



Federalismo y Estado Federal

¿Un **pensamiento político** y un
modelo de Estado para el futuro de
Andalucía y España?

Federalismo y Estado Federal

¿Un **pensamiento político** y un
modelo de Estado para el futuro de
Andalucía y España?



Federalismo y Estado Federal

¿Un **pensamiento político** y un
modelo de Estado para el futuro de
Andalucía y España?



Los textos contenidos en esta publicación proceden del seminario *Federalismo y Estado Federal: ¿Un pensamiento político y un modelo de Estado para el futuro de Andalucía y España?*, celebrado el 27 de junio de 2013 y organizado por el Centro de Estudios Andaluces. Este seminario se enmarca como una de las actividades del Foro Permanente sobre el Estado Autonómico.

Edita:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,
Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

© De los textos: sus autores

© De la edición:

Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces
Bailén, 50 — 41001 Sevilla

Tel.: 955 055 210

Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Primera edición, octubre de 2013

ISBN: 978-84-941813-9-9

1.	INTRODUCCIÓN	9
2.	LA CONCEPCIÓN ESENCIALISTA DE ESPAÑA UN FRENO PARA EL FEDERALISMO. DE CÁNOVAS A AZNAR	13
	Joan Antón Mellón	
3.	LA AUTODETERMINACION Y EL LENGUAJE DE LOS DERECHOS	31
	Juan Jose Solozabal	
4.	LA TEXTURA FEDERAL DE LA PIEL DE TORO	47
	Joaquim Lleixa Chavarría	
5.	ESTADO FEDERAL: ¿UN DEBATE POSIBLE Y NECESARIO EN MEDIO DE LA CRISIS?	65
	Ángel Valencia Sáiz	

1. Introducción

A raíz de la puesta en cuestión del Estado de las Autonomías, el federalismo, como teoría política, y el Estado Federal han dejado de ser ideas y modelos de Estado privativos del debate académico y de los foros universitarios para adquirir una dimensión de plena actualidad política en España y en Andalucía.

Las pulsiones recentralizadoras, de un lado, y el embate soberanista, de otro, han erosionado el consenso sobre el modelo actual del Estado autonómico, que hasta fechas muy recientes tenía un balance muy positivo. Además, como consecuencia de la crisis económica la viabilidad económica del Estado de las Autonomías también ha sido puesta en cuestión. Todo ello ha contribuido a que surjan propuestas, desde el mundo académico y político, que señalan al federalismo y al Estado Federal como alternativa y solución real al modelo territorial de España. Proponen que la solución federal podría dar respuesta a los desequilibrios que padecemos actualmente porque sería capaz de combinar de manera plausible la igualdad y la pluralidad con la descentralización política de nuestra sociedad.

Como es sabido, el federalismo es una corriente política y un modelo de Estado que ha tenido una larga tradición en nuestra historia contemporánea y en la teoría política de los siglos XIX y XX. Sin embargo, no llegó a asentarse debido a diversos avatares políticos de nuestra historia, aunque sí tuvo momentos de concreción como fue en la Primera República, para posteriormente difuminarse en el tiempo. Pero hoy día, las ideas federales y el Estado Federal pueden volver empezar a considerarse como un

modelo de organización territorial del Estado que se ajusta a la diversidad de un país como España y a una realidad política como la andaluza. Quizás, federalismo y Estado Federal tengan hoy una oportunidad mayor que en el pasado si se perciben como alternativa de continuidad y modernización del Estado Autonómico.

El momento histórico actual ha abierto esa posibilidad. Por ello, el fin del seminario celebrado en junio de 2013 en Málaga fue, precisamente, reflexionar sobre la situación del Estado Autonómico y la vigencia del federalismo y del Estado Federal como posibles alternativas ante la situación que estamos viviendo hoy.

Bajo el título de *Federalismo y Estado Federal: ¿Un pensamiento político y un modelo de Estado para el futuro de Andalucía y España?*, el seminario no rehuyó las alternativas, al tiempo que exploró los límites de este debate: los límites ideológicos de la idea de España que tiene la derecha española, los que marca la Constitución y los que produce la deriva soberanista en Cataluña que debilitan el actual Estado de las Autonomías. Estas ponencias son, por tanto, un reflejo del debate actual sobre el Estado Autonómico, al mismo tiempo que un análisis de cómo se ha llegado a esta situación. No obstante, en al ánimo de los ponentes estaba, como telón de fondo, una reflexión sobre la viabilidad de una posible solución de corte Federal.

El capítulo del profesor Joan Antón Mellón, titulado «La concepción esencialista de España un freno para el Federalismo. De Cánovas a Aznar», explora los límites de este debate en la derecha española. En este caso, es la visión de una España esencialista y, por tanto, poco proclive con formas de descentralización política tales como el Estado Federal, que une en una misma línea a Cánovas, Franco y al liberalismo conservador actual.

El capítulo del profesor Juan José Solozabal, «La autodeterminación y el lenguaje de los Derechos», explora los límites de los derechos de la autodeterminación en la Constitución Española y, por tanto, los límites del independentismo así como las posibilidades de una reforma hacia un Estado Federal a la luz del marco constitucional que tenemos.

El capítulo del profesor Joaquim Lleixa, titulado «La textura federal de la piel de toro», explora también los límites del federalismo y del Estado Federal en Cataluña tras un análisis pormenorizado de la historia política democrática catalana, señalando las razones del momento presente y las debilidades de la base social federal, así como de establecer un federalismo plurinacional en este contexto.

Finalmente, el capítulo del profesor Ángel Valencia, titulado «Estado Federal: ¿Un debate posible y necesario en medio de la crisis?» intenta situar el debate territorial en el escenario actual, insistiendo en que hace falta que se traslade desde el ámbito académico y de los partidos a la política y a los ciudadanos.

*Ángel Valencia Sáiz
Universidad de Málaga
Centro de Estudios Andaluces*

2. La concepción esencialista de España un freno para el federalismo. De Cánovas a Aznar

Joan Antón Mellón
Universidad de Barcelona

2.1. Introducción

La denominada cuestión vasca y catalana ha sido un tema recurrente a lo largo del siglo XX y lo continúa siendo en el presente, factor que indica, claramente, que sigue estando por resolver. ¿Se trata de una cuestión de un mero reparto del poder explicitado en diferentes alternativas de modelos de organización territorial del Estado español? Pensamos que no, las presentes discusiones, como las de antaño, reflejan temas estructurales de profundo calado histórico. Las diferentes posiciones políticas enfrentadas, nacionalismos periféricos versus nacionalismo español, son las manifestaciones político culturales de un conjunto de temas mal resueltos de nuestra historia contemporánea¹, además de explicitar las concepciones culturales que lograron ser hegemónicas en nuestra historia reciente y actual y que son un freno en la consolidación de una nueva España democráticamente avanzada y plural.

La Constitución de 1978 sirvió para finiquitar el franquismo político y dotarnos de una armazón política y jurídica democrática pero no resolvió el tema del modelo de organi-

1 «(...) los contenidos del nacionalismo enraízan con el proceso de organización de una nación de propietarios, de cuyas desigualdades surgen diferentes formas de despegue capitalista hacia finales del siglo, justo en la época en que se anudan nacionalismos alternativos al español con sustento en culturas nítidamente perfiladas. En definitiva, la riqueza inmueble —sobre todo, la tierra— constituye el auténtico eje de la articulación del mercado nacional». PÉREZ GARZÓN, J. S.: «La nación, sujeto y objeto del Estado Liberal español», en *Historia Contemporánea*, n.º 17, (1998), p. 126.

zación territorial del Estado. Se adoptó la solución de compromiso del llamado Estado de las Autonomías pero no se supo o no se pudo, dadas las circunstancias, encarar a fondo el problema. El resultado fue el intento de compaginar (hecho a medio plazo imposible) un Estado jacobino-centralista (el Km. Cero de la Puerta del Sol) con unas autonomías con un mayor o menor grado de competencias, sin un modelo competencial federal claro, compensado, autorrectificable y cohesionador. Un nuevo modelo que hubiera necesitado para consolidarse una cultura política federalista ad hoc.

De este modo, en ausencia de ese hipotético modelo y de su correspondiente cultura política homogenizadora, nos planteamos visualizar algunos de los factores que impiden su posible implantación: analizaremos la concepción de nación española del liberalismo-conservador decimonónico según los seminales planteamientos de Antonio Cánovas del Castillo; contrastaremos dichos planteamientos con la idea de España hegemónica durante el franquismo, explicitando sus analogías, y, finalmente, visualizaremos los factores de continuidad de esta idea/realidad de España con la concepción del actual liberalismo-conservador español.

Todo ello en la medida en que opinamos que esa concepción de España tiene unos componentes esencialistas/reaccionarios y excluyentes que impiden un debate sereno sobre lo que en realidad es o debería ser un Estado democrático: un proyecto común de convivencia en el que una gran mayoría de la ciudadanía se sienta cómoda y partícipe, en el cual una nueva visión de España, obviamente superadora e aquella anterior, constituirá un pilar sólido, sustituyéndose el esencialismo excluyente por opciones político-culturales integradoras y, a la vez, respetuosas de la diversidad española.

2.2. Catolicismo político y concepción de Nación Española en Antonio Cánovas del Castillo²

2.2.1. Catolicismo político³

Antonio Cánovas del Castillo (1828-1898) fue el eje de la vida política española en el último tercio del siglo XIX. De gran nivel intelectual y político debe concedérsele el

2 Este apartado transcribe fragmentos de un trabajo anterior: ANTÓN, J.: «Antonio Cánovas del Castillo», en ANTÓN, J. y CAMINAL, M. (eds.): *Pensamiento político en la España Contemporánea (1800-1950)*. Barcelona: Teide, 1992.

3 Sobre el término catolicismo político ver ARANGUREN, J. L.: *Moral y sociedad. La moral social española en el siglo XIX*. Madrid: Edicusa, 1974; y BOTTI, A.: *Cielo y dinero. El nacionalcatolicismo en España*. Madrid: Alianza, 1992.

calificativo de estadista y sus ideas y criterios conformaron, decisivamente, la Restauración, tanto en sus aspectos institucionales como jurídicos y culturales. Cánovas fue un liberal-conservador de su época: a la española. Sintetizó, con más rigor y autoridad que cualquier otro autor y/o político, las ideas de los sectores liberales españoles moderados y doctrinarios que hegemonizaron la construcción del Estado español contemporáneo. Dicha hegemonía se explicitaría, entre otros factores, en la exclusión de los liberales radicales de las instancias de poder, salvo breves e intrascendentes paréntesis históricos: Trienio Liberal, Bienio Progresista, I República. Y con dicha exclusión se consolidaría una determinada cultura política que tuvo en Cánovas un punto nodal de articulación y proyección teórica e ideológica.

Por ello analizar sus ideas, centrándonos en el tema de su visión de nación, nos puede dar algunos elementos clarificatorios de nuestra historia contemporánea e, incluso, de algunos de nuestros actuales problemas. El estadista malagueño se autodefinía como: católico; liberal-conservador; doctrinario ecléctico; individual/elitista y espiritualista.

El doctrinarismo de Cánovas tiene a Inglaterra como modelo. Se formó intelectualmente en gran medida con las obras de la vertiente más derechista del liberalismo europeo: los doctrinarios franceses, de los cuales asume —por destacar lo más relevante— el legitimismo de Royer-Collard y el oligarquismo de Guizot; a lo cual debemos añadir el providencialismo de los tradicionalistas también franceses De Maistre y Bonald. Coordinado todo ello, eclécticamente, con su asunción de las teorías historicistas del auténtico faro teórico del liberalismo-conservador tras la Revolución Francesa de 1789: E. Burke. A lo cual añadiremos su asimilación de las teorías de los autores españoles J. F. Pacheco y J. Donoso Cortés. Del primero adoptó su concepción de la soberanía basada en la voluntad y la concepción unitaria del poder y del segundo el trascendentalismo metafísico-autoritario de su última etapa.

No podemos entender las concepciones de Cánovas respecto a la nación sino subrayamos su óptica católica, auténtico filtro cultural del resto de sus ideas. Nuestro autor parte del presupuesto de que su razón, cuando se ocupa de cuestiones morales o políticas, se encuentra ineluctablemente con lo que él denomina la objetividad sublime de Dios. Para Cánovas, el entendimiento del hombre está providencial y teocéntricamente construido para tener por núcleo la idea de Dios, con lo que se aleja de las pautas secularizadoras del pensamiento moderno y contemporáneo occidentales. Las razones de este teocentrismo estarían, en primer lugar, en la necesidad de buscar fuentes de legitimación metafísicas tras rechazar la libre voluntad de los individuos que componen una sociedad para organizarse políticamente como juzguen oportuno —rechazo del contrato social—; y, en segundo lugar, en la repetida constatación de

la utilidad política —catolicismo político— que se consigue del hecho que los valores morales católicos sean los preponderantes.

El cuerpo doctrinal católico proporciona a Cánovas la legitimidad en la que basa sus convicciones sociales. Piensa como liberal dentro de los parámetros ideológicos religiosos: para él, el catolicismo es sinónimo de civilización y adecuado orden social, mientras que el liberalismo, por su parte es el elemento característico del mundo contemporáneo. Produciendo todo ello una dogmatización de la globalidad de su ideario que le conduce a su concepción clave de las «verdades-madre». Verdades que son inherentes a la vida moral del hombre y que deben restablecerse si se desea mantener la civilización en sus justos y ordenados términos. «Monarquía hereditaria»; «Cortes representativas»; «propiedad»; «religión»; «constitución interna de una nación». Estas son las bases de la sociedad.

2.2.2. Patria, nación, soberanía y ultraconservadurismo

En la armazón interna de las teorías políticas de Cánovas hay dos conceptos que destacan sobre los demás por su importancia: el de Patria/Nación y el de soberanía. Para nuestro autor, la nación es un ente metafísico real y mítico a la vez, producto del devenir histórico y con proyección sobre el momento histórico actual y sobre el futuro.

Así, el pasado, el presente y el futuro están indisolublemente unidos por unas esencias inalterables de la Patria que responden, en última instancia, a designios providenciales divinos. Las naciones son, por tanto, instrumentos del Sumo Hacedor que se sirve de ellas para realizar la misión suprema de la Humanidad; de ahí que afirme que las naciones son obra de Dios y que la Providencia interviene decisivamente en la Historia. Trascendentalismo metafísico que tiene su origen en los tradicionalistas franceses y que a través, además de Donoso Cortés, pasaría íntegro al estadista malagueño.

Sin embargo, Cánovas separa Historia y Política, al contrario que Donoso Cortés. Y es en este terreno de la política donde se manifiesta el libre albedrío de los seres humanos: sabiendo interpretar los designios divinos para cada nación y reconociendo cuáles son las señas de identidad propias o esencias patrias... o alejándose de unos y otras. Obviamente, para él esto es una catástrofe.

Catástrofe que se produce cuando la nación pierde conciencia de sí misma y de su misión en el mundo. La nación trasciende teleológicamente a sus miembros, ya que éstos son meros guardianes del pasado; y si son malos guardianes, las esencias de la nación hibernan, los gérmenes históricos se adormecen esperando a los políticos o al político

que sepa interpretar adecuadamente cuál es la realidad histórica concreta del país, cuáles son las auténticas esencias de la Patria y qué es necesario hacer para volver al buen y heroico camino en donde confluyan Historia/Tradición, Política y Misión Divina última.

De ello se desprende que, en este conjunto articulado de concepciones políticas, la visión contemporánea de la nación como producto de un pacto libre y recíproco del conjunto de la ciudadanía es radicalmente rechazada. Como afirma taxativamente:

«La nación no es (...) el producto de un plebiscito diario, ni obra del asentamiento, constantemente ratificado por todos sus miembros, a que continúe la vida común. No: el vínculo de nacionalidad que sujeta y conserva las naciones es por su naturaleza indisoluble»⁴.

Cánovas distingue entre soberanía de hecho y de derecho —según concepción de Guizot—, siendo la soberanía de derecho la auténtica soberanía como patrimonio divino, mientras que la soberanía de hecho reside, como soberanía nacional, en la voluntad de los más capaces de entre los miembros de la sociedad. La aristocracia de nuevo cuño surgida de entre las clases propietarias y que ha demostrado su valía al haber triunfado en una sociedad en donde el acceso a la propiedad de la tierra es libre, y la libre concurrencia permite a las minorías selectas demostrar su mayor inteligencia y enriquecerse sin trabas, de ahí que afirme:

«(...) las minorías inteligentes gobernarán siempre el mundo *en una u otra forma*⁵. No desconfío del triunfo de esas minorías (...) así como no desconfío tampoco de que se conserve la propiedad individual (...)»⁶.

Estos propietarios, pues, al ser inteligentes, respetarán la tradición y esencias de la nación española y por ello compartirán la soberanía con la Monarquía hereditaria, la institución que mejor encarna el pacto entre pasado, presente y futuro, reservándole en teoría un papel de moderador pero otorgándole en realidad un papel decisivo y preponderante -árbitro- en el juego político. A su vez, se dotarán de una Constitución que sea fiel intérprete de esas esencias históricas, adecuadamente encarnadas en unas instituciones modernas y puestas al día que permitan al país progresar al mismo ritmo que los países europeos más avanzados, teniendo siempre presente que la política

4 CÁNOVAS DEL CASTILLO, A.: *Problemas Contemporáneos* (tomo II, p. 57).

5 La cursiva es del autor.

6 CÁNOVAS DEL CASTILLO, A.: *op. cit.* (tomo I, p. 446).

sirve, fundamentalmente, para saber analizar las posibilidades reales de actuación de la nación en cada momento histórico.

Y si una nación pierde conciencia de sí misma por determinadas circunstancias históricas de crisis la soberanía puede llegar a encarnarse en la voluntad de un hombre providencial. El razonamiento de Cánovas, en dichas circunstancias, es el siguiente:

«(...) el legítimo ejercicio de la soberanía nacional con frecuencia se esconde, al juicio de la mayoría, y quizá al de toda una nación. Si surge entonces un hombre extraordinario que interprete y fielmente ejecute aquello que tal o cual nación necesita, y debiera querer en sus condiciones del momento, ese ha sido y será siempre, pese a quien pese, un legítimo soberano»⁷.

En sus discursos, Cánovas había amenazado reiteradamente con la dictadura: en 1871, en 1889 y en 1890, siempre que los conflictos sociales se agudizaban. Demostrando una conciencia de clase sin ambigüedades y recordando en numerosas ocasiones que la propiedad se defendería, que los propietarios lucharían contra la nueva invasión de los bárbaros contemporáneos: el proletariado.

«Luchad. Si os empeñáis, aunque no tenéis razón; luchad: nosotros nos defenderemos: los propietarios españoles (...)»⁸.

Aproximadamente dos decenios más tarde, la gravedad de los enfrentamientos sociales le lleva a remarcar en sus discursos de finales de los años ochenta el papel que el Ejército esta llamado a desempeñar como salvaguarda del orden social, en coordinada correspondencia teórica con la puesta en práctica cotidiana de la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878, que consignaba como misión de las FF.AA. la defensa de la Patria ante enemigos exteriores e interiores.

Unos enemigos interiores de la sociedad que estaban imbuidos de falsas teorías igualitarias, fruto del desastre de la Revolución francesa y el consiguiente proceso de des-cristianización, que no aceptan lo inevitable y natural: «Siempre habrán pobres entre nosotros». La miseria es eterna, un mal de la naturaleza. Sólo cabe a los pobres resignarse como buenos cristianos, mientras que los ricos deben ser, también como buenos cristianos, dadivosos.

7 CÁNOVAS DEL CASTILLO, A.: *op. cit.* (tomo II, p. 170).

8 CÁNOVAS DEL CASTILLO, A.: *op. cit.* (tomo I p. 409).

Ante los problemas sociales, por tanto, accidentalismo de las formas políticas de control social y catolicismo político como instrumento ideológico imprescindible. Esa es la fórmula política de Cánovas para la defensa de lo que él considera que esta por encima de todo: las esencias inalterables de la Patria. Según esta concepción accidentalista el Estado de Derecho es un medio y no un fin. En circunstancias críticas la soberanía, como vimos, puede recaer en un hombre providencial salvador de la Patria.

2.3. Catolicismo político y concepción de Patria del General Franco

2.3.1. Catolicismo político

La sublevación militar contra la Segunda República española del 18 de julio de 1936 tuvo por consigna 'por España'. Para los sublevados este término tenía unas connotaciones tan obvias que hacía innecesaria especificar más: España era todo aquello que estaba en peligro por la bárbara acometida de la anti-España⁹, el enemigo a destruir¹⁰. Como en otras múltiples declaraciones, Franco, en mayo de 1946, afirmó en Oviedo que:

«(...) no hemos luchado los españoles en una simple guerra civil entre hermanos; hemos luchado la España y la anti-España. Por eso Dios tuvo que hacer que el triunfo fuese de España, de la España católica, de la inmortal, de la grande (...)».

Y si el aliado invencible en la guerra fue Dios, en justa correspondencia el modelo político a desarrollar será el ideal católico. De ahí que el dictador en un importante discurso pronunciado en las Cortes Españolas el 16 de mayo de 1946 declara que el Estado perfecto era el Estado católico, que España estaba dando un ejemplo de lo que puede la práctica de la doctrina católica y que el catolicismo constituía toda una

9 Al respecto escribe P. Preston: «En el verano de 1936 el ejército español se alzó en armas contra la Segunda República. Los oficiales implicados en el golpe estaban convencidos de que intervenían para salvar a su país del desorden proletario inspirado por agentes extranjeros. De hecho, lo que hacían era proteger a la reaccionaria oligarquía terrateniente de una reforma en profundidad de las anticuadas estructuras económicas vigentes en España». PRESTON, P.: *Las derechas españolas en el siglo XX: autoritarismo, fascismo y golpismo*. Madrid: Sistema, 1986, p. 16.

10 Para MORADIELLOS, E.: «Su pretensión era (...) la extirpación física y total de un enemigo considerado como la anti-España y tan racialmente despreciable como lo habían sido los rebeldes cabileños en Marruecos. En palabras propias y reveladoras de Franco al teniente coronel Emilio Faldella: «(...) En una guerra civil es preferible una ocupación sistemática del territorio, acompañada por una limpieza necesaria, a una rápida derrota de los ejércitos enemigos que deje el país aún infestado de adversarios». MORADIELLOS, E.: «Francisco Franco. Un caudillo caído en el olvido», en *Claves de la razón práctica*, n.º 57, noviembre de 1995, p. 6.

manera de ser y de vivir¹¹. Nada nuevo, por tanto, el decimonónico catolicismo político providencialista y espiritualista. Eso sí un tradicionalismo organicista y puesto al día: fascistizado¹². Y que ha incorporado el corporativismo como alternativa armonicista feudalizante al sindicalismo del movimiento obrero organizado, siguiendo las teorías de la Acción Francesa de Ch. Maurras —auténtico faro intelectual de nuestros pensadores antirrepublicanos— españolizadas por los colaboradores de su homónimo Acción Española¹³, o imitando algunos ejemplos prácticos tomados de la Italia de Mussolini, de la dictadura civil católica portuguesa del Estado Novo Salazarista o de la Alemania Hitleriana.

Por ello el supuesto objetivo central del discurso del régimen, como lo fue el de la Guerra Civil, será la regeneración nacional y se habla de revolución efectuada por patriotas que no son ni de derechas ni de izquierdas. Sin embargo, a pesar de la fascistización del discurso, el peso doctrinal del tradicionalismo continúa siendo decisivo y casi cualquier mensaje político relevante así lo muestra. El propio Franco en un discurso de enero de 1945 titulado «Nuestra revolución Nacional» expuso de forma reveladora:

«España, por providencial designio, ha visto claro el proceso y ha realizado a tiempo esta revolución nacional (...) ha efectuado una obra positiva de resurgimiento nacional y de mejoramiento social, extrayendo de nuestras gloriosas tradiciones las esencias (...)».

En su primerísima fase, el régimen franquista se definía como totalitario¹⁴ y los tres primeros años eran los «años triunfales de la Revolución Nacional-Sindicalista». El para-

11 Como se ha afirmado la victoria de Franco trajo consigo los privilegios más importantes de que había gozado la Iglesia Católica en la edad contemporánea: financiación estatal, control de la totalidad del sistema educativo y materialización legislativa de sus valores morales.

12 Según el análisis de E. Moradiellos: «(...) el falangismo servía de ropaje modernizante para un régimen sociopolítico básicamente reaccionario y ultraconservador». MORADIELLOS, E.: «Francisco Franco. Un caudillo...», *op. cit.*, p. 5; ver también SAZ, I.: «Escila y Caribdis: el franquismo, un régimen paradigmático», en ANTÓN, J. (coord.): *Orden, Jerarquía y Comunidad. Fascismos, Dictaduras y Postfascismos en la Europa contemporánea*, Madrid: Tecnos, 2002.

13 Ver GONZÁLEZ CUEVAS, P. C.: *Acción Española. Teología Política y nacionalismo autoritario en España (1913-1936)*. Madrid: Tecnos, 1998.

14 Y así quedó explícitamente establecido en el Fuero de los Españoles. Ya en el mes de julio de 1937 Franco había declarado a la agencia de noticias United Press que: «El nuevo Estado seguirá la estructura de los regímenes totalitarios, como Italia y Alemania. Se revestirá de las formas corporativas». Pero a la vez, un año después, en otras declaraciones a la prensa efectuadas el 18 de agosto de 1938, Franco afirmaba que: «(...) (el) carácter católico bastaría para distinguir del estatismo mussoliniano o del racismo hitleriano nuestra Revolución española que es una vuelta integral a la verdadera España, una reconquista total (...) Nuestro Movimiento (...) tampoco corre el peligro de "fascistizarse" y menos de "marxistizarse"».

guas ideológico totalitario duraría lo que los triunfos militares alemanes e italianos en la Segunda Guerra Mundial, a partir de 1942 —Stalingrado, desembarco aliado en el norte de África— el régimen multiplica sus contactos con destacados líderes políticos conservadores —como W. Churchill— e inicia tímidamente una gradual metamorfosis ideológica que le desmarque de la suerte de Mussolini y Hitler.

De esta forma y mientras continúa la política de eliminación selectiva e inmisericorde represión de sus oponentes políticos, en 1946 el franquismo evoluciona pragmáticamente y Franco expone en mayo de ese año ante las Cortes que en España el gobierno de la nación discurre dentro de las leyes y con sujeción a las normas de un Derecho preestablecido y que el poder judicial es independiente. Al mismo tiempo Franco se reafirma, una vez más, en la esencia católica de su régimen y respecto a sus anteriores amistades políticas, ahora —un año después del fin de la 2.^a Guerra Mundial— inconvenientes, expone en mayo de 1946 en el referenciado Discurso:

«Otros intentan presentarnos ante el mundo como nazifascistas y antidemócratas. (...) un día pudo no importarnos la confusión por el prestigio de que gozaban las naciones de esta clase de régimen ante el mundo (...) Todos los sistemas de gobierno encierran cosas buenas y medianas y malas, no todo en ellos es vituperable y es nefando. Por esto se puede coincidir en unas cosas y repelerse en otras (...) El abismo y diferencia mayor entre nuestro sistema y el nazifascista es la característica de católico del Régimen que hoy preside los destinos de España».

Un año antes, el 17 de julio de 1945, en un discurso pronunciado ante el pleno del Consejo Nacional titulado: «La definición de nuestro Estado», el propio dictador afirmó que nuestro Movimiento llegó desde los primeros días a la conclusión de que poco se lograría si solamente se atendía a difundir lo patriótico y lo social y se olvidaban los principios espirituales, sin los cuales la sociedad se corrompería y desmoronaría. Y por ello abogaba porque el Movimiento español fundiera lo nacional con lo social bajo el imperio de lo espiritual. Según su análisis, la Historia demostraba a cada paso el fracaso de intentar importar en las naciones aquello que no va ni con su carácter ni con su tradición.

Lo nuevo respecto al siglo XIX: plena conciencia de la Cuestión Social —la protesta de los grupos sociales subordinados fruto del capitalismo agrario e industrial— se «soluciona» con una respuesta radical: contrarrevolución preventiva en el marco de una cultura política tradicional hegemonizada por el catolicismo político y que se adapta a

los nuevos tiempos, años veinte y treinta, mediante su fascistización como respuesta de práctica política a la agudización de la conflictividad social y política¹⁵.

A modo de ejemplo, el 21 de mayo de 1947 en un discurso pronunciado en la Abadía de Montserrat Franco afirmó que:

«El hecho materialista, el fenómeno marxista, es una consecuencia directa de la falta de fraternidad cristiana de nuestra sociedad, de la siembra de libertinaje que el liberalismo nos legó, de la desesperanza de lograr bajo él la justicia ansiada; el no haber sabido reconocer el hecho social de nuestra era».

Por otra parte en el discurso más arriba mencionado de julio de 1945 Franco manifiesta su peculiar concepción de la libertad según la cual esta debe estar subordinada al orden so pena de caer en el libertinaje y concluye afirmando taxativamente que el Fuero de los Españoles ofrece las máximas libertades compatibles con el orden y que para la gobernación de España un único sistema es viable: el tradicional español. Sistema por el cual un gobernante de acendradas virtudes cristianas, legitimado por Dios, gobernaría a partir de lo que los tradicionalistas denominan la legitimidad del ejercicio mediante una Monarquía fuerte y flexible que ofrezca soluciones para todas las vicisitudes y circunstancias en que la Patria se pueda encontrar.

Mentalidad conservadora —orden como valor prioritario— y unos parámetros doctrinales tradicionalistas a los que se les pide capacidad de adaptabilidad como factor de supervivencia política. Circunstancia esta de pragmática adaptabilidad en la que Franco demostró, como es bien sabido, una gran habilidad. Variación táctica en lo accesorio para lograr la supervivencia de lo básico: el control social, económico y político de los sectores sociales populares como condición sine qua non del mantenimiento de un status superior por parte de los grupos que dominan los centros de poder económico. Sin orden, este orden concreto, no pueden otorgarse las libertades civiles ya que estas se convierten en peligroso libertinaje. Por eso el Dictador en el discurso, también mencionado con anterioridad de 16 de mayo de 1946: «Con España están la verdad y la razón», expone:

15 El propio Azaña en 1937, en su retiro de La Pobleta, había pronosticado en lúcido análisis: «Hay o puede haber en España todos los fascistas que se quiera. Pero un régimen fascista no lo habrá. Si triunfara un movimiento de fuerza contra la República, recaeríamos en una dictadura militar y eclesiástica de tipo tradicional. Por muchas consignas que se traduzcan y muchos motes que se pongan. Sables, casullas, desfiles militares y homenajes a la Virgen del Pilar. Por ese lado, el país no da otra cosa».

«(...) hoy se imponen de manera acuciante, como premisa de las viejas libertades civiles, las dos libertades principales: la libertad contra la miseria y la libertad contra el terrorismo, sin las cuales es imposible la práctica de ninguna otra libertad».

He aquí el programa político base del franquismo —tras las ejecuciones selectivas y la fase más aguda de la represión— en todas sus etapas, sin la ganga ideológica mixtificadora: desarrollismo económico para las clases subordinadas como único medio para legitimarse ante ellas y prioritario: eliminación del miedo a «la revolución» para los grupos dominantes además de garantizar en el plano político las condiciones necesarias para maximizar los beneficios¹⁶, esas son las dos libertades principales que el Dictador promete. Todo su ideario y práctica política se articula en torno a cuatro ejes: monarquismo autoritario, catolicismo político, patriotismo nacionalista unitario y capitalismo armónico. Los parámetros esenciales, por cierto, del tradicionalismo español, un tradicionalismo doctrinal¹⁷ en sentido amplio y que comprende, por citar a algunos de sus teorizadores más destacados, desde el autoritarismo de J. Donoso Cortés —tras 1848— a la modernización aristocratizante de Ramiro de Maeztu, pasando por el integrista de un Orti-Lara, el conservadurismo-liberal accidentalista de Antonio Cánovas del Castillo y las lecturas históricas de Menéndez y Pelayo¹⁸. Esas son las verdades absolutas del franquismo y por ello cree estar más allá de las derechas y las izquierdas y rechaza, en numerosas ocasiones, el calificativo de reaccionario, ya que él mismo se veía como el providencial regeneracionista modernizador que la Patria necesitaba con urgencia tras los funestos errores liberales que la habían alejado de sus esencias tradicionales. Continuando con el discurso de 16 de mayo de 1946:

«Persiste en el mundo un viejo concepto de derechas e izquierdas por nosotros superado (...) aceptamos de la derecha lo que es permanente e inalienable: el mantenimiento de nuestra fe católica, el servicio de nues-

16 El hagiógrafo y director del diario barcelonés *La Vanguardia Española*, Luís de Galinsoga lo expuso con una claridad meridiana en un editorial de 26 de enero de 1946: «¿Quién de ellos? —los diversos hombres de negocios y de empresa que volvieron el 29 de enero de 1939— hubieran podido prever las ganancias fabulosas que, despejada y ahuyentada la pesadilla roja a punta de bayoneta y de sublime heroísmo español, les esperaban en esta ciudad y en esta región».

17 «(...) el franquismo es esencialmente la mixtura del pensamiento católico tradicional —y corporativista— con los principios fascistas aportados principalmente, aunque no exclusivamente, por la Falange (que previamente los había pasado por el cedazo de la "tradición"». VIVER PI-SUNYER, Carles: «Aproximació a la ideologia del franquisme en l'etapa fundacional del regim». *Papers*, 14 (1980), p. 43.

18 Al respecto ver: SAZ CAMPOS, I.: *España contra España. Los nacionalismos franquistas*. Madrid: Marcial Pons, 2003.

tra grandeza de la Patria y la conservación de los principios del progreso económico».

De hecho la asunción dogmática y fundamentalista del capitalismo doctrinario por vía de las glosas, en su caso, al liberalismo económico (paralelo a la desconfianza, falta de convicción, cuando no rechazo, del liberalismo político en su vertiente radical democratizadora) formaba parte importante del bagaje ideológico del hegemónico, a lo largo de todo el siglo XIX, liberalismo moderado y conservador español. En este sentido el franquismo, desde su fascistizada óptica inicial, recogerá también esa herencia, como muchas otras —militarismo, elitismo aristocratizante, catolicismo político etc.— del conservadurismo-liberal de la Restauración¹⁹.

2.3.2. La idea de Patria

En el pensamiento franquista, como verdad absoluta que merece destacarse del resto que se ha previamente analizado, la idea de Patria juega un papel básico. La legitimidad de los sublevados en 1936 contra la II República radicó en que la Patria estaba en riesgo de desaparecer ante el peligro de las hordas marxistas y separatistas. De ahí que el propio Franco afirme el 31 de marzo de 1949 en un discurso radiado con motivo del aniversario del triunfo de las tropas franquistas:

«Nuestra victoria fue el triunfo de España contra la Anti-España, la heroica reconquista de una Patria que se precipitaba por la pendiente rápida de su destrucción».

Para Franco la Patria es una creación de Dios asociada a nosotros por el nacimiento y por la Historia. No se formó por generación espontánea, sino por la aportación y los esfuerzos de todo orden de generaciones de españoles que se van sucediendo, es un todo inalienable logrado con la sangre de cientos de generaciones, que tienen el deber de servir y acrecentar. Sus esencias viven unidas a ella y se pierden en la noche de la historia. Por ello la Patria es como la madre que no se discute, está por encima del arbitrio de las generaciones como los bienes que se traspasan en usufructo y que se han de entregar acrecentados a otra nueva generación. Como afirma en un discurso pronunciado en Valladolid el 2 de marzo de 1950:

19 «Alfonso Botti da en la diana al desenmascarar una ideología que, separando manipuladoramente el liberalismo económico de su versión política, abrió la puerta a la aceptación cristiana del capitalismo». GARCÍA DE GORTAZAR, F.: «Prólogo», en BOTTI, A.: *Cielo y dinero. El nacionalcatolicismo en España (1881-1975)*. Madrid: Alianza, 1992.

«No es la Patria sujeto nuestro sino nosotros de ella como madre y no patrimonio hemos de considerarla, y si de alguien fuese patrimonio, lo sería de los que la rescatamos con nuestra sangre».

Por tanto, si nuestros análisis son correctos, la idea de Nación en Cánovas²⁰ y la de Patria en Franco son intercambiables²¹. De ahí que sea lógico que el Dictador nacionalcatólico se expresara de la siguiente manera de acorde con su cosmovisión esencialista, haciendo alusión a la mencionada Ley Constitutiva del Ejército, en discurso pronunciado a la guarnición de Valencia el 13 de mayo de 1947, titulado: «Teníamos que redimir a España»:

«La Ley Constitutiva del Ejército señaló a los Ejércitos la alta misión de guardar a España de los peligros exteriores e interiores. En cumplimiento de ese deber los Ejércitos españoles cumplieron el 18 de Julio tan importante empresa al enarbolar la verdadera bandera de España y alzarse en armas para la conservación de una Patria a punto de perderse».

2.4. La concepción de Nación española en el liberalismo-conservadurismo español actual

En 1979 Manuel Fraga Iribarne, ex ministro franquista y líder del liberal-conservadurismo español hasta su relevo por José M.^a Aznar escribía en su obra *Después de la Constitución y hacia los años 80*, clarificando su idea de España, que España es una nación, hecha por la Geografía, por la Historia, por un conjunto de intereses, por un Estado nacional de los más antiguos de Europa. Sus planteamientos son historicistas y unitaristas, ya que, tras recordar que España tiene problemas de fuerzas centrípetas y centrífugas, como todos los países de Europa y sufre las presiones del mundo exterior, expone que:

20 «Resulta hasta cierto punto sorprendente la similitud entre la concepción canovista de la Patria y la de Franco. Esta similitud no es solamente de fondo sino incluso llega a la identidad de los términos», Carles Viver, *op. cit.*, nota 18.

21 «El restauracionismo canovista fue el modelo político español que más influyó en la formulación del nacionalcatolicismo del Movimiento Nacional (...) El nacionalcatolicismo del régimen respondió más al autoritarismo conservador restauracionista que al carlismo o al falangismo. La experiencia de estadista de Cánovas, la formación conservadora y el monarquismo alfonsino de Franco fueron influencias suficientes para moldear su sistema al gusto de los poderes tradicionales como lo había hecho Cánovas del Castillo anteriormente». ORELLA, J. L.: «La influencia de Cánovas del Castillo en el régimen de Franco», en BULLÓN DE MENDOZA, A. (ed.): *Cánovas y su época*. Madrid: Fundación Cánovas del Castillo, 1999.

«(...) en mi opinión no hay razón alguna seria para reconsiderar el tema de la unidad política de España».

De igual forma en dicha obra recuerda cual fue su postura, de radical oposición, al término nacionalidades en la jornadas constituyentes de la redacción de la Constitución de 1978. En su opinión tanto en varios artículos de su Título VIII como en disposiciones adicionales y transitorias se da una visión muy poco satisfactoria de la unidad del Estado.

La propuesta al respecto de la entonces Alianza Popular, expuesta por el propio Fraga, fue la siguiente:

«El Estado español, uno e indivisible, reconoce y fomenta las autonomías regionales, provinciales y locales; practica en sus propios servicios la más amplia desconcentración y tendrá en cuenta en toda su legislación los principios de autonomía y descentralización»²².

Esta formulación, según Fraga, establecía la unidad del Estado y, a la vez, reconocía los particularismos culturales de las regiones. Como es obvio, incluso en las formas expresivas escogidas, se establece una clara continuidad con una de las ideas-fuerza del franquismo: el unitarismo. Edulcorado con una aceptación cultural (¿folclórica?) de las regiones y modernizado con una máxima descentralización burocrática de la gestión de unas decisiones políticas adoptadas por el centro neurálgico del Estado en Madrid.

Continuidad también existente en la identificación entre Estado y Nación, ya que mediante esta fórmula recurrente se soslayaba el espinoso tema de las nacionalidades y se justificaba, en términos de eficacia²³ administrativa, el Estado jacobino. Unos pocos años antes el franquismo había establecido, desde su extrema óptica de derecha radical, las identificaciones Estado igual a Régimen y Estado igual a Nación lo que conducía a establecer que Régimen y Nación se identificaban²⁴. Puesto que todos aquellos que se oponían al Régimen eran la Anti-España, de ahí que en el testamento del propio dictador se nos informaba que sus enemigos habían sido siempre los enemigos de España.

22 FRAGA, M.: *Después de la Constitución y hacia los años ochenta*. Barcelona: Planeta, 1979, p. 26.

23 El propio Fraga recuerda de su admirado Cánovas que: «Para el promotor artífice de la Restauración el principal criterio para calificar un sistema político era su eficacia (...)». FRAGA, M.: «Cánovas y su tiempo», p. 28.

24 Ver BASTIDA, F. J.: *Jueces y Franquismo. El pensamiento político del Tribunal Supremo en la Dictadura*. Barcelona: Ariel, 1986.

España como ente metafísico (unidad de destino en lo universal según la fórmula falangista de probable inspiración en E. D'Ors) que trasciende a la ciudadanía y a su libre y democrática voluntad, con independencia de las fórmulas políticas que las circunstancias históricas requieran. Con la muerte del dictador en 1975 el franquismo es inviable y la derecha española más lúcida pierde su radicalidad pero mantiene su cultura política de fondo retornando a sus orígenes liberal-conservadores de la Restauración.

Como expone Jesús Trillo Figueroa en su opúsculo *La rebelión conservadora*, cuaderno de divulgación del Partido Popular premiado por la extinta Fundación Antonio Cánovas del Castillo:

«(...) para el pensamiento conservador lo estable y permanente son los principios, los valores; las concretas técnicas de organización social y política son siempre mudables y están siempre abiertas a un nuevo replanteamiento, si lo exige el juego de la historia y de la libertad (...)».

Trillo concluye su opúsculo parafraseando a su admiradísimo mentor intelectual M. Fraga exponiendo que en los conservadores españoles se explicita desde fases tempranas esta actitud que enlaza con el ser y la tradición de España. Según expone, Cánovas expresaba la idea de la intangibilidad de la unidad y la Nación y cita de este autor:

«Con la Patria se está con razón y sin razón, en todas las ocasiones y en todos los momentos de la vida, como se está con el padre, con la madre, con la familia (...)»²⁵.

El propio Fraga en los actos y publicaciones que conmemoraron el centenario de la muerte del artífice de la Restauración escribía en un hagiográfico artículo titulado: «Cánovas y su tiempo»:

«No sólo en la política alcanzó Cánovas una importancia por encima de la media de los hombres de su tiempo; fue ideólogo, al tiempo que estadista, formuló unos principios que aún tienen validez».

Tras la refundación de Alianza Popular en el nuevo Partido Popular el propio Manuel Fraga sitúa en la cúspide de la organización a José M.^a Aznar. Este es muy consciente del famoso techo electoral (a nivel estatal) de su exfranquista antecesor e inicia un

25 TRILLO FIGUEROA, J.: *La rebelión conservadora*. Madrid: Fundación Antonio Cánovas del Castillo, p. 27; también citado en FRAGA, M.: *El pensamiento conservador español*, Barcelona: Planeta, 1981, p. 127.

proceso de moderación y centralidad del discurso político como vía de acceso al poder. De ahí que Aznar haga pasar a un segundo plano los factores esencialistas-traditionalistas de la concepción liberal-conservadora de España y remarque los factores historicistas:

«España es una gran nación. Tiene consistencia, historia y potencial. Las tentaciones de quebrar nuestra unidad no me molestan por motivos refferidos a principios inmutables. Simplemente, constato que los españoles hemos hecho grandes cosas en la historia al trabajar juntos»²⁶.

«Nosotros creemos en la continuidad histórica de la nación. Cánovas expresó muy bien la tarea del político cuando dijo que había venido a continuar la historia de España. Nosotros también»²⁷.

Sin embargo, aunque no se haga referencia a los principios inmutables, la concepción unitarista y la identificación Estado con la Nación permanece, de ahí que el propio Aznar plantee holísticamente en su obra *La España en que yo creo*:

«La cultura española no es la mera agregación de las culturas sino su síntesis. Como tal constituye, junto con la unidad política del Estado, la expresión más característica de nuestra identidad como nación. España es una nación en el sentido político y en el sentido cultural. Una nación históricamente compleja, pero una nación (...)»²⁸.

A pesar de este unitarismo se admite la pluralidad de diferentes maneras de expresarse lo español: diversidades autonómicas en el seno de la nación española. Unas diversidades que tienen por límite los parámetros establecidos por el recorrido histórico común. De ahí que Aznar afirme, taxativamente, que el Partido Popular no es un partido nacionalista español y que él mismo no es nacionalista. Descalificando a los nacionalistas periféricos como ensoñaciones mediavelistas-románticas y egocentristas.

En reciente conferencia en el Club Siglo XXI (junio del 2013) José M.^a Aznar se ha reafirmado en sus inamovibles concepciones sobre la nación al reclamar la trascendental

26 AZNAR, J. M.^a: *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*. Barcelona: Planeta, 2004, p. 10.

27 AZNAR, *op. cit.*, p. 15.

28 AZNAR, J. M.^a: *La España en que yo creo*. Madrid: Noesis, 1995, p. 140.

relevancia de: «dejar claro que no hay discusión sobre la nación española». Todo aquel que cuestione ese criterio no debe ser escuchado, no puede aportar nada, son desleales que se alejan de las esencias de la nación.

Y si del extremista Aznar vemos lo que opina el moderado Rajoy observamos idéntico criterio en sus declaraciones al diario *ABC* del 6 de febrero del 2005:

«No se puede gobernar en la ambigüedad. Mucho menos se puede trasladar la ambigüedad a lo que los españoles somos. Es preciso contar, al menos, con una cierta idea de España. Hay que saber hacerse con ella, exponerla con nitidez y defenderla con coraje (...) España, la nación española, es algo más que un diseño caprichoso, maleable, a disposición de cualquier ingeniero constitucional voluntarioso. Es una realidad obstinada que nadie podría cambiar a su capricho».

Sin embargo, el liberal-conservadurismo español haría bien en recordar que el ultranacionalismo españolista del franquismo ha deslegitimado culturalmente el nacionalismo español al mismo tiempo que legitimaba democráticamente a los nacionalismos periféricos.

Desprenderse, por tanto, de remoras tradicionalistas-esencialistas sobre el ser de España; librarse de estetizantes identificaciones de España con Castilla²⁹, fruto del noventa y ocho literario; superar decimonónicos planteamientos culturalistas y esencialistas tipo *volksgeist* en el conjunto de los diferentes nacionalismos españoles se plantea como una tarea ineludible si se quiere construir una España más democrática, plural y homogénea a la vez. Más racionalidad o más irracionalidad, *Tertium non datur*.

2.5. Bibliografía citada

ANTÓN MELLÓN, J.: «Antonio Cánovas del Castillo» en ANTÓN MELLÓN, J. y CAMINAL BADIA, M. (eds.): *Pensamiento Político en la España Contemporánea (1800-1950)*, Barcelona: Teide, 1992.

ARANGUREN, J. L.: *Moral y sociedad. La moral social española en el siglo XIX*. Madrid: Edicusa, 1974.

29 El propio Aznar escribe: «Fue extraordinario poder empezar a poner en marcha, en Castilla y León, en la raíz misma de España, las ideas de origen liberal que habíamos ido elaborando en los años previos», *op. cit.*, p. 65 (la cursiva es del autor).

- AZNAR, J. M.^a: *La España en la que yo creo*. Madrid: Noesis, 1995.
- AZNAR, J. M.^a: *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*. Barcelona: Planeta, 2004.
- BASTIDA, F. J.: *Jueces y franquismo. El pensamiento político del Tribunal Supremo en la Dictadura*. Barcelona: Ariel, 1986.
- BOTTI, A.: *Cielo y dinero. El Nacionalcatolicismo en España*. Madrid: Alianza, 1992.
- CÁNOVAS DEL CASTILLO, A.: *Problemas contemporáneos* (tomo II).
- FRAGA IRIBARNE, M.: *Después de la Constitución y hacia los años ochenta*. Barcelona: Planeta, 1979.
- FRAGA IRIBARNE, M.: *El pensamiento conservador español*. Barcelona: Planeta, 1981.
- GONZÁLEZ CUEVAS, P. C.: *Acción Española. Teología Política y nacionalismo autoritario en España (1913-1936)*. Madrid: Tecnos, 1998.
- MORADIELLOS, E.: «Francisco Franco un Caudillo caído en el olvido», en *Claves de la razón práctica*, 57 (noviembre de 1995).
- ORELLA, J. L.: «La influencia de Cánovas del Castillo en el régimen de Franco», en BULLÓN DE MENDOZA, A. (ed.): *Cánovas y su época*. Madrid: Fundación Cánovas del Castillo, 1999.
- PÉREZ GARZÓN, J. S.: «La nación sujeto y objeto del Estado Liberal español», en *Historia Contemporánea*, 17 (1998).
- PRESTON, P.: *Las derechas españolas en el siglo XX: autoritarismo, fascismo y golpismo*. Madrid: Sistema, 1986.
- SAZ, I.: «Escila y Caribdis: el franquismo un régimen paradigmático», en ANTÓN MELLÓN, J. (coord.): *Orden, Jerarquía y Comunidad. Fascismos, Dictaduras y Postfascismos en la Europa contemporánea*. Madrid: Tecnos, 2002.
- SAZ, I.: *España contra España. Los nacionalismo franquistas*. Madrid: Marcial Pons, 2003.
- TRILLO FIGUEROA, J.: *La rebelión conservadora*. Madrid: Fundación Antonio Cánovas del Castillo (s.f.).
- VIVER PI-SUNYER, C.: «Aproximació a la ideologia del franquisme en l' etapa fundacional del regim», en *Papers*, 14 (1980).

3. La autodeterminación y el lenguaje de los derechos¹

Juan Jose Solozabal
Universidad Autónoma de Madrid

3.1. Ventajas nacionalistas en el debate sobre la autodeterminación

En el debate sobre la autodeterminación hay que empezar reconociendo la habilidad con que se mueven los nacionalistas que han conseguido con facilidad diversos logros, comenzando por el de centrar la atención en el cómo, descuidando el por qué. En realidad, el insistir en el procedimiento de la secesión da a entender que no hay nada que decir sobre su justificación, o mejor, que se asume que se concede la misma, pues no es objeto de debate. Pensamos, por el contrario con Jordi Solé, que la autodeterminación debe afrontarse especialmente como problema político, lo que lleva a identificarla como la aspiración esencial de los nacionalistas, y en estrecha relación con un tipo de pensamiento mas bien mítico que mantiene equívocas relaciones con el liberalismo o el progresismo.

Un segundo nivel de acierto, llamémosle táctico, de los nacionalistas, es el de su habilidad para, en el tema de la autodeterminación —se hable de esta o más críticamente de la capacidad de la comunidad territorial para decidir— adoptar el lenguaje de los derechos.

1 Aunque mi intervención en la sesión convocada por el Centro de Estudios Andaluces, a iniciativa de mi querido amigo el profesor Angel Valencia, tuvo un objeto algo más amplio, referido como estaba a explorar los escenarios posibles del Estado Autonómico en el futuro próximo, tenía sin duda un propósito fundamental que era reflexionar sobre la autodeterminación como propuesta de algunos planteamientos soberanistas en la España actual. A este ámbito concreto queda acotado el trabajo que el lector tiene en sus manos.

Así la autodeterminación no se presenta como una pretensión que podría aducir títulos simple o preferentemente políticos, y como tales defendibles pero expuestos a la cuestionabilidad de toda opinión, sino con una justificación jurídica y aun ética, y por ello dotados de una superioridad indiscutible, la que corresponde a quien utiliza en su favor el lenguaje de los derechos. Se trata de demandas a las que se acompaña, diríamos, una insistencia o refuerzo ético, pues la autodeterminación se presenta, a la vez, como un derecho moral o natural, como algo que un orden político justo no podría negar y, también, como una pretensión a la que una nacionalidad no puede renunciar. De modo que la demanda de autodeterminación se formula no sólo desde la teoría política, sino desde consideraciones éticas que le dan una fuerza que hace su abordamiento inevitable.

Nuestra pretensión en este trabajo será mostrar que la autodeterminación no puede presentarse como verdadero derecho en el orden positivo, hablemos de Derecho español o el Derecho internacional, y que sus credenciales en el terreno de la ética jurídica, esto es su título a ser considerado derecho moral, defendible por su racionalidad o justicia, son mas bien insuficientes, de modo que se impusiera su tránsito desde el cielo de valores al orden constitucional, procediéndose a su positivación inevitable. La autodeterminación despojada de su superioridad ético jurídica, podrá entonces ser evaluada más fácilmente como pretensión política de acuerdo con sus relaciones con la ideología nacionalista de la que constituye la aspiración esencial, a atender de acuerdo con su respaldo democrático y en condiciones de estricta igualdad con otro tipo de planteamientos, e incluso con desventaja si su realización hubiese de superar graves obstáculos en razón de su oportunidad o inferior justificación ideológica.

3.2. Definición de la autodeterminación.

Autodeterminación y orden constitucional.

Autodeterminación y legítima defensa

Si se trata de una reflexión seria sobre la autodeterminación, habrá que comenzar por alcanzar una idea sobre la misma, poniéndonos de acuerdo sobre lo que, en términos de teoría constitucional, es el derecho de autodeterminación, porque hay algunas acepciones de la misma, que no parecen aceptables. Así, cuando se afirma que ya nos estamos autodeterminando desde la instauración de la democracia, pues las respectivas comunidades territoriales (los pueblos de España) vienen eligiendo a sus gobernantes y se han dotado de una organización política, por lo que hay de hecho una autodeterminación. Evidentemente esta tesis no es asumible, pues, como se verá enseguida, autodeterminación no es sinónimo de autogobierno. La idea de que la au-

todeterminación en realidad no conduce a una referencia diferenciada de la democracia, se resalta si identificamos la autodeterminación con el derecho a decidir, sin especificar un especial objeto de la misma decisión, incurriendo en una mixtificación indudable, pues entonces la pretensión nacionalista asume la justificación de la misma democracia, beneficiándose de ella.

Hay otra acepción de la autodeterminación que parece asimismo equívoca. En el año 1990 en el Parlamento vasco se aprobó una proposición no de ley sobre el derecho de la autodeterminación en la que se establecía qué es el derecho al autodesarrollo o plena realización nacional. Como es obvio, tampoco, por su inconclusión, sirve demasiado esta idea de la autodeterminación, que no ofrece ilustración suficiente de las posibilidades de este derecho, dando una mínima cuenta de las facultades que comprende o el tipo de decisiones que cubre o autoriza.

Más correcto sería entender la autodeterminación como la decisión soberana en un solo acto de una comunidad territorial sobre su propia forma política, manifestando su voluntad de separarse o mantener su integración en el Estado, con su actual posición u otra diferente. La autodeterminación podrá significar el pronunciamiento de la Comunidad en el sentido de continuar integrada en la organización política de la que forma parte, en el sentido de separarse, o en el sentido de asociarse eventualmente con ese Estado a través de una fórmula nueva.

Concebida la autodeterminación correctamente, obvio es decirlo, que tal derecho no se encuentra en nuestro ordenamiento, aunque sí existen derechos colectivos, contra lo que a veces han pretendido algunos filósofos. Efectivamente, sí que hay en nuestra Constitución derechos territoriales colectivos: el derecho a la autonomía, que es, como ha dicho el Tribunal Constitucional, el derecho de dotarse, acceder y disfrutar de un régimen de autogobierno; los derechos de los Territorios históricos de la Disposición adicional primera, o los derechos a la propia identidad que pueden deducirse del Preámbulo; o los identificables con algunas competencias concretas, hasta cierto punto, pues las competencias no son facultades disponibles para sus titulares, y trascienden al plano del interés singular propio de los derechos, por ejemplo en el caso de las de los artículos 148 y el 149 de nuestra Constitución.

Este derecho a la autodeterminación no existe, por tanto, ni es un derecho del que se pueda dotar nuestro ordenamiento constitucional a través de la vía, o por medio de las posibilidades que al respecto pudiese dar el Derecho Internacional. De modo que con la firma de Tratados o de Declaraciones internacionales de derechos no podría pasar a formar parte de nuestro sistema jurídico este derecho -caso de que existiese, efecti-

vamente, en esos Instrumentos internacionales-. Primero, porque internacionalmente este derecho no está reconocido en los términos en los que nosotros lo entendemos, es decir, ni el artículo 1.2 o el artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas, ni la Declaración 1514, etc., hablan de un derecho de autodeterminación aplicable a colectividades territoriales que forman parte del Estado. Como es sabido el derecho de autodeterminación del que se habla en esos instrumentos es el derecho de las Colonias.

Nadie en su sano juicio puede pretender que haya un territorio en España que se pueda considerar que disfruta —o que padece, habría que decir más bien— de este status, de modo que estamos hablando de otra cosa. Y, en segundo lugar, si se procurase la incorporación de este derecho, como se trata de un derecho que no existe en nuestro ordenamiento, estaríamos realmente ante la presencia de una reforma constitucional: lo que ocurre es que la reforma constitucional, como dejó claro el Tribunal Constitucional, en su decisión sobre Maastricht, sólo se puede hacer por el cauce del Título X de nuestra Norma Fundamental, esto es, «a través de los procedimientos y con las garantías allí establecidas y mediante la modificación expresa de su propio texto» (Declaración de 1 de Julio de 1992).

De todos modos, el problema con la autodeterminación es más grave de lo que parece. No es sólo que este derecho no exista en el articulado constitucional, de manera que su inclusión sólo quepa procediendo a la reforma de la Constitución, quedando excluida, por tanto, su incorporación a través de la vía de los Tratados internacionales. El problema es que el derecho a la autodeterminación es incompatible con los mismos supuestos de nuestra Constitución. Esto es, lo malo no es que nuestro sistema constitucional no reconozca la autodeterminación, sino que es lógico que así suceda, pues tal pretensión es contraria a las bases del edificio constitucional, o sea, la unidad de la nación y la atribución de la soberanía al pueblo español. Obviamente la decisión sobre la autodeterminación denota soberanía que por imperativo constitucional corresponde exclusivamente al pueblo español, comprendido homogéneamente, y no a ninguna fracción territorial del mismo, incompatible con la atribución de la soberanía al pueblo español. Tampoco es ninguna casualidad que la autodeterminación no exista en las Constituciones de nuestro entorno. Existía en las Constituciones del constitucionalismo soviético, o de la órbita del constitucionalismo soviético, pero ya se sabía que aquellas no eran verdaderas Constituciones, sino Constituciones semánticas, o Constituciones nominales de las que se hablaba en la famosa clasificación de Loewenstein. Se trataba de Constituciones que no son verdaderas normas fundamentales del Estado, puesto que sólo tienen de eso el nombre.

Lo que ocurre es que el Estado es un orden de integración, esto es, un orden político que necesita para su eficacia de estabilidad y de permanencia. Desde este punto de vista, no cabe la sujeción territorial consentida, o una sujeción territorial revisable, a la mano por medio de la autodeterminación. Este es un supuesto absolutamente contrario a lo que exige la unidad política que llamamos Estado, que debe tener por delante un horizonte de estabilidad y claridad, que le permita llevar a cabo las funciones de integración y protección de los derechos de la ciudadanía que se encomiendan inevitablemente a tal forma política. Por supuesto el que no exista el derecho de autodeterminación, ni sea lógico que ello suceda, no quiere decir que no sea lícita su solicitud, se lleve a cabo su demanda ocasionalmente o se integre en el ideario de un partido político, y que, mediando la correspondiente reforma constitucional, no pudiese referirse a la propia Carta Fundamental.

De modo que no hay en nuestro orden constitucional autodeterminación, pero cabe la defensa en abstracto de las ventajas de ella, o la defensa de la conveniencia de incluir este derecho en nuestro ordenamiento constitucional a través de los procedimientos que sean, y a los que luego nos vamos a referir. Naturalmente la libertad de expresión, propia de la democracia constitucional, impide límites materiales a la discusión política, en la que con el único borde del Código penal, pueden sostenerse cualesquiera tesis políticas, aunque puedan no parecer razonables ni convenientes a los demás. La libertad de expresión no supone un terreno balizado, en el que sólo se puedan decir cosas razonables: se puede decir lo que uno quiera sobre lo que quiera, porque esto es precisamente la libertad.

Lo mismo ocurre con el tema de la inclusión de la autodeterminación como objetivo de un programa político. Aunque aquí hay alguna cuestión un poco más difícil: el artículo 6 de nuestra Constitución exige que los partidos políticos sean democráticos en su organización y en su funcionamiento, y que no sean contrarios a la Constitución. Esa conformidad constitucional de los partidos políticos me parece que hay que entenderla en el sentido de que los partidos políticos han de respetar las exigencias procedimentales de la Constitución —de una Constitución que prevé su propia reforma—, con lo cual no se puede prohibir a los partidos políticos que propongan cosas contrarias a la propia Constitución. Lo que no pueden los partidos es ser enemigos de la Constitución, defender la violencia o la comisión de delitos en la consecución de sus objetivos. Pero no cabe prohibir a los partidos políticos la consecución por procedimientos pacíficos de determinados objetivos. Yo creo, naturalmente, que la autodeterminación sería una tesis absolutamente lícita.

Por otra parte, si en España nos encontrásemos con una situación de opresión nacional, —de modo que se impidiese la libre determinación, el ejercicio del autogobierno,

el derecho a la defensa y protección de la libre identidad de las naciones, o de las nacionalidades— cabría entonces hablar de un derecho a la autodeterminación. La autodeterminación en tal caso vendría a ser la correspondencia a la legítima defensa en el plano individual, utilizable asimismo en situaciones límite cuando se trata de asegurar la convivencia. Lo que pasa es que esa situación es imposible que se produzca en la democracia, en la que hay una identificación absoluta entre la autonomía y el derecho de autogobierno, de modo es inconcebible un cercenamiento grave del derecho al autogobierno, que es el derecho básico de las nacionalidades.

Es decir, lo que vengo a mantener es que la autodeterminación como derecho preferente de una nacionalidad sólo rige en una situación de opresión nacional, como el derecho a la legítima defensa sólo es alegable sobre todos los demás en casos en los que la supervivencia del individuo está en peligro. Pero en condiciones de normalidad ni la autodeterminación ni la legítima defensa tienen, respectivamente, un status preferente sobre la autonomía o el autogobierno de la nacionalidad o el desarrollo de la personalidad del individuo. Concluimos así necesariamente que la autodeterminación no es un derecho natural cuyo no reconocimiento suponga una quiebra ética del Estado y su no ejercicio una frustración de la colectividad nacional. Así, ni el Estado que no reconoce la autodeterminación en su sistema jurídico es un Estado opresor, ni una colectividad territorial que no ejerce la autodeterminación es una nacionalidad frustrada o *manqué*, una nacionalidad que, en definitiva, renuncia a una de sus aspiraciones esenciales, a uno de los datos o elementos de su personalidad.

3.3. El planteamiento de la autodeterminación en términos jurídicos: en la Constitución y el orden estatutario.

Convendremos en que el planteamiento de la autodeterminación en términos jurídicos no puede eludir ni contrariar la Constitución, aunque como hemos visto la Norma fundamental no respalde el ejercicio del derecho. Hay que tener en cuenta que la Constitución es la norma fundante y primera del sistema político, sin cuyas previsiones no pueden adoptarse decisiones relevantes, así las que afecten al poder constituyente o resuelvan sobre la integridad territorial del Estado. Pero sin olvidar que el carácter abierto de nuestra Constitución no veda ninguna pretensión material, posible siempre que se respete el procedimiento constitucional (en lo que se refiere a ejercicio de la autodeterminación, promoviendo una modificación de la Norma Fundamental que hiciese posible su ejercicio, por la vía de su art. 168 CE, que ha previsto la reforma sin límites materiales).

Como los caminos del artículo 168 CE que abriesen el acceso a la autodeterminación son difíciles de recorrer, pues resultan trabajosos e inciertos en función de la longitud del proceso y de las mayorías que se exigen en el mismo², algunos han propuesto acudir al referendun consultivo del artículo 92 de la Constitución para constatar una voluntad secesionista en el territorio afectado que justificaría, sólo entonces, poner en marcha el complicado procedimiento de reforma constitucional necesario para hacer posible la autodeterminación, quitando de paso argumentos a quienes acusan de falta de cintura democrática a los contrarios a la autodeterminación. Sin embargo tal sugerencia, sin duda bien urdida, no acaba de convencer.

La verdad es que el referéndum de la Norma fundamental a que se acaba de hacer referencia, a mi juicio, no contempla la intervención del cuerpo electoral de una Comunidad Autónoma, sino la de toda la ciudadanía, de modo que tal expediente no serviría para consultar la opinión de la ciudadanía de solo una parte del territorio nacional, contando además con que el Estado central tenga competencia sobre una cuestión que atañe al autogobierno de una Comunidad Autónoma, ámbito que le reserva a esta el Tribunal Constitucional de manera muy estricta. Ciertamente que tal referendun no está prohibido constitucionalmente, e incluso cabría pensar que el principio democrático que se acoge en nuestro sistema constitucional podría justificarlo, considerándolo como una modalidad del derecho de participación de los ciudadanos, que los poderes públicos, ex artículo 9-2 CE, habrían de favorecer. Sin embargo esta propuesta interpretativa, como decía, a mi juicio no es convincente.

De acuerdo con las tesis de Levinson (en Framed, 2012) cabría diferenciar en la Norma Fundamental un contenido consistente, primeramente, en las cláusulas constitucionales que corresponden a los principios u opciones de valor del constituyente que se proponen como criterios en normas abiertas y cuyo significado no es concluyente, pues dependen de lo que establezca el intérprete, preferentemente tras participar en un diálogo acerca de su significado (*Constitution of conversation*): así las disposiciones sobre derechos o cláusulas directivas o definitorias. Y aquellas regulaciones cuyo sentido es indudable, ya manden, prohíban o faculden determinada conducta. Estos preceptos (o normas —regla según la terminología de Dworkin—), pueden requerir concreción,

2 El reconocimiento del derecho a la autodeterminación implicaría, naturalmente, la modificación del precepto primero de nuestra Constitución, pues en lugar de «la soberanía nacional reside en el pueblo español», sería en los pueblos de España; y del artículo segundo, pues la proclamación de España como «la patria común e indivisible» también habría que cambiarla. Y como, naturalmente, estamos hablando de una reforma del Título preliminar, el procedimiento a seguir es el procedimiento establecido en el art. 168 CE. Como se sabe, se trata de un procedimiento difícil, pero es un procedimiento que existe, y en la medida que haya una voluntad de transitarlo será un procedimiento utilizable.

pero no dependen en su alcance del intérprete. Las normas de organización se acogen a este tipo de preceptos (*Constitution of Settlement*) y prescriben las conductas no previstas o permitidas: *inclusio unius*, *exclusio alterius*.

Así la regulación constitucional sobre la reforma contenida en el título X de la Constitución impide que la reforma suceda por otro procedimiento que el establecido en la Constitución. Pues si cupiese verificar la reforma por otra vía que la establecida en el Título X realmente la Constitución no contendría (si no todo lo más a título indicativo) un procedimiento de reforma de la Constitución, acabándose con el carácter normativo de la Constitución precisamente en una cuestión de la trascendencia de la reforma. Por tanto la regulación del referendun consultivo en los términos del artículo 92, excluye la licitud constitucional de un referendun de este carácter para otro supuesto diferente, en este caso en relación con una consulta relativa sólo a la ciudadanía de una Comunidad Autónoma y no, como dice el artículo 92 de «todos los ciudadanos».

La falta de competencia de las Comunidades Autónomas para convocar un referendun de este carácter, si no fuese actuando por delegación del Estado, resulta inequívocamente de la atribución en exclusiva al Estado de la «autorización para la convocatoria de consultas populares por la vía de referendun», que hace el artículo 149.1.32 CE.

Por otro lado, la competencia normativa de las Comunidades Autónomas en materia de consultas populares no puede permitirles una regulación invasora de las atribuciones del Estado al respecto, o que condicionase el ejercicio de la competencia estatal de convocatoria de referendums o que supusiese el fraude de la prohibición constitucional de la celebración de los mismos sin su autorización. Por tanto no cabe una regulación autonómica sobre consultas populares en relación con competencias en la materia de Estado, poniendo en cuestión la unidad y soberanía del mismo, o que levantasen la preceptiva autorización del Estado sobre su celebración.

A una pregunta sobre si el Parlamento catalán puede a la vista de nuestro orden constitucional aprobar una ley de consulta que se ocupe de los referendums y que permita su celebración sin requerir la autorización que exige el artículo 149° 32 CE, habría que responder que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, la Generalitat no tiene competencias sobre la regulación del referendun (esto es, la consulta sobre un asunto político relevante al cuerpo electoral, con las formalidades y garantías de un proceso electoral regular). Dicho con claridad, el Tribunal cree que la competencia asumida sobre consultas populares en el Estatuto de Autonomía no cubre el referendun.

Además, el referéndum para la verificación del apoyo secesionista en un territorio en realidad incurriría en fraude constitucional. Sería convocado como consultivo, pero resultaría realmente vinculante, de modo que no abriría el paso a la reforma constitucional, sino a la independencia. No sería una consulta para la soberanía sino un referéndum de soberanía, radicalmente prohibido en nuestro ordenamiento, mientras no se reforme la Constitución. En realidad en ningún caso hay referendums consultivos de autodeterminación (no lo fueron los de Quebec ni lo será el de Escocia), entre otras cosas por la simple razón de que en el hecho de la consulta se contiene una definición del soberano, que es constituido cuando se le hace objeto de una pregunta, como digo, de soberanía.

Por supuesto, la imposibilidad de recurrir a la consulta del artículo 92 CE no quiere decir que los partidarios de la autodeterminación queden privados de las oportunidades democráticas para obtener el reconocimiento de este derecho, que está a su alcance tras la correspondiente reforma de la Constitución, que podría iniciar de manera incontestable el Parlamento de una Comunidad Autónoma, (arts. 87.2 y 166 de la Constitución), solicitándola del Gobierno Central a través del correspondiente proyecto o mediante una proposición de reforma a presentar a la Mesa del Congreso, dando voz así, si fuera el caso, a una demanda en ese sentido clara, mantenida en el tiempo y ampliamente compartida en su territorio.

Así no tienen sentido, creo, los argumentos a favor del referendum consultivo, que pretenden despojar de una ventaja democrática a los partidarios de la autodeterminación, pues, como se ha visto, no hay incompatibilidad de fondo entre la secesión y la Constitución, y por ello nadie sensatamente puede dudar de que una posición clara al respecto, mantenida en el tiempo y compartida ampliamente en una parte del territorio nacional, no podría ser obstaculizada por el constituyente español, que en ese caso habría de hacerla posible a través de la correspondiente reforma. Podría decirse que en estos momentos las posibilidades de una reforma constitucional que permitiese proceder a la autodeterminación de un territorio del Estado son nulas. Naturalmente no puede limitarse el juego político al ámbito de lo posible efectivamente: quedarían obturadas así las oportunidades para la utopía o simplemente el verdadero cambio.

Demorar la secesión al momento en el que se cambie la Constitución no solo permite plantear la opción independentista en términos de mayor reflexión, dando ocasión a un debate de más amplitud, pues como es obvio, y puso de manifiesto el dictamen del Tribunal Supremo canadiense en el caso de Quebec, la separación no es un asunto exclusivo del territorio que quiere salir si no también de quienes permanecen en la federación o el Estado común; ni la autodeterminación puede presentarse como un

derecho absoluto que imponga su realización a toda costa o de modo incondicionado, pues derechos de este tipo no existen en ningún sistema jurídico positivo, sino en todo caso en el cielo de la metafísica, al que desgraciadamente no pertenecemos los mortales.

La demora que impone a la separación la aprobación de la reforma constitucional que la hace posible, da tiempo asimismo a la reflexión de los demócratas para que asuman que, como dijo el Presidente Buchanan en su último mensaje de la Unión en el Congreso en 1860, en relación con la secesión, en último término, el gobierno solo dispone de las armas de la palabra para impedirla, pues «la Unión reposa en la opinión pública y si le falta la aceptación del pueblo, ha de perecer».

3.4. La autodeterminación como derecho moral: los títulos ideológicos de la autodeterminación. Autodeterminación y liberalismo. La autodeterminación como caso de pensamiento mítico

Pero si la autodeterminación no es un derecho jurídico disponible en nuestro ordenamiento, ni importable desde el derecho internacional, que no puede, en una modificación inconstitucional de nuestra Norma fundamental, imponernos derechos contrarios a nuestra Constitución —como sería la autodeterminación— tampoco es un derecho moral, esto es, una pretensión exigible desde consideraciones de la lógica o de la ética. Desde el punto de vista de la lógica no hay por qué asumir un principio político que supondría el desorden en las relaciones internacionales, si las tres o cuatro mil nacionalidades existentes en el universo realizasen su derecho al Estado propio, contando además con la imposibilidad fáctica de ese realineamiento territorial, pues actualmente solo el 4 % de la población mundial se encuentra en Estados que se correspondan a un solo grupo étnico. Desde el punto de vista de la ética los títulos de la autodeterminación son equívocos, pues si bien parece asumir la idea liberal de la autonomía, trasladándola del individuo a un sujeto colectivo, en realidad está contaminada por referencias míticas y decisionistas. Por ello los componentes ultraidentitarios y decisionista-plebiscitarios de la autodeterminación se oponen a las bases racionales y algo escépticas de las democracias constitucionales de nuestro tiempo.

El tránsito desde el plano jurídico positivo al de la ética política nos aboca a la consideración ideológica de la autodeterminación como reclamación esencial nacionalista, asumiendo la equivocidad propia de esta ideología, relacionada con el liberalismo, si pensamos que se transmiten a la nación las potencialidades de desarrollo que se

quieren para el individuo, transfiriendo al pueblo el ideal de la autonomía. Aunque a la vez la autodeterminación, como momento de la verdad de la nación, si no estamos hablando de los supuestos coloniales, remite a un horizonte mental mítico en el que el pensamiento retrocede a estadios claramente emotivos o preracionales y, desde este punto de vista, por preilustrados, diríamos, reaccionarios.

En efecto, la autodeterminación de los pueblos, en definitiva, no deja de ser la traslación de la idea del libre desarrollo de las personas, y desde ese punto de vista, puede establecerse, como hemos dicho, una relación también entre la autodeterminación y el liberalismo. Así como se considera que los derechos, en cuanto base del desarrollo individual, son algo a lo que las personas no pueden renunciar, se tiende también a pensar en la autodeterminación como una facultad que tendrían los pueblos al desarrollo de su propia personalidad. Esta relación es evidente, aunque hay que tener cuidado, porque el liberalismo está interesado sobre todo en el desarrollo de los derechos individuales, de manera que en los planteamientos de dicha ideología no hay una preocupación por la suerte de los derechos colectivos, o de los sujetos con una base territorial.

De otro lado, el liberalismo tiene una relación equívoca con la autodeterminación, en la medida en que el liberalismo desconfía del Estado, mientras que la autodeterminación tiene como objetivo la consecución de un Estado propio. Sin embargo, con todo, hay puntos de conexión obvios entre liberalismo y autodeterminación, pues el liberalismo como ideología de libertad suministra unas oportunidades de organización que posibilitan la realización de la autodeterminación.

De otro lado, la condición de la autodeterminación como mito nacionalista subraya la debilidad de sus bases intelectuales. Mientras, por ejemplo, el federalismo remite a una idea política de considerable complejidad y artificio, y supone una construcción mental llamativa por su riqueza y equilibrio, pues aspira a compatibilizar la unidad y pluralismo políticos, conjugando a la vez integración y autonomía, la autodeterminación es un concepto extraordinariamente simple, reducido al atractivo de una solución única e inexorable de los problemas de la comunidad, en realidad exclusivamente dependientes de la traba del yugo extranjero del que hay que liberarse por encima de todo. En cuanto mito, la autodeterminación no pretende explicar o comprender la realidad sino ofrecer un resorte para la movilización política que lleva a la independencia, de cuya consecución depende exclusivamente la felicidad de nuestro grupo, cuando se nos deje ser, solos, como verdaderamente somos.

Quizás en el mundo tan intercomunicado en que nos encontramos la elementariedad de la trama autodeterminista no se asuma con claridad. Seguro que ningún nacionalis-

ta vasco suscribe en su integridad las tesis sabinianas que, a finales del siglo XIX, atribuían al contagio españolista la postración de Euskadi. Pero hoy no es difícil escuchar simplezas sobre el «expolio fiscal español», o sobre «la tierra de riqueza y prosperidad, maná y leche», que espera a quienes abandonen la nave en el naufragio del Estado español. A veces y como corresponde a un pensamiento de la debilidad intelectual de los planteamientos autodeterministas se añaden al discurso argumentos próximos al racismo y el decisionismo, pues al nacionalismo acecha una pendiente peligrosa que es la de la descalificación, saltando de la autoestima al desprecio a lo diferente, conjugando el narcisismo con la descalificación de los demás.

Hay, asimismo, una creencia irracional en la naturaleza salvífica de la decisión, cuando la autodeterminación liberadora permita la recuperación auténtica de la identidad secuestrada. ¿No es ilógico pensar que nuestro futuro depende del gran día de la autodeterminación, cuando nazcamos de nuevo, configurando sin trabas nuestro porvenir político?

3.5. La autodeterminación como derecho insoportable: ilimitable, inaplazable e imitable

La elementariedad de la autodeterminación relacionada sin duda con el componente mítico del concepto, favorece su asunción como derecho o pretensión absoluta cuya realización no es sometible a condición ni admite fácilmente ningún tipo de limitación. La autodeterminación se comporta entonces como un elemento perturbador del debate en las sociedades democráticas pues denota un dogmatismo que es ajeno a los sistemas liberales en los que la discusión pública se lleva a cabo entre todas las opciones en igualdad de condiciones, sin apriorismos valorativos ni preferencias para ninguna alternativa. Es difícil entonces admitir la negociación o compatibilización del ideal de la autodeterminación, ante cuya aspiración decae cualquier otra consideración, que no puede presentar, al menos ante los ojos nacionalistas, un nivel semejante de pureza y desprendimiento.

Este planteamiento maximalista puede hacer difícil al nacionalista admitir la posposición de la reclamación autodeterminista, si su solicitud se hace en circunstancias gravemente inoportunas para el Estado teniendo en cuenta como ha hecho notar el Tribunal Supremo de Canadá en el caso de Quebec, que la separación es un asunto que afecta no sólo al territorio secesionista sino a la propia Federación que continúa unida y para la que la independencia de una parte de la misma tiene también un coste, lo que en términos jurídicos supone que aun la secesión debe de abordarse con una disposición de buena fe por las partes implicadas.

De modo que la autodeterminación, desde este punto de vista, no es sólo un problema de quien puede querer separarse, sino de un conjunto, del todo en el que ese territorio ha estado integrado. Ello seguramente conlleva dos consecuencias innegables: de un lado, la improcedencia de plantear la separación en un momento en que se ponga en peligro la paz entre la ciudadanía o haya un riesgo de colapso para la continuidad operativa del propio Estado, por lo que solo cuando la separación no cuestionase el cumplimiento de esas dos funciones básicas sería responsable, por parte del territorio que va a ejercer la autodeterminación, plantear dicha reclamación; y de otro lado, la disposición de las partes a actuar de acuerdo con el principio de minimizar los costes tanto para el Estado como para el territorio que se separa, negociando en términos razonables y en lo posible amistosos la separación.

Precisamente la absolutización del derecho de autodeterminación, derivable para nosotros de su simpleza conceptual, conlleva otra consecuencia que es su imitabilidad, de modo que sus partidarios suelen reclamar que se actúe entre nosotros como se hace en otros países, invocando cuantos ejemplos aparecen disponibles en el derecho comparado, desconociendo las diferencias entre los sistemas constitucionales que impiden en el caso español seguir sin más pautas con perfecta vigencia en otros casos. Se han celebrado referendums de autodeterminación, aunque no planteados exactamente en esos términos, primeramente, en Quebec, y la Sentencia famosa de Tribunal Supremo de Canadá ha admitido la licitud de los mismos. De otro lado, se cuenta con la convocatoria perfectamente legal de un referendum sobre la independencia de Escocia a celebrar en el próximo 2014. Por supuesto en ambos casos se trata de referendums vinculantes, pues la demanda de celebración de referendum consultivos en estos ejemplos es impensable en términos lógicos, ya que, como hemos visto, una consulta sobre la soberanía es una consulta de soberanía, imposible de desatender en cuanto a sus resultados en una democracia.

Cuando fijamos los ojos en los referendums de Quebec o Escocia no lo hacemos en términos políticos, examinando la justicia u oportunidad de este tipo de consultas; lo que pretendemos es analizarlos como una cuestión jurídica, de modo que tales referendums que pueden ser convenientes desde una perspectiva política son también posibles de acuerdo con la legalidad. Este es exactamente el problema, y con lo que nos encontramos es que en esos países las consultas no tienen obstáculos jurídicos y en España, mientras no se cambie el ordenamiento, sí. Stéfhane Dion, el exministro de Administraciones Públicas canadiense, en su reciente visita a España, señalaba en unas declaraciones en la prensa que en Canadá no existe el límite constitucional, en relación con el ejercicio de autodeterminación que se da en España, pues la Constitución canadiense no establece, como hace la nuestra, la indivisibilidad de la nación.

Hay que decir que los límites jurídicos a la autodeterminación en el caso de España no empeoran necesariamente las posibilidades de nuestro autogobierno en relación con los sistemas con los cuales se establece la comparación. Ciertamente que la consulta es posible en Escocia, como resultado del origen del Reino Unido en un tratado, o la inexistencia de garantía constitucional de la unidad del Estado británico, pero no olvidemos que la autonomía escocesa puede ser supendida (como lo fue la irlandesa) y que la Scotland Act 1998, como Estatuto de Escocia, no ha acabado con la supremacía del parlamento británico, en última instancia.

3.6. ¿Cuándo procede en términos políticos la separación?

Concluamos entonces demandando un abordamiento exclusivamente político de la autodeterminación, como pretensión cuya razonabilidad ha de valorarse de acuerdo con consideraciones de prudencia y oportunidad prácticas, en relación con los supuestos históricos en que se presenta la cuestión, como en el caso catalán. La pregunta entonces es ¿cuándo puede pensarse en la secesión? Un reputado constitucionalista americano que ya hemos mencionado con anterioridad (Sanford Levinson) propone utilizar al efecto las categorías del economista Albert Hirschman y considerar que la secesión es legítima cuando en una difícil situación parece preferible «salir» en vez de permanecer y hablar. Sin duda esto ocurre, si, se trate de un matrimonio o de un Estado, uno se siente totalmente ignorado, aunque formalmente no se le prive de su «voz». Cuando, dice el constitucionalista, a uno realmente nadie le escucha ni se le responde adecuadamente a sus quejas, «¿por qué no se puede abandonar una relación que ya no funciona?». En un sistema de opinión pública lo que no se puede recurrir es a la fuerza para mantener lo que solo puede ser una unión consentida.

Por lo que hace al caso catalán la cuestión será analizar la posición de esta nacionalidad en el sistema político español, por si hubiera recibido un trato desconsiderado u ofensivo. Lo cierto es que la democracia constitucional española, en su dimensión ad intra ofrece, a las nacionalidades y regiones un espacio de autogobierno, de modo que, Cataluña en concreto, ha contado en su ámbito territorial de facultades decisorias sobre los aspectos más importantes de la vida política, se trate de la esfera cultural, económica o autoorganizativa. Por lo que hace a la dimensión ad extra de nuestro sistema de descentralización territorial, solo llevando a cabo una lectura superficial y formalista del mismo, puede afirmarse que Cataluña ha carecido de peso suficiente y específico en el Estado, dejándose llevar por la idea de que un postizo igualitarismo ha rebajado el papel que algunas nacionalidades merecían. La equiparación normativa, en punto al equipamiento organizativo y competencial, es una exigencia mínima del

principio de homogeneidad que el Estado autonómico, como el Estado federal, acepta en su configuración, pero ello no significa la igualdad efectiva, en el plano de la realidad política, entre todas las Comunidades Autónomas. Ni Alaska y California son lo mismo, aunque se trata de Estados que disponen del mismo número de senadores y cuyas estructuras organizativas son parejas, ni Cataluña se diferencia, en punto a su relevancia política, solo en la posesión de una lengua específica, respecto a la Rioja o Cantabria. Por tanto es discutible que haya llegado el tiempo para Cataluña de partir. Mejor que siga, en la piel de toro haciendo valer su potente y admirada «voz».

4. La textura federal de la piel de toro

Joaquim Lleixa Chavarría
Universidad de Barcelona

El sistema político catalán parece sometido desde hace unos años a un proceso de transformación tan agudo como confuso. Tal proceso ha sido percibido a veces, sobre todo desde lejos de Cataluña, como algo engendrado principalmente por la inédita crisis económica y social en curso. Es inexacto. Una aproximación más informada a la realidad catalana actual induce enseguida a mirar un período más dilatado para explicarse los cambios; a abarcar al menos desde aquella coyuntura que desembocó en 2003 en el gobierno de las izquierdas catalanistas. Desde aquel entonces, en una década, el autonomismo que acogía a la gran mayoría de los catalanistas ha cedido su lugar al soberanismo de hoy en día. Y en una generación, el independentismo ha pasado de una estricta condición minoritaria a señorear en más de un momento la escena política de la Cataluña de los últimos tres años. Las páginas que siguen pretenden ofrecer algunas claves de semejante cambio histórico.

4.1. Los catalanistas en el Estado autonómico

«Pujolismo» que es el nombre que damos al régimen autonómico realmente existente hasta 2003, el régimen creado y estabilizado al amparo de la Constitución de 1978 y del sistema de fuerzas resultante de la Transición tanto en España como en Cataluña. Los catalanistas participantes en la Transición y en el consenso constitucional se habían amoldado en su día a la suerte de encaje que supuso el artículo segundo de la Constitución, su Título VIII —tan abierto como ambiguo y trufado de límites y controles hacia las futuras entidades territoriales— y su disposición Adicional 1.^a, tan esencial

para el nacionalismo vasco. Con este orden constitucional y con el Estatuto de 1979 en vigor, los catalanistas se dispusieron a construir un régimen basado en el derecho a la autonomía política, a democratizar y modernizar España. Y a contribuir a la descentralización de un Estado que sólo había conocido, salvo alguna fugaz coyuntura, una centralización autoritaria y alicorta.

Daban de este modo continuidad a unas tradiciones características desde los primeros catalanismos en el último tercio del siglo XIX. Se impuso enseguida CiU, encabezada por Jordi Pujol, quien sin solución de continuidad presidiría la Generalitat durante los 23 años siguientes, hasta 2003. El pujolismo estuvo asentado en ese designio catalanista que pretendía el reconocimiento de Cataluña —y del pujolismo— como sujeto político en el sistema español; y en contrapartida, en el compromiso de este con el asentamiento del sistema español, con su gobernabilidad y equilibrio. Un inveterado impulso regeneracionista, pero actualizado y adaptado a los tiempos y en particular al sistema electoral y de partidos en España. Un nacionalismo propio que ponía sordina a toda manifestación de soberanismo y cultivaba una dimensión identitaria y lingüística adecuada para extender su hegemonía hasta el plano cultural, valga la redundancia.

Es cierto, no obstante, que en los años noventa hubo presiones a favor del soberanismo —con el estímulo de fondo del proceso de autodeterminación y acceso a la independencia en Europa— que afectaron en particular a ERC, CiU y también a otros. En este contexto se adoptó el 12 de diciembre de 1989 la resolución del Parlamento a favor del derecho de autodeterminación para Cataluña y la demanda de un mayor autogobierno. Pero todo dentro de un orden... pujolista. El sistema político catalán permaneció asentado en un eje político, el catalanista, que tenía en CiU y el PSC a sus dos principales partidos; complementado con el otro eje habitual que articula la derecha con la izquierda.

Pero la alianza de las izquierdas catalanistas a comienzos del siglo en curso aceleró la erosión del pujolismo. El gobierno resultante de esta alianza tras las elecciones autonómicas del 16 de noviembre del 2003, a la sazón presidido por Pascual Maragall, supuso algo más que un cambio en la Generalitat; e inició la paulatina dislocación del sistema político catalán en un proceso que todavía colea hoy en día. El tripartito estuvo basado en la alianza entre el PSC, ERC y ICV-EUiA. Originó por tanto un desplazamiento sin ambages en el eje derecha-izquierda. Y realzó además un catalanismo en el que la dimensión federal cobraba un relieve que había permanecido en buena parte soterrado en el escenario de los años precedentes. El tripartito integró también otro catalanismo, este de signo independentista, el de ERC, que venía actualizándose desde los años noventa y que ahora entablaba una competencia a veces estridente con los restantes nacionalistas catalanes, con el pujolismo en particular.

4.2. El nacionalismo del Partido Popular

Sin embargo, tanto en la erosión del pujolismo como en el impulso hacia la configuración del tripartito y su posterior desarrollo, actuó una fuerza de fondo de la mayor significación: la recomposición de la gran derecha española después de la Transición y de los gobiernos del PSOE. El Partido Popular, encabezado ahora por José María Aznar, dejaba atrás la etapa de Alianza Popular y se ofrecía a mediados de los noventa como la alternativa madura. En *España, la segunda transición*, Aznar ofrecerá precisamente un «proyecto nacional» para vertebrar el futuro. Hasta avanzada la década de los ochenta, Fraga Iribarne y sus continuadores habían exigido una reforma constitucional a fin de eliminar el reconocimiento de las «nacionalidades» en el texto constitucional y para modificar ciertos aspectos de su Título VIII. Alianza Popular venía a postular en aquel entonces una suerte de nacional-catolicismo actualizado.

Y en cuanto a la organización territorial del Estado, su horizonte no parecía rebasar el ámbito de la descentralización que iniciaron Maura y Canalejas, en 1912 y 1914, a modo de respuesta a los regionalistas catalanes de la época, esto es, una descentralización administrativa. Pero se imponía ahora, según Aznar, una aceptación de la Constitución de 1978 en lo que respecta a la organización territorial del Estado. El Estado de las autonomías era ya una prominente realidad histórica y, además, era un instrumento eficaz ante el gran problema que suponían los dos grandes «nacionalismos territoriales». Pero con claridad: el Estado de las autonomías no debía ser una situación de paso, sino un fin de trayecto. Hay en la posición de Aznar un designio omnipresente a este respecto: culminar el proceso autonómico, rematar su trayectoria, estabilizar, cerrar un sistema que ofrece dificultades de orden diverso¹. Más todavía: es urgente acometer una obra «renacionalizadora», el Estado debe ser beligerante y coordinar al efecto sus políticas educativa y cultural. Hay que vertebrar de nuevo la conciencia nacional española sobre la base de una «clara asunción de la existencia de un proyecto nacional común, que conjuga y sintetiza los de todas las comunidades en una entidad histórica, cultural y política superior»².

Con las elecciones generales de 1996, y tras catorce años de gobiernos del PSOE, el PP de Aznar llegaría al gobierno, aunque sin mayoría absoluta en el Congreso. Y Alejo Vidal-Quadras hacía una reafirmación de votos en 1998, «la gran tarea pendiente para el próximo siglo... es la culminación estable de la organización territorial» del Estado

1 AZNAR, J. M.: *España. La segunda transición*. Madrid: Espasa-Calpe, 3.ª ed., 2004, pp. 27-53, *passim*.

2 Ídem, *ibídem*, p. 48.

y «la vertebración de la conciencia nacional española»³. La segunda legislatura del PP (2000-2004), esta vez con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, aportaría el momento oportuno para iniciar ambas tareas. Estaban reunidas ya las condiciones para ello. Comenzaba el próximo siglo, el XXI, y el PP se enfrentaba de inmediato y de frente con ETA, la izquierda *abertzale* y el PNV. Muy poco después aparecía el otro gran enemigo a batir, esto es, el tripartito de la Generalitat que se proponía un avance cualitativo en materia de autogobierno, esta vez de la mano del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero.

El pujolismo no había considerado oportuna una reforma del Estatuto de 1979, a pesar de los múltiples problemas planteados en lo tocante a las competencias y la financiación de la Generalitat. El tripartito, sí. El empuje democratizador del Estado español brotaba de nuevo desde Cataluña. Y ahora el impulso en cuestión tenía una inspiración catalanista y federal⁴. En efecto, enseguida inició su andadura la reforma del Estatuto de autonomía vigente. Pero —sorpresas tiene la vida— la inesperada victoria del PSOE en las elecciones legislativas del 14 de marzo de 2004 y la subsiguiente presidencia del Gobierno de Rodríguez Zapatero —así como la necesidad de apoyos políticos en el Congreso— otorgó una viabilidad hasta este momento impensable a esa reforma estatutaria en curso. Con el PP no había posibilidad alguna de que progresara la reforma; con el PSOE, sí.

El proyecto de reforma del Estatuto de 1979 pretendía ampliar y proteger el autogobierno de la Generalitat mediante una precisa delimitación de sus competencias —sobre todo las conceptuadas como exclusivas— frente a la acción y las competencias del Estado⁵. Y se proponía asimismo regular un modelo de financiación que incrementara los recursos, la participación y la responsabilidad de la Generalitat en todo el proceso de recaudación y liquidación de los tributos; introducía también límites y normas sobre la redistribución fiscal entre comunidades a fin de preservar el criterio de ordinalidad, la posición relativa de los catalanes en la ordenación de la renta per cápita⁶. Pero finalmente, se obtuvo una reforma más ambiciosa y total, y así se reguló en ella el deber

3 VIDAL-QUADRAS, A.: *Amarás a tu tribu*. Barcelona: Planeta, p. 20.

4 CAMINAL, M.: «L'Estat autonòmic espanyol: entre la resistència nacionalista i l'horitzó federal», en CAMINAL, M. y REQUEJO, F. (eds.): *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisis de casos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Instituto de Estudios Autonómicos, 2009, pp. 501-527.

5 VIVER PI-SUNYER, C.: «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídico-constitucional», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*. Barcelona, n.º 1, 2005, pp. 97-130.

6 BOSCH, N.: «El finançament dels governs subestats en els països federals», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*. Barcelona, n.º 3, 2006, pp. 87-120.

de conocer el idioma catalán, se adaptó el poder judicial o se añadió un preámbulo de neto sabor nacionalista que gravitaba sobre la supremacía simbólica de la nación catalana. Lo más esencial en esta reforma estatutaria propuesta era la concepción federal sobre la que descansaba el desarrollo del Estado autonómico. Precisamente por tal carácter federal las propuestas reformistas pudieron influir poco después e incluso ser asumidas sin más por otros Estatutos, señaladamente el andaluz. Y algo igualmente esencial: la afirmación del carácter plurinacional de España y el Estado español.

El subsiguiente trámite en las Cortes varió substancialmente el proyecto, pero preservó el avance cualitativo que encerraba la reforma con vistas a un auténtico Estado compuesto. Tras el preceptivo referéndum del pueblo catalán resultó aprobado el nuevo Estatuto. Pero el Partido Popular interpuso a renglón seguido un recurso de inconstitucionalidad. Sus más de cuatrocientas páginas señalaban aspectos del Estatuto catalán que seguramente hubieran mejorado su consistencia con una reforma constitucional previa. Pero ¿con qué fuerzas se hubiera podido contar para una reforma constitucional de este género? ¿Con qué apoyos? ¿Hay que recordar que en España no se ha hecho aún ninguna reforma constitucional del Estado autonómico en más de treinta años?

La dilatadísima trayectoria de la reforma estatutaria estuvo imbricada en todo momento con la confrontación entre los catalanismos en su conjunto y un beligerante nacionalismo español, persistente y obsesivo, protagonizado por el PP y secundado por acompañantes diversos, algunos desde el PSOE. Campañas de prensa, recogida de firmas, manifestaciones en la calle, boicots variados, recurso de inconstitucionalidad, ... Véanse a modo de ejemplo el lenguaje utilizado y las palabras de Mariano Rajoy, a la sazón presidente del PP, en la clausura del Campus FAES del verano del 2005: «España, por primera vez en su historia, está en manos y a disposición de quienes no quieren ser españoles (...). Asistimos ya a un plano muy elaborado para el desmantelamiento del Estado según las directrices que imponen algunas minorías nacionalistas y muy particularmente el gobierno tripartito de Cataluña». Rodríguez Zapatero estaba poco menos que prisionero en manos del separatismo de ERC, aliado del PSC en el gobierno de la Generalitat⁷. El 30 de septiembre de 2005, pocas semanas después de pronunciadas esas palabras, el Parlamento de Cataluña aprobaría el proyecto de reforma del Estatuto de autonomía con el voto favorable de todos sus diputados menos los del PP.

Desde luego semejante agitación y movilización de masas de signo españolista —a veces catalanofóbica— debía guardar una relación estrecha con aquella tarea —lo hemos visto más arriba— que según Aznar y Vidal-Quadras debía caracterizar el siglo XXI, a

7 Vid. el diario *El País* del 18 de julio de 2005.

saber: «la vertebración de la conciencia nacional española», a su juicio un tanto retraída tras los años de la Transición. Pero la determinación y la perseverancia del PP en este orden de cuestiones reflejaban algo más: se basaban en una concreta apreciación de lo que a su juicio estaba en juego.

En efecto, el Estatuto finalmente aprobado en 2006 entraba en contradicción con el designio que venía informando la política del PP, el designio consistente en cerrar el Estado autonómico, en bloquear su proceso evolutivo. El pacto entre las mayorías existentes en las Cortes de aquel entonces y los representantes catalanes no podía aceptarse precisamente porque desbloqueaba y liberaba vías de reforma del Estado autonómico, para los catalanes y para el resto de los españoles. Y la subsiguiente proliferación de iniciativas de reforma de unos y otros Estatutos vino a corroborar que sí, que había una realidad en la organización territorial del Estado que estaba pidiendo una reordenación.

Por lo demás, el Estatuto había sufrido un enérgico «cepillado» a su paso por la Cortes, pero suponía todavía un avance verdadero. De manera que la reforma que encerraba el nuevo Estatuto catalán no sólo afirmaba y reconocía el pluralismo nacional de España sino que podía inducir una dinámica federal en materia de autogobierno, algo que las restantes Comunidades podían hacer suyo. El propio Mariano Rajoy explicaba unos días antes de la interposición del recurso de inconstitucionalidad una de las claves del mismo, sino su clave principal: lo preocupante eran las competencias del Estado, garantizar «con claridad qué competencias son sólo del Estado», precisamente porque el español es «un Estado de las autonomías y no uno federal y confederal». El Estatuto catalán era rechazable por tantas cosas, por el uso que hacía del término nación, por su regulación de la lengua catalana y por su configuración del poder judicial, pero también —o quizás, sobre todo— por «una distribución de competencias entre la Generalitat y el Estado que deja al Estado como residual dentro de Cataluña»⁸. En definitiva, lo dijo Federico Trillo ante la prensa la mañana del 31 de julio de 2006 en la presentación del recurso de inconstitucionalidad: el Tribunal Constitucional quedaba emplazado en una «encrucijada histórica», porque su «sentencia marcará en gran medida la evolución del modelo autonómico que consagra la Constitución de 1978».

4.3. Del autonomismo al soberanismo

La sentencia del Tribunal Constitucional del 28 de junio de 2010, favorable en gran medida al recurso del PP, nació preñada de efectos políticos de verdadero alcance. Por lo

8 Vid. el diario *El País* de 31 de julio de 2006.

pronto para la gran mayoría de catalanistas venía a mostrar que el proceso seguido entre 2003 y 2010 —un proceso de reforma estatutaria, para unos, estatuyente, para otros— no había alcanzado sus fines. Y ello se producía tras un proceso y unos términos tales que la conclusión asociada era esta: con el régimen constitucional existente y, sobre todo, con el régimen político asentado en España, no había un horizonte aceptable para el autogobierno y el respeto de la pluralidad nacional. Lo que seguramente para el PP suponía una satisfacción —el cierre del Estado autonómico—, para los catalanistas acarrearba la deslegitimación del propio Estatuto de 2006; y la deslegitimación, también, del propio Estado autonómico y el pacto constitucional que había sido y era su fundamento. Algunos constitucionalistas perspicaces advirtieron enseguida lo que estaba sucediendo⁹.

La confrontación habida entre 2003 y 2010 puso a la vista de todos que las principales fuerzas políticas dominantes en el régimen construido al amparo de la Constitución de 1978 abrían un conflicto mayúsculo. La Constitución, que como toda constitución que merezca tal nombre regula el orden político fundamental, es precisamente por ello y hasta cierto punto una matriz de posibilidades; admite desarrollos diversos, señaladamente en función del resultado de la lucha política y de las circunstancias. Y ahora se hacía evidente por sí mismo que lo que para unos y otros catalanistas había sido un pacto político-constitucional que debía profundizarse hacia un mayor autogobierno, para el nacionalismo español dominante había sido en realidad un punto de llegada, un punto final. El segundo gobierno de Aznar escenificó semejante orientación política. Las campañas del PP para movilizar al respecto, así como la presentación del recurso ante el Tribunal Constitucional, hicieron otro tanto.

En este contexto, el eje principal de la escena política catalana de los últimos años se ha desplazado desde el autonomismo al soberanismo. La fórmula constitucional aceptada en la Transición había sido el autonomismo, amparado —y limitado— en la Constitución de 1978 y puesto en práctica hasta crear un régimen político estable y de larga vida, el pujolismo. El tripartito de los catalanistas de izquierda y su orientación reformista de signo federal dio continuidad al Estado autonómico en Cataluña. Pero desde hace años esta trayectoria de unos y otros autonomistas está en cuestión, de manera que el sistema de partidos, el grado de legitimación del marco institucional, el lenguaje, los usos y costumbres, han sufrido una evidente erosión, hasta desembocar en algo nuevo e incierto. Bilateralidad, soberanismo, derecho a decidir... son ahora nociones y palabras de uso predominante. Y también lo es el malestar y la desafección

9 Cfr. PÉREZ ROYO, J.: «La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia a la configuración del Estado compuesto en España: Elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado autonómico», en *Revista catalana de dret públic*. Barcelona: n.º 43, 2011, pp. 121-149.

hacia aquel Estado de las autonomías que albergó durante decenios al oasis catalán. El punto de inflexión más señalado a este respecto se produjo a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional, con la repulsa a ella mediante una enorme movilización de masas, en buena parte espontánea. La manifestación del 10 de julio —muy pocos días después de publicarse esa sentencia— se hizo bajo el lema «Som una Nació. No saltres decidim». Un movimiento de masas, este, que ha continuado desde entonces y se ha erigido en verdadero coprotagonista de la escena política.

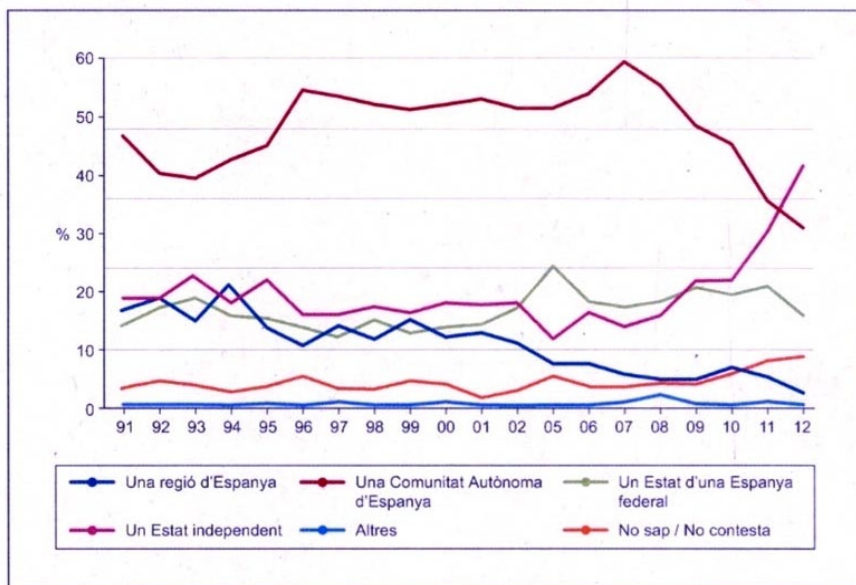
La evolución de la opinión pública catalana —elemento esencial del sistema político— en las últimas décadas permite precisar algo más aquel desplazamiento de conjunto desde el autonomismo al soberanismo. Efectivamente, hasta 2003 hubo una gran estabilidad de la opinión pública catalana sobre el asunto. En este momento, como muestra con precisión el gráfico que sigue¹⁰, se inició un período de cambio. Pero la aceptación de Cataluña como Comunidad Autónoma siguió gozando de un nivel alto, alto y suficiente para la estabilidad del sistema, por parte de un abultado sector de la ciudadanía; entre un 40 % y un 55 % de esta. E incluso en los años iniciales del tripartito —con el proyecto de nuevo Estatuto en marcha— tal apoyo superó ese intervalo y alcanzó un máximo, el 60 %. Son los años del pujolismo y, a continuación, del gobierno tripartito; años de un sistema político acomodado en el Estado de las autonomías.

Pero a partir de este momento, en 2007, aproximadamente, se torció la trayectoria, de manera que se advierte en el gráfico una nítida relación inversa entre las preferencias a favor de la independencia y las preferencias a favor de la comunidad autónoma: aumenta visiblemente la aceptación del independentismo y disminuye de modo abrupto la aceptación de la Comunidad Autónoma. El proceso se inicia, según el gráfico, en 2007 hasta que por último, hacia el 2011, el independentismo recibe ya un apoyo mayor que la opción favorable a la Comunidad Autónoma. La opción favorable a un Estado federal, sin embargo, permaneció estable en torno a un 20 % a lo largo de estos años; hasta que, también aquí, comenzó a disminuir la preferencia por la opción federal en 2011, y lo hizo también, según parece, en favor del independentismo.

Es difícil no relacionar el embate del nacionalismo español en estos años —de la mano del PP y sus colaboraciones, y la sentencia del Tribunal Constitucional—, hasta desarrollar finalmente la tentativa de reforma estatutaria de signo federal, con la desafección sufrida hacia el Estado autonómico. Esa desafección parece la causa impulsora del independentismo. En todo caso, el resultado final es ya un sistema político catalán

10 Tomado de Institut de Ciències Polítiques i Socials, *APC Anuari polític de Catalunya 2012*, n.º 6-2013, Barcelona, 2013, p. 27.

Gràfic 5. Preferències sobre l'organització territorial de l'Estat



Font: Sondeig d'Opinió ICPS

en el que el Estado autonómico ha sufrido un abrupto proceso de deslegitimación; en el que se ha desequilibrado poco a poco su sistema de partidos; y en el que el nuevo eje político de la situación es el que divide a los partidarios y oponentes del derecho a decidir, esto es, entre a los partidarios de revisar en conjunto la relación con España y los que desean seguir con la relación existente.

El giro dado por CiU a su política tras la movilización del 11 de septiembre de 2012 —tras el malestar de la sociedad catalana puesto entonces de manifiesto— ha añadido otra relevante dimensión al curso de las cosas. CiU había patrocinado —venía patrocinando— la reivindicación de un «pacto fiscal». Pero esa movilización del 11 de septiembre se hizo en favor de «Catalunya, un nou Estat d'Europa». La reivindicación de un pacto fiscal, por lo demás, no fue acogida en absoluto por parte del gobierno del Estado. A renglón seguido el President de la Generalitat convocó elecciones autonómicas, con la pretensión de obtener una mayoría absoluta para su coalición electoral y para su eventual política, pero lo hizo proponiendo un referéndum de autodeterminación para la legislatura subsiguiente. Días después, el Parlamento daría forma de resolución a lo que estaba sucediendo, y lo haría en unos términos que evocaron el desenlace de

los años precedentes: «los intentos de encaje de Cataluña en el Estado español y sus reiteradas respuestas son hoy una vía sin recorrido»¹¹, con lo que debe iniciarse «una nueva etapa basada en el derecho a decidir», que el pueblo catalán «pueda decidir libre y democráticamente su propio futuro» y «haga su propio camino». No sólo el soberanismo independentista se erigía en orientación preponderante, sino que la posibilidad de la independencia adquiría cierta concreción política y verosimilitud histórica para una parte harto considerable de la ciudadanía catalana. Las posiciones de los diputados a propósito de esa resolución parlamentaria guardaban una estrecha correlación con lo que estaba acaeciendo entre la ciudadanía y sus corrientes de opinión.

4.4. Unas elecciones singulares

Las elecciones al Parlamento de Cataluña celebradas el pasado 25 de noviembre de 2012 nos ofrecen un panorama de obligada referencia para conocer de primera mano el estado del actual sistema político catalán. Han sido las elecciones autonómicas de mayor alcance político desde la Transición de la dictadura al actual régimen constitucional, esto es, desde que se adoptó esa decisión política fundamental consistente en reconocer el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones españolas. La participación electoral de la ciudadanía catalana en estas elecciones del 25 de noviembre fue del 67,8 % del censo, la más abultada desde la Transición; y desde luego, muy superior al 58,8 % en la anteriores autonómicas de 2010. Sus resultados, por lo demás, han puesto en cuestión el despliegue autonómico realizado durante los decenios precedentes.

Como se ha dicho más arriba, las elecciones fueron convocadas inmediatamente después de la manifestación del 11 de septiembre, esa gigantesca manifestación convocada y realizada con el lema «Catalunya, nou Estat d'Europa». Un nuevo Estado, sí, pero ¿Un Estado independiente? ¿Un Estado en el seno de una unión federal española, confederal,...? En la posterior campaña electoral con vistas al 25 de noviembre, *Convergència i Unió* reivindicó un «Estado propio», pero no desveló el arcano encerrado en esa ambigüedad; por el contrario, *Esquerra Republicana de Catalunya* y la *Candidatua d'Unitat Popular* (Cup), lo hicieron por un Estado independiente; el *Partit Socialista de Catalunya* e *Iniciativa per Catalunya Verds-EUiA*, por un Estado federal; y finalmente el *Partido Popular* y *Ciutadans-Partit de la Ciutadania* limitaron sus aspiraciones a la conservación con unos u otros matices del régimen autonómico existente.

11 Esta declaración del Parlamento de Cataluña del 27 de septiembre de 2012 fue aprobada por 84 votos a favor —los de CiU, ERC, ICV-EUiA, SI y los diputados Ernest Maragall (PSC) y Joan Laporta—, 21 en contra (PP y Ciutadans) y 25 abstenciones (PSC).

El elemento unitivo de los diversos partidos y coaliciones catalanistas en la campaña fue el «derecho a decidir» del pueblo o la nación catalana acerca de su futura relación con España. Por el contrario, los no catalanistas —el Partido Popular y Ciudadans— negaron la existencia de un derecho de esta naturaleza. A su vez la diversidad de orientaciones ideológicas y políticas entre los catalanistas, partidarios todos ellos de ese derecho a decidir, se puso de manifiesto en lo que sigue: los «soberanistas» partidarios del independentismo, presentaron ese derecho como algo cuyo ejercicio está asociado sin más con la independencia de Cataluña, de manera que el derecho a decidir se fundiría inextricablemente con la consecución de un Estado independiente. Este derecho y la independencia configuran a su juicio dos caras de una misma moneda ideológico-política. Se trata desde luego de una convicción ideológica, pero además se trata de una apreciación del proceso político. No es este el caso del PSC, ICV-EUIA y en general de los no independentistas, ni de quienes siéndolo formulan de otro modo su percepción del proceso político. Para todos ellos, se trata de dos cuestiones intelectualmente distintas; y desde luego políticamente distintas, bien porque no son en principio partidarios de la independencia de Cataluña, bien porque —simplificaciones a un lado— esa eventual independencia es un proceso posterior y de muy otra significación; es quizás otro proceso histórico.

Las dos principales fuerzas políticas que habían venido protagonizando y vertebrando lo esencial del sistema de partidos políticos catalán desde comienzos de los años ochenta, esto es, CiU i el PSC, retrocedieron a ojos vistas¹². CiU pasó del 38,4 % de los votos en las elecciones del 2010 al 30,7 % en estas del 2012; y el PSC, del 18,4 % al 14,4 %, respectivamente. En conjunto ambas fuerzas no consiguieron rebasar la mitad de los votos válidos en las elecciones del 25-N; alcanzaron el 45,1 %. En las elecciones de 2010, el 56,73 %.

Los partidos independentistas obtuvieron un éxito evidente: ERC, la Cup y Solidaritat, sumaron un 17,2 % de los votos válidos del 25-N; en las elecciones de 2010, el 10,3 %.

ICV-EUiA recuperó aproximadamente el nivel alcanzado en las elecciones autonómicas anteriores, el 10 % de los votos. Pero esta recuperación se produjo sólo en parte a costa de la disminución del PSC. Y de hecho la suma de los votos de ambas fuerzas —las fuerzas representativas de las dos grandes tradiciones de la izquierda en el siglo XX— disminuyó de una elección a otra, del 25,8 % de los votos en las elecciones de 2010 al 24,3 % de los del 25 de noviembre. Es algo digno de nota esa pérdida de peso

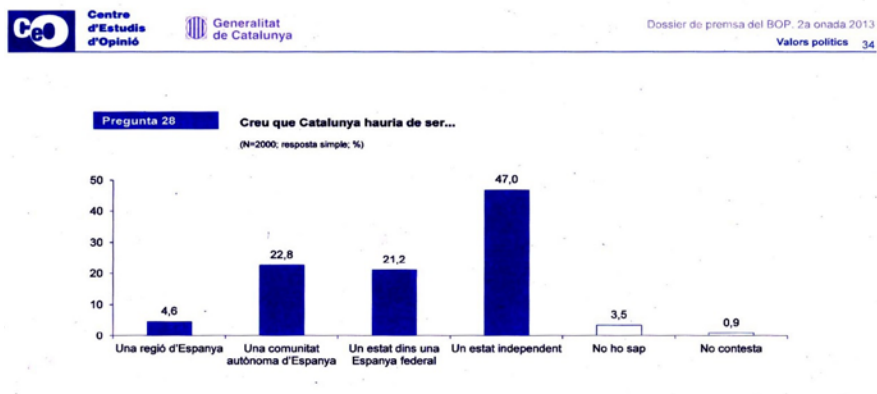
12 Datos tomados de los resultados electorales publicados por la Generalitat de Cataluña en www.gencat.cat/governació/resultats-parlament2012.

tras cinco años de la crisis social y económica más desconcertante y, sobre todo, más destructiva de los últimos decenios.

Los partidos no catalanistas, PP y Ciutadans mejoraron sus resultados respecto de las elecciones de 2010, en particular este último partido; en conjunto obtuvieron el 30,6 % de los votos del 25-N; en 2010, habían obtenido el 15,8 %. ¿Se manifiesta aquí el comienzo de una bipolarización enérgica entre catalanistas y anticatalanistas en la escena política catalana? Parece algo precipitado opinar a este respecto a la vista de los datos existentes. Pero se trata de un asunto de una gran relevancia.

4.5. Sondeos sobre la organización territorial del Estado

Los datos electorales arriba comentados no bastan para acercarnos a la complejidad. Los sondeos de opinión pueden ayudarnos a llegar algo más allá en el análisis. Y en efecto las preguntas formuladas en tales sondeos a la ciudadanía catalana acerca de la organización territorial del Estado nos ofrecen una valiosa información complementaria —y a veces esclarecedora—. El más reciente sondeo al respecto, realizado en el segundo trimestre del año en curso, ofrece la siguiente distribución de frecuencias¹³:



13 CENTRO DE ESTUDIOS DE OPINIÓN DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA: *Baròmetre d'Opinió Política, 2ª onada 2013*, correspondiente al Registro de Estudios de Opinión, n.º 723, p. 34.

Esta valiosa información sobre las preferencias constitucionales de la ciudadanía acerca de la posición de Cataluña en la organización territorial del Estado puede relacionarse con su voto en las elecciones autonómicas (o mejor dicho, con el recuerdo del voto depositado por las personas entrevistadas en las autonómicas precedentes, las de 2010). Y se obtiene esta tabla¹⁴:

Pregunta 28 **Creu que Catalunya hauria de ser...**
(N=2000; resposta simple: %)

Centre d'Estudis d'Opinió Generalitat de Catalunya Dossier de premsa del BOP. 2a onada 2013 Valors polítics 35

		Posicionament segons intenció de vot al Parlament de Catalunya						
Una regió d'Espanya	4,6	14,4	1,8	0,7	10,8	1,9	8,6	2,0
Una comunitat autònoma d'Espanya	22,8	72,0	13,9	3,4	40,1	19,8	70,6	0,3
Un estat dins una Espanya federal	21,2	9,0	20,2	8,4	34,5	46,8	18,7	14,1
Un estat independent	47,0	0,0	61,3	86,4	14,6	28,6	2,1	83,2
No ho sap	3,5	4,5	2,3	1,2	0,0	1,3	0,0	0,0
No contesta	0,9	0,0	0,5	0,0	0,0	1,6	0,0	0,5
Intervista	2000	36	384	475	107	165	97	85
Base controlada	2000	41	380	441	87	167	82	86

Por lo pronto el deseo independentista se concentra de manera harto notable en los partidos y coaliciones nacionalistas, es decir, CiU, ERC y la Cup. En efecto, el 86,4 % de quienes votaron a ERC en las autonómicas de 2010 desean la independencia; y también el 83,2 % en el caso de la Cup. ¿Y CiU? El 61,3 % de quienes la votaron en 2010 desean ahora la independencia. Claro que CiU, coalición electoral longeva, reúne a dos partidos —Convergència Democràtica i Unió Democràtica— con una orientación discordante sobre la independencia: Unió está por un soberanismo no independentista; y la actual dirección de CiU se inclina con unas u otras reservas hacia la independencia. En cualquier caso, y salvando reservas y opacidades que cabría observar en la orientación independentista de CiU y a su relación a este respecto con Unió Democràtica, lo cierto es que el nacionalismo catalán en su conjunto ha acentuado su viraje hacia el independentismo y lo ha hecho masivamente.

La opción en favor de la independencia está presente también en el catalanismo de matriz no nacionalista. El 28,6 % de quienes recuerdan haber votado en 2010 a ICV-

14 Íbid, íbidem, p. 35.

EUiA se manifiestan ahora en favor de la independencia; y en el caso del PSC, un 14,6 %. Por tanto en la coyuntura actual el independentismo tiene cierto carácter transversal, afecta a todo el catalanismo: catalanistas de derechas y de izquierdas, de tradición más identitaria y conservadora y de tradición más republicana y progresista.

En cuanto a la opción por el federalismo, está concentrada entre los votantes del catalanismo no nacionalista, esto es, ICV-EUiA y PSC; precisamente los principales herederos de la tradición federal en Cataluña. Un 46,8% de quienes votaron a ICV-EUUIA en las autonómicas de 2010 desean ahora una solución federal; y otro tanto sucede en un 34,5 % de los votantes del PSC en 2010. ¿Se trata de un federalismo plurinacional? Seguramente.

Ahora bien, la opción federal está presente también entre los votantes de CiU, ERC y la Cup —con un 20,2 %, 8,4 % y 14,1 %, respectivamente—, que son porcentajes considerables. De esta manera, puede afirmarse que la opción federal se caracteriza por su transversalidad entre los catalanismos. Algo similar hemos advertido —un poco más arriba— con respecto al independentismo y su presencia más o menos amplia entre todas las fuerzas que se reclaman del catalanismo; hay transversalidad porque una proporción significativa de quienes votaron ICV-EUiA y PSC. Por consiguiente, en el marco del catalanismo hay transversalidad en diversas direcciones. Una ósmosis y unos canales de comunicación entre unos y otros catalanistas que merecerían un cuidadoso estudio. El futuro podría deparar novedades relevantes en este orden de cuestiones.

Otra cosa parece apuntar el federalismo, nada desdeñable, entre quienes recuerdan haber dado su voto en 2010 al PP y a Ciutadans. Un 9 % y un 18,7 %, respectivamente, desean ahora una solución federal. Pero se trata en todo caso de un federalismo ajeno a la plurinacionalidad de España. Incluso beligerantemente opuesto a esta plurinacionalidad. En suma, un federalismo españolista, visible en particular en Ciutadans —y desde luego en UPyD, el partido de ámbito estatal emparentado—. Es necesario destacar las diferencias entre ambos federalismos —el de orientación plurinacional y el de orientación unionista— a fin de no contribuir a una ceremonia de la confusión.

En la distribución de frecuencias que estamos glosando, la opción consistente en desear para Cataluña la condición de «una comunidad autónoma de España» es cosa sobre todo de los votantes del PP y de Ciutadans; un 72 y un 70,6 %, respectivamente, entre quienes recuerdan haber otorgado su voto a estos partidos en las autonómicas de 2010. Tan elevados porcentajes expresan un enérgico deseo de conservación del régimen autonómico existente y también, seguramente una relación conflictiva con la

radicalización catalanista. ¿Expresan además el deseo de una comunidad autónoma con menor autonomía política, «recentralizada», como sucede hoy en día y de manera a veces prominente en otras partes de España? El deseo de permanecer como comunidad autónoma se manifiesta también como la opción relevante (un 40,1 %), aunque no abrumadora, entre quienes votaron al PSC en 2010. Y es un deseo considerable entre quienes votaron a ICV-EUiA y CiU; un 18,8 y un 13,9 %, respectivamente.

Por último, la opción consistente en reducir Cataluña a «una región» española es algo que se concentra entre los votantes del PP, PSC y Ciutadans, con el 14,4 %, el 10,8 % y 8,6 %, respectivamente. Se trata de una opción, esta, que casi no está presente entre los votantes de otros partidos.

También el CIS ha sondeado a la ciudadanía catalana acerca de las modalidades de organización territorial del Estado, aunque la comparación de sus sondeos con los del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) plantea algunas dificultades. El CIS pregunta por el conjunto de las CCAA de España; el CEO, por el contrario, sólo pregunta por Cataluña. El CIS pregunta por el grado de reconocimiento de la autonomía política, el CEO por las diversas formas estatales al respecto. Además el sondeo del CIS no cruza las preferencias de los entrevistados acerca de la organización territorial con su voto electoral emitido. Sin embargo la comparación entre ambos sondeos no sólo es posible sino que ofrece resultados paralelos y hasta coincidentes.

CIS

Postelectoral de Cataluña.

Estudio nº 2.970

Elecciones autonómicas 2012.

Noviembre 2012-Febrero 2013

Pregunta 37

Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas de organización territorial del Estado en España. Dígame, por favor, ¿con cuál está Ud. más de acuerdo?

Un Estado con un único Gobierno central sin autonomías	9.1
Un Estado en el que las comunidades autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad	3.4
Un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad	17.6
Un Estado en el que las comunidades autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad	25.6
Un Estado en que se reconociese a las comunidades autónomas la posibilidad de convertirse en estados independientes	40.6
N.S.	1.5
N.C.	2.1
(N)	(1873)

En este sondeo del CIS¹⁵, un 40,6 % de los catalanes entrevistados se manifiesta favorable a que «se reconociese a las CCAA la posibilidad de convertirse en Estados independientes», cosa que no equivale sin más a una posición independentista; equivale, eso sí, al reconocimiento del derecho a la autodeterminación, incluyendo en él la posibilidad de la secesión. Y otro 25,6 % de ciudadanos —distintos de los ya incluidos en aquel 40,6 %— desea mayor autonomía para las actuales CCAA. En total, según el CIS un 66,2 % de la ciudadanía catalana es partidaria de mayor autonomía política, incluyendo en ella el derecho de autodeterminación sin ambages. El CEO, por su parte, pregunta sin más por las formas de organización territorial y obtiene un total del 68,2 % de la ciudadanía partidaria de un Estado federal o de un Estado independiente para Cataluña. En ambos casos, se trata de dos tercios aproximadamente de la ciudadanía. Y el hecho de que ambos sondeos, de factura un tanto distinta, lleguen a un resultado que parece asimilable refuerza la consistencia de este. La realidad es, pues, que una proporción abrumadora de la ciudadanía catalana ha dispuesto sobre la escena política la necesidad de un cambio sustantivo en el Estado autonómico.

4.6. Con la cuestión de las nacionalidades pendiente

Tras unos decenios de ejercicio del derecho a la autonomía de sus nacionalidades y regiones, en España aún no está resuelta la inveterada cuestión de las nacionalidades. Al amparo de la dinámica suscitada por el ejercicio de tal derecho, se ha producido, es cierto, una ingente y magnífica descentralización. Insuficiente y problemática en tantas cuestiones, pero muy real en su conjunto. Sin embargo el Estado autonómico deja que desear en tanto que Estado compuesto. Además, el influjo ejercido en él por un nacionalismo español autoritario y agresivo —el peso de su historia es una losa— es una verdadera rémora capaz de bloquear el curso deseable de las cosas. La experiencia en lo que llevamos de nuevo siglo lo evidencia a las claras. Y aunque es cierto también que la dialéctica nacionalista alimentada por los nacionalismos subestatales tiene su parte de responsabilidad en lo acaecido, no parece que resida en ellos la parte principal del problema.

En consecuencia la diversidad nacional de España aún no ha logrado una acomodación suficiente. Los hechos hablan elocuentemente de ello. En el caso de Cataluña, el resultado más actual de la trayectoria autonomista seguida durante decenios y, en particular, del frustrado proceso de reforma estatutaria que ha discurrido entre 2003

15 CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS: *Postelectoral de Cataluña. Elecciones autonómicas 2012. Avance de resultados*, Estudio n.º 2.970, noviembre 2012-febrero 2013, p. 27.

y 2010, dice así: «Som una nació. Nosaltres decidim». Hasta el punto de que los catalanistas todos —nacionalistas y no nacionalistas— no sólo son partidarios de tal «derecho a decidir», sino que en su gran mayoría están decididos a ponerlo en el primer plano de la confrontación política. Por consiguiente no hay razones para imaginar una solución al «problema catalán» que no suponga un reconocimiento suficiente de la plurinacionalidad de España y de algunas de sus consecuencias —muy en particular, del ejercicio de ese derecho a decidir—.

El «problema catalán», ahora como en el siglo precedente, es el problema de España, el problema de la construcción de un Estado, informado por la democracia y el pluralismo, susceptible de acoger y acomodar su diversidad. España tiene una «textura federal», se ha dicho con perspectiva sociológica¹⁶, y ello constituye un hecho tozudo. El gran error del Partido Popular consiste precisamente en desconocerlo.

Sin embargo, el federalismo pluralista¹⁷ —el federalismo llamado por la teoría a inspirar la solución institucional y cultural que exige una realidad con aquella textura— no está en sazón. No es necesario acudir a los referentes del federalismo —a Daniel Elazar y tantos otros— para concluir que tal cosa no es posible si las partes que han de pactar no están dispuestas para ello. Claro que hay federalistas en España, y propuestas valiosas para la reforma¹⁸. Pero hoy por hoy no tienen a su disposición fuerzas políticas con ideas claras y empuje político suficiente. La coyuntura española actual, estimulada además por el entorno europeo, es de predominio de los nacionalismos. Del español, encabezado por el PP y secundado por tantos otros. Y de los restantes nacionalismos. Precisamente por ello hay muy pocas posibilidades, a mi juicio, de que tenga signo federal el encauzamiento, más o menos precario, de las relaciones entre España y Cataluña. Al menos en el horizonte más inmediato. Claro que mirando un poco más allá salta a la vista que la calidad de la democracia española —la regeneración de un régimen político como el existente, agotado— no puede prescindir de las instituciones y la cultura federales.

16 MORENO, L.: *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI, 2.ª ed., 2008.

17 Vid. CAMINAL, M.: «Democràcia, federalisme i estats plurinacionals», en REQUEJO, F. y CAMINAL, M. (eds.): *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autònomic, 2009, pp. 401-450. Y asimismo, MÁIZ, R.: *La Frontera Interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*. Murcia: Tres Fronteras, 2008.

18 Vid. *Por una reforma federal del Estado autonómico*. Sevilla: Fundación Alfonso Perales, 2012, Y también *Per una reforma constitucional federal*. Barcelona: Fundació Rafael Campalans, Papers de la Fundació n.º 163, 2013.

5. Estado Federal: ¿Un debate posible y necesario en medio de la crisis?¹

Ángel Valencia Sáiz
Universidad de Málaga
Centro de Estudios Andaluces

5.1. Introducción. Un debate con ideas políticas y tradición histórica pero sin implantación social y sin oportunidad de ser alternativa política

El federalismo tiene una importante tradición en la historia política de nuestro país, en particular, en el liberalismo del siglo XIX y XX y también en el nacionalismo catalán clásico. Cuando llegó la Transición democrática, España necesitaba una descentralización política y un Estado que respondiera a una realidad plural, sin embargo, se impuso un modelo de Estado Autonómico, una definición territorial intermedia, descartándose el federalismo y el Estado Federal por sus concomitancias con la Guerra Civil. De algún modo, el olvido, la desmemoria y el consenso actuaron en este caso, como en otros, haciendo que una tradición de pensamiento y un modelo territorial de Estado tan arraigada en las democracias occidentales, como por ejemplo, Estados Unidos o Alemania, no fueran las escogidas por el constituyente para nuestra Constitución ni para nuestro sistema democrático.

1 Agradezco mucho a Miguel Agudo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba e Investigador del FCEA, su buena disposición a dejarme utilizar con liberalidad su texto titulado «El debate sobre el Estado Autonómico. Las propuestas desde Andalucía», que ha sido fundamental para el desarrollo de este capítulo. Véase AGUDO, M.: «El debate sobre el Estado Autonómico. Las propuestas desde Andalucía», en MONTABES, J. y ORTEGA, C.: *Anuario Político de Andalucía 2012*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, 2013. Mi capítulo es deudor en muchos aspectos de sus ideas. Sin embargo, la responsabilidad final del mismo y, por tanto, sus errores, son sólo míos.

El éxito de nuestra transición a la democracia, también fue el éxito de nuestro Estado de las Autonomías en foros académicos y, por tanto, la mayoría de politólogos y constitucionalistas sostuvieron la tesis del rendimiento positivo del modelo autonómico, al menos hasta los comienzos del siglo XXI e incluso hasta las primeras manifestaciones de la crisis. Uno de los elementos para esta consideración ha sido lo que podríamos denominar la identidad entre Estado Autonómico y Estado de Bienestar, un hecho particularmente significativo en Andalucía. De hecho, el Estado Autonómico está unido al desarrollo y a la consolidación del Estado de Bienestar y, de hecho, así lo percibe la opinión pública andaluza.

Aunque aparecen las primeras voces críticas ya desde principios del siglo XXI, la crisis va a ser el catalizador definitivo del cuestionamiento de ese modelo ideal de transición y de esa democracia modélica. El 15-M, la desafección política y la crítica institucional comienzan a suscitar importantes críticas a una democracia que deja de dar respuestas a su ciudadanía. De forma pareja, y como una expresión de algunos problemas de nuestro sistema democrático, surge el cuestionamiento del Estado Autonómico y el actual dilema de la definición territorial a que nos enfrentamos. Así, los problemas de financiación de las comunidades autónomas, en un contexto de crisis, junto con la incierta salida política hacia el soberanismo en Cataluña, han redescubierto el Estado Federal como una posible alternativa para resolver el problema de la definición territorial de nuestro Estado y el Federalismo como una teoría política que pueden dar un nuevo impulso político a la descentralización política que España necesita en estos momentos.

Sin embargo, y a pesar de cierta tradición federalista en nuestra historia política, el federalismo y el Estado Federal no parecen haber sido tomados muy en serio como definición territorial del Estado. De hecho, ni sus referentes en el liberalismo o en el catalanismo, ni tampoco en la izquierda durante la historia de la reciente democracia española tuvieron mucho impacto en la base social de la sociedad española y, mucho menos, como una alternativa con posibilidades de éxito para ser la definición territorial de nuestro país.

De hecho, el modelo territorial en nuestro país ha sido una cuestión compleja —y mal resuelta— desde finales del siglo XVIII y la democracia constituía un punto de inflexión y una oportunidad para dar una solución plausible a este problema. Después del fracaso de la II República, la Guerra Civil y el modelo centralista de la dictadura franquista se presentaba una oportunidad histórica de resolverlo. Lo que parecía claro es que se reconocía la realidad diferenciada de los territorios que constituyen nuestro país y que eso exigía una forma política que permitiera una cierta descentralización.

Había una sensibilidad de las Cortes Constituyentes a la realidad diferenciada de los distintos territorios integrantes del Estado español, sin embargo, las posturas divergían en torno a este tema. La derecha sostenía un modelo unitario con posiciones diversas de descentralización administrativa —Alianza Popular, un modelo unitario con mínima descentralización administrativa y UCD un modelo unitario más abierto—, la izquierda era cercana a los postulados federales —PSOE y PCE—, finalmente, los nacionalistas se situaban en un contexto que iba más allá del Estado Federal —pacto entre naciones con competencias exclusivas del Estado central y residuales de las Comunidades Autónomas—.

De este modo, el federalismo y el Estado Federal han sido, en tiempos más recientes, una postura propia de la izquierda democrática, si bien, constituyeron uno de esos referentes que se consideraban o demasiado radicales para ese momento histórico o, simplemente, una posibilidad de porvenir incierto e improbables consensos y, por tanto, con pocas posibilidades de triunfo entre las posibles. Así, el Estado Federal parecía un buen modelo para la democracia, sin embargo, las circunstancias históricas de la Transición, la divergencia de los partidos políticos y estar unido a la imagen del disenso político del periodo de la República y la Guerra Civil lo apartó del éxito. De este modo, se convirtió en un modelo de definición territorial del Estado que fue una opción para la izquierda, durante la construcción de la democracia, en el debate sobre el modelo territorial pero, eso sí, una opción con escasas posibilidades de éxito.

Fruto de la Transición, de concesiones y de imperfecciones pero con la idea de integrar un país diverso y plural en una forma territorial flexible, y que con todos sus problemas ha logrado una necesaria descentralización política que ha permitido, la modernización de nuestro país, en particular, en lo referente a la consolidación del Estado de Bienestar. La tesis de la identidad entre el Estado Autónómico y el Estado de Bienestar constituye un hecho extremadamente importante, en el caso andaluz. Así, la consolidación y el desarrollo del Estado Autónómico han facilitado las del Estado de Bienestar. Aparte de esto, durante casi treinta años constitucionalistas y politólogos han sostenido que esta forma intermedia de Estado ha tenido un rendimiento óptimo en términos de descentralización política, autogobierno y financiación.

Sin embargo, la tesis del rendimiento óptimo del modelo autonómico empezó a cuestionarse desde principios del siglo XXI y, en particular, desde el intento de completar la reforma territorial, a través de una reforma de los Estatutos de Autonomía, emprendida por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. La España Plural encalló en Cataluña y en el Estatuto Catalán y, en particular, en la sentencia del Tribunal Constitucional, que fue el detonante de la situación actual.

A la sentencia ha habido que sumarle el efecto de la crisis que ha erosionado los logros del Estado Autonómico y abre escenarios políticos inciertos. Fundamentalmente, establece un horizonte de austeridad presupuestaria que, sobre todo, rompe con la dinámica que tenía este modelo para implementar políticas de Bienestar. Esto se percibe, sobre todo, en sanidad, dependencia y educación. Cataluña plantea reivindicaciones con su modelo de financiación, el pacto fiscal, las elecciones, las diadas, el crecimiento del sentimiento independentista en la opinión pública. Las voces del federalismo y del Estado Federal en la izquierda catalana² existen, sin duda, pero parecen de nuevo repetir la misma historia, la de ser una opción posible pero lejos del éxito. No puedo detenerme en esto con detalle, otras contribuciones aquí se detendrán en este punto, pero como un apunte, en Cataluña existe no sólo una tradición histórica federalista sino una interesante corriente de desarrollo actual de las ideas federalistas, sin embargo, una vez más, la política supera el marco de estas ideas y de esta forma de Estado. Así, el Estado Federal es algo que representa a una pequeña parte de la opinión pública y a una parte de la izquierda catalana. En este caso, la marea independentista parece superar las posibilidades que puede ofrecer el federalismo y el Estado Federal como alternativa al problema territorial en esta cuestión. Una superación en la que, todo hay que decirlo, estas ideas han entrado tarde y además parecen jugar un papel secundario en el debate político de estos momentos.

La cuestión ahora es ver si esta tesis es aplicable también al momento actual en Andalucía. Para ello, analizaremos, por un lado, cuál es la percepción del Estado Autonómico en la opinión pública andaluza y, por otro, cuál es la reflexión sobre el federalismo y el Estado Federal que se está impulsando desde aquí.

5.2. La opinión pública andaluza. Mayoritariamente satisfecha con el Estado Autonómico, una minoría con un federalismo difuso

En la Encuesta sobre la Realidad Social en Andalucía³ realizada por el Centro de Estudios Andaluces se han introducido una serie de preguntas orientadas a conocer la opinión de la ciudadanía andaluza respecto al modelo de organización territorial del

2 Me refiero, en particular, a la propuesta inspirada por el PSC y por invitación de su Secretario General, Pere Navarro de realizar un Seminario en la Fundación Rafael Campalans para formular una reforma constitucional federal, formando parte del mismo, Xavier Arbós, Meritxell Batet, Carme Chacón, Jaume Collboni, Miquel Iceta, Eduard Roig y Francesc Vallés. Véase, VV.AA: *Por una reforma constitucional federal*. Documento de trabajo de la Fundació Rafael Campalans, n.º 164.

3 Véase <http://www.centrodeestudiosandaluces.es/%c/?mod=actividades&id=2606&cat=22&idm=>

Estado y su valoración del mismo. Opinión que se muestra de importancia en estos tiempos donde se ha puesto sobre la mesa el debate acerca del equilibrio y modernización de nuestro modelo autonómico.

Se ha preguntado sobre la posición en la que se encuentra el actual Estado de las Autonomías en relación a la percepción que se tiene acerca de la centralización-descentralización del Estado español, de tal modo que en una escala el 0 representa «máximo centralismo» y el 10 representa «máxima descentralización», incluyendo la posibilidad de independencia de los territorios que lo deseen. La ciudadanía andaluza sitúa su percepción en términos de justo equilibrio (5,16), apreciándose una cierta diferencia atendiendo al espectro ideológico de los encuestados (5,10 para ciudadanos de izquierda y 5,43 para los de derecha) y al tamaño del hábitat (que oscila entre una percepción del 4,29 para los residentes en municipios de menos de 5.000 habitantes hasta una percepción del 5,63 para los residentes en poblaciones de más de 50.000 habitantes).

Preguntada la ciudadanía sobre la posición en la que le gustaría que estuviera situado, los encuestados se decantan por una situación muy similar a la existente (4,94), apreciándose alguna diferencia considerable entre los votantes de izquierda (más descentralización: 5,32) y los de derechas (más centralización: 4,45).

Tabla 1. Centralización-descentralización del Estado español (0-10)

	Percepción	Gusto
Izquierda	5,10	5,32
Centro	5,13	4,88
Derecha	5,43	4,45
Total	5,16	4,9

En la encuesta se ha preguntado también sobre posibles preferencias en relación a fórmulas alternativas de organización territorial del Estado en España. La población andaluza se decanta mayoritariamente por un Estado en el que las Comunidades Autónomas tuvieran menor autonomía (39 %) o la misma (32 %), frente a las otras posibilidades ofrecidas: un Estado con más autonomía de las Comunidades Autónomas (16,4 %); un Estado con un único Gobierno central sin autonomías (10 %); o un Estado en el que se reconociese a las Comunidades Autónomas la posibilidad de convertirse en Estados independientes (1,95 %), apreciándose acusadas diferencias entre derecha, centro e izquierda, como se puede comprobar en la siguiente tabla:

Tabla 2. Fórmulas alternativas de organización territorial del Estado

	Centralizado	Menor autonomía	Como ahora	Más autonomía
Izquierda	6,6 %	20,7 %	31,7 %	34,3 %
Centro	10,2 %	43,4 %	34,8 %	11,4 %
Derecha	15,2 %	54,5 %	25,5 %	4,1 %
Total	10 %	39 %	32,7 %	16,4 %

Debe resaltarse, en relación a otra de las preguntas formuladas, que existe una clara mayoría de la ciudadanía andaluza que entiende que la creación y desarrollo del Estado Autonómico ha sido positivo tanto para España (56,1 %) como para Andalucía (57,1 %) frente a los que lo consideran negativo (para España el 17,1 % y para Andalucía el 18,4 %) o indiferente (para España el 26,8 % y para Andalucía el 24,2 %). Es de relevancia el hecho de que se aprecian acusadas diferencias entre derecha e izquierda y también atendiendo al tamaño del hábitat, como se puede comprobar en las siguientes tablas. También destaca que la valoración del Estado Autonómico es más positiva para la mujer (58 %) que para el hombre (53 %).

Tabla 3. Valoración del Estado Autonómico

	España		Andalucía	
	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
Izquierda	65 %	10,2 %	66,2 %	11,7 %
Centro	54,8 %	17,1 %	55,4 %	19,8 %
Derecha	43,8 %	30,8 %	49,3 %	25 %
Total	56,1 %	17,1 %	57,5 %	18,4 %

Tabla 4. Valoración del Estado Autonómico

	España		Andalucía	
	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
< 5.000 habitantes	49,6 %	16,8 %	47,4 %	14 %
5.000-10.000 hab.	47,8 %	16,8 %	45 %	20,7 %
10.000-20.000 hab.	52,8 %	26,1 %	55,2 %	25,9 %
20.000-50.000 hab.	67,5 %	11,7 %	63,6 %	15,9 %
50.000 hab.	60,8 %	16,7 %	62,6 %	19,3 %
Capitales provincia	50,4 %	17,8 %	52,6 %	11,8 %

La encuesta también se interesa por el nivel de afectación de las decisiones de los Gobiernos Central, Autonómico y Local en el bienestar de la ciudadanía y de sus familias. A este respecto, los encuestados entienden que las decisiones del Gobierno Central y

del Autonómico inciden de modo considerable en el bienestar personal y familiar y, en menor medida, las decisiones del Ayuntamiento. Se aprecia cómo la mujer considera este hecho más que el hombre en los tres niveles de decisión.

Y en relación al tamaño del hábitat, son los habitantes de poblaciones entre 20.000 y 50.000 habitantes los que en un mayor porcentaje consideran que las decisiones de los Gobiernos, tanto Central como Autonómico y Local, inciden mucho en el bienestar personal y familiar.

Tabla 5. Nivel de afectación de las decisiones

	Gobierno Central	Gobierno Autonómico	Gobierno Local
Mucho	40,6 %	37,9 %	35,7 %
Bastante	42,4 %	42,6 %	38,1 %
Poco	12,7 %	13,3 %	20,2 %
Nada	4,3 %	6,1 %	5,9 %

En un primer análisis, la opinión pública andaluza está, desde luego, en una óptica muy distinta a la catalana. Sin duda, podemos decir que está moderadamente o incluso bastante satisfecha con el Estado Autonómico, tanto para España como para Andalucía. No le parece que sea necesario un nivel de descentralización política. Y, por ello mismo, la posibilidad de una forma de Estado alternativo, como el Estado Federal no forma parte del imaginario político de la mayoría de los andaluces y andaluzas. Un 39 % querría un poco menos de autonomía, un 32 % un poco más y, precisamente, un 16,4 % querría una forma política con más autonomía. En teoría, aquí estaría el núcleo de los partidarios del Estado Federal pero no es una pregunta directa, por lo que hay una sensibilidad hacia una descentralización política mayor y quizás, podríamos decir, un federalismo difuso.

En cualquier caso, lo que muestra la opinión pública andaluza es una posición mucho más moderada y equilibrada con respecto al Estado Autonómico, probablemente, como consecuencia de la percepción de sus beneficios en la transformación de Andalucía y la construcción del Estado Social. Esto indica una posición equilibrada respecto al nivel de centralización política del Estado Autonómico, un alejamiento tanto del Estado centralista como de la reivindicación de un Estado independiente, ni regresos al pasado ni futuros inciertos.

En cuanto a las posiciones sobre el Estado Autonómico, muestran una situación de dejar las cosas como están y de no desear grandes cambios. En ese contexto, algo más

del 15 % piden más autonomía: este es el tejido social de lo que he denominado un *federalismo difuso*. En una palabra, todo esto muestra que la opinión pública andaluza esta tiene una percepción positiva del modelo autonómico por sus efectos en Andalucía y, por tanto, sólo una minoría constituye lo que podría ser la base de apoyo del federalismo y del Estado Social.

5.3. Por una reforma federal del Estado Autonómico desde Andalucía

Sin duda alguna, la aportación con mayor calado hecha desde Andalucía al debate acerca del modelo autonómico es la realizada por la Fundación Alfonso Perales en el documento titulado «Por una reforma federal del Estado Autonómico».

La Fundación Alfonso Perales tiene como finalidad principal promover el conocimiento y la difusión del pensamiento progresista profundizando e investigando su historia y analizando las actuales corrientes de pensamiento que emergen de la sociedad. Sus líneas básicas de trabajo son la fábrica y difusión de ideas, la formación y generación de dirigentes y la gestión documental histórica sobre el pensamiento socialista y progresista de Andalucía.

Desde esta óptica se ha realizado este estudio de carácter técnico, encargado por la Ejecutiva del PSOE-A a un grupo de especialistas andaluces⁴.

4 Coordinados por Gregorio Cámara Villar, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, el trabajo ha sido desarrollado por Miguel Azpitarte Sánchez, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada; María Luisa Balaguer Callejón, catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga; Carmen Calvo Poyato, profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba y ex ministra de Cultura; Manuel Carrasco Durán, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla; Manuel Chaves González, profesor titular de Derecho del Trabajo de la Universidad de Córdoba y ex presidente de la Junta de Andalucía; Esperanza Gómez Corona, profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla; Manuel Medina Guerrero, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla; José Antonio Montilla Martos, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada; Baldomero Oliver León, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada; Blanca Rodríguez Ruiz, profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla; Fernando Pérez Royo, catedrático de Derecho Financiero de la Universidad de Sevilla; Javier Pérez Royo, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla; José Antonio Pérez Tapias, profesor titular de Filosofía de la Universidad de Granada; y José Sánchez Maldonado, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga, y que en la actualidad es consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo del Gobierno de Susana Díaz.

Tal como señala el propio presidente de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán⁵, en el Prólogo del Documento, la posición crucial de Andalucía, definida por el peso de su población y la extensión de su territorio en el contexto del Estado español, han movido al PSOE-A a alentar una reflexión y a formar una posición que sirva para encontrar respuestas a la denominada cuestión territorial; máxime en momentos complejos para este asunto, que se derivan de la propia historia democrática recientemente vivida en el marco del denominado Estado de las autonomías.

Existe un diagnóstico generalizado acerca de que las ventajas del modelo autonómico hasta ahora experimentadas para España y Andalucía son indiscutibles, pero también lo son los problemas que se arrastran por la indefinición inicial del modelo de reparto de poder territorial en nuestra Constitución.

En el documento se perfila el federalismo social, cooperativo y pluralista como vía idónea para dar respuesta a las legítimas diferencias que hoy se presentan desde diversas comunidades autónomas, sin quebranto de lo que ha de ser el respeto eficaz al igualitario reconocimiento de los derechos de la ciudadanía y a la solidaridad interterritorial. Se trata de conjugar igualdad y legítimas diferencias, siendo conscientes de que el reconocimiento de estas últimas en territorios que las presentan en virtud de sus especificidades o de «derechos históricos» susceptibles del respaldo jurídico que ya les da la Constitución no tiene por qué suponer, —no deben suponer— diferencias en lo que a los derechos de los ciudadanos y ciudadanas se refiere.

En este sentido el documento señala una serie de elementos fundamentales para una reforma del Estado Autonómico en sentido federal, tanto en sentido material como formal, que precisa llevar esta reforma a la Constitución mediante la reedición de un nuevo pacto constitucional para establecer un modelo definido de organización territorial para España sobre el que cimentar la convivencia con reglas compartidas actualizadas, más claras y coherentes.

El documento señala los siguientes elementos:

- a. La garantía plena de la igualdad de toda la ciudadanía española y también el pleno reconocimiento y respeto a la diversidad y a las singularidades de los territorios que integran España.

5 Durante la celebración de este seminario en junio de 2013 y durante la escritura de este texto, José Antonio Griñán era presidente de la Junta de Andalucía. En la actualidad, Susana Díaz es la nueva presidenta de la Junta de Andalucía.

- b. El establecimiento de los objetivos compartidos para el desarrollo y consolidación de nuestro modelo de bienestar social y de crecimiento económico sostenible desde la equidad y la solidaridad.
- c. La definición de suficientes elementos estructurales de participación que permitan la integración de las entidades territoriales autónomas en los procesos de toma de decisiones estatales, junto con los necesarios mecanismos de colaboración, coordinación y cooperación intergubernamental e interterritorial.
- d. La clarificación constitucional del reparto de competencias, definiendo con más precisión los ámbitos propios tanto de la Federación como de las unidades federadas (ya se mantenga la denominación de Comunidades Autónomas o se adopte otra). Resulta fundamental, de un lado, que estén bien configuradas en este reparto las responsabilidades esenciales del Estado central, y, por otro, que las Comunidades Autónomas dispongan de las capacidades necesarias para un autogobierno de la máxima calidad en el marco del respeto al interés general y a las competencias reservadas al Estado central.
- e. Un Senado que cumpla de manera adecuada con la función que solo teóricamente ahora le asigna nuestra Constitución de ser la Cámara de representación territorial, para que los entes territoriales autónomos puedan participar en la formación de la voluntad federal, dotándola así de legitimidad, y servir como instancia final común y central para la formulación del «interés general» y como foro o espacio democrático para el debate, la participación y el encuentro en todas las materias que afecten a sus intereses o tengan una transcendencia territorial. Igualmente debería servir, entre otras funciones, como instancia de promoción general de las relaciones de colaboración y de cooperación.
- f. La revitalización de la Conferencia de Presidentes como espacio de encuentro, diálogo y debate al más alto nivel político sobre las grandes cuestiones que afectan a los intereses comunes y del conjunto, así como a las relaciones entre las instancias centrales y territoriales.
- g. El establecimiento de mecanismos de colaboración, coordinación y cooperación mejor diseñados para que sean más eficaces, revisando y mejorando los existentes y primando aquellos que tienen una naturaleza multilateral, cuando menos en relación con los asuntos y materias centrales y comunes del sistema (empleo en todas sus vertientes, educación, sanidad, servicios sociales y atención a la dependencia, recursos hídricos...)

- h. El diseño de un sistema institucional que permita dar satisfacción plena a la autonomía y al autogobierno en el marco de la unidad desde la pluralidad que ha de proporcionar la Constitución de un Estado que todos podamos reconocer como propio en un proyecto común de convivencia regido por la lealtad, la confianza, el respeto mutuo y la solidaridad.
- i. La adecuación del Poder Judicial al modelo federal, poder que no está afectado hasta ahora por la descentralización política, dejando a salvo la existencia de una cierta «modulación territorial» de la Administración de Justicia en aspectos que aun siendo importantes, son marginales.
- j. La configuración de una autonomía local fortalecida que descansa sobre la concepción de comunidad política constituida de autogobierno más cercana a la ciudadanía. Los municipios son los elementos originarios del territorio que necesitan asumir autónomamente la capacidad para decidir sobre la resolución de los problemas y necesidades de su comunidad, evitando intromisiones indebidas de otras instancias.
- k. El establecimiento de un sistema de financiación basado, entre otros, en los principios de suficiencia, corresponsabilidad, coordinación, solidaridad y estabilidad, que sostenga de la manera más justa, equitativa y eficaz que sea posible la realización de los objetivos e intereses generales y parciales de cada uno de los entes autónomos y, con ello, los de todas las personas que integran la población de España.

En definitiva, el Documento aboga por un nuevo marco político adecuado para la convivencia, el diálogo democrático y la colaboración, que culmine un modelo de Estado Federal pluralista, social y cooperativo como proyecto compartido, que esté en las mejores condiciones de canalizar el esfuerzo de todos, corresponsablemente, hacia la estabilidad y el crecimiento económico sostenible que consolide nuestro modelo de bienestar social.

Se trata, pues, de un proyecto propuesto desde Andalucía y orientado por una idea básica, fundamental, que viene inspirando a nuestra Comunidad Autónoma desde la Transición democrática culminada en 1978 y que está inscrita en el Preámbulo y en el espíritu de nuestro vigente Estatuto: la igualdad. Igualdad que, como recuerda el Documento, no significa uniformidad; igualdad que no está reñida con el reconocimiento de los «hechos diferenciales» que reivindican otras Comunidades y que tienen anclaje en nuestra Constitución; una concepción de la igualdad que exige justamente

la igualdad de derechos y deberes de toda la ciudadanía en el conjunto del Estado, reconociendo y respetando la diversidad como una gran riqueza, pero que nunca admitiría que esas singularidades puedan esgrimirse como excusa para cualquier clase de privilegio.

5.4. Conclusiones. Un debate incipiente para un federalismo difuso en un momento de crisis

Como hemos visto, más arriba, la propuesta de reforma federal del Estado Autonomico de la Fundación Alfonso Perales constituye un buen comienzo para el debate político y contiene una serie de «buenas ideas» sobre las reformas institucionales que deberíamos hacer y que se deberían discutir para recorrer ese camino. Sin embargo, tan importante como el camino de la teoría y, desde luego, de la negociación política es el de la opinión pública. Hoy, por hoy, una reforma como ésta, está lejos del imaginario político de los andaluces y andaluzas —muy distinto, por cierto, al de comunidades con sentimientos identitarios más fuertes como pueden ser la catalana y la vasca—.

Así, para la ciudadanía andaluza no existe, en la actualidad, una necesidad de transformar el Estado Autonomico porque en él se ve las virtudes de la transformación de Andalucía de los últimos años. Hay una minoría que supera levemente el 15 % que querría más descentralización o autonomía y que representaría un «federalismo difuso». En estas circunstancias, el federalismo y el Estado Federal para ser tomado en serio y superar su ya conocida historia en nuestro país, va a exigir un gran trabajo de difusión, debate, pedagogía política entre la opinión pública. Además, en el plano político, el documento señalado es un buen punto de partida para el debate, una propuesta que puede dejar de ser una idea para convertirse en una alternativa real y programática real asumida por todos. En ambos casos, el federalismo y el Estado Federal tienen un largo camino que recorrer si quieren tener éxito en Andalucía y en España.



Foro Permanente sobre el
Estado Autonómico