cada vez que surgiese un atranco en el camino sino de vadearlo echando mano de alguno de los diferentes instrumentos existentes con tal finalidad. La segunda condición, no menos importante, consistía en que esos mismos partidos conviniesen sobre cual debía ser el punto de llegada del proceso descentralizador o, si se quiere, sobre el tipo de Estado que satisfaría las pretensiones de los que deseaban cambiar la estructura centralista del que quería superarse. Y también aquí

pareció existir un grado aceptable de consenso tras la aprobación de la Constitución y, más aún, tras la culminación del proceso estatuyente.

## **2. DESCONSTITUCIONALIZACIÓN SÍ, PERO NO TANTO.**

En la España de 1977-1978 los partidos no encontraron otra forma de cumplir con las exigencias que entonces se derivaban de la primera de las dos condiciones apuntadas que la de dejar constancia en la Constitución de una parte de su acuerdo, transfiriendo otra parte hacia el futuro. Desde este punto de vista, y como en alguna otra ocasión he sostenido, tomando la terminología de la utilizada por Carl Schmitt para referirse al compromiso que alumbró la Constitución alemana de 1919 (la de Weimar), también nuestro pacto territorial de 1978 fue, en gran medida, un pacto «apócrifo». Apócrifo porque los compromisos de esa naturaleza no afectan a decisiones objetivas logradas mediante transacciones, sino que su esencia consiste precisamente «en alejar y aplazar la decisión». El compromiso estriba, por ello, en tales casos, y por decirlo con las palabras de Schmitt, «en encontrar una fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa en una expresión anfibológica la cuestión litigiosa misma». Tales consideraciones permiten entender, a fin de cuentas, el modo de actuar de unas Cortes constituyentes en las que el acuerdo resultaba mucho más extenso en relación con lo que no debería ser (o mejor, seguir siendo) España tras la aprobación de la Constitución que respecto a como debía, en concreto, conformarse territorialmente el nuevo Estado democrático. El propio Schmitt reconocía, en tal sentido, que los compromisos apócrifos «no resultarían posibles si no hubiera inteligencia entre los partidos», pero añadía de inmediato que esa inteligencia no afectaba «al fondo», porque en lo que se está de acuerdo es en «aplazar la decisión y dejar abiertas las más distintas posibilidades y significados». Ese fue, en efecto, el núcleo duro del pacto territorial de 1978: un compromiso que lejos de afectar «a la solución objetiva de una cuestión por medio de transacciones objetivas», tendió sólo «a contentarse con una fórmula dilatoria» que tuviese en cuenta «todas las pretensiones».

Esa forma de actuar de los constituyentes permite comprender que la tesis de la desconstitucionalización de la forma de Estado, sostenida por el constitucionalista Pedro Cruz Villalón poco después de aprobada nuestra ley

fundamental, fuera muy pronto a hacer fortuna. Porque era claro, ciertamente, que las Cortes no habían definido en aquella con claridad y precisión la estructura territorial del nuevo Estado democrático. Lo que no quiere decir, en todo caso, que los constituyentes no hubieran adoptado algunas decisiones políticas fundamentales en materia de organización territorial. Lo habían hecho, aunque dejando abiertas varias cuestiones esenciales, que habrían de ir cerrándose con posterioridad. La Constitución recogerá, así, los principios de unidad del Estado y de solidaridad entre sus diversos territorios, proclamará el derecho que todos ellos tenían a la autonomía en los términos previstos en la Constitución, dispondrá un procedimiento general para hacer efectiva la descentralización y preverá, en fin, el establecimiento de una vía especial privilegiada para que las tres provincias vascas y las cuatro catalanas (a las que inevitablemente vinieron luego a unirse las cuatro gallegas) pudieran convertirse en Comunidades Autónomas no sólo con mayor facilidad y rapidez que las demás sino también con la garantía de que gozarían de una autonomía plena en términos políticos. Es a la vista de esa somera descripción de las decisiones políticas fundamentales que, en materia territorial, adoptó el constituyente, como cabe constatar, por exclusión, lo que la Constitución dejará abierto: esencialmente, la posibilidad de que la autonomía se generalizase o no a todos los territorios españoles; el mapa, en su caso, de las futuras Comunidades regionales; y, por último, la naturaleza (igual o diferente) de las diversas Comunidades españolas, es decir el carácter simétrico o asimétrico del nuevo Estado autonómico español.

El contraste entre lo que la Constitución cerraba ya y lo que hacia el porvenir dejaba abierto permite, desde luego, constatar que, en nuestro proceso constituyente, se cumplió también la segunda condición antes apuntada. Y es que, contra lo que a veces se ha deducido de una forma interesada y abusiva de la tesis de la desconstitucionalización de la estructura del Estado, lo cierto es que los constituyentes aceptaron que tras la puesta en marcha de la descentralización habría (y debería seguir habiendo) en España un único Estado (un Estado unido) en el que no cabía ni la apertura de procesos de secesión territorial ni el impulso de medidas de confederalización como paso previo a esa secesión. En resumen, aprobada la Constitución y antes de ponerse en marcha el proceso estatuyente, no se sabía con absoluta precisión

cuantas ni cuales iban a ser las Comunidades que se constituirían finalmente – por más que el llamado proceso preautonómico hubiera dejado encaminada la solución a muchas de las incógnitas posibles–, ni se conocía cuales serían las concretas competencias o cual la específica estructura institucional de todas y cada una de las posibles regiones que pasarían a ser Comunidades, pero sí parecía haber quedado claro que lo que se conocía a la sazón como el nacionalismo moderado vasco y catalán –y, por supuesto, la izquierda no nacionalista– asumían el modelo de Estado autonómico como el punto de llegada de sus exigencias descentralizadoras. Algo que, como trataré de explicar, cambiaba (o, mejor, debería haber cambiado) la naturaleza del problema al que nos enfrentábamos en España cuando se inició la transición.

### **3. DEL PROBLEMA NACIONAL AL PROBLEMA NACIONAL PASANDO POR LA CUESTIÓN TERRITORIAL**

De hecho, la aprobación de la Constitución y la culminación del proceso estatuyente desarrollado de acuerdo con aquella debería haberse traducido – de hecho, pareció traducirse por una temporada– en la transformación de nuestro tradicional *problema nacional* en una nueva y muy diferente *cuestión territorial*. Y ello, al menos, por un doble tipo de motivos: por un lado, porque entonces se supuso, partiendo de la lógica de las decisiones racionales, que la aprobación de los Estatutos vasco y catalán colmaba las aspiraciones descentralizadoras de los nacionalistas mayoritarios de uno y otro territorio, que eran los principales portadores de nuestro problema nacional; por el otro, porque también cabía presumir que la generalización autonómica abriría en España una problemática político-territorial similar a la de los Estados de estructura compuesta que existían en el mundo.

La primera suposición nacía, como es obvio, del hecho de que tanto el Estatuto de Sau, como, y muy especialmente, el de Guernica, recogían puntualmente las reivindicaciones expresadas por los nacionalistas hegemónicos en el País Vasco y Cataluña en el momento en que uno y otro textos jurídicos fueron redactados, nacionalistas que iban además iban a administrar la autonomía desde el momento de puesta en marcha de las dos Comunidades. La

satisfacción del nacionalismo entonces llamado *moderado* debía nacer, así, de hechos objetivos: que había logrado la autonomía que proclamaba perseguir a través de unos Estatutos que eran en una medida nada despreciable hechura suya; y que había conseguido, además, ser su directo beneficiario en términos de disfrute del poder. En cuanto a la segunda previsión –la de que la *extensión en superficie* del hecho autonómico iba a introducir España la dinámica de poderes que ya conocían otros muchos Estados complejos del planeta–, lo cierto es que resultaba fácil suponer que un país con diecisiete Comunidades Autónomas dotados de un amplio ámbito competencial y de una estructura institucional propia (un parlamento, un presidente y un Gobierno) se reproduciría, más pronto que tarde, la complejidad de la forma de gobierno que suele caracterizar a los sistemas fuertemente descentralizados, complejidad que podría venir favorecida, además, por la ausencia en España de una cultura federal.

Pese a esa ausencia, nuestro Estado autonómico evolucionó, en todo caso, en la dirección que resultaba fácilmente previsible vistas sus bases constitucionales y políticas, y, tras diversos avatares, fue posible sostener que, sobre todo después de los Pactos Autonómicos de 1992, marchaba con paso firme hacia una estructura de naturaleza federal. El poder del Estado se había descentralizado en diecisiete Comunidades Autónomas, que no sólo tenían estatutariamente atribuidas un amplio abanico de competencias administrativas y políticas, sino que contaban además con una estructura institucional propia para hacerlas efectivas. Fue, de este modo, como la descentralización dio origen a las dos dinámicas que habrían de favorecer, de manera sostenida, el progresivo asentamiento de las Comunidades y del propio Estado autonómico español que aquellas conformaban. Por un parte, una dinámica de constante retroalimentación entre estructura institucional propia y competencias, dinámica ésa que podría expresarse con la fórmula de que cuanto más crecían las competencias asumidas más debía ir ampliándose una estructura institucional que tuviera la posibilidad de gestionarlas, estructura institucional que exigía, a su vez, a medida que se extendía y se consolidaba más y más, competencias y financiación para fortalecerse y asentarse. De hecho, la puesta en marcha del nuevo Estado prefigurado en la Constitución supuso la creación de una clase política autonómica que con independencia relativa de sus posiciones

ideológicas supo ver muy pronto con toda claridad hasta qué punto dependía su futuro como clase política emergente de la consolidación de una real y efectiva descentralización. Sin tener en cuenta los intereses corporativos de esa clase nueva clase de políticos profesionales –que incluyó a dirigentes de los dos grandes partidos estatales y de los partidos nacionalistas y regionalistas– no es posible entender la rapidez con que se produjo el proceso de conversión del Estado centralista en autonómico ni el amplísimo consenso que, superando reticencias iniciales, lo presidió desde muy tempranas fechas.

Pero junto a esa dinámica intraautonómica, otra más –interautonómica– vino, también desde el mismo momento de puesta en marcha del nuevo sistema, a reforzar la tendencia hacia la centrifugación. Y es que, como es bien sabido, el proceso estatuyente estuvo marcado, entre otras peculiaridades, por la diferencia que existió entre el procedimiento de acceso a la autonomía de las llamadas Comunidades de vía especial (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) y las de vía general (todas las demás), diferencia que marcó un distinto punto de partida en cuanto a los ámbitos competenciales respectivos de unas y de otras. Como en una carrera de la liebre y la tortuga –metáfora con la que el periodista Javier Pradera expresó certeramente esta segunda dialéctica entre Comunidades de *primera* y de *segunda*– iba a suceder en España que las Comunidades de vía especial mantendrían una tensión constante por alejarse de las de vía general, lo que no tenía, en general, más resultado que tensionar a su vez a las de vía general para tratar de acercarse a las que marchaban en cabeza. El resultado inevitable de esa peculiar competición fue que el Estado iba a ir perdiendo progresivamente esferas de poder a medida que las entregaba a las Comunidades, bien de forma simultánea, bien de forma sucesiva.

Sin embargo, y pese a que, como más arriba se apuntaba, la satisfacción de las reivindicaciones del nacionalismo debería haberse traducido en la progresiva desaparición del *problema nacional* –es decir, de la impugnación nacionalista del Estado español desde la perspectiva de su pervivencia como entidad política unitaria– y en la paralela sustitución de aquel viejo problema por una nueva *cuestión territorial* (por el debate y la confrontación en torno al funcionamiento real de ese nuevo modelo de Estado de las autonomías) lo qué

sucedió, en realidad, en nuestro caso fue lo que hoy, abandonado ya todo iluso optimismo sobre la posibilidad de colmar las pretensiones de los nacionalistas, sabemos bien que resultaba inevitable: que los partidos situados en esa órbita ideológica presentes en el País Vasco y Cataluña detuvieron por una temporada sus relojes, sólo para retomar después con fuerza el discurso al que cualquier nacionalista que se precie no está dispuesto a renunciar: el discurso comunitarista e identitario que desemboca, antes o después, en la reivindicación de un Estado propio y, por tanto, en la exigencia de la separación. De este modo, nuestra evolución acabará por no tener nada que ver con la que ha sido característica de los Estados de estructura federal, Estados en los que el debate territorial termina a la postre por centrarse en la eficiencia del federalismo para el cumplimiento de los objetivos que a aquel se le asignaban en cada momento histórico concreto y no en la existencia del propio Estado como tal.

En realidad, y visto retrospectivamente, pensar –como muchos pensaron en España con toda su buena voluntad– que el modelo de Estado autonómico colmaría las aspiraciones de los nacionalistas suponía desconocer la naturaleza de un fenómeno que ha mostrado sobradamente a lo largo de la historia el verdadero objetivo de su lucha. Ernest Gellner, autor de páginas sencillamente indispensables al respecto, acabará por expresarlo con una claridad que resulta difícil superar. Así, tras constatar el hecho obvio de que «las naciones, al igual que los Estados, son una contingencia [y] no una necesidad universal», apunta Gellner como, sin embargo, los nacionalistas descreen de esta evidencia de una forma radical: «El nacionalismo sostiene que [nación y Estado] están hechos el uno para el otro, que el uno sin el otro son algo incompleto y trágico». Esa forma de pensar, que para los nacionalistas llega a ser en realidad una forma de *sentir*, al provocarles una auténtica aflicción –la de los patriotas–, no ha resultado en el caso español un elemento adjetivo sino, muy por el contrario, algo verdaderamente sustantivo. Y es que lo que desde el principio ha caracterizado en España el desarrollo de la revolución territorial ha sido la fuerte presencia en nuestro sistema de partidos de fuerzas nacionalistas con una notable capacidad para determinar la agenda pública, fijar los límites de la corrección política y condicionar el funcionamiento de un sistema parlamentario que ha quedado literalmente en sus manos cada



vez que el primer partido nacional no ha logrado los 176 diputados que, con la mayoría absoluta, marcan el límite de su libertad de acción parlamentaria. Si a ello se le añade la existencia de una banda terrorista independentista que ha asesinado a cerca de mil personas y extorsionado a toda la sociedad española durante los treinta últimos años se obtiene, al fin, una imagen que, no por desasosegante, es menos expresiva de la verdadera realidad a la que hemos tenido que enfrentarnos.

#### **4. LA AUTÉNTICA PECULIARIDAD POLÍTICA DEL FEDERALISMO ESPAÑOL**

Aceptado que nuestro sistema autonómico presenta una clara naturaleza federal, varias son las peculiaridades políticas que han venido destacándose, desde una perspectiva política, para tratar de definir sus diferencias respecto de otros federalismos comparados. La más frecuente ha consistido en constatar una evidencia: que mientras que las técnicas federales han servido habitualmente –desde el momento de su mismo nacimiento en la Norteamérica de finales del siglo XVIII– para unir en un único Estado a entidades territoriales que antes de su nacimiento estaban separadas, esas técnicas se han utilizado en España para descentralizar un Estado tanto más centralizado cuanto que, además de centralista, era autoritario. Aunque es cierto que el caso español no ha sido el único en el mundo en que el federalismo ha servido para descentralizar y no para hacer justamente lo contrario, lo es igualmente que esa peculiaridad explica algunas otras y, entre ellas, una de nada despreciable trascendencia: que la experiencia autonómica española debió abordarse sin que en nuestra sociedad existiera esa cultura federal que hace comprensibles las diferencias y asumibles los contrastes. Pese a ello, unas y otros han ido admitiéndose por los españoles poco a poco y como consecuencia en gran medida de la generalización autonómica. Fue, de hecho, esa generalización la que transformó el hecho autonómico y sus efectos –por un lado el aumento de algunas diferencias culturales y el creciente abuso de políticas identitaristas destinadas a convertirlas en munición para la renacionalización de las regiones gobernadas por los nacionalistas, pero también la superación de las fuertes desigualdades sociales y económicas de la España preautonómica– en un

simple dato de la realidad que, salvo para los nacionalistas, provocaba discusiones en el terreno de la gestión del nuevo Estado pero no en el de su definición. Sólo con la apertura de la llamada segunda descentralización, tras la victoria en 2004 de Rodríguez Zapatero, el debate general (es decir, el que centraba el interés no de los partidos nacionalistas sino de los partidos estatales) volvió a ser, al igual que al principio, y según pronto hemos de ver, el del *cómo* y no el del *para qué*.

En todo caso, junto a ese contraste genético entre el federalismo histórico y nuestro autonomismo federal, otros más se han señalado para tratar de perfilar con precisión los caracteres políticamente diferenciales del segundo: por ejemplo, y de un modo muy sobresaliente, el de la ausencia de un Senado federal o, relacionado con ello, el del notable bilateralismo del sistema autonómico español. Lo primero es tan cierto como que los senados federales han dejado de existir, al menos si por senados federales entendemos algo similar al Bundestag creado por la Ley Fundamental de Bonn en Alemania: una Cámara representativa que no es tal cosa en realidad, pues en ella no se da voz a los representantes de la ciudadanía sino a los Gobiernos de los Länder. De ello se deduce que, aunque es cierto que, en su actual configuración, el Senado español resulta, por decirlo con elegancia, perfectamente prescindible (el régimen político español funcionaría igual de bien o igual de mal si nuestro fantástico Senado se esfumase de la noche a la mañana), lo es también que resulta mucho más fácil afirmar que nuestro sistema iría mejor con un Senado federal que imaginar una cámara territorial a través de la cual pudiera hacerse efectiva de verdad tan optimista predicción. Para comprobarlo no hay más que constatar el sorprendente contraste existente la amplitud del consenso político sobre la necesidad de contar en España con «una auténtica Cámara de representación territorial» (formula tan cansina como archiconocida con la que viene planteándose en España desde hace casi treinta años al asunto) y la total incapacidad de los que comparten tal idea para proponer una reforma del Senado que pueda hacer realidad esa necesidad tan supuestamente inaplazable y apramiante. En cuanto al fenómeno de la bilateralidad, sólo cabe decir que es una verdad como una casa y que tiene que ver, a fin de cuentas, con la que es, a la postre, la auténtica particularidad de nuestro peculiar

federalismo, aquel que lo distingue en realidad de todos los demás que existen en el mundo.

Me refiero, claro está, a la presencia de partidos nacionalistas que impugnan la persistencia del Estado español hacia el futuro y plantean la necesidad de *superarlo*, como si tal cosa fuera algo equivalente a curarnos de una enfermedad. Es cierto, claro, que esta afirmación resulta, en sí misma, un tanto sorprendente si se tiene en cuenta el peso electoral de los partidos nacionalistas en el conjunto del país y se lo compara con el de los partidos no nacionalistas de ámbito estatal. El contraste habla por sí sólo si se toma como punto de referencia la distribución de los votos para el Congreso de los Diputados en elecciones generales o su traducción en escaños en esa Cámara de las Cortes Generales, que es la más proporcional: desde el año 1977, en que tuvieron lugar los primeros comicios tras el final de la dictadura franquista, hasta 2008, en que se eligieron las Cortes existentes cuando se escriben estas páginas, los partidos de ámbito estatal (tres, cuatro o cinco dependiendo de las épocas), solo han obtenido menos del 83% de los votos en el conjunto del país en unas elecciones (las de 1989), se han acercado al 84% en otras (las de 1986) y al 85% en cuatro (las de 1977, 1979, 1993 y 2000), han oscilado entre el 85% y el 86% en dos (las 1996 y 2004) y han superado el 88% en otras dos: las de 1982 y 2008. Si esos porcentajes se traducen en escaños en la Cámara, de los 350 que componen el Congreso, los partidos no nacionalistas sólo en una ocasión han bajado del 90% (en las elecciones de 1989), situándose en ese porcentaje en cinco comicios (1986, 1993, 1996, 2000 y 2004), en el 92% en dos elecciones (las de 1977 y 1979) y superando por décimas el 93% en otras dos: las de 1982 y 2008. Y sin embargo...

Sin embargo, esa sólida hegemonía electoral, que la concentración del voto no nacionalista en unas pocas opciones con presencia en el conjunto del territorio nacional traducirá sistemáticamente al alza en el Congreso, no logrará evitar que la presencia de unos pocos partidos nacionalistas, con escasa presencia en las Cortes, pero fuertemente acantonados en algunos Gobiernos autonómicos, acabase por condicionar, de una forma desproporcionada a su fuerza electoral y a su presencia institucional general, tanto el funcionamiento de nuestra forma de gobierno como el normal desarrollo de la vida política

española. ¿Por que razón? En realidad, por más de una, tal y como trataré de argumentar seguidamente.

## **5.LAS DISFUNCIONALIDADES DEL FACTOR NACIONALISTA**

En primer lugar porque la persistencia del problema nacional –que no es otro que el de la existencia de partidos nacionalistas que reivindican una reacomodación constante del modelo autonómico español con la vista puesta en superarlo antes o después– ha complicado de un modo extraordinario la gestión política de la cuestión territorial. Podría decirse, así, que la España que se descentralizó y que asumió, consecuentemente, los inevitables conflictos que la descentralización iba a traer consigo, con la razonable expectativa de que esa descentralización resolvería el problema nacional al dar satisfacción a las demandas políticas de los nacionalistas, ha visto como poco a poco se frustraba su objetivo. Para sorpresa de muchos, las cosas acabaron por acontecer, en realidad, de un modo bien distinto, por no decir que sucedieron justamente del revés: y así, el problema nacional no sólo pervivirá, pese a la creación del Estado autonómico que se suponía vendría a darle solución y a la progresiva y rapidísima extensión de la descentralización, sino que esa misma pervivencia vendrá a complicar más y más, con el transcurso de los años, la posibilidad de administrar de un modo llevadero la cuestión territorial. Será de ese modo como la permanente insatisfacción de las fuerzas nacionalistas – tanto más relevante cuanto que los dos principales partidos de ámbito no estatal (CiU y PNV) gobernarán sus respectivos territorios durante todo el proceso de alumbramiento, desarrollo y consolidación del sistema autonómico español– dará lugar a que el sistema autonómico permanezca en una fase permanente de redescentralización, de modo que cada vez que los nacionalistas han alcanzado la meta descentralizadora que se habían prefijado de antemano han procedido ya a proclamar sus nuevas reclamaciones y exigencias. De hecho, los gobiernos nacionalistas –pues de eso se ha tratado al fin y al cabo durante prácticamente treinta años en Cataluña y País Vasco– han mantenido un permanente *tour de force* con el Estado que ha animado a hacer lo mismo, a veces a su pesar, a los gobiernos autonómicos controlados por los dos grandes partidos estatales, incapaces de frenar una dinámica en la que el agravio comparativo ha jugado siempre como la espoleta que daba lugar

al estallido de un nuevo aluvión de reclamaciones para que el Estado central cediera poder económico y político.

La centralidad de los partidos nacionalistas en la determinación de nuestra forma de Gobierno y la insaciable voracidad competencial en que iba a acabar por traducirse su creciente desacuerdo con el modelo autonómico español y su, igualmente creciente, voluntad de superarlo para caminar hacia un confederalismo que pudiera poner, antes o después, a los territorios gobernados por el nacionalismo a las puertas de la independencia (ese y no otro será en su momento el significado del llamado Plan Ibarretxe y del proyecto de Estatuto aprobado por el parlamento catalán el 30 de septiembre de 2005) imposibilitaron, a la postre, que nuestro sistema constitucional de distribución de competencias, incapaz de poner freno a esa permanente carrera hacia el progresivo adelgazamiento del Estado, pudiese mantener su cohesión eficazmente. Aquí se sitúa, a mi juicio, la segunda de las razones que permiten comprender la influencia que tan tenido a la postre los nacionalismos interiores en la peculiar evolución de nuestro sistema federal. Y es que, en la que constituye la principal peculiaridad jurídica de nuestro federalismo autonomista, el constituyente dispuso un sistema abierto de distribución de competencias que, aunque pudo ser útil para facilitar el proceso inicial de construcción del Estado autonómico español, pues aquella apertura dio lugar a una notable flexibilidad que permitió que la puesta en marcha de nuestro modelo autonómico se adaptase inicialmente a las incertidumbres con que el esquema descentralizador fue previsto en la Constitución y a los cambios de criterio con los que posteriormente fue aplicado tras el giro histórico que supusieron, en 1981, los Acuerdos Autonómicos, ha terminado por constituirse en un factor claramente disfuncional para la cohesión de Estado de las autonomías. «A diferencia de lo que sucede en los Estado federales o regionales –ha señalado el Consejo de Estado en su *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, de febrero de 2006–, en España son los Estatutos de Autonomía y no la Constitución u otras normas de idéntico rango, los que establecen el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, y por ello también, *a contrario*, delimitan el conjunto de competencias que, además de las que la Constitución le reserva en exclusiva, quedan en manos del Estado en relación con cada Comunidad». Ello significa,

como el propio *Informe* subraya con posterioridad, que «la apertura de nuestro sistema de distribución territorial del poder es [...] su rasgo más característico, su más acusada peculiaridad», pues se concreta «en la posibilidad que el sistema ofrece a las Comunidades Autónomas de acometer la reforma de sus Estatutos».

Pese a lo que acabo de apuntar, todo hace pensar que, muy probablemente, aún con sus *agujeros*, ese sistema hubiera, pese a todo, funcionado de no haber existido partidos nacionalistas que desde muy pronto vieron en aquellos los huecos en donde colocar su munición. Ciertamente, ni la permanente posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan proceder a acometer una reforma estatutaria, ni las previsiones del artículo 150.2 de la Constitución, en materia de leyes de transferencia o delegación de competencias, ni la amplísima potestad que el Tribunal Constitucional ha tenido para ir delimitando la extensión de las materias competenciales y para ir ampliándolas a favor de las Comunidades a medida que la presión de aquellas aumentaba (piénsese, como ejemplos paradigmáticos, en lo acontecido con las materias «relaciones internacionales» o «administración de justicia», de los apartados 3 y 5 del artículo 149.1 de la Constitución) hubieran dado el juego jurídico-político que hoy es ya bien conocido de no haber existido fuerzas con vocación y en condiciones de sacar todo el partido posible a las fisuras que eran consecuencia de la apertura del sistema. Y ello hasta el punto de que empecinarse en mantener, en tal contexto, nuestro sistema de distribución de competencias tal y como la Constitución lo había diseñado ha sido, sin duda, un grave error, de quizá irreparables consecuencias: un error que constituye desde hace tiempo un manifiesto despropósito. Nadie lo ha expresado mejor que el Consejo de Estado en el *Informe* ya citado, que, redactado sólo unos meses después de que el parlamento de Cataluña procediese a aprobar el texto del Estatut de 30 de septiembre, puede ser leído en esa parte como una referencia implícita a los peligros constitucionales tal iniciativa: «Los riesgos de crisis que la apertura del sistema genera se hacen, además, más graves, por razones obvias, cuanto más se acerca el ámbito competencial de las Comunidades al máximo admitido por la Constitución. En esta situación, cerca de la que nos encontramos ya, cualquier propuesta de reforma que pretenda ampliar las competencias de la Comunidad respectiva puede dar lugar a

acusaciones de que con ella se pretende rozar o violentar, de manera deliberada o no, los límites constitucionales». Demostrando la importancia que para el Consejo de Estado tenía su advertencia, el *Informe* insistía, páginas después, en que era «obvio que el ámbito competencial de muchas de nuestras Comunidades está cerca de agotar el campo que el artículo 149 les reserva, cuando no lo ha agotado ya, y que esta situación incrementa el riesgo de que una nueva ampliación traspase los límites que este artículo establece»

Todo lo apuntado no es suficiente, en cualquier caso, para dar cumplida cuenta del peso del factor nacionalista en la forma de funcionamiento de nuestro autonomismo federal. Muy por el contrario, resulta necesario añadir, a las dos anteriores, una tercera línea argumental: la determinada por la influencia que nuestro sistema electoral ha tenido en nuestro sistema de partidos y éste, a su vez, en la capacidad de presión política e institucional de los nacionalistas. Como no es posible entrar aquí con profundidad en el asunto, bastará con señalar que la conjunción de los diversos elementos que configuran nuestro sistema electoral para el Congreso (circunscripción provincial, pequeño tamaño de los distritos, fórmula electoral proporcional corregida y asignación mínima inicial de dos escaños por distrito) se traducen en un neto beneficio para los dos primeros partidos en cada distrito a la hora de traducir votos en escaños y, en consecuencia, en la extrema dificultad que existe para que un tercer partido pueda entrar en el reparto salvo en un corto número de circunscripciones donde el sistema funciona en la realidad como proporcional y no como mayoritario, que es lo que ocurre en las provincias que reparten pocos diputados. El resultado final de esta situación es conocido: nuestro sistema de partidos ha acabado por ser casi bipartidista en el conjunto del Estado, aunque tal bipartidismo aparece corregido por la presencia de partidos nacionalistas que en determinadas territorios consiguen ser primero o segundo en las circunscripciones en que aquellos se dividen. Lo que quiere decir, ni más ni menos, que cuando uno de los dos grandes (el PSOE y el PP desde el hundimiento de UCD) no consiguen la mayoría absoluta en el Congreso no existe una posible bisagra estatal con la que formar Gobierno o de la que obtener el sostén parlamentario necesario para formar una sólida mayoría capaz de sostenerlo, de modo que el ganador por mayoría relativa solo es capaz de gobernar buscando el apoyo externo de partidos nacionalistas. Ello,

como es obvio, coloca a los agraciados en cada caso en la condición de partidos extractivos –casi grupos de presión– que pasan a estar en condiciones de plantear su relación con el Gobierno nacional en unos términos muy claros: gobernabilidad nacional a cambio de poder regional. Si esos aliados nacionalistas del Gobierno del Estado son, además, como ha ocurrido en todo el período 1979-2003 en Cataluña, 1979-2009 en el País Vasco y 2005-2009 en Galicia, partidos gobernantes en sus respectivos territorios, la presión descentralizadora cobra entonces todo su sentido, pues el que presiona es el directo beneficiario de los réditos políticos y económicos que produce la presión.

La conclusión final del análisis precedente parece fácil de obtener: durante todo el tiempo transcurrido desde la puesta en marcha del sistema autonómico español los tres elementos jurídico-políticos que se han apuntado de forma tan sucinta se fueron encadenando, es cierto que con diferente intensidad según las épocas, para dar lugar, en sentido literal, a un auténtico círculo vicioso: por una parte, nuestro sistema electoral ha dificultado extraordinariamente desde sus orígenes la aparición de bisagras estatales y ha puesto en manos de los partidos nacionalistas la gobernación general cuando uno de los dos grandes partidos estatales no ha alcanzado la mayoría absoluta en el Congreso; por la otra, esos partidos nacionalistas han tendido a comportarse como partidos extractivos, es decir, como simples grupos de presión cuyo objetivo era obtener más cuotas de poder para sus respectivos territorios; finalmente, y cerrando el círculo, todo ello ha sido posible por unas previsiones constitucionales que permitían la revisión constante del sistema, bien fuera través de las reformas estatutarias, bien mediante las leyes de transferencia y delegación de competencias o bien, incluso, a través de una jurisprudencia Constitucional que ha tendido a ser más concesiva para las exigencias de las Comunidades a medida que aumentaban por parte de aquellas las posibilidades de chantaje institucional como fruto de la capacidad de presión autonómica y de las amenazas nacionalistas de desautorizar la labor del propio Tribunal.

## **6.¿SE PUEDE ESTABILIZAR UN SISTEMA ELIMINANDO SUS LÍMITES?**



Admitir la existencia de tal círculo vicioso supone, como es obvio, la primera condición para poner en marcha los cambios que, rompiéndolo, abran la posibilidad de superar sus perniciosas consecuencias. En tal sentido, y al margen de otras imaginables, dos han sido las vías más frecuentemente sugeridas: por un lado, la consistente en introducir una reforma del sistema electoral que permita reducir el peso de los nacionalismos; por el otro, la que apunta a la necesidad de cerrar el sistema de distribución competencial.

La primera alternativa tiene, a mi juicio, muchas dificultades y de naturaleza diferente: en primer lugar porque no es fácil, técnicamente, modificar el sistema de una forma que favorezca las posibilidades de asentamiento de una o más bisagras estatales, algo que depende no solo la ingeniería electoral sino de las preferencias de la ciudadanía, cambiantes y difícilmente previsibles a medio y largo plazo; pero, además, en segundo lugar, porque el objetivo perseguido no debería conseguirse a costa de reducir el pluralismo y la representatividad de nuestro sistema electoral, en el que los partidos nacionalistas no están, desde luego, más primados, que los dos grandes partidos estatales. De hecho, su notable presencia electoral en comparación con la de los terceros o cuartos partidos estatales –que hace que con un similar número de votos las diferencias en escaños puedan ser escandalosas, como lo fueron, por ejemplo, las que presentaron UPyD y el PNV en las generales del año 2008– se deriva de la circunstancia de que los nacionalistas concentran su voto en muy pocas circunscripciones (una en Navarra, tres en el País Vasco, cuatro en Galicia o Cataluña) mientras que los partidos estatales reparten sus votos en el conjunto de distritos en que se divide todo el territorio nacional y los pierden allí donde no son capaces de transformarlos en escaños: los casos citados de UPyD y PNV vuelven a ser aquí paradigmáticos.

La segunda alternativa –el cierre del sistema de distribución de competencias–, que ha sido avalada con argumentos de gran peso, tiene a estas alturas un único problema: que, tras la segunda descentralización, ya no es posible. O mejor, que si el Tribunal Constitucional avalara dos de los elementos definidores esenciales del nuevo Estatuto catalán (blindaje competencial y bilateralidad) ya no será posible. En realidad, la segunda descentralización fue la solución que encontró el Partido Socialista para tratar, al mismo tiempo, de

alcanzar dos objetivos: dar estabilidad al sistema y gobernar con el apoyo de los nacionalistas (en concreto de ERC) en Cataluña y en Madrid. Aunque el resultado de esa apuesta sigue (y, previsiblemente, seguirá) siendo objeto de debate, a mi juicio parece fácilmente defendible, que, lejos de estabilizar el Estado autonómico, los nuevos Estatutos sencillamente han alterado su naturaleza para establecer otro modelo territorial en su lugar. Es cierto, sin duda, que el problema del cierre del sistema prácticamente desaparecerá tras la entrada en vigor del Estatuto catalán y los que se han aprobado (y, en el futuro, se aprueben) en su estela: pero no, desde luego, porque el sistema se haya estabilizado, sino porque se habrán eliminado los límites que permitían al Estado mantener la cohesión económica y política. El problema habrá desaparecido, por tanto, y por más paradójico que pueda parecer, ante la absoluta imposibilidad de darle solución.

Es verdad, claro que para explicar la supuesta necesidad de esa segunda descentralización que pretendidamente todo iba a arreglarlo y que ha acabado complicándolo todo hasta el extremo, sus impulsores (voluntarios u obligados) recurrieron a un argumentario –políticamente tramposa e intelectualmente inane– que se reducía a subrayar la imperiosa necesidad de construir una España plural en donde sólo existía, según ellos, una España en singular: autonómica, ¿cómo negarlo?, pero uniforme al fin y al cabo.

El punto de partida de esa red articulada de falacias consistió en proclamar que, después de casi un cuarto de siglo de vigencia, era necesario proceder a *aggionar* nuestros Estatutos. La afirmación resulta doblemente insostenible: en primer lugar, porque todos ellos, salvo los de los territorios que habían accedido a la autonomía por la vía especial del artículo 151 de la Constitución, habían sido reformados ya en una o varias ocasiones; pero en segundo lugar, y sobre todo, porque incluso las Comunidades con Estatuto intocados habían experimentado un cambio de tal envergadura en su nivel de autonomía que aquellos, por más que formalmente iguales, resultaban irreconocibles desde un punto de vista material. Así, aunque los Estatutos de las Comunidades especiales aparentaban ser los mismos que cuando fueron aprobados, la pura verdad es que la autonomía del País Vasco, de Cataluña, de Andalucía y de Galicia había experimentado un cambio sideral: el que va de ser sólo un

proyecto contenido en una hoja de papel a convertirse en una potente realidad política, económica e institucional. Basta comparar los datos disponibles (el número de funcionarios de esas cuatro Comunidades, el monto de sus respectivos Presupuestos, la densidad jurídica de sus ordenamientos autonómicos o, en fin, la importancia de su acción política en el contexto regional, estatal e internacional) a principios de los ochenta y tres décadas después para darse cuenta de la manipulación insita en el razonamiento de la puesta al día.

Junto al del *aggiornamento* autonómico, el segundo argumento bajo el que se amparó la supuesta necesidad de la segunda descentralización fue el de la imposibilidad de seguir manteniendo un sistema en el que los nacionalismos «no estaban integrados» y «no se sentían cómodos». Un objetivo ese, tan perentorio como el previo, que exigiría la definitiva construcción de algo que ciertamente no se sabía lo que era (la *España plural*) dado que todos los que la reivindicaban se refrían al hacerlo a una cosa diferente. El presidente del Gobierno, entonces en el zenit de su prestigio, y la intelectualidad orgánica más sectaria y obediente del PSOE, así como alguno de sus medios de prensa más afines, echaron a rodar, de este modo, como una operación que se decía de altos vuelos, lo que no era en realidad más que una forma de tratar de convertir una apremiante necesidad partidista en una en patriótica virtud. El gobierno socialista salido de las elecciones generales del año 2004, que no podía prescindir del apoyo parlamentario de, entre otras fuerzas, ERC, consiguió instalar en una parte de nuestra sociedad la presunción de que la segunda descentralización nos llevaría a la España plural y ésta, a su vez, a la integración de los nacionalismos, una cadena lógica que se construía sobre el desconocimiento de toda una serie de datos contundentes, cuya constatación hubieran puesto de relieve su naturaleza fantasiosa de la suposición que pretendían avalar. Entre otros, y por referirme sólo, a lo que considero de una meridiana claridad, podrían citarse los siguientes: que, tras la deriva soberanista de Lizarra, el PNV no apostaba por la España plural, sino, en el mejor de los casos, por algo parecido a un España confederal que sirviera de punto de partida a la segregación del País Vasco; que CiU no comenzó a hablar de reforma estatutaria hasta que Pasqual Maragall metió de lleno esa cuestión en la agenda catalana, con la esperanza de que ello le serviría para

ganar las elecciones autonómicas del año 2003, alejando así el fantasma de 1999, cuando estaba convencido de que se alzaría con la victoria y fracasó; que los grupos políticamente significativos adscritos al nacionalismo radical (ERC y, con mucho menor peso electoral, el BNG) ni aspiraban entonces ni han aspirado nunca a una segunda descentralización dentro de un sistema autonómico que combatieron sin cuartel desde el momento de su mismo nacimiento, sino a un cambio radical de aquel sistema, que les permitiera mantener viva la esperanza de una futura independencia; y por último, aunque no en último lugar, que tratar de integrar a los nacionalismos a base de hacerles concesiones es como tratar de apagar un fuego echando leña para tapar con ella las llamas o las brasas. Y es que los nacionalismos viven, precisamente, de mantener abierta la confrontación con el Estado, de forma tal que pretender que esa contradicción desaparezca con su acuerdo sería tanto como pedirles una mano para retirar el suelo de debajo de sus pies. Sería, en suma, igual que pretender contar con su ayuda para dar carpetazo a esa política del círculo vicioso que los nacionalistas han logrado convertir en un círculo virtuoso para mantenerse indefinidamente en el poder: aquella según la cual el conflicto territorial solo puede ser resuelto por las fuerzas nacionalistas... aunque, claro, la existencia de fuerzas nacionalistas es la prueba irrefutable de la persistencia del conflicto.

Ese sorprendente argumentario para la segunda descentralización, inventado *ad hoc* por sus más animosos impulsores, se completaba con la necesidad de corregir convenientemente las insuficiencias y resolver urgentemente los problemas en los que algunos juristas y políticos llevaban años insistiendo. Dos eran, en este ámbito, los auténticos caballos de batalla: los supuestos excesos de la legislación básica estatal, que habría venido a rebajar *la calidad* de la autonomía de las regiones españolas y la acusada inexistencia de mecanismos efectivos de colaboración multilateral, que habría determinado el fuerte bilateralismo del sistema autonómico español. Caballos ambos que podrían embridarse –se afirmaba– con el nuevo giro autonómico que debería llevarnos a esa España plural e integradora.

En la avanzadilla de ese ambicioso proyecto de cambio iba a situarse, por supuesto, el nuevo Estatuto catalán, que no sólo debería ser capaz de

*aggiornar* la autonomía catalana y de integrar a los nacionalistas *incómodos* con el sistema autonómico vigente, sino que, tras ello, adquiriría, sin duda, un carácter ecuménico, al mostrar *el buen camino* a algunas otras *nacionalidades*. Pues bien, transcurridos casi tres años desde su aprobación, el resultado final de aquella apuesta ha sido, en gran medida, el contrario del realmente perseguido, tanto respecto a Cataluña como respecto a los pretendidos efectos *ecuménicos* del texto catalán. A mi juicio, el nuevo *Estatut* ha generado, por el contrario, dos grandes desafíos constitucionales y políticos que determinarán, sin duda, el futuro del Estado autonómico español: el primero tiene que ver con sus contenidos materiales; el segundo, con la naturaleza del acuerdo político que permitió su aprobación.

Por lo que se refiere a lo primero, el desafío es evidente, pues estamos en presencia de una norma marcada de principio a fin por el mismo *élan* confederal que ya vertebraba el proyecto salido del parlamento catalán. Por eso, y más allá de sus evidentes problemas de constitucionalidad, lo cierto es que el Estatuto prefigura un tipo de relaciones entre el Estado y Cataluña que se constituirán con seguridad en fuente de permanentes conflictos y tensiones. No deja de ser, de hecho, sorprendente, que el excesivo bilateralismo del sistema autonómico español –reconocido de forma general por juristas y políticos– pretenda corregirse reforzando tal bilateralidad hasta el extremo. Así las cosas, si esa bilateralidad, que constituye la columna vertebral del nuevo texto catalán, se generalizase, como cabe deducir que ocurrirá a la vista de lo previsto en algunos de los Estatutos redactados en la estela del aprobado en Cataluña, acabaríamos por situarnos, de hecho, ante un Estado difícilmente gobernable, cuando no sencillamente ingobernable. Eso es, probablemente, lo que, refiriéndose en un tono crítico a la operación estatutaria catalana, quiso subrayar Felipe González al manifestar que lo que estaba en juego con ella era la pervivencia en España de un auténtico espacio público común.

A estos problemas, que podrían resultar a la postre irresolubles –tal y como ha parecido probarlo la reciente evolución del federalismo en Alemania– si el Estado debiera articular, ya no con todas, sino con una parte sustancial de las Comunidades españolas relaciones de bilateralidad similares a las que habrá de mantener con Cataluña de cumplirse pe por pa lo previsto en su nuevo texto

estatutario, se añaden los derivados de la naturaleza del pacto político-partidista que permitió su aprobación. ¿Por qué? Es fácil: porque mientras que las tres etapas de la *revolución territorial* que se inicia en España en 1977 con la constitución de los primeros gobiernos preautonómicos (las que abrieron, sucesivamente, la aprobación de la Constitución, la adopción de los Acuerdos Autonómicos de 1981 y el cierre de los Pactos Autonómicos de 1992) estuvieron marcadas por un alto grado de acuerdo entre los dos grandes partidos estatales (UCD y PSOE, primero y PSOE y PP, después), esa práctica políticamente decisiva para entender la evolución de nuestro Estado de las autonomías quebró, ¡por primera vez!, con el nuevo Estatuto catalán, que el PSOE sacó adelante con el apoyo de lo que podríamos denominar la *internacional nacionalista* y con el voto en contra el PP. La configuración de esa nueva mayoría en un tema nerval para el futuro del Estado abrió, como no podía ser otra manera, un abismo político entre los dos partidos que han concentrado desde 1977 más del 80% de los votos españoles, abismo que ha terminado por ir mucho más allá del contenido de un concreto texto estatutario y que vendrá a afectar, en realidad, no sólo a la interpretación de lo que, en materia de descentralización, cabe y no cabe en nuestra Constitución, sino también a la propia concepción general sobre lo que debería ser España en el futuro.

De este modo, no es aventurado afirmar que los impulsores de la segunda descentralización han fracasado por el momento en la consecución de todos y cada uno de los objetivos perseguidos. Así, la pretendida puesta al día estatutaria y la supuesta pacificación autonómica se ha convertido ya en Cataluña, salvo que el Tribunal Constitucional llegara a disponer algo diferente, y se convertirá previsiblemente en todo los territorios que se coloquen en su estela— en un cambio radical de la naturaleza del sistema, que camina a paso de gigante hacia el confederalismo y hacia una confrontación institucionalizada que terminará por instalarse en el sistema si las previsiones sobre bilateralidad del Estatuto catalán llegarán a aplicarse estrictamente primero en Cataluña y a generalizarse, después, a los restantes territorios que adopten el modelo catalán. Con lo que nos encontraremos en la chusca situación de que para resolver el único problema de verdad del sistema autonómico español —el de su exagerado bilateralismo— habremos echado mano de un expediente cuando

menos paradójico: la institucionalización de la bilateralidad y, con ella, de esa *trampa del consenso* denunciada por Thomas Darnstädt con tanta razón como sentido del humor para Alemania: «La desgracia en Alemania es la ley fundamental, que impide decisiones de Gobierno claras. Los complicados entrelazamientos dentro del federalismo alemán, el derecho a veto de los Estados alemanes para casi cualquier decisión de importancia del Gobierno o del Parlamento, hacen que la República del consenso haya dejado de funcionar por sí sola». De este modo, si ese referido *élan* confederal que recorre de punto a cabo el nuevo Estatuto catalán acabara haciéndose efectivo, y, tal efectividad terminará por extenderse también a los diversos territorios que, como Andalucía, lo han asumido ya por imitación («para no quedarse atrás») o que están en trance de asumirlo acabaríamos por tener en España algo similar a lo que, según Darnstädt, tenían en Alemania antes de su última reforma federal: «Dieciséis estados pequeños que se embrollan mutuamente para que ninguno pueda hacer nada sin el otro, y que han delegado casi todas las decisiones en una central (*Bundesrat*) que a su vez controlan celosamente, de modo que allí nadie puede tomar una decisión porque los dieciséis continuamente la vetan. ¿Quién es capaz de inventar semejante cosa?». Pues nosotros, que nos habríamos tendido a nosotros mismos, aun con otros caracteres –dado que el bloqueo no se derivaría en nuestro caso de la existencia de un delirante Senado federal como lo era el *Bundesrat*, sino de la generalización de una bilateralidad institucionalizada– eso que Darnstädt llama sin tapujos la *trampa federal*, y que consistía en que las regiones pudieran bloquear cada vez más. El resultado final, desde el punto de vista de la funcionalidad del esquema federal, resultaría, así, también en España, de una meridiana claridad: sería «tremendamente eficiente», pues, como escribe Darnstädt para Alemania, «cada iniciativa política [sería] pulverizada con absoluta fiabilidad».

De la ingenua, cuando no meramente fingida voluntad de integrar a unos nacionalismos que viven sobre todo de proclamar su insatisfacción vocacional con el Estado unido que garantiza nuestra ley fundamental, podría decirse, en fin, algo parecido: el PNV, que sigue debatiéndose entre sus almas autonomista y soberanista tras la pérdida de un poder en el que había permanecido de forma ininterrumpida durante treinta largos años, no quiere ni

oír hablar del *Estatut* como posible modelo de futuro, modelo que, sin embargo, sí se han visto obligados a apoyar los socialistas, de nuevo «para no quedarse atrás», en lugares en los que el nacionalismo resulta inexistente (Andalucía) o muy minoritario (Galicia) o en territorios donde aquel ha venido a conformarse, a la postre, como mera careta de localismos clientelares que ven en él la última trinchera para impedir la entrada en su fortaleza electoral de los partidos estatales (Las Canarias). Por si todo ello no fuera suficiente, resulta que el nuevo *Estatut* ha perdido gran parte del sostén institucional y social con que contó el supuestamente *viejo*: en las Cortes Generales le negaron su apoyo el Partido Popular y ¡finalmente! ERC y en el referéndum estatutario le dieron el sí el 73, 9% de un magro porcentaje de votantes que no llegó a la mitad del cuerpo electoral (48,85%), lo que contrasta con las mismas cifras del año 1979: el 88,15% del 59,3%. De este modo, mientras que detrás del Estatuto sustituido estaban cincuenta y dos de cada cien catalanes inscritos en el censo, detrás del sustituido han pasado a estar tan sólo treinta y seis, lo que da una idea del gran paso que se ha dado con el cambio: atrás, pero un gran paso.

A la postre, pues, y en conclusión, parece previsible que la denominada segunda descentralización no pondrá al día nuestro sistema autonómico, sino que acabará por transformarlo en algo sustancialmente diferente y mucho menos eficiente; no integrará a los nacionalismos más de lo que estaban, sino que les dará motivos para sentirse llenos de razón a la hora de plantear nuevas exigencias que puedan servir a su objetivo de ir desmontando un Estado en el que no creen y de ir poniendo en su lugar las bases de los futuros Estados a que aspiran; ni resolverá, en fin, los problemas ciertos de funcionamiento que presentaba el sistema autonómico español, aunque podría acabar haciendo realidad los problemas imaginarios que algunos creían ver. Por si todo ello fuera poco, no parece difícil demostrar que los auténticos motivos que llevaron a sus impulsores a alumbrar tan temeraria iniciativa no residían en la existencia de un proyecto de reordenación de nuestra Constitución territorial madurado tras una seria y detenida reflexión, sino a una improvisación coyuntural realizada a partir de una derrota electoral, primero (la de Maragall en 1999) y de dos cortas victorias (las de Maragall en 2003 y Zapatero en 2004), con posterioridad. Todas se encadenaron en sus efectos mutuamente negativos para la cohesión estatal y sobre todas acabó construyéndose como virtud



inaplazable (construir una España plural) lo que no era más que una necesidad sencillamente partidista: de gobernar con aliados increíbles ante la imposibilidad de hacerlo con socios razonables.

Resumamos, muy brevemente, los datos esenciales de esa historia: la derrota de Maragall en 1999 convenció a los socialistas catalanes de que sólo acercándose al discurso identitario de los nacionalistas podrían sustituirlos en el gobierno de la Generalitat. Es lo que podría denominarse, hablando con propiedad, como una victoria por sustitución: un partido consigue ganar a su adversario al precio de colocarse políticamente en su lugar y aceptar sus tesis esenciales. En tal contexto, los resultados de las elecciones catalanas del año 2003 se tradujeron en un acuerdo entre la izquierda catalanista y la independentista que pronto vieron en la reforma estatutaria el gran proyecto de futuro que podría contribuir a soldar dos programas y dos tradiciones político-ideológicas de muy diferente procedencia. Ese acuerdo, explicitado por escrito en el llamado «Pacto del Tinell», iba a condicionar, como no podía suceder de otra manera, la política de alianzas de Rodríguez Zapatero si el PSOE conseguía, como finalmente sucedió, derrotar al PP en las generales del año 2004. Y a condicionar, también, de un modo subsiguiente, la política territorial que podría impulsar una futura mayoría socialista que contaba para mantener a su Gobierno con el apoyo imprescindible de ERC en las Cortes Generales. No es necesario subrayar que, pese a su diferente naturaleza, la orientación de esos dos pactos –el de Gobierno cerrado en Cataluña y el de apoyo externo concluido, posteriormente, por su influencia, en las instituciones centrales del Estado– estaba llamada a fijar con toda claridad la dirección hacia la que se encaminaría previsiblemente la reforma territorial en la que las proyectadas modificaciones estatutarias iban a inscribirse.

Fue, de este modo, si se me permite expresarlo así, como el hambre se juntó con las ganas de comer. Y así, pese al escaso espacio de maniobra para abrir, dentro de los límites constitucionales del sistema autonómico, una reforma territorial que, dado el amplísimo camino ya recorrido en más de dos décadas de intenso proceso descentralizador, no afectase a los elementos definidores del modelo de federalismo autonómico vigente en España, se impuso contra toda lógica constitucional, la decisión política de abrir una nueva fase

descentralizadora en la que los límites del modelo autonómico no iban actuar como un corsé de las reformas. El que unos –los nacionalistas– se lanzarán con entusiasmo por esa peligrosísima pendiente y otros –los socialistas, o cuando, menos la parte del PSOE que se había hecho con las riendas del poder interno en el partido– lo hicieran forzados por unos pactos de gobierno que reducían de forma sustancial su capacidad de maniobra en la materia no afecta, en todo caso, a los efectos finales de esa momentánea confluencia, y, entre ellos, al que debe considerarse, a mi juicio, el principal: la generación de la demanda por la oferta. Porque fue, al fin, la irresponsable oferta del Gobierno socialista de abrir una segunda descentralización que debería permitir la cómoda integración de todos los nacionalismos en un Estado que se negaban a admitir como proyecto de futuro, la que muy pronto instaló entre los nacionalistas la percepción de que, en la trascendental esfera de la política territorial, nos encontrábamos en un ambiente sin límites. Una sensación que, subrayémoslo, iba a condicionar, primero, el proceso estatutario catalán y, después, por su influencia, todos los que acabarían emulándolo. Si hubiera que expresar la nueva situación que pretendo describir por medio de un hecho por sí mismo significativo del punto en que las cosas llegaron a ponerse, nada mejor que recordar la increíble proclama de Rodríguez Zapatero (incomprensible en quien era cuando la hacía candidato a la presidencia del Gobierno), cuando en el curso de un mitin celebrado durante la campaña para las elecciones catalanas, prometió que, de llegar a la Moncloa, se comprometía a apoyar en las Cortes Generales el nuevo texto estatutario que saliese del *parlament* de Cataluña. Esa increíble promesa, que permitió a los nacionalistas tomar la auténtica medida al candidato socialista, vendrá, en realidad, a funcionar como una especie de metáfora de la nueva situación territorial y a fijar los límites (mejor dicho, los no límites) de lo que estaban dispuestos a exigir. Pues si quien podía llegar a tener la responsabilidad de garantizar la cohesión del Estado renunciaba de modo tan palmario e irresponsable a ejercer unas funciones que todos los presidentes de Gobierno habían considerado hasta la fecha irrenunciables, ¿cómo evitar que la reforma estatutaria acabará convirtiéndose en una especie de bola de nieve que crecía en la medida en que avanzaba y que, imparable, amenazaba con llevarse por delante, constitucional y políticamente, el modelo autonómico español?

## 7. UN ESTADO CÁRTEL FRENTE A UN GOBIERNO CRUPIER

En realidad, la mejor forma de comprobar el cambio sustancial que habrán de producir en la política española las sucesivas victorias del PSC y del PSOE será, a la postre, el comparar la forma en que el Partido Socialista se enfrentó, primero al Plan Ibarretxe y, posteriormente, a ese proyecto estatutario catalán del 30 de septiembre. El rechazo frontal del texto vasco, desde los momentos mismos en que comenzó su tramitación parlamentaria a la altura del año 2003, y la aceptación del texto catalán no puede entenderse sólo como un efecto de las diferencias existentes entre los contenidos materiales respectivos de uno y otro, que eran sin duda relevantes, sino como una directa consecuencia del hecho de que mientras el PSE era un partido excéntrico a la mayoría política que aprobó el proyecto de Ibarretxe cuando se votó en el País Vasco en diciembre de 2004 y el PNV un partido excéntrico a la mayoría que sostenía al Gobierno de Rodríguez Zapatero cuando se votó en Madrid en febrero de 2005, la situación resultaba justamente la contraria en relación con el texto catalán: el PSC gobernaba en Cataluña el 30 de septiembre aliado con ERC y el presidente Zapatero lo hacía en esas fechas en Madrid con el apoyo externo de esa misma fuerza política, que se configuraba entonces como un sostén indispensable para conformar su mayoría. Fue esa doble circunstancia, y no las importantes diferencias materiales existentes entre el Plan Ibarretxe y el texto aprobado por el parlamento catalán el 30 de septiembre la que explica en última instancia que un texto (el vasco) fuera rechazado sin miramientos en el trámite de toma en consideración en el Congreso y el otro (el catalán) fuera aceptado sin dudarle en ese mismo trámite con el argumento de que quedaría, tras su tramitación parlamentaria, «limpio como una patena». El argumento era falaz, porque, puestos a limpiar, nada impedía, por supuesto, de haberlo querido, limpiar también *como una patena* el texto vasco, que podría, llegado el caso, haber sido sometido a tan profunda revisión como lo habría de ser con posterioridad el texto catalán. Esa fue, de hecho, la argumentación repetida de Ibarretxe –«acepten ustedes el texto y luego sométanlo a debate»– y no parece que en este punto –¡en este único punto!– pueda negarse fácilmente la parte

de razón que asistía al lendakari. Y es que contemplados desde el punto de vista jurídico ambos proyectos deberían haber sido aceptados o rechazados en las Cortes Generales (yo creo, en verdad, que rechazados), sin que exista una razón jurídica de peso para justificar el diferente tratamiento que se les dio en su día a uno y otro. Sólo las razones políticas ya aludidas permiten entender el diferente comportamiento del Gobierno y de su mayoría en las Cortes Generales.

Razones políticas, por cierto, que, paralelamente, permiten avanzar en una explicación final de los motivos que llevaron a un partido –el socialista– cuya militancia y cuyos electores estaban mayoritariamente satisfechos con el modelo autonómico español a ponerse al rebufo del nacionalismo identitario bajo esa confusa bandera de la «España plural» y al servicio de un proyecto de reestructuración territorial que no es tal en realidad, porque un *proyecto* de verdad supone siempre una meta y no una mera metodología sobre la forma de marchar. En este sentido, un auténtico proyecto territorial ha sido justamente lo que le ha faltado en estos últimos años a la nueva dirección del Partido Socialista, que decidió desde muy pronto –ya antes de llegar al Gobierno– y confirmó, después, una vez alcanzado el poder con el indispensable apoyo de los nacionalistas radicales de ERC y de los no nacionalistas de IU que parecen sin embargo compartir, en ese ámbito concreto, el programa de los nacionalistas radicales, que de lo que se trataba en realidad era de implementar, en la esfera del llamado problema territorial, una *política líquida*, de perfiles nebulosos, en la que lo fundamental sería hacer las cosas por consenso (con los nacionalistas) aunque no se supiera muy bien qué cosas había que hacer y cuales no. La España plural resultaba así una España en la que, tomando un concepto del que Ibarretxe se había convertido en impulsor, se sintieran *cómodas* las fuerzas (nacionalistas) del sistema. Y el papel del Gobierno de esa España plural no debía ser otro que el de un mero mediador entre las diversas partes que componen el cartel de poder territorial formado por las diferentes regiones españolas.

El problema de esa deriva era doble, sin embargo: por un lado, porque colocaba objetivamente la política territorial del Partido Socialista como una política gregaria de las reivindicaciones –¡y de los caprichos!– de los

nacionalistas, lo que muy pronto pudo verse en el gran tema de la reforma estatutaria, pero también en otros comparativamente menores como el del uso de las lenguas regionales en las dos Cámaras de las Cortes Generales o el del uso de las mismas lenguas regionales en las instituciones europeas. Pero la deriva pronacionalista del PSOE presentaba además, en todo caso, un segundo gran problema: que hacía imposible todo acuerdo entre el Partido Socialista y el Partido Popular en el ámbito de la remodelación del modelo autonómico español y dejaba libre todo el campo del españolismo al Partido Popular, con lo que su radicalización en ese campo minado pronto apareció como una posibilidad más que probable.

El posterior desarrollo de los acontecimientos no iba a hacer otra cosa que confirmar, a mi juicio pe por pa, los peligros que acabo de apuntar. Puesto en la estela de los nacionalistas, que incrementaron además su competencia interna por ver quien era más nacionalista, es decir, más radical en la intransigente defensa de políticas identitarias, el PSOE rompió con el PP y el PP con el PSOE, ruptura que se expresó con dramática claridad el día 30 de septiembre del año 2005, cuando en el parlamento catalán se aprobada un proyecto de *Estatut* que colocaba al centro-derecha español, por primera vez desde el inicio del proceso autonómico español, al margen del nuevo consenso estatutario. Ello planteaba, entre otros, un gran problema al equipo gobernante del Partido Socialista: el de cómo explicar y justificar una política en la que el pacto con los nacionalistas, realizado sobre la base de sus planteamientos y reivindicaciones y no de las que habían venido conformando la tradicional cultura socialista, se hacía al precio de dejar fuera a uno de los dos grandes partidos estatales sobre los que se mantenía el gran consenso constitucional de 1978.

Fue la necesidad de resolver ese problema, que en los momentos en que se abrió la tramitación en las Cortes del proyecto de Estatuto catalán comenzó a afectar de un modo claramente negativo a las expectativas electorales del PSOE y empezó también a provocar las primeras críticas públicas de relevantes dirigentes y exdirigentes socialistas hacia la nueva deriva que la dirección federal imprimía a su partido en todo lo relacionado con la política autonómica y la política de alianzas que la misma había acabado exigiendo del

PSOE, la que determinó finalmente que el grupo dirigente socialista encabezado por Rodríguez Zapatero optase por la simple huida hacia delante: si la nueva política que permitía mantener incólume la internacional nacionalista había de hacerse al precio de arrinconar a uno de los dos partidos del eje constitucional, y esto provocaba defecciones entre el cuerpo electoral y críticas internas, la solución no podía ser otra que la de expulsar de tal eje a ese partido. Es decir, que la de comenzar a sostener que el Partido Popular era un partido radical de derechas (de derecha extrema o de extrema derecha) que se situaba, por su radicalidad, objetivamente fuera del arco constitucional. Y dicho y hecho: con la gran ayuda del propio Partido Popular, que hizo desde entonces todo lo posible por dar, con su estrategia de oposición bronca y sin cuartel, verosimilitud a la gran coartada del PSOE para colocarlo fuera del sistema, la política española comenzó a girar sobre la dialéctica «PSOE y todos los demás frente al PP».

Es verdad, que el deterioro de la situación económica a partir de 2008 cambiará sustancialmente el panorama descrito previamente, entre otras cosas, porque la crisis acabará casi por expulsar de la agenda española la cuestión territorial, que pronto perderá el protagonismo político y social que se había ganado a puro pulso durante toda la primera legislatura socialista. Pero es verdad también, que aunque la segunda legislatura discurre sobre unos cauces bien distintos, ello no ha impedido que vuelva a ser perceptible con toda claridad la dificultad del Gobierno para actuar, en los temas de política territorial, con un papel más lúcido (y lucido) que el de un mero componedor entre las presiones (encontradas o no) de los diversos territorios (es decir, de las mayorías parlamentario-gubernamentales) de las autonomías en conflicto y/o en permanente reivindicación frente al Estado. De ese modo, la situación en la que nos hemos instalado poco a poco tras la llegada al poder de la nueva elite socialista que lidera Rodríguez Zapatero podría describirse como la de un Estado cártel frente a un mero Gobierno mediador.

El cártel territorial que forman las autonomías españolas no constituye, por supuesto, ninguna novedad, pues ha venido articulándose desde hace muchos años, y es, además, ciertamente peculiar: así, mientras que el tipo de agrupación económica que suele incluirse bajo esa denominación se

caracteriza por un acuerdo de las diversas empresas que lo forman para no competir en un determinado mercado unas con otras, nuestras Comunidades sí compiten mutuamente cuando no les queda más remedio, es decir, cuando no cabe satisfacer lo que unas reivindican sin afectar a los intereses de las otras. Eso es lo que explica, por ejemplo, la dificultad para llegar a un acuerdo en materia de financiación, porque éste es sin duda el ámbito material por excelencia en que el conflicto intercomunitario no puede resolverse sólo a base de adelgazar al Estado en beneficio de las Comunidades, dado que aún puestos en esta increíble última decisión ocurrirá siempre que la mejora relativa de unos territorios correrá en detrimento de la posición relativa (o comparativa) de los otros. Pero esa competencia ocasional no impide, sin embargo, a nuestras Comunidades comportarse como un cártel en lo fundamental: en actuar con una estrategia común consistente en exigir más y más del Estado central, sin que ninguna de las Comunidades exigentes sea capaz de comportarse como una parte activa de ese Estado, no ya negando a una Comunidad *compañera* (valga la expresión) lo que pide cuando su exigencia afecta a su interés particular (piénsese en el conflicto provocado por el traslado a Cataluña de los documentos contenidos en el Archivo General de la Guerra Civil Española situado de Salamanca) sino haciendo lo propio cuando la exigencia territorial de que se trate va sencillamente en detrimento de la cohesión estatal o de los intereses generales. Una dialéctica como la que acaba de describirse de un modo tan sucinto pudo funcionar con más o menos problemas, dependiendo de muchas circunstancias –sobre todo, de la autonomía parlamentaria del Gobierno– mientras aquel estuvo convencido de que su papel constitucional no era el de un simple mediador, sino el del garante último del impulso político a favor del mantenimiento de la cohesión estatal y de la defensa de los intereses generales. Es aquí, de hecho, donde la llegada al Gobierno del nuevo Partido Socialista que lidera Zapatero ha supuesto un cambio sustancial de situación, pues el Gobierno asume desde entonces un papel de simple componedor, de mediador, mucho más pendiente de satisfacer a todos los Gobiernos autonómicos que de asegurar la compatibilidad entre sus intereses, reivindicaciones y políticas con los intereses generales del Estado; y mucho más preocupado de que las decisiones se tomen por consenso que del contenido material de esas decisiones. Es lo que podríamos llamar un ejecutivo *crupier*, cuya forma de gobernar se limita a pedir a las autonomías que «hagan

juego». Aunque podrían traerse a colación acontecimientos muy diferentes al respecto, la forma errática, oportunista y, a la postre, irresponsable, en el que el Gobierno (y su mayoría) condujo todo el asunto del nuevo Estatuto catalán constituye un ejemplo paradigmático de lo que acaba de apuntarse.

En resumen, y ya para concluir, esta segunda descentralización en la que estamos todavía debería habernos conducido, según sus decididos impulsores, a una España plural en la que la *comodidad* territorial fuera la norma, pero nos ha llevado de momento a algo bien distinto: en primer lugar, a una ruptura sin precedentes del consenso entre las dos grandes fuerzas del sistema de partidos español –los dos únicos que pueden gobernar–, ruptura que ya no sólo se manifiesta en las grandes decisiones de la política territorial, sino que ha terminado por imposibilitar cualquier entendimiento entre el PSOE y el PP en otras cuestiones esenciales para el futuro del país; en segundo lugar, la errática deriva de la segunda descentralización ha supuesto la introducción en el sistema de un tipo de Estatutos –el catalán, y todos los que le sigan en su estela confederalizante– cuya inviabilidad práctica final dependerá exclusivamente del hecho de que quienes los gestionen en el futuro decidan o no poner en marcha sus previsiones sobre financiación, blindaje competencial o bilateralidad, previsiones que de ser aplicadas con rigor harán imposible la existencia efectiva de un espacio público común pues darán lugar a un Estado *gaseoso*, cuyo poder y capacidad de cohesión no dependería en consecuencia de reglas prefijadas en normas jurídicas concretas, sino de decisiones políticas tomadas a partir de volubles elementos derivados de la cambiante realidad de la competición electoral.

Zaragoza, a 24 de junio de 2009