



Revista de Fomento Social, 61 (2006), 57-75

Reforma del Estatuto de Cataluña y Estado federal

*José Antonio GONZÁLEZ CASANOVA*¹

(PALABRAS CLAVE REFORMA DE ESTATUTOS, FEDERALISMO, CATALUÑA

KEY WORDS: STATUTE REFORM, FEDERALISM, CATALONIA)

Ante todo problema, individual o colectivo, es imprescindible conocer sus antecedentes en el tiempo, pues en ellos reside, casi siempre, el origen de su problemática. Heredamos problemas que no se resolvieron en su momento o se resolvieron mal. Sin duda, pueden haber surgido factores nuevos y actuales, en sí mismos problemáticos, pero siempre tienen su raíz en situaciones anteriores. Por eso resulta necesario, a la hora de abordar el tema de este trabajo, iniciarlo con un breve resumen de sus antecedentes históricos. Tal vez nos asombre comprobar que éstos, más que anteceden-

¹ Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

tes, son la prolongación casi secular de un problema inicial y radical que en nuestro país no hemos acabado nunca de resolver; hoy, la voluntad de hacerlo produce una agitación excesiva, sólo comprensible si analizamos las razones por las que ésta se produce y se fomenta. La modesta pretensión de este escrito es aclarar, en lo posible, el verdadero sentido de los problemas planteados por las reformas de los estatutos de autonomía vigentes y la anunciada reforma del Senado en clave federalista.²

1. Los antecedentes históricos se han hecho presentes³

El problema de cómo se organiza territorialmente el Estado español no es una mera cuestión de técnica administrativa. Refleja una cuestión más profunda y radical: la existencia misma de un Estado, entendido no sólo como gobierno de una nación que estructura su poder territorial (provincias, delegados del gobierno, administración periférica, etc.), sino como sistema de convivencia de unos habitantes que puedan ser obligados a someterse a unas mismas normas jurídicas por sentirse moralmente de acuerdo con ellas y por estar en condiciones justas de compartir la riqueza común. Lo que hoy llamamos Estado moderno es una redundancia, pues no hay más Estado que el de la modernidad y, hoy, lo moderno es el llamado Estado social y democrático de derecho, como se define el nuestro en el artículo 1 de la Constitución.⁴ Las monarquías absolutistas y patrimoniales de los Austrias y

² El texto recoge parte de la intervención del autor en el V Encuentro con Políticos y Expertos *La reforma constitucional de "la piel de toro"*, celebrado en Córdoba del 3 al 5 de diciembre de 2005, dentro del Programa de Formación Política (PFP) de la Compañía de Jesús en España. En dicho Encuentro participaron dos diputados del Congreso, Ramón Jáuregui Atondo, diputado por Álava (PSOE), y Eugenio Nasarre Goicoechea, diputado por Madrid (PP), así como el profesor Antonio Porras Nadales, colaborador de nuestra revista. En un próximo número de RFS aparecerá publicada la contribución del profesor Porras. RFS cree prestar un servicio a la actual reflexión y al debate sobre las reformas estatutarias y constitucionales haciendo llegar a sus lectores estas plurales visiones sobre el alcance de los actuales problemas jurídico-políticos en España (Nota de la redacción).

³ El profesor González Casanova ha tratado notablemente este tema en sus libros más conocidos: *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938)*, Barcelona 1974, Curial, 860 pp., publicado en castellano, en edición resumida, con un postscriptum de 1979 y sin anexos documentales, como *Federalismo y autonomía. Cataluña y el Estado español. 1868-1938*, Barcelona 1979, Crítica, 368 pp.; por otra parte, es necesario referirse al manual universitario *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Barcelona²1982, Vicens-Vives, 21+556 pp. (Nota de la redacción).

⁴ A partir de ahora, CE, precedido del artículo citado.

los primeros Borbones aún no eran verdadero Estado por no estar sometidos a constitución alguna. Las monarquías constitucionales (desde Isabel II hasta Alfonso XIII) tampoco lo fueron por cuanto no eran democráticas.

El paso de una monarquía a un Estado implica que ésta sea, como la actual, parlamentaria, en la que el rey pasa de ser un poder del Estado (el supremo) a mero órgano del mismo, con ciertas, delimitadas y condicionadas funciones estatales. De monarca o poder supremo de gobierno pasa a ser la personificación de la unidad del Estado y “notario mayor” que da fe con su firma de unos actos tan sólo imputables al poder democrático estatal.

Pues bien, ese paso entre la monarquía y un verdadero Estado, liberal y democrático, se intentó en España, como antes o más tarde en otros países europeos, entre los años 1866 y 1873, pero fracasó. Los liberales demócratas no tuvieron otra solución que optar por la “no monarquía”, es decir, la república, y, dentro de ella, los demócratas más coherentes con el significado de la palabra (Lincoln la definió como “el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo”) la vincularon a tres principios políticos, extraídos y destilados del conocido lema de la revolución francesa: libertad, igualdad y fraternidad. La libertad suponía que el monarca ya no es el soberano, ni tampoco lo es una entidad abstracta e ideal como la *nación* o el *pueblo*, sino cada uno de los ciudadanos. La igualdad suponía una reforma social que otorgase a cada ciudadano las mismas oportunidades para el desarrollo de su personalidad. Y la fraternidad suponía la solidaridad que ha de unir la pluralidad diversa de comunidades humanas naturales (municipios, regiones, naciones) aspirantes a formar un Estado común y gozar de un régimen político surgido del libre pacto (*foedus*) entre ellas. La fraternidad solidaria se convirtió en sinónimo de federación. Por tanto, para que España tuviera un verdadero Estado era preciso que los grupos sociales dominantes y dirigentes en el siglo XIX (aristocracia terrateniente, alta burguesía urbana, financieros e industriales) aceptaran la democracia liberal federante, o sea, un Estado construido, no de arriba abajo, sino de abajo arriba, con plenas libertades ciudadanas, individuales y colectivas; una reforma social igualitaria, el autogobierno regional y municipal, así como la unión libre de las diversas comunidades históricas en un Estado común. Los grupos citados no aceptaron esa alternativa porque hubieran dejado de ser lo que eran: una oligarquía poderosa, concentrado su poder en Madrid como corte regia y capital administrativa, desde la cual podían dominar todo el territorio español de forma radial, similar a la fórmula empleada para la construcción de las cárceles. Su negativa supuso el fortalecimiento de un poder defensivo antidemocrático que

hizo sinónimas en la práctica la monarquía con un gobierno autoritario; el ejército y la guardia civil con la reducción y la represión de las libertades públicas; la jerárquica eclesiástica, y el clero a ella sumiso, con la acción ideológica sobre la población en pro de la conservación e intangibilidad del orden social establecido; y la burocracia centralizada en la capital del reino como eje del sistema radial de administración pública.

La consecuencia obvia de este sistema defensivo antidemocrático es que aquellos ciudadanos que por demócratas se oponían al régimen autoritario, centralizado, oligárquico y caciquil, es decir, los republicanos, reformadores sociales y federalistas, fueron tachados de subversivos del orden social, enemigos del Estado y traidores a la patria o anti-españoles. En suma, eran la anti-España de los duros conservadores *conserva-duros*. Fueron, ya para siempre y hasta ahora, la España *roja* y los presuntos promotores de una España *rota*. El general Franco acuñaría, para justificar su golpe de Estado y su cruel guerra y postguerra represora, el tópico de *rojo-separatismo*, contra el cual la “verdadera” España tenía derecho a la mayor violencia exterminadora. La mayor paradoja de la historia de la España moderna consiste en que aquellos que pretendían darle a los españoles un Estado para unirlos solidariamente en la libertad, la igualdad y la fraternidad democráticas y, de ese modo, promover su unidad, su libertad y su grandeza en el mundo (“España, una, grande y libre” sería el paradójico grito franquista), fueron siempre perseguidos hasta la muerte, la prisión o el exilio. *Laguerra incivil*, alentada por los grupos sociales dominantes ya citados, culminó más de medio siglo de enfrentamientos públicos y, como muestra trágica de la gran paradoja, Franco fusiló a quienes se opusieron a su rebelión militar acusándolos precisamente de haberse rebelado contra ella. Durante cuarenta años, el régimen franquista mantuvo sin contemplaciones los mismos intereses que desde el siglo XIX defendían los grupos sociales más poderosos del país. El político conservador Cánovas del Castillo, artífice de la Restauración antidemocrática de 1874, había ya profetizado que, si la democracia se instauraba en España, el socialismo sería inevitable y, en tal caso, las clases propietarias recurrirían a la acción de un dictador para recuperar su antiguo poder. La historia española posterior confirmó con creces tan cínica profecía.

De todo lo expuesto hasta ahora puede intuirse ya que los antecedentes históricos de nuestro tema son algo más que antecedentes. Frente a la Constitución vigente, y a la lógica democrática del Estado autonómico en ella fundado, persisten una mentalidad, una actitud política y unos intereses minoritarios que se oponen a dicha lógica y que ven en las reformas estatu

tarias, promovidas desde Cataluña y auspiciadas por el gobierno socialista, un gran peligro para el sistema tradicional de poder oligárquico, que aún se mantiene pese a la primera constitución democrática de nuestra historia. Los sectores donde esa mentalidad se muestra más intransigente con los cambios (burocracia estatal, judicatura, Iglesia jerárquica, fuerzas armadas, grupos financieros y mediáticos, etc.) son movilizados en nombre de la unidad de España, la libre empresa, la familia o la moral católica contra lo que es presentado apocalípticamente como la destrucción de la patria, del Estado y de las libertades ciudadanas. Exactamente igual que hace ciento cincuenta años y repetidamente clamado desde entonces. Si recordamos que en ese largo tiempo tan sólo ha vivido nuestro país dos lustros de mero intento democratizador, 1868–1873 y 1931–1936, y que los cuarenta años de dictadura pesan como una losa sobre los veintisiete de novel democracia, no puede extrañar que la voluntad de ampliar el autogobierno de todas las comunidades autónomas (muestra positiva y normal de un proceso democrático necesario y justificado) sea visto, no como un factor enriquecedor del Estado común, sino como todo lo contrario. Confundiendo una vez más los propios intereses oligárquicos con el bien de la patria, se finge defender ésta de sus enemigos, que sólo lo son de dichos intereses por puro patriotismo. La gran paradoja prosigue, pues, y es ella la que confunde a tantos ciudadanos pese a su sencilla explicación. Explicación que espero haber hecho con toda claridad, aunque algunos puedan tacharla de simplista, dado el breve espacio del que dispongo.

2. El federalismo, proyecto histórico de organización del Estado español

Francisco Pi y Margall fue un “catalán madrileño” que teorizó en España la conexión inseparable entre democracia y federalismo. Si cada ciudadano, por serlo, es soberano, pero necesita relacionarse en paz con los demás soberanos–ciudadanos, no hay democracia sin participación política y no hay participación entre iguales más que uniendo la pluralidad diversa. Esa unión impedirá, por un lado, la concentración del poder en unos cuantos (oligarquía) y, por otro, se impedirá el consiguiente abuso de éstos sobre la ciudadanía. Se trata, en el fondo, de la más pura doctrina liberal sin llegar al ideal extremo del acratismo anarquista. Junto a esto, el federalismo es un movimiento hacia la unión de unidades más amplias. La humanidad camina por esa vía desde el principio de su existencia y hoy apunta ya a una organización de gobierno mundial que haría culminar el federalismo intra

e inter-nacional. No se ve otro camino, libre y democrático, para la paz perpetua entre las naciones y los estados. Según Pi y Margall, lo contrario al federalismo es el imperialismo de los estados nacionales más poderosos sobre los de menor poder.

Para Pi y Margall el Estado federal se concibe como lo opuesto al Estado imperial, que es un orden vertical, piramidal y jerárquico. El Estado federal es un orden de círculos concéntricos, en red, horizontal y competencial. El Estado federal salva a las naciones de morir matándose entre sí, movidas por el mismo síndrome nacionalista. El federalismo es un pacto de con-vivencia entre naciones para que, conviviendo, vivan. No es anti-nacional, sino un remedio a la neurosis nacionalista. En la base de todo nacionalismo se halla una ecuación que acaba matando a las naciones: “a cada Estado corresponde una nación y a cada nación le corresponde un Estado propio”. Para los nacionalistas, una nación sin Estado es una anomalía que se ha de corregir en cuanto se pueda. La existencia de dos o más naciones en un mismo Estado implica necesariamente un conflicto de identidades nacionales y de soberanías. Por eso hay nacionalistas españoles que sólo reconocen como nación a la española y nacionalistas catalanes o vascos que sueñan con un Estado propio, distinto del español. La terapia que aporta el federalismo a la neurosis nacionalista es que el espíritu federal se basa, no en soberanías compartidas, sino en una ciudadanía compartida; no en valores “calientes” (señas identitarias, símbolos), sino en valores “fríos” (derechos y deberes ciudadanos, competencias y funciones de gobierno).

2.1. El federalismo de la I República (1873)

El proyecto de constitución federal de la I República fue nuestro primer intento de un Estado de base territorial democrática y solidaria. Fracasada la monarquía democratizada que propugnaba el general catalán Joan Prim, y que le costó la vida, las Cortes y el electorado aprobaron la creación de una República federal, pero el amplio movimiento federalista que impulsó Cataluña para toda España se enfrentó, como sabemos, con el rechazo de los grupos sociales dominantes. Mientras el proyecto constitucional se elaboraba fue abortado por el golpe militar del general Pavía. Conviene recordar aquí que la vocación federante de los catalanes se había expresado ya mucho antes de la I República y se mantendrá constante en sus futuras propuestas para España de un régimen autonómico, siempre con el afán de fomentar su propio espíritu democrático de autogobierno en las demás nacionalidades y

regiones españolas. Es decir, su voluntad de autogobernarse no lo era sólo por ser Cataluña, ni era fruto de un nacionalismo exclusivista, sino que era solidaria y española por ser demócrata. Su federalismo fue impulsado en todo momento por las fuerzas de izquierda política y social, es decir, partidarias de la democracia avanzada y de la reforma social, con base humana en la burguesía media y pequeña y en amplios sectores de las clases trabajadoras. Algo muy similar al catalanismo de izquierdas del actual gobierno de la Generalitat catalana.

2.2. *Del Estado federal al autonómico*

El fracaso del intento federalista catalán de democratizar el régimen político español obligará a esperar hasta la segunda República (1931) para promover, de nuevo sin éxito, la creación de un Estado común, integrado por los antiguos reinos de España, lo que antiguamente se llamó “las Españas”.

Aprovechando dicho intento, fracasado en 1874, y la continuidad de la hegemonía conservadora tradicional, la clase dirigente catalana protagonizó un regionalismo de nueva planta y pugnó ante los gobiernos de la monarquía autoritaria por el reconocimiento gradual de una autonomía política. Asimismo fomentó la conciencia regional por toda España, creando las bases del futuro autonomismo reconocido por la Constitución de 1978. Con todo, el impulso de la derecha catalana, en varias ocasiones apoyado por la izquierda nativa y la española, fracasó ante el rechazo de unos gobiernos nacionales muy presionados por la oligarquía madrileña y su prensa. Ésta desarrolló amplias campañas insultantes contra Cataluña, tachándola de separatista y antiespañola a lo largo de todo el periodo conocido como restauración, de forma muy semejante a la practicada hasta hace poco con motivo de la reforma del estatuto de 1979.

No cesaron los autonomistas catalanes: en 1906 (*Solidaritat Catalana*), en 1914 (*Mancomunitat de Catalunya*) y en 1917 (Asamblea de diputados y senadores catalanes) fueron logrando sucesivos apoyos de los parlamentarios españoles, que a punto estuvieron de llevar a término una reforma constitucional de signo regionalista. El 15 de noviembre de 1918, la minoría republicana en el Congreso presentó una proposición de ley que concedía a “la región catalana la autonomía integral”. Ante el nuevo fracaso, la *Mancomunitat de Catalunya* (órgano administrativo que reunía las cuatro diputaciones provinciales) presentó ante el Congreso en enero de 1919 un proyecto de estatuto

de autonomía, nuevamente rechazado. La dictadura del general Primo de Rivera suprimió en 1925 la *Mancomunitat* y el proyecto autonómico tuvo que esperar, como dije, al advenimiento pacífico de la segunda República.

El gobierno provisional republicano tuvo desde el principio el máximo apoyo catalán. Francesc Macià, líder del partido federalista Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), había proclamado la República Catalana como estado-miembro de un deseado y previsible Estado federal, pero antes era preciso que la nueva constitución republicana asumiera dicha forma de estado. Con todo, el nuevo gobierno sugirió la elaboración de un proyecto de estatuto, cuya redacción definitiva correspondió al Congreso de los Diputados español porque su texto, de inspiración federal, no se avenía a la constitución aprobada posteriormente. El Estatuto catalán de 1932 establecía por primera vez en la historia moderna de España un régimen de autonomía política no exclusivo para Cataluña, ya que la constitución de 1931 otorgaba a las Cortes la potestad de concederlo, dentro de ciertos requisitos y en diversos grados, a las regiones que lo solicitasen. Sin embargo, dicha autonomía no era garantizada ni en su contenido ni en su vigencia por la Constitución. Eran las Cortes quienes decidían libremente sobre uno y otra en todo momento. Podía negarse un estatuto, modificar radicalmente una propuesta estatutaria regional o suspender los vigentes, como fue el caso del único que se concedió, el catalán, por una ley ordinaria de 1935. En abril de 1938 Franco derogó el Estatuto de Cataluña (igualmente el vasco, aprobado cuando se iniciaba la guerra civil de 1936) y persiguió duramente durante años a sus defensores y partidarios, fusiló a Lluís Companys por haber presidido la Generalitat durante la República y haberse opuesto con éxito a la rebelión militar fascista, prohibió el uso público de la lengua catalana y sus principales instituciones culturales y organizó su Estado autocrático con el centralismo tradicional; con su represión nacionalista española Franco fomentó que se vincularan a la lucha democrática contra la dictadura los nacionalistas catalanes, vascos y gallegos.

Un sector minoritario de éstos, más o menos amplio según el país (actualmente en Cataluña no supera el 12% de la población), optó por un proyecto independentista. Parecía derrotada para siempre la causa liberal, democrática y federante de las izquierdas políticas y sociales de España y de sus pueblos, pero, 40 años más tarde, esa misma causa resucitó con la Constitución de 1978, servida por los herederos de los derrotados de siempre y, de nuevo, impulsada desde la izquierda catalana.

3. El proceso constituyente de 1978 y la “Constitución de los catalanes”

La experiencia constituyente republicana sirvió de escarmiento a los diputados catalanes en el proceso de elaboración de la primera constitución plenamente democrática que se han dado históricamente los españoles. Si el cuadro estatutario autonómico dependía del marco constitucional, como impone la lógica jurídica de un Estado, había que lograr que la norma suprema de éste no cerrase el paso, sino que lo abriera, a un estatuto de ambicioso autogobierno, el cual, a su vez, pudiera ser reivindicado por cualquier región o nacionalidad de España al reconocerse y garantizarse en el texto constitucional un mínimo poder competencial, común para todas ellas. Como siempre, la voluntad y el fomento del autogobierno en Cataluña era inseparable de su proyección para el resto de los españoles. El artículo 2 y el Título VIII de la Constitución fueron principalmente obra de los socialistas catalanes con el apoyo del PSOE. Si no lograron un sistema claramente federal, incluido un Senado de las Comunidades Autónomas,⁵ se debió al rechazo de la derecha catalanista (hoy CIU), aliada con el ala liberal del tardofranquismo (la UCD del presidente Suárez). Se extendió la opinión, en parte malintencionada, de que aquella constitución era “la de los catalanes”, pero, como he dicho, no porque fuera preferentemente para ellos, sino porque de ellos (y, en concreto, de su izquierda) surgió la orientación federalizante, más coherente y progresista gracias al acuerdo y sostén de unas izquierdas españolas (PSOE y PCE) más decisivas y abiertas al federalismo que en 1919 y 1931.

Los constituyentes de UCD y los franquistas (Alianza Popular) pretendían dar aparentemente un trato privilegiado a Cataluña y al País Vasco a cambio de dejar la regulación estatutaria para futuras leyes de Cortes, como en 1931. Los demás territorios sólo tendrían una autonomía administrativa como si fueran meras mancomunidades de diputaciones provinciales, siguiendo el modelo de la Mancomunidad catalana de 1914. Los catalanes en bloque y el PSOE se opusieron totalmente. Se dejó a la voluntad ciudadana la adopción del respectivo estatuto de autonomía, una lista de competencias políticas mínimas garantizadas (a diferencia de 1931), que podía ampliarse, a los cinco años, hasta alcanzar las que, de entrada, se aseguraban a las nacionalidades catalana, vasca y gallega por el hecho de haber plebiscitado un estatuto en el periodo republicano. Ahora bien, esto no era un privilegio surgido de su presunta condición de “nacionalidad”. Todo estatuto podía definir el ámbito de su autonomía territorial como quisiera, y, si bien las nacionalidades

⁵ A partir de ahora, CCAA.

citadas así lo consignaron en el suyo, los de Andalucía, Canarias, Valencia, Islas Baleares y Aragón alegan ese carácter con fórmulas eufemísticas y algo barrocas, pero inequívocas. En conjunto, la Constitución rompía con siglos de centralismo político, creaba un nuevo sistema descentralizado, confería responsabilidad de gobierno a todas las antiguas regiones del reino y democratizaba el Estado desde la base territorial. Reconocía y garantizaba, además, los idiomas y las culturas de los pueblos que integran España sin dejar de promover la solidaridad económica entre todas las regiones y nacionalidades. Pero el edificio de un Estado federal quedaba inconcluso, no sólo formalmente, sino en su lógica profunda. Se había iniciado de abajo arriba, como quería Pi y Margall y a partir de la realidad social, plural y diversa, mas esa diversidad aparecía inconexa y daba pie a que el Gobierno central practicara de forma bilateral un sistema de relaciones tensas entre el Estado y las CCAA, en vez de que un Senado federal, en el que éstas pudieran debatir y acordar su participación en las políticas del Estado común, fuera el punto de conexión que impidiera tratos diferentes injustos y, sobre todo, que impidieran la tendencia a una tendencia centrífuga y a un enfrentamiento permanente con las instituciones representativas de todo el Estado. Para impedir que los nacionalismos periféricos se aprovecharan de esa tendencia en un sentido soberanista y confederal, había que lograr una auténtica federación, cuyo centro de referencia es en todos los estados federales el senado o segunda cámara parlamentaria, ocupada por los representantes de los estados federados, llámense estados, *Länder*, cantones o comunidades autónomas. Esto no es así en nuestro caso y de ahí la necesidad de una reforma constitucional como la propuesta por el gobierno socialista, tras la pérdida del poder por el PP de José María Aznar.

4. El funcionamiento del Estado de Comunidades Autónomas y sus disfunciones

Ante un cambio tan radical en la organización territorial del Estado era previsible un gran conjunto de problemas. Las nuevas relaciones entre los órganos centrales del Estado—organización y los autónomos del Estado—comunidad no podían dejar de ser en algún sentido disfuncionales si no se daba una mentalidad clara, convencida y decidida en los gobernantes, favorable al cambio constituyente. Esa mentalidad no se ha dado en estos 27 años y ahora pagamos las consecuencias. En efecto, los gobernantes del Estado—organización, más los de derechas que los de izquierda, pero éstos

a menudo también, no acaban de aceptar del todo que las comunidades autónomas son asimismo Estado. Siguen creyendo lo que creían en el siglo XIX, es decir, que el Estado es el gobierno que reside en la capital del reino más los órganos que tienen su sede en ella. Las citadas comunidades vendrían a ser como unas diputaciones provinciales algo más grandes (nada digamos de las uniprovinciales como Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia o el mismo Madrid). Se tiende a ver a las CC AA como inferiores al Estado y no como fundamento y partes del mismo. Esa inferioridad se demuestra en la forma de legislar las Cortes en relación con los parlamentos autonómicos.

El criterio constitucional es atender al orden de competencias, a lo que corresponde legalmente hacer al gobierno y administración centrales del Estado o a las CCAA. Pero lo que se ha hecho muy a menudo ha sido decidir que, si un problema es importante, le corresponde solucionarlo al Estado, o sea, al gobierno central, y, si no lo es tanto, a la comunidad autónoma. Cuesta poco, dada la compleja redacción del artículo CE 149.1 encontrar uno o varios títulos competenciales que, bien interpretados por el gobierno estatal central, permitan hacerse en la práctica con la competencia, aunque ésta corresponda en exclusiva a las CCAA. Tal competencia arrebatada se justifica apoyándose en conceptos tan vagos y amplios como el interés general, la unidad de mercado o el, no menos genérico y de aplicación forzosamente desigual, punto primero de dicho artículo: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Pero una cosa es la igualdad de derechos y otra muy distinta la igualdad en su ejercicio. Para que se dé la primera realmente puede ser necesario que ese ejercicio sea desigual según las diferentes circunstancias. Mas lo decisivo aquí es el concepto de “condición básica”. ¿Qué es lo básico?

Las leyes de bases no se han concebido como exige la doctrina, es decir, como leyes que indiquen lo que hay que hacer, pero dejando en libertad a las CCAA el cómo hacerlo, sino como normas reglamentaristas harto detalladas, que reducen al mínimo la capacidad de autogobierno, sin que haya criterios claros para decidir qué norma es básica y cual no. Se confunde la norma básica con un supuesto contenido básico. Lo básico se confunde con lo importante y, por tanto, con lo general, y, por tanto, se vuelve competencia estatal. Esta idea de lo básico se ha extendido incluso a las competencias ejecutivas de las CCAA respecto a las leyes estatales. No sólo se obliga a su ejecución, sino que se indica cómo hay que ejecutarlas.

El Estado ha intervenido en ciertas materias propias de las CCAA por su posible efecto extraterritorial (sociedades con sede en la comunidad autónoma que actúan parcialmente en otras); en relación con la Unión Europea, no parece considerar que las directrices comunitarias ya forman parte del derecho español y que, por tanto, constituyen el mínimo común básico para las CCAA, sin necesidad de interferir con otra normativa estatal también básica.

En el campo de la economía, sobre todo, el Estado ha creado una legislación con base en unos títulos competenciales de carácter transversal que, bajo el concepto de “planificación de la actividad económica”, incide y reduce las competencias exclusivas de las CCAA en la materia. Por otra parte, el sistema de solidaridad económica interregional, al no tener un modelo constitucional, se ha ido regulando según pactos políticos coyunturales y no siempre a gusto de todos (la LOFCA). No hay principios claros de distribución ni transparencia en el uso que el gobierno estatal hace del gasto. No se asegura tampoco un sistema equitativo de inversiones estatales en cada territorio según sus necesidades objetivas. Junto a todas estas disfunciones, se halla el bloqueo permanente de diferentes traspasos de medios para ejercer las competencias autonómicas en las comisiones mixtas correspondientes, sin que haya fórmula jurídica alguna para exigirlos por la vía jurisdiccional.

El lugar donde todas las disfunciones citadas debieran ser resueltas tras el correspondiente debate es el Senado. Su actual cometido es lo más disfuncional de todo. Pese a que la Constitución lo define como la cámara de representación territorial, en la práctica no es así. La elección de los senadores es mayoritariamente provincial. Las CCAA eligen un senador y otro más por cada millón de habitantes y no se sienten representadas en cuanto tales. De las cuestiones propias del sistema autonómico, el Senado sólo conoce de los convenios entre ellas, del Fondo de Compensación Territorial, de las leyes de armonización de las disposiciones normativas de las CCAA (sólo ha habido la LOAPA, declarada inconstitucional) y el cumplimiento forzoso de las disposiciones estatales (art. 155 CE), que no se ha producido nunca, si bien el gobierno Aznar amenazó con aprobar medidas de ese sentido en el País Vasco. Los intereses electorales de la derecha española se impusieron al proyecto federante de las izquierdas en este punto capital. El resultado ha sido que las CCAA no participan de la política general del Estado y han de resolver sus problemas no de forma multilateral entre ellas, sino bilateral con el gobierno central. Paradójicamente, se ha instaurado un “separatismo” desde el centro y se condenó a esos “trozos de Estado”, a esas partes

del mismo, a ocuparse de los llamados “asuntos propios”, reduciendo su espíritu solidario y rivalizando en su pugna por lograr decisiones favorables a sus intereses por parte del gobierno de Madrid. Por eso, hoy, el PP sigue confundiendo el federalismo, que es centrípeto y unitario por definición, con el nacionalismo centrífugo vasco y catalán

En resumen: este cuarto de siglo de experiencia autonómica nos da una imagen de democracia territorial de baja intensidad, un perfil deficitario del autogobierno regional, pese a los muchos logros obtenidos gracias a la dedicación de sus gobernantes. Ese fenómeno nutre, como digo, a los nacionalismos irredentos periféricos y amplía sus bases de votantes. Pero las propuestas de reformas estatutarias y de la propia Constitución no se deben a simple presión nacionalista, como repite una y otra vez el PP. La amenaza de independencia política, porque a las nacionalidades vasca, gallega o catalana no se le reconocen derechos de soberanía nacional propios de un Estado, afecta a una pequeña minoría, pero ésta puede crecer si en España, como Estado, no se esfuerza por integrarla mediante una fórmula federante eficaz. Un Estado resulta propio para un ciudadano si lo siente propio como tal, si es apropiado y apropiable, es decir, si sirve como estructura de gobierno al servicio de las personas; si permite el autogobierno que aproxima a gobernantes y gobernados; si hace más eficaz la tarea de gobernar y más satisfactoria la vida de la gente, comenzando por la más necesitada, pobre, marginada o inmigrante. Si esto no se logra, se fomentan las promesas más o menos demagógicas de un futuro mejor mediante la creación de un Estado propio más apropiado y, por tanto, más apropiable por los ciudadanos.

Las reformas estatutarias y la del Senado, últimamente propuestas, responden a una necesidad objetiva de nuestro Estado, aún más, si cabe, que a las necesidades de las CCAA. Tal necesidad es doble. Primera, la necesidad de cumplir con las posibilidades, contenidas ya en la Constitución de un efectivo y avanzado autogobierno democrático de la ciudadanía a través de los gobiernos autónomos; y segunda, la de alcanzar, por fin, una mayor y mejor integración de los mismos, que son partes estatales fundamentales, en el propio Estado común.

5. El actual proceso de reformas estatutarias

El proceso de reformas estatutarias que han iniciado, de forma harto diferente, las comunidades autónomas del País Vasco, Valencia, Cataluña

y Andalucía no constituyen una “moda” ni nacen de una consigna política general⁶. Tampoco es casual que sean estas comunidades las más maduras. Euskadi ha vivido largos años sometida al terrorismo *etarra* y busca desesperadamente la fórmula jurídico-política que restablezca una convivencia pacífica de toda su ciudadanía. Sin embargo, el llamado *plan Ibarretxe* incurrió en una serie de principios y pretensiones, no contemplados por la Constitución, que lo han hecho inviable como pretendida reforma del Estatuto de Guernica.

Cataluña, por su parte, con la victoria socialista y catalanista, después de veintitrés años de gobierno nacionalista de derechas, vive un giro político trascendental, no sólo para sus ciudadanos, sino para los de toda España. El nuevo gobierno del catalanismo de izquierdas (PSC-PSOE, ERC e IC-Verds), con el socialista Maragall como presidente de la Generalitat, ha impulsado una reforma del Estatuto de 1979 que acabe con las disfunciones, ya comentadas, del sistema autonómico tal como se viene practicando desde el gobierno central. No sólo eso: también aspira a que su impulso, y el nuevo modelo estatutario diseñado, pueda movilizar y renovar los restantes estatutos españoles, una vez pactados éstos como leyes orgánicas del Estado.

Asimismo, Cataluña apoya la reforma constitucional, propuesta por el presidente Rodríguez Zapatero, en lo que afecta al Senado, para paliar la derrota que, en este punto, sufrió el federalismo catalán en la hora constituyente. Tal pretensión de culminar el intento de 1978 para una España federal busca también por otra parte integrar los nacionalismos soberanistas radicales, catalán y vasco, y, por tanto, reducir la influencia del independentismo.

Junto a estas motivaciones claramente españolas aparecen otras aparentemente regionales, pero que han de ser contempladas desde la perspectiva básica de que toda comunidad autónoma es parte del Estado y, en consecuencia, los problemas que planteen unas circunstancias sociales y económicas nuevas en esa parte del territorio estatal no son únicamente problemas regionales, sino de todo el Estado, el cual se halla obligado a atenderlos y solucionarlos en la medida de su importancia, correcta y objetivamente valorada. Las nuevas competencias e instrumentos legales requeridos por la propuesta de reforma catalana, así como las cláusulas de financiación, no responden a un egoísmo regional y mucho menos a una estrategia de

⁶ El autor escribe este artículo cuando ya son conocidas las líneas generales del texto que fue aprobado por las Cortes y ha de ser sometido a referéndum.

explotación y expolio de las demás comunidades, como se ha dicho irresponsablemente sin base alguna. Por el contrario, buscan remediar situaciones injustas y perjudiciales para una población que se ha visto aumentada, como toda región rica, moderna y de servicios eficaces, por continuas oleadas de inmigración y de ciudadanos de otros puntos de España que acuden, en materia de salud sobre todo, a la llamada de dicha eficacia servicial. Por otro lado, clama al cielo la desatención persistente por parte del Estado respecto a las estructuras básicas y comunicativas que una zona de tanto impulso económico para España necesita para no retroceder en su papel movilizador de energías nacionales dentro de la competencia europea. Los principios constitucionales de solidaridad interregional, de unidad de mercado y de igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos se han visto vulnerados en el caso de Cataluña, aunque se haya difundido una engañosa imagen contraria. El enriquecimiento, directo o indirecto, que han experimentado las regiones menos desarrolladas gracias a la aportación catalana, ha empobrecido a la población de Cataluña (incluidos los miles y miles de oriundos de otras tierras) y hoy existen en ella bolsas de pobreza muy por debajo de la media regional.

En cierta medida, los nuevos problemas sociales y económicos del resto de las comunidades autónomas, incrementados por las nuevas necesidades legítimas que su desarrollo ha creado, explican muy bien el deseo de renovar los instrumentos legales que permitan proseguir en el camino prometedor que ha abierto el autogobierno regional. Sin duda, se ha producido un efecto “dominó” del proceso iniciado por las regiones más desarrolladas. Pese al anatema que el PP ha lanzado contra el proyecto catalán, las comunidades en las que gobierna se han apuntado con mayor o menor rotundidad al mismo. En algún caso se ha llegado a exigir legalmente que el estatuto respectivo obtenga cuanto haya podido obtener el de Cataluña. Este referente ya era temido por los dirigentes del PP y, por tal razón, siguen acusando a Maragall de promover lo que ellos consideran destrucción del Estado y de la misma España. Alentar un mayor autogobierno de todas las CCAA sería despedazar el Estado unitario en forma de “confederación de estados”. Se confunde así, no por una ignorancia, inconcebible, sino por una actitud que espera hacer pasar por verdad la falsificación insistente, haciendo creer que lo que es un Estado único, como todos, pero federal o federante, se trata de un conjunto de estados soberanos e independientes asociados de forma coyuntural.

La posibilidad de la referida confederación sólo existiría realmente, si persistiera la ya denunciada tendencia centrífuga que fomentan algunos go

bernantes de Madrid con mentalidad retrógada, que separan y expulsan de la condición de “partes del Estado” a las CCAA; esto es justo lo contrario del proyecto centrípeto y federante de la reforma del Senado que ha de culminar la colaboración solidaria de unas comunidades provistas de mayor autogobierno. La supuesta destrucción de España queda radicalmente negada por lo que significa en la práctica ese autogobierno superior al actual: vivificar la sociedad española para compensar la paulatina e irreversible cesión de competencias del gobierno central del Estado a las instituciones de la Unión Europea y del futuro Estado federal que ha de sustituirla. Serán las CCAA las que acabarán sosteniendo al Estado español cuando su gobierno apenas ejerza la actividad de una comunidad autónoma en el marco del Estado nacional europeo.

6. De las reformas estatutarias a la reforma constitucional

Un proceso de reformas estatutarias que ha de afectar a la mayoría de las CCAA y que, en menor o mayor medida, responda al modelo catalán, ¿no supondría en la práctica una reforma de la Constitución, como afirma el PP? Ciertamente sí, pero no en la forma “encubierta” en que se empeña dicho partido, pese a las dos veces que en un año (si no tres, cuando esto que digo se publique), el Tribunal Constitucional le ha recordado la imposibilidad jurídica de que un proyecto de reforma estatutaria innove la Constitución en cuanto proyecto. Podrá declararse la inconstitucionalidad de tal o cual artículo, pero cuando el Estatuto haya sido aprobado. Hacerlo antes sería aceptar la figura, ya derogada en su día, del recurso previo de inconstitucionalidad. La reforma constitucional práctica, que sí supone un aumento de nivel de la estructura autogobernante del Estado, es algo tan legítimo en cuanto es presentado abiertamente. Con todo, si bien no exigiría un cambio formal de la Constitución, parece conveniente y deseable que éste se dé cuanto antes para trasladar la garantía de las nuevas leyes estatutarias a la norma fundamental del Estado.

Una de las virtudes del nuevo estatuto catalán, trasladable a los que le sigan, es lo que se ha llamado impropia­mente “blindaje” de competencias. La prolija y matizada descripción competencial, que las Cortes han aprobado, es consecuencia de aquella gran disfunción comentada: la interpretación antiautonomista que el legislador estatal o el gobernante central han hecho durante años de las competencias autonómicas. Basándose justamente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en la doctrina más sólida, los

redactores del estatuto catalán han puesto una correcta barrera jurídica a las posibles extralimitaciones de competencias estatales. Esto supone, dentro del proyecto político españolista de los catalanes, que todas las CCAA puedan ver aseguradas sus antiguas y nuevas competencias con la garantía estatutaria frente a la legislación estatal ordinaria, de rango inferior. En consecuencia, sería deseable que una de las reformas formales de la Constitución tuviera como objeto evitar los conflictos de competencia que hasta el presente ha producido la compleja redacción del artículo 149.1 CE, restañándose así la herida de los socialistas catalanes cuando fracasó su intento federalista de las tres listas de competencias (exclusivas del Estado, exclusivas de las CCAA y compartidas) que distinguían con claridad unas de otras. La reforma del citado artículo sería muy útil para garantizar una mayor capacidad de decisión política de las nacionalidades y de las regiones.

Lo mismo ocurre con la nueva definición de “bases” que da el artículo 111 del estatuto catalán: “principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley”. Pretende asegurar un amplio margen de desarrollo y de ejecución de la legislación estatal, no de los reglamentos del gobierno central, por parte de los órganos legislativo y ejecutivo de las CCAA. Se puede, por tanto, establecer políticas propias, dentro del respeto a la opción política adoptada por las Cortes como mínimo común normativo. La citada definición podría ser incorporada a nuestra Constitución, en su lugar oportuno.

Pero, sin duda, la gran reforma constitucional que ha de culminar la federalización del Estado sigue siendo la referida a la institución senatorial. La razón ya la he dado en su momento, pero cabe insistir en que no sólo sería la asamblea de representación de las CCAA el objeto de la reforma, sino aquellas disposiciones constitucionales que hoy regulan aspectos de la organización y funcionamiento del Estado directa o indirectamente relacionados con la composición y las funciones del Senado.

La cuestión, que a los partidos políticos divide más a la hora de reformar el Senado, como ya ocurrió en el proceso constituyente, se centra en la composición y el sistema de elección de los senadores. Pensada por la derecha como una segunda cámara conservadora, que pudiera frenar los “excesos” democratizadores de un Congreso de los Diputados con mayoría de izquierdas, su composición mayoritariamente derechista dependía y depende de un sistema de elección que parta de circunscripciones provinciales, pues, al predominar las de baja demografía y subdesarrollo relativo, en ellas tiene mayor poder de voto el partido conservador por tradición. Pasar del voto provincial al autonómico resulta perjudicial para el PP, que por esa razón

principal se opone a la reforma, ya que perdería escaños y, hoy, en cambio, goza de una notable mayoría.

Con todo, existen discrepancias sobre si la elección debe ser directa o indirecta, es decir, a través de las asambleas o de los gobiernos autónomos. Y otros quieren copiar la fórmula alemana de que sean los gobiernos territoriales los que se sienten en el Senado. Los defensores de la elección por los parlamentos autónomos se basan en la mayor representatividad de la pluralidad política de cada uno. Los que prefieren que sean los gobiernos aluden al sentido práctico: sólo los que gobiernan pueden decidir lo más conveniente para su comunidad según su ideología y su proyecto político. En todo caso hay una cierta coincidencia sobre las funciones que debiera tener la renovada institución.

Además de ser el centro de debate natural de las CCAA entre sí, presentando los problemas que pueden ser conflictivos entre ellas, como es el caso de los trasvases hidráulicos, el Senado debiera decidir cuándo y por qué una ley debe ser básica y sobre qué sería lo básico en dicha ley. También la financiación autonómica, que tantas pugnas provoca, debería aprobarse en sede senatorial, así como los asuntos relacionados con la Unión Europea. Cuestiones que están aún por dilucidar son algunas como las siguientes: ¿Habría unos temas de exclusiva potestad legislativa del Senado? ¿Cuáles incidirían, de un modo u otro, en el ámbito autonómico hasta el punto de ser asignadas al mismo? ¿Se mantendría la previsión de que se disuelven ambas cámaras, según el artículo 99.5 CE, si en dos meses ningún candidato a la presidencia del gobierno obtiene su investidura?

¿Tendría algún derecho de veto el Senado respecto a las leyes aprobadas en el Congreso si se consideraran lesivas de los derechos estatutarios y constitucionales de las CCAA? Todas estas y otras cuestiones, según como se resolvieran, incidirían en determinados artículos de la Constitución. Por tanto, hablar de la reforma del Senado es hablar también de una reforma constitucional más amplia, la cual podría ser un buen instrumento para reparar algunas de las disfunciones que aún perjudican el funcionamiento armonioso del Estado desde la perspectiva del autogobierno territorial.

7. La España federal en una Europa federal

El federalismo es la mejor fórmula de organización política que cumple la necesaria superación del marco nacional de los estados actuales para reunir

a las naciones dentro de otro marco superior y común. Una España federal integraría por fin las nacionalidades o naciones (son palabras sinónimas), estabilizaría el sistema de comunidades autónomas, permitiría su participación en la política general del Estado federativo, a través de una segunda cámara representativa, y supondría su presencia en las instituciones federales europeas, posiblemente en una tercera cámara regional, como la propuesta en su día por el Comité de regiones europeas.

No sería poca ventaja, para la paz en el País Vasco y para la política social de la Generalitat catalana, el que la asunción de nuevas competencias y la integración en la política general e internacional del Estado creara una inédita experiencia de “libre asociación” como la que decía postular *el plan Ibarretxe*. Con el modelo catalán como guía, cabe una interpretación federal del mismo y no la confederal deducible de una lectura estricta del lenguaje soberanista.

En Cataluña, el partido de la independencia (ERC) ha reconocido públicamente que la vigencia de su ideal depende de la capacidad que los partidos españoles, en especial el socialista, tengan de federalizar el Estado. Su actual rechazo no se refiere a éste ni a la nación española, sino al régimen imperante, que aún no responde del todo al modelo federal, a ese cuidadoso equilibrio entre el derecho al máximo autogobierno democrático que deseen y puedan ejercer las comunidades autónomas, similares a los estados-miembro de un Estado federal, y a la libre voluntad de participar en el depósito común aportado por todos ellos para lograr mayores frutos de los que conservan cada uno por separado. Hoy ningún pueblo tiene independencia y soberanía porque ningún Estado propio se las asegura frente a las grandes potencias y sus intereses económicos multinacionales. En cambio, el federalismo crea estados, no tanto “propios” por ser mononacionales, como “apropiados” y “apropiables” para y por los ciudadanos, ya que tiende a la unión que hace la fuerza frente a los poderosos imperios del dinero y de la guerra y no fuerza a nadie a renunciar a lo propio intransferible y, en cuanto derecho humano, irrenunciable. El federalismo español, como parte que es del europeo, y el europeo, como parte que será de un futuro gobierno mundial basado en la federación libre y democrática de las naciones de la tierra, son dos ideales de futuro que responden a la razonable necesidad de proteger y de fortalecer la democracia en sí misma, las políticas democráticas y la paz entre los pueblos.