

LA REFORMA FALLIDA Y EL ESTADO RESIDUAL DEL SOCIALISMO

Uno de los fenómenos más notables de los meses finales de esta legislatura es la urgencia del Gobierno y del Partido Socialista por desterrar del debate público las dos grandes apuestas que José Luis Rodríguez Zapatero ha querido protagonizar: el proceso de paz –denominación que ha encubierto una negociación política en toda regla con ETA– y la pudorosamente llamada “reforma territorial”, pronto convertida en un proceso de verdadera mutación constitucional con la gran brecha que abre en el modelo de Estado autonómico el nuevo Estatuto de Cataluña.

Lo que Rodríguez Zapatero creyó que podría consagrarle como estadista, inspirado por su arrogante adanismo, tiene que ser enterrado precipitadamente como evidencia inculpatoria tanto de las carencias como de los excesos desplegados por el Gobierno en estos años. En su afanoso intento de dismantelar la Transición y de impugnar su valor histórico, en la ruptura desleal de los grandes acuerdos de Estado, en el desprecio a los consensos básicos entre los partidos mayoritarios como un pilar fundamental de estabilidad del sistema democrático, el Partido Socialista apenas ha reconocido otro límite que el de la utilidad para su proyecto de poder.

Javier Zarzalejos es director de Constitución e Instituciones de FAES y director de *Cuadernos de Pensamiento Político*.

Esa es la medida con la que el Gobierno ha calibrado sus “rectificaciones”, simples adaptaciones tácticas y no la reflexión seria sobre errores que ni siquiera admite que sean tales. Por eso, Rodríguez Zapatero no suscita precisamente credibilidad como hombre de convicciones asentadas. Son las urgencias electorales y el intento de neutralizar la oposición del Partido Popular lo que ha llevado al Gobierno socialista a intentar ganar ahora terrenos que no ha hecho sino despreciar.

Esta precipitada operación de lavado es, desde luego, el reconocimiento del fracaso de una política que ha alcanzado situaciones verdaderamente delirantes. Pero en absoluto significa que Rodríguez Zapatero renuncie a darle continuidad en la próxima legislatura si tiene una oportunidad para mantenerse en la presidencia del Gobierno haya ganado o no las elecciones.

Podríamos preguntarnos a qué respondería esa insistencia de Rodríguez Zapatero. La respuesta la han ido ofreciendo el interesado y sus intérpretes a lo largo de esta legislatura. La negociación con ETA, el nuevo Estatuto de Cataluña, la degradación de la Transición y del pacto constitucional como un proceso apócrifo, injusto y deficitario en términos democráticos son los elementos de un intento de cambio de régimen basado en la alianza con los nacionalismos y la izquierda radical –más radical aún– y en la exclusión indefinida del Partido Popular como opción de gobierno. Lo hecho –es decir, lo deshecho– en esta legislatura, con ser mucho, no ha resultado suficiente para consolidar un esquema de poder como el deseado por los socialistas.

Y eso que el proceso de reforma territorial ha terminado convirtiéndose en uno de los esqueletos del armario socialista que con más insistencia hay que guardar bajo llave para que no salga en el momento más inoportuno.

Para empezar, y por contradictorio que parezca, el propio presidente del Gobierno ha minimizado el alcance del Estatuto catalán, negando que se trate de un “nuevo” Estatuto sino, simplemente, de una reforma del de Sau. Pero es que Artur Mas, pocos meses después de exhibirse como coma-

drona del “nou Estatut” reniega del valor político de lo pactado y levanta la bandera de la autodeterminación –que en su caso sólo puede tener un sentido independentista– desmintiendo los efectos estabilizadores que se atribuían a la revisión estatutaria.

Maragall entona ahora una autocrítica que, tardía, no olvida ningún aspecto fundamental del proceso. Para el ex presidente de la Generalidad, el pacto del Tinell fue un error, declara que se equivocó al fiarse de Zapatero y reconoce que se debería haber abordado la reforma de la Constitución antes de tocar los Estatutos.

Lo dicho, tardía palinodia que ilustra sobre el pasado, confirma la banalidad con que se ha abordado el tratamiento de los grandes asuntos de Estado en esta legislatura pero que en nada sirve para reparar sus consecuencias.

En un contexto más amplio, el proceso puesto en marcha por la revisión del Estatuto catalán ha sido una cuesta abajo en interés ciudadano, un antimodelo en cuanto a calidad y transparencia de debate político y una estéril deconstrucción jurídica.

La Comunidad Valenciana hubo de reaccionar con su propia propuesta estatutaria en repuesta al proyecto de los partidos del pacto del Tinell. En Andalucía, la reforma estatutaria fue planteada por los socialistas con dos objetivos al servicio de una estrategia estrictamente partidista: uno, ofrecerse como sumisa cobertura al Estatuto catalán para conseguir que el proceso apadrinado por Zapatero consiguiera masa crítica; el otro, hacer de la reforma estatutaria una emboscada para el PP, que tendría que optar entre apoyar un texto inaceptable o ser de nuevo descalificado como partido esta vez anti-andaluz.

A pesar de la tramposa estrategia socialista en Andalucía, alejada desde luego de todo sentido de Estado o de simple responsabilidad, el resultado de la revisión estatutaria no ha tenido los efectos letales para el Partido Popular que aquéllos esperaban, y aunque el PP ha tenido que moverse en el filo de la navaja en este tema, no se le podrá reprochar ni su falta de espí-

ritu de acuerdo, por encima de las conveniencias tácticas coyunturales, ni su esfuerzo por neutralizar los demagógicos despropósitos inconstitucionales del proyecto socialista.

Esta oleada estatutaria deja para la posteridad piezas de literatura jurídico-política que sin duda asombrarán a quienes las lean dentro unos años, aun más de lo que nos asombran ahora las proclamaciones de preámbulos como el del Estatuto catalán, las tipificaciones indescifrables de derechos de todo tipo, las apelaciones inquietantes a misteriosas fuerzas de la historia para justificar esta nueva vuelta de tuerca que los nacionalismos –incluido el del Partido Socialista– han aplicado a nuestro sistema constitucional.

EL ÉXTASIS NACIONALISTA DEL SOCIALISMO

“La fascinación de la izquierda española con el nacionalismo es un misterio digno de investigación”¹. No sé si habremos avanzado algo en la resolución del misterio al que se refiere Félix Ovejero. Lo que es evidente es que en esta legislatura semejante fascinación ha alcanzado niveles de éxtasis.

El discurso político desarrollado por el Partido Socialista en estos últimos años y su caótico diseño de la revisión del modelo territorial han sido posibles por la grave regresión ideológica de una izquierda colonizada por los tópicos más artificiosos de los nacionalismos.

Por su parte, los nacionalismos, que ostentan el dudoso honor de ser las únicas ideologías preilustradas de curso político en el siglo XXI, han sido elevados a la categoría de componentes de “progreso” en coaliciones de gobierno fabricadas para apuntalar la alianza deseada. Lo reiteraba recientemente Santiago Carrillo: “Al igual que pienso que las fuerzas progresistas españolas necesitan el apoyo de los nacionalistas democráticos periféricos,

¹ “La izquierda astigmática”, *El País*, 23 de abril de 2006.

creo que éstos precisan también del de las fuerzas progresistas de España para conquistar sus aspiraciones legítimas”².

Ovejero ha descrito con precisión y sinceridad las raíces de esta regresión al señalar que “el PSOE es, seguramente, el síntoma más agudizado de un proceso más general de empobrecimiento ideológico y programático de las izquierdas que ha tenido su expresión más decantada en la transición de un discurso atento a ‘la desigualdad’ y ‘lo económico’ a otro centrado en ‘la diferencia’ y ‘lo cultural’”. Y completa su referencia al PSOE añadiendo que “en el caso español, ese nuevo discurso, por lo general plúmbeo, ha encontrado una traducción reconocible: una política territorial legitimada en nombre de ‘la pluralidad’, ‘la diversidad’, ‘el reconocimiento’ o ‘la identidad’”³. Si alguna duda hubiera al respecto sólo hay que repasar la composición del llamado “comité de sabios” reclutados por la dirección socialista para la elaboración de su programa electoral.

Este empobrecimiento del que habla Ovejero es lo que otros pudorosamente llaman “postsocialismo”, término con el que se designa a esa izquierda postmoderna que para sobrevivir bajo los escombros del Muro de Berlín ha tenido que sustituir el conflicto de clase por el de grupo, la reivindicación económica por el cultivo de las exigencias identitarias, la redistribución por las políticas de identidad y, en fin, la exaltación de los más diversos comunitarismos en sustitución de la ciudadanía como estatuto de igualdad de derechos y garantía de su ejercicio. Los valores cuya representación se atribuía la izquierda han quedado volatilizados en la disolución multiculturalista de aquélla. El efecto ha sido convertir el derecho a la diferencia en diferencia de derechos pero, eso sí, con la buena conciencia recuperada.

La fascinación de la izquierda por los nacionalismos va más allá de la necesidad de contar con los escaños de éstos para completar la mayoría parlamentaria. Los pactos con los nacionalistas hasta ahora no habían con-

² “Carta a un amigo vasco”, *El País*, 15 de octubre de 2007.

³ **Félix Ovejero**: “¿Es de izquierdas la política del PSOE?”, *El Noticiero de las Ideas*, julio-septiembre 2007.

llevado negociar con estos partidos la estructura territorial del Estado. Lo evitaba el consenso esencial entre los dos partidos de Gobierno (PSOE y PP) que se reconocían mutuamente la condición de interlocutores y parte insustituible en un acuerdo de contenido constitucional. De este manera, hasta esta legislatura, se ha venido limitando la capacidad extractiva de los nacionalismos cuando Gobiernos en minoría han tenido que pactar con estos partidos para asegurarse la estabilidad.

Lo más sorprendente es que los socialistas no han sido arrastrados a esta subordinación a los nacionalismos: la pusieron en marcha. Para que cada cual pueda medir sus responsabilidades, conviene recordar que fue Maragall y no CiU quien convocó a la revisión del Estatuto y que fue en diciembre de 2003 cuando accedió a la presidencia del PNV el hoy añorado Josu Jon Imaz, estrenando su mandato con un voluntarioso discurso sobre el “nacionalismo cívico” bien alejado por cierto de la ponencia política que acaba de aprobar ese partido.

Fueron los socialistas (recuérdese la foto de Rodríguez Zapatero y Maragall desde el balcón de la Generalidad, o el “apoyaré lo que apruebe el Parlamento de Cataluña” o la nación española como concepto “discutido y discutible”) los que alentaron y legitimaron esta dinámica perversa, sin miramiento alguno, al hacer suya la bandera nacionalista que les ha llevado a la alianza con Esquerra Republicana de Cataluña y el Bloque Nacionalista Gallego, el multipartito balear, además de sus esperanzas, por ahora aplazadas, de “acuerdos transversales” –es decir con los nacionalistas– en el País Vasco y Navarra, vetados por razones electorales por la dirección federal del PSOE después de que los socialistas navarros, con el apoyo de sus compañeros vascos, decidieran pactar con Nafarroa Bai. A pesar de ello, ahí está la Diputación alavesa, en la que gobierna el PNV, tercera fuerza en el Territorio, sólo por el consentimiento del PSE, que, además, ha sacado adelante con sus votos los presupuestos del Gobierno Vasco para 2008, año en que según el anuncio del lehendakari Ibarretxe tendrá lugar la consulta sobre autodeterminación.

La regresión ideológica de la izquierda, y muy singularmente el Partido Socialista, para legitimar esta política ha asumido en su discurso oficial los

tópicos más oxidados de los nacionalismos. El primero de estos lugares comunes es el que, después de treinta años de democracia y de transformación radical del Estado, insiste en que el problema de los nacionalismos en España radica en un déficit de integración, en una falta de encaje “cómodo” de éstos. De este modo, los nacionalismos vuelven a quedar absueltos de cualquier responsabilidad en su inadaptación –deslealtad quizá sea un término más exacto– al sistema constitucional, se les exime de cualquier crítica y se les invita a poner de nuevo en marcha una espiral de exigencias que son aceptadas con cesiones sin contrapartida salvo la del interés partidista.

Frente a esta supuesta deficiencia de comodidad en el encaje de los nacionalismos, la realidad es precisamente la contraria. Si algo puede destacarse de los nacionalismos que vienen gobernando interrumpidamente en el País Vasco y Cataluña –en esta Comunidad bajo la apariencia de una falsa alternancia– es su envidiable integración en el sistema constitucional. ¿Alguien puede creerse a estas alturas que los catalanes o los vascos que viven en la incomodidad son los nacionalistas, o no estará la “incomodidad” más bien en todos aquellos que se les resisten, en los que no aceptan la imposición excluyente de los símbolos, los que rechazan el control que ejerce el nacionalismo sobre la sociedad civil, los que no quieren compartir su discurso dominante, ni someterse a sus mitos identitarios?

Otro de los lugares comunes que el Partido Socialista ha impuesto es esa pretendida justificación histórica de los nacionalismos como reacción a un Estado opresivo al servicio del “nacionalismo español”. Es conocido el lugar central que ocupa la supuesta abolición foral de 1839 en el relato del nacionalismo vasco y cómo éste ha logrado convertir el establecimiento de los conciertos económicos en el acto abolorio final y a su promotor, Cánovas, en una de sus “bestias negras”. La versión actualizada de este mito utiliza al Partido Popular, a su etapa de gobierno y al mandato de José María Aznar como coartada política de la radicalización nacionalista, mientras el Tribunal Constitucional, con una supuesta interpretación antiautonómica de la Constitución, y la legislación básica dictada por las Cortes Generales son alegadas para hacer más respetable esa radicalización.

Emilio Guevara, que fue portavoz del PNV en el Parlamento Vasco y encabezó como independiente la lista del PSE-PSOE por Álava en las elecciones autonómicas del 2005, escribía ese mismo año: “Si una lección podemos extraer de la transición política española es la de que no hay motivos objetivos para la permanente y cada vez más agresiva insatisfacción nacionalista, salvo la que ya he indicado: necesitan del conflicto para mantener su razón de ser y su hegemonía electoral (...). Para ellos [los nacionalistas] cualquier acuerdo temporal no es sino una fase más de una estrategia de ruptura y secesión (...). Hace veinticinco años quizás no podíamos saber lo que hoy sabemos. Por eso lo que en 1979 parecía lógico y necesario, hoy sería una auténtica estupidez”⁴. No es de extrañar que el regreso a la política de Emilio Guevara de la mano del Partido Socialista de Euskadi-PSOE y el apoyo de Rodríguez Zapatero resultara un episodio fugaz y decepcionante.

Lo cierto es que esta distorsión sigue siendo un gran éxito de la propaganda nacionalista, especialmente querido por la izquierda que con tanta frecuencia toca fondo en su degradación argumental al asociar lo español con el franquismo y convertir a España en una idea por sí misma autoritaria. En otras palabras, las banderas españolas están bien... pero en Ceuta y Melilla.

Y ésta de los símbolos nacionales no es una cuestión menor, porque identificarse con el discurso victimista de los nacionalistas, hacerlo propio y proyectarlo en la acción política y legislativa, lleva a una nueva expresión del abandono por la izquierda de los valores que se les suponía propios. Conduce a aceptar que la sentimentalidad nacionalista tiene poder normativo. Con ello, los sentimientos, siempre que sean nacionalistas, dejan de ser un asunto privado y se imponen por sí solos sobre la ley. Si no se coloca la bandera nacional en donde debería legalmente estar, se justifica porque “los sentimientos no se pueden imponer”. Lo que sabemos es que sí, que los sentimientos realmente se imponen, siempre que sean los nacionalistas. Además se trata de una afirmación tram-

⁴ “El verdadero conflicto vasco”, *El Correo*, 21 de julio de 2005.

posa porque a nadie se le obliga a que la bandera española le inspire patriotismo o simplemente simpatía sino a que cumpla la ley en los términos en que se exige a todos los ciudadanos. A nadie se le pide que le guste cumplir sus obligaciones fiscales, simplemente que pague sus impuestos.

La adopción por los socialistas del lenguaje nacionalista, de su distorsionada e insolidaria visión de España, la participación en sus coartadas y en su universo simbólico –mitos fundacionales incluidos– han vaciado de contenido una idea de España reconocible en la izquierda mayoritaria. España, en el pensamiento que hoy se tiene por más influyente dentro del Partido Socialista desarrollado por los teóricos más cercanos a Rodríguez Zapatero, es una “no-realidad”, un simple espacio de confrontación entre proyectos políticos todos con igual valor relativo.

En un alegato contra la izquierda agrupada en el nuevo partido Unión para el Progreso y la Democracia, el sociólogo Sánchez Cuenca lo dejaba meridianamente claro: “Ser español no es un derecho sino un hecho político, que a unos disgusta, a otros entusiasma y a algunos deja indiferentes. Tanto la unión como la separación son proyectos políticos, no derechos”⁵. Precisa explicación del discurso socialista dominante: la condición de español como “hecho político” desnudo de contenido jurídico –¿depende de que uno sea vasco, catalán, andaluz?– y la unidad nacional como un mero proyecto de valor equivalente al de la secesión y la ruptura.

LA AGENDA (NO TAN OCULTA) DE LA REFORMA

Se podrá discutir en qué medida la asunción de este discurso es una verdadera regresión ideológica o un simple recurso oportunista para facilitar el ansiado pacto con los nacionalistas y la exclusión sectaria del Partido Popular. Probablemente la fascinación ideológica y el oportunismo se han

⁵ “UPD, partido nuevo, viejos tópicos”, *El País*, 23 de octubre de 2007.

retroalimentado. En cualquier caso, en términos políticos, lo que no parece variar son los efectos sobre el modelo constitucional de organización territorial del Estado.

Porque desde esta “no-idea” de España compartida por socialistas y nacionalistas se ha provocado un proceso de deconstrucción del modelo autonómico propiciado por motivos espurios y resultados que, con toda serenidad, hay que calificar de caóticos.

El Gobierno y el Partido Socialista han instrumentalizado la revisión del modelo territorial de la Constitución. La han utilizado en función de objetivos que es difícil no considerar estrictamente partidistas en un contexto de ruptura de los consensos básicos con el Partido Popular.

En primer lugar, esta operación política, y singularmente el nuevo Estatuto de Cataluña, arranca con el Pacto del Tinell como un ariete de oposición al entonces Gobierno del PP.

Con los socialistas en el poder la revisión del modelo territorial de la Constitución adquiere carácter estratégico al convertirse en materia de negociación con los nacionalistas y, en último término, en contrapartida al apoyo de éstos a Rodríguez Zapatero.

Finalmente *–last but not least–* no hay que olvidar el papel que la estrategia socialista ha reservado a la deconstrucción del modelo territorial de la Constitución en el espejismo denominado “proceso de paz”.

En efecto, una revisión general del modelo territorial en la dirección marcada por el nuevo Estatuto de Cataluña, permitía camuflar la negociación política con ETA-Batasuna como una reforma del Estatuto vasco. De nuevo Sánchez Cuenca lo explicaba en las páginas de *El País*: “En medio del proceso actual de reformas estatutarias, es evidente que el Estatuto vasco también va a ser reformado. Desde luego, la integración de Batasuna será muy improbable si no participa en las negociaciones sobre

el nuevo marco legal del País Vasco. De ahí que la mesa de partidos sea conveniente, no sólo porque Batasuna no está actualmente representada en el Parlamento, con lo que es imposible que intervenga en debates parlamentarios, sino además porque así cabría consensuar un acuerdo que satisfaga a todas las partes y que sirva a los *batasunos* para acomodarse en el sistema”⁶. Antes, Artur Más ya había anticipado que “el pacto con Cataluña da credibilidad a Zapatero para afrontar el proceso de paz”⁷, emparentando sin reservas el proceso estatutario catalán con la negociación con ETA.

La ruptura del consenso constitucional, la búsqueda obsesiva de la exclusión del Partido Popular en cuanto única alternativa, los pactos con los nacionalistas –sin y contra el PP– en los que la estructura territorial del Estado se convierte en materia de negociación y contrapartida y la aceptación de una negociación política con ETA-Batasuna significan la quiebra de los paradigmas en que se han basado el desarrollo del sistema constitucional y su estabilidad.

Las consecuencias de esta ruptura en el presente político español hace tiempo que han empezado a evidenciarse y anticipan que, si no se supera esta dinámica, sus peores efectos están por venir.

ESCAPAR A LA CONSTITUCIÓN

En toda esta operación política, el nuevo Estatuto de Cataluña ha marcado la pauta en la instrumentación jurídica de esa mutación constitucional que ha abierto una enorme vía de agua en el Estado autonómico. No es de extrañar que así sea, tratándose de un Estatuto nacido de un pacto de exclusión del Partido Popular –el Pacto del Tinell– y que responde al objetivo de sacar el régimen de autonomía de Cataluña del marco constitucional.

⁶ “Buscarle tres patas a la mesa”, *El País*, 11 de septiembre de 2006.

⁷ Entrevista en *El Correo*, 5 de febrero de 2006.

Esta pretensión “confederalizante” del nacionalismo –y aquí hay que incluir a los socialistas catalanes– que busca consagrar una dualidad constitucional de nostalgias austrohúngaras ha encontrado su soporte teórico en una coartada endeble y en una verdad a medias.

La coartada ha sido la supuesta “involución autonómica” que habría provocado la utilización abusiva de la legislación básica y de los títulos competenciales transversales del Estado en detrimento de las competencias de las Comunidades Autónomas. Esta “involución autonómica” –continúa el argumento– no ha sido evitada por el Tribunal Constitucional, en unos casos por una excesiva tolerancia hacia lo que el legislador estatal formulaba como “básico” y en otros porque la tardanza del Tribunal en resolver ha permitido, de hecho, la permanencia de esta legislación restrictiva de los poderes autonómicos, consolidando de hecho sus efectos.

No es objeto de este artículo analizar en detalle la exactitud de esta argumentación. Sorprende, sin embargo, la virulencia verbal con que se ha formulado en muchas ocasiones, como cuando el profesor Balaguer Callejón, catedrático de la Universidad de Granada, refiriéndose a la legislación anterior, hablaba de la “impunidad del Gobierno de la Nación para reconfigurar el Estado Autonomo a su antojo ya que los procesos constitucionales a través de los cuales las Comunidades Autónomas pueden defenderse de las agresiones normativas del Estado contra sus competencias constitucionales duran siempre más de los cuatro años de mandato del Gobierno”⁸.

Un análisis mucho más sosegado y ecuánime lo ofrece el profesor Blanco Valdés, que recuerda el “pulso abertzale” que el frentismo nacionalista vasco sostiene contra el Estado en ese periodo, provocando una confrontación que paró algunas de las reformas autonómicas previstas por el Gobierno Aznar. Pese a ello –concluye Blanco Valdés–, “el periodo autonómico presidido por la mayoría absoluta del PP no podría definirse en su

⁸ *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, pág. 40. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005.

conjunto, y en puridad, como un periodo de retroceso, y menos aun de puesta en peligro de la descentralización”⁹.

Por su parte, Eliseo Aja tampoco suscribe la tesis de la involución, aunque reproche “la frustración de algunas expectativas de reformas autonómicas que parecían muy necesarias y al alcance de la mano”. Para Aja, “examinando la situación objetivamente, no es fácil demostrar un deterioro importante de la autonomía [en las dos legislaturas del PP]. En estos últimos años casi se han culminado los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas (decisivos en educación y sanidad especialmente), hasta el punto de que el número de funcionarios de las Comunidades dobla en estos momentos al del Estado. También se ha realizado una reforma de la financiación autonómica notable, avanzando tanto por la vía de la corresponsabilidad fiscal que ha sido aceptada por la unanimidad de las Comunidades Autónomas, de la misma manera que se ha renovado el concierto económico con el País Vasco y se ha reformado el régimen fiscal de Canarias, con plena satisfacción de los Gobiernos autónomos respectivos”¹⁰.

Frente a la queja de involución autonómica, viciada por la desmesura, la realidad del Estado autonómico muestra un desarrollo continuado de las potencialidades de autogobierno de las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional, al margen de sus problemas estructurales de funcionamiento, que no afectan sólo a las pretensiones de las Comunidades, ha dedicado su jurisprudencia más innovadora y creativa a dar soporte razonable a las demandas autonómicas y a su encaje en un conjunto estatal practicable.

En este punto habrán de aclararse los teóricos del nuevo Estatuto catalán, porque no se entiende que por un lado descalifiquen la labor del Tribunal por poco autonomista y por otro fundamenten en su jurisprudencia el alcance competencial que ha adquirido el nuevo texto estatutario. Hay que decir también que lo hacen extendiendo indebidamente los pronunciamientos del Tribunal en tres casos excepcionales en los que se reconoce la inaplicabilidad de la legislación básica del Estado en razón de la garantía constitucional del régi-

⁹ *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, pág. 177. Alianza Editorial. Madrid, 2004.

¹⁰ *El País*, 28 de julio de 2003.

men foral del País Vasco y Navarra y un tercer caso por una compleja sucesión de normas en materia local desde el régimen preautonómico en Cataluña¹¹.

Hablar de una hipertrofia de los títulos competenciales transversales del Estado me parece insostenible. Precisamente es el debilitamiento de estos títulos uno de los problemas cruciales que habría que resolver en la perspectiva de una reforma constitucional. La situación de la unidad de mercado, por poner un ejemplo, es un buen indicador de este debilitamiento que no tiene parangón en los sistemas federales más avanzados. En Estados Unidos, ocho años de Administración republicana han seguido fortaleciendo políticas federales; la Constitución suiza de 1999 ha “blindado” las competencias estatales, y la reciente reforma constitucional en Alemania ha reducido drásticamente la legislación que requiere aprobación del *Bundesrat*.

La verdad a medias es la que ha convertido la “desconstitucionalización” del modelo de Estado en concepto clave y argumento universal para legitimar el alcance que se ha querido dar al nuevo Estatuto de Cataluña.

En 1981 quien luego fuera presidente del Tribunal Constitucional, Pedro Cruz Villalón, echó mano de un imaginario jurista persa que, sin saber nada de nuestro país, intenta averiguar cuál es el modelo de Estado a partir de la lectura de la Constitución. La conclusión es que el jurista persa sencillamente no puede averiguarlo porque la Constitución no lo establece. El esforzado persa, según Cruz Villalón, sólo puede llegar a saber que “nuestra Constitución, en esta materia, sólo dice una cosa de forma inequívoca: que España es un Estado y que sólo puede ser un Estado, sin que la Constitución permita ni admita la disolución del mismo”¹².

Una desconstitucionalización que, por tanto, deja en manos del poder legislativo “la tarea de configurar la Constitución material de este Estado en lo relativo a la distribución territorial del poder; poder legislativo al que lo único que se le pide es que proceda a través de esa garantía, en sí bastante modesta,

¹¹ SSTC 214/1989, 140/1990 y 109/1998 respectivamente.

¹² *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, pág 383. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999.

que constituye la ley orgánica. La desconstitucionalización de la estructura del Estado se traduce así, positivamente, en una simple reserva de ley orgánica”¹³.

No mucho después de este brillante artículo, el Tribunal Constitucional empezó a demostrar que la articulación constitucional de la organización territorial del Estado contenía definiciones, límites y elementos estructurales más precisos de lo que el jurista persa podía pensar, para complicación del legislador orgánico, que se habría equivocado si se hubiera tomado al pie de la letra esa especie de poder constituyente de segundo grado –patente contradicción en sus términos, por cierto– que le atribuye esta interpretación del Título VIII de la Constitución.

Si el modelo autonómico –más aun en 1981– no es en la Constitución un edificio acabado y cerrado, tampoco es un solar con unas cuantas señales. Ahora bien, las conclusiones extremas a que puede conducir la tesis de la desconstitucionalización no anulan su acierto al poner de relieve la complejidad del modelo territorial y su apertura, la dificultad de que el sistema gestione adecuadamente las asimetrías que contiene –y que en buena medida lo singularizan– y la vulnerabilidad del modelo si se debilita el consenso político del que depende.

La apertura del modelo territorial tiene su correlato en el principio dispositivo que atribuye a los Estatutos de Autonomía la decisión sobre “las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas” (art. 147.2 d) C.E.), así como “la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias” (art.147.2 c).

Si bien es indudable que la apertura del modelo autonómico en la Constitución, el principio dispositivo y si se quiere una cierta desconstitucionalización (dependiendo de los efectos que se quieran hacer derivar de este concepto) han caracterizado el sistema autonómico, con el Estatuto de Cataluña estos conceptos son reinterpretados en el sentido de las pretensiones nacionalistas que más que compartidas son alentadas y legitimadas por el PSC.

¹³ *Ibid.*, 389.

La reelaboración radical y extrema de estos conceptos (apertura, desconstitucionalización, principio dispositivo) abre el camino para un proceso cuyo objetivo es hacer que el régimen jurídico-político de Cataluña emprenda una verdadera “huida de la Constitución” para situarlo fuera de la supremacía normativa de ésta.

Para empezar, la revisión del régimen autonómico de Cataluña ha transformado el principio dispositivo en un poder con pretensiones y alcance materialmente constituyente, otorgando una función al Estatuto que desborda su naturaleza de norma institucional básica. En una abusiva y artificiosa elaboración del concepto de “bloque de constitucionalidad” y en razón de su referendo popular –escaso, la verdad sea dicha– se ha abogado por convertir el Estatuto en una norma no sujeta al contraste de su constitucionalidad.

Extremando hasta su desnaturalización el principio dispositivo, el denominado “blindaje competencial” llena el listado de poderes de la Generalidad con una minuciosa relación de materias y submaterias que se suponen incorporadas a cada competencia autonómica. La justificación, según se ha visto, se dice que es preservar el acervo autonómico de la agresión normativa del Estado.

A pesar de los sutiles juegos conceptuales de los autores de esta fórmula (vid. Carles Viver Pi-Sunyer¹⁴), parece claro que el nuevo Estatuto no sólo define las competencias propias de la Generalidad sino que delimita por exclusión y prejuzga el ejercicio de las competencias estatales (art. 149.1. C.E.) y, por tanto, la potestad de las Cortes Generales que es a las que compete determinar qué es lo básico, frustrando la finalidad de esta legislación que es, según tiene declarado el Tribunal Constitucional, “crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional” (STC 147/1991 de 4 de julio).

Como se argumenta en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo, “a través de estas definiciones contenidas en esta tipología competencial se rescribe desde el Estatuto de Autonomía lo que está

¹⁴ “Los límites constitucionales de las reformas estatutarias”, *El País*, 6 de mayo de 2005.

dispuesto en la Constitución, o bien se limitan las posibilidades de interpretación, incluso en contra de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lo que plantea en realidad esta función extensiva del ámbito normativo de los Estatutos es la ocupación del papel que juega la propia Constitución, al confundir su papel de atribución competencial a las Comunidades Autónomas con la del reparto competencial efectuado por la propia Constitución”.

Algunos autores han ideado salidas teóricas a esta pugna competencial. Así, Tomás de la Quadra-Salcedo entiende que “la concreción de competencias autonómicas no sería por sí misma inconstitucional si se entendiese que las nuevas competencias se atribuyen sólo en tanto el Estado no ejerza su competencia para determinar lo básico. Ello supondría que la atribución en el Estatuto de las competencias autonómicas no sería tal atribución, o sería meramente una atribución provisional y preliminar, siempre sometida a poder ser desplazada, o ‘preempcionada’ en terminología norteamericana, por la delimitación competencial que haga el legislador al dictar las bases”¹⁵.

Esta tesis podría tener proyección si, por ejemplo, el Tribunal Constitucional optara por resolver los recursos contra el Estatuto de Cataluña con una sentencia interpretativa. Pero las dudosísimas ventajas de este planteamiento, en apariencia salomónico, no justifican un razonamiento tan forzado y poco realista. Los Estatutos no asumen competencias a título subsidiario o provisional, ni una asunción competencial en estos términos resolvería la conflictividad Estado-Comunidad Autónoma. Bien al contrario, la incrementaría tanto en lo jurídico como en lo político, ya que la legislación básica que dictara posteriormente el Estado vendría a desplazar realidades de poder, jurídica y administrativamente consolidadas. Es fácil imaginar que la inestabilidad del conjunto del modelo se agravaría con varias Comunidades Autónomas atribuyéndose *provisionalmente* competencias propias del Estado hasta que éste se decida a ejercerlas.

¹⁵ “¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, septiembre-diciembre 2004.

El Estatuto catalán desborda con creces el contenido razonable reservado a esta norma de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 147 de la Constitución. Parece haberse buscado una apariencia y una retórica propias de una Constitución. Según la lógica nacionalista, el nuevo Estatuto catalán no reconoce límites a su contenido porque estamos ante un instrumento jurídico en el que se manifiesta el poder propio del pueblo catalán y ese poder no admite ser un poder constituido, esto es, limitado y sujeto a la supremacía de otra norma, la Constitución, externa a Cataluña. De ahí la insistencia en la bilateralidad de las relaciones entre Cataluña y el Estado como alternativa tanto al principio de supremacía como al de multilateralidad.

Se produce de este modo un efecto de petrificación normativa de materias absolutamente dispares pero todas ellas protegidas por la rigidez propia de los Estatutos sujetos a onerosos procedimientos de reforma. Alrededor del contenido verdaderamente nuclear y típico de un Estatuto, se añade toda una ganga de afirmaciones de derechos que no son tales, declaraciones programáticas, remisiones a otras normas, mandatos y exigencias dirigidas a diestro y siniestro que, por mucho que se ponga en duda su naturaleza verdaderamente normativa, lo cierto es que están contenidas en una ley del rango y la competencia de un Estatuto de Autonomía. Esta magmática producción entre literaria y normativa de la nueva oleada estatutaria es algo peor que una deplorable técnica legislativa y plantea algunas cuestiones de importancia en el terreno teórico y práctico. Se trata de enunciados y regulación de materias que no se sostienen por su escasa densidad jurídica o cuyo carácter más propio de reglamentaciones administrativas no justifica la protección que le otorga la rigidez de un Estatuto. Al margen de que sean o no materialmente inconstitucionales estas previsiones estatutarias, no es razonable aceptar que en un Estatuto cabe todo y que todo debe quedar igualmente cubierto por el rango de esta norma.

Tampoco debe ser pasado por alto el hecho de que un proceso de revisión de la organización territorial del Estado impulsado y defendido por la izquierda en su conjunto haya producido como uno de sus resultados más coloristas la generalización de las menciones a los “derechos históricos” como título legitimador del autogobierno junto con la Constitución.

Es bien ilustrativa la observación de José Tudela Aranda cuando al diferenciar la Disposición Adicional Primera de la Constitución de las referencias a los derechos históricos de los nuevos Estatutos, afirma: “La novedad, creo, estriba en que el reforzamiento de la historicidad junto con la abundancia de elementos identitarios en los nuevos Estatutos de Autonomía, suponen el decantamiento de la opción constitucional, en el terreno territorial, entre racionalidad e historicidad. Dicho de otra manera, y desde luego con cierto ánimo polemista, el historicismo estatutario estaría ganando la partida a la racionalidad constitucional”¹⁶.

La cuestión no es menor –que la racionalidad constitucional vaya perdiendo la partida es preocupante– porque es precisamente la interpretación del nacionalismo vasco que convierte los derechos históricos en una cláusula de autorruptura de la Constitución la que alimenta un cierta corriente doctrinal muy presente en la elaboración del Estatuto de Cataluña. Dicha corriente interpreta en el mismo sentido de ruptura principios y previsiones constitucionales ya mencionados, como el poder de disposición de las Comunidades a través de sus Estatutos, la vía de transferencia o delegación competencial del artículo 150.2 o categorías dogmáticas como la de “bloque de constitucionalidad”. Así se termina legitimando las mutaciones constitucionales operadas por los Estatutos, sosteniéndose que estas normas deben quedar excluidas de ser revisadas por la jurisdicción constitucional.

CONCLUSIONES DE UN PROCESO INCONCLUSO

El balance del proceso de revisión estatutaria como iniciativa estelar de la legislatura no puede resultar más desalentador. El consenso constitucional ha sido deliberadamente quebrado para dar entrada a través del Estatuto de Cataluña a las pretensiones nacionalistas de declarar la caducidad del modelo autonómico y entrar en un proceso de mutación de la Constitución de orientación confederal y contenidos que perfilan un constitucionalismo dual por el repliegue del Estado a una condición residual.

¹⁶ “La Disposición Adicional Primera de la Constitución y los nuevos Estatutos. La Historia como legitimación de la autonomía”, *Revista de Administración Pública*, nº 173, mayo-agosto 2007.

El Estado es, efectivamente, residual en Cataluña, como se jactaba de haber logrado Pascual Maragall. Pero, además, ve seriamente comprometida su capacidad para actuar como estructura de cohesión y solidaridad y garantía de igualdad, cuando el concepto mismo de ciudadanía cede ante las determinaciones identitarias locales.

Sólo los muy creyentes en las políticas de apaciguamiento o los que creen inaugurar la Historia todos los días podían esperar que este proceso de revisión aplacaría las exigencias nacionalistas o colmaría sus demandas al menos por una generación, según se nos prometía. Lejos de satisfacer al nacionalismo, la reconstrucción del modelo constitucional de Estado radicaliza al nacionalismo porque le permite poner de nuevo en marcha la dinámica de reivindicación victimista desde la que ha ido construyendo la hegemonía institucional de que goza en Cataluña, el País Vasco y ahora, en buena medida, también Galicia.

El nacionalismo se ha radicalizado, no porque de la noche a la mañana haya cobrado una mayor agresividad sino porque ha empezado a percibir que sus objetivos máximos son verosímiles. Si el Estatuto catalán marca el umbral mínimo, ¿dónde tendrá que llegar una reforma del Estatuto de Guernica también comprometida por el presidente del Gobierno? ¿Qué juego no se dará a los “derechos históricos”, cuya densidad histórica y jurídica es muy superior a la de los que menciona en el caso de Cataluña su Estatuto?

Es cierto que el Gobierno ha sufrido un coste político probablemente inesperado. Por otra parte, allí donde el PP no ha sido excluido, este partido, a pesar de los inconvenientes que ello podía suponer, ha aceptado negociar con el PSOE nuevos Estatutos en los que el consenso ha conseguido desactivar los peores efectos de la imitación del Estatuto catalán. El Estatuto andaluz es un caso claro de esta labor de depuración a partir de un texto propuesto por el Partido Socialista que era una reproducción de las formulas del de Cataluña. Ambas circunstancias han limitado la extensión del daño, pero la dinámica nacionalista –en la que insisto, quiéralo o no participa el Partido Socialista– sigue en marcha y de manera mas radical e intransigente.

Falta un elemento decisivo para valorar en todo su alcance las consecuencias para el modelo de Estado del Estatuto catalán y del proceso de desestabilización autonómica en que aquél se inserta. Se trata, naturalmente, de la sentencia del Tribunal Constitucional que resuelva los recursos interpuestos contra aquél. A nadie se le escapa que la conflictiva situación que atraviesa el Tribunal no facilita el cumplimiento de su grave responsabilidad en el enjuiciamiento de la constitucionalidad del Estatuto. No obstante tampoco contribuye en nada a la reconducción de este proceso la dilación en dictar una sentencia que debería haber tenido prioridad a todos los efectos en los trabajos del Tribunal.

El Tribunal tiene ante sí una decisión trascendental para sí mismo, para la definición del Estado, para el futuro de su arquitectura constitucional. No sería prudente especular con el posible sentido del fallo pero sí esperar que éste zanje cuestiones que no pueden permanecer abiertas, aclare la legitimidad o ilegitimidad de opciones que hoy aparecen envueltas en la confusión y vele por la continuidad de la Constitución y su proyección en el futuro.

El contenido de la sentencia orientará, sin duda, el debate sobre la reforma constitucional que debería abordarse en la próxima legislatura. Como viene reiterando el profesor González Trevijano, hay que abordar esta reforma como un medio de defensa de la Constitución¹⁷.

La Constitución ha sido modificada por la revisión estatutaria en Cataluña, pero se ha hecho de espaldas al sujeto constituyente y titular de ese poder que es pueblo español en su conjunto y sin acomodarse al procedimiento establecido. Se trata de que ese sujeto colectivo –el pueblo español– mediante el procedimiento constitucionalmente previsto protagonice aquello que le corresponde, esto es, las decisiones básicas configuradoras de su sistema político.

Una reforma cuya conveniencia y orientación hoy concita, con más o menos matices, el acuerdo de principio de la mayoría de la doctrina, y que res-

¹⁷ "Reforma y defensa de la Constitución", *Cuadernos de Pensamiento Político*, número 11. FAES. Madrid, 2006.

ponde a preocupaciones sentidas por amplios y diferentes sectores de población (la enseñanza, la lengua común, la unidad de mercado, la cohesión, etc.). Es perfectamente posible una reforma acotada, dirigida, como aconsejaba el Consejo de Estado en su “Informe sobre posibles modificaciones constitucionales”, a superar la apertura del modelo autonómico y a adecuar su funcionamiento una vez culminado prácticamente el desarrollo estatutario.

El trabajo teórico ya realizado permite adentrarse con seguridad y prudencia en este terreno. El Informe del Consejo de Estado y una abundante y rigurosa reflexión académica son –deberían haber sido– mucho más que un punto de partida.

Este debate cuenta ya con una propuesta concreta –medida y razonable, que augura una presencia destacada de este asunto en los próximos meses–, como la que ha aprobado el Partido Popular en su Conferencia Política de diciembre de 2007.

Una reforma que devuelva estabilidad al sistema y refuerce los instrumentos de cohesión, solidaridad e igualdad entre todos los españoles, preservando los elementos de flexibilidad y las asimetrías constitucionalmente reconocidas, no es una quimera. No tiene que mermar la diversidad que singulariza el modelo autonómico, pero sí hacer posible que tal diversidad pueda ser asimilada y gestionada por un modelo capaz de funcionar con eficacia.

La reforma constitucional no es ya una opción sino una necesidad de gobernabilidad, de recuperación del pleno sentido de la ciudadanía para todos los españoles, y debe dejar claro ese carácter de permanencia y estabilidad que es consustancial al Estado y a sus instituciones básicas.

No hace falta insistir en que el consenso es esencial. Y por esta razón, entre otras, las próximas elecciones adquieren una importancia especial. Está en juego la elección entre la recuperación de los grandes acuerdos nacionales, por una parte, o bien, por la otra, la segunda vuelta de una política deliberadamente empeñada en cerrar los espacios de encuentro y entendimiento de la gran mayoría de los españoles desde la Transición, en beneficio de los que hacen de la ruptura del Estado su razón de ser política.