

El laberinto territorial español

Posted on 28 de octubre de 2014 by Javier Corcuera Atienza

1. El laberinto

En un libro cuyo título evoca aquel de Gerald Brenan que tanto nos ayudó a entender la historia de la España anterior al franquismo, Roberto Blanco aborda la explicación de nuestros problemas de integración territorial. *El laberinto territorial español. Del Cantón de Cartagena al secesionismo catalán* culmina una larga y fecunda reflexión del autor sobre el federalismo y la organización territorial española. La exposición de las características de nuestra constitución territorial y de sus problemas se realiza a partir del análisis de los intentos de descentralización política llevados a cabo en nuestra historia, en una Primera República que quiso ser federal y en la Segunda, que definió un Estado integral compatible con la autonomía de los municipios y las regiones. En esta nueva «República coronada» en la que nos encontramos se ha construido, finalmente, lo que el autor considera el sistema federal español, cuyos problemas se analizan desde la evocación de los que no encontraron solución en 1873 ni en 1931-1936.

En el punto de partida se encuentran temas que han sido objeto de su reflexión durante años, que evoco con el título de tres de ellos: *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: A propósito de la obsesión ruritana* (2005), *La aflicción de los patriotas* (2008),

recopilación de artículos publicados en *La Voz de Galicia*, o *Los rostros del federalismo* (2012). El federalismo no existe, existen federalismos, y entre ellos se encuentra el sistema autonómico español, más descentralizado que el existente en muchos Estados que se declaran federales. Una de las principales especificidades de nuestro federalismo es, precisamente, la existencia de partidos nacionalistas que han gobernado con pocas interrupciones en Cataluña y Euskadi, partidos críticos con lo que consideran insuficiente autonomía en dichos territorios que, dado su carácter nacional, habrían de ver reconocido su derecho a una autonomía diferenciada y «de calidad», reclamación que ha ido evolucionando a la explícita exigencia de autodeterminación, derecho que entienden les pertenece por el hecho de ser naciones.

El federalismo no existe, existen federalismos, y entre ellos se encuentra el sistema autonómico español

Su seguimiento de la vida política, probablemente vinculada con su actividad como columnista en *La Voz de Galicia*, otorga un especial brillo a este trabajo, que es una brillante investigación académica. Su análisis del laberinto territorial español le lleva a analizar las complejidades presentes tras haber estudiado las pasadas: lo sucedido en la Primera República, que quiso ser federal, y en la Segunda, que puso en marcha un sistema de descentralización que hubiera acabado en un Estado federal como el actual de no haber ocurrido lo que empezó un 18 de julio de 1936. Los dos primeros capítulos del libro, dedicados a esos hechos, son magníficas exposiciones de las esperanzas, los problemas y del fracaso de aquellos intentos, y tienen el valor de permitir el conocimiento de una historia que, particularmente en el caso de la Segunda República, fueron punto de referencia para el proceso constituyente de 1978. No estoy seguro, sin embargo, de estar de acuerdo con lo que el autor define como «una de las principales reflexiones que está en el origen de esta obra: la que cabe apreciar entre las formas de actuar, tan constitucionalmente desleales como políticamente irresponsables, de los sectores que en cada una de esas tres coyunturas hicieron de la reforma de la estructura del Estado su principal bandera de enganche y movilización de la opinión pública en sus respectivos territorios». Hay demasiadas diferencias en las épocas y en los problemas planteados en ellas (diferencias que el autor conoce y explica magníficamente) como para dar demasiada trascendencia a algunos paralelismos. (La Primera República, si consideramos que acaba con el golpe de Pavía, duró menos de once meses, tiempos en que la guerra de Cuba, la sublevación cantonalista y la última guerra carlista no permitieron demasiado sosiego, y la Segunda pervivió menos de los cinco o seis años durante los que se desarrolló lo que llamamos nuestra transición democrática, y hubo de afrontar ataques al sistema constitucional procedentes de nacionalistas y no nacionalistas, y de derechas e izquierdas, como Roberto Blanco relata a la perfección.)

Pero es hora de entrar en el comentario del núcleo del libro, su segunda parte, «La República Coronada: del Estado autonómico al desafío soberanista, pasando por la federalización», con un capítulo dedicado a «La construcción del sistema federal español» y otro final a «El desafío nacionalista a la unidad del Estado».

2. En el principio fue el consenso

En el principio fue el consenso. Pese a las grandes dificultades existentes para afrontar la construcción de un sistema democrático homologado al de los países de nuestro entorno (o precisamente por eso), las fuerzas políticas parlamentarias trabajaron para hacer una Constitución para todos y que resolviera los problemas que se planteaba España, entre los que tenía una especial trascendencia el de su articulación territorial. La descentralización del Estado era un tema importante para todos los partidos políticos, aunque todos entendían que existía una especial urgencia en la puesta en marcha de la autonomía en Cataluña y en el País Vasco, o, mejor, en el País Vasco y en Cataluña.

Recuerda Roberto Blanco que la regulación constitucional de la descentralización política tiene mucho de «compromiso apócrifo»: hay acuerdo sobre la conveniencia de descentralizar, y acuerdo en que no es posible que la Constitución establezca un modelo definido y cerrado ni en materia del mapa autonómico, ni del calendario, ni de la igualdad o desigualdad entre las Comunidades, ni… Por eso, en buena medida hay acuerdo en no tomar acuerdo, y establecer una regulación lo suficientemente difusa que permitiera ir dando respuestas a medida en que las cosas fueran planteándose. Cierto es que ello implicó que la interpretación de la Constitución dependiera, ya en momento posconstituyente, de la correlación de fuerzas existente, y que ello benefició a los partidos nacionalistas, pero igualmente cierto es, a mi entender, que es lo único que podía hacerse en aquel momento, y que los problemas sobrevenidos que culminan en las historias soberanistas no derivan del momento constituyente.

La Constitución reconocía «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» que integran la nación española (no se definen unas ni otras, y la distinción no vuelve a aparecer en el texto constitucional, por lo que sus efectos parecían más simbólicos que efectivos) y establecía una regulación abierta, que preveía inicialmente dos grados de autonomía, llamemos «plena» a una y «transitoria» a la otra, que podría equipararse a la primera tras cinco años. Podían acceder desde el principio a la primera «los territorios que en el pasado hubieran plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución con regímenes provisionales de autonomía» (disposición transitoria segunda), circunloquio que era únicamente aplicable a Cataluña, Euskadi y Galicia. También podrían conseguirlo aquellos que siguieran el

procedimiento notablemente gravoso previsto en el artículo 151 de la Constitución (que requería, entre otras cosas, la aprobación en referéndum por la mayoría absoluta de los electores de cada una de las provincias del territorio) y que Roberto Blanco considera, con razón, que nació «para no ser empleada prácticamente o, más exactamente, para servir de norma (nunca aplicada) justificadora de la excepción que respecto a ella se establecía» en la disposición transitoria segunda de la Carta Magna. Las restantes podían acceder a una autonomía menor, una cierta situación de «rodaje autonómico» que podía culminar, pasados cinco años, en la autonomía plena.

La apertura constitucional acabó siendo, en la práctica, mayor que la prevista: Euskadi, Cataluña y Galicia (ésta con iniciales conflictos) accedieron a la autonomía plena por la vía de la disposición transitoria segunda, pero Andalucía consiguió lograrlo por la vía del artículo 151 (con complicaciones que no es el caso explicar ahora), lo que cambió las previsiones, sobre todo porque la existencia de una cuarta Comunidad que, «como expresión de su identidad histórica y en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad, se constituye en Comunidad Autónoma» (artículo 1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981) y accede directamente a la autonomía plena, podía afectar a la singularidad de las tres primeras.

A partir de la excepción andaluza, hubo otras Comunidades que, por otras vías, llegan al mismo resultado: Valencia y Canarias mediante la aprobación de sendas Leyes Orgánicas de Transferencias previstas en el artículo 150.2 de la Constitución (que nadie hubiera podido creer aplicable a este tipo de casos, y que amplían las competencias que reconocían sus Estatutos hasta el nivel de la autonomía plena) y Navarra, que define su autonomía foral invocando la disposición adicional primera, que «ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», para aprobar no un Estatuto, sino una «Ley Orgánica de Reforma y Amejoramiento del Fuero de Navarra» que es, formalmente, reforma de la Ley llamada «paccionada», de 16 de agosto de 1841.

Al hilo de la puesta en marcha del proceso estatutario andaluz, los *Acuerdos Autonómicos firmados entre el Gobierno de la Nación y el PSOE* el 31 de julio de 1981 abren la generalización de la autonomía y definen el mapa territorial y las características de las Comunidades de autonomía «transitoria», cuyos Estatutos estuvieron aprobados ya en 1983 (salvo los de Ceuta y Melilla). Este modelo autonómico que Roberto Blanco caracteriza como «simétrico» (es igual la posición constitucional de las entidades autónomas del Estado compuesto) y «deshomogéneo» (es desigual la capacidad competencial de los citados entes) dará paso a otro homogéneo a partir de unos nuevos Acuerdos Autonómicos firmados por el PSOE y el PP el 28 de febrero de 1992, que ponen en vigor la previsión de ampliación competencial prevista en el artículo 148.2 de la Constitución y que, en lo sustancial, produce

la homogeneidad competencial y sustancial entre las Comunidades Autónomas.

La nueva situación implica un significativo incremento de trascendencia política de los poderes autonómicos y un cambio notabilísimo en las relaciones internas de poder (dentro del Estado y dentro de los partidos). En palabras de Santiago Muñoz Machado, el nuevo Estado estaba constituyéndose «de abajo arriba, y sin que nadie hubiera fijado un patrón. Se lo estaban inventando las representaciones territoriales de los partidos, cuyas influencias sobre sus jefes estatales resultaba irresistible». Como señala Roberto Blanco, ello provoca una dinámica de retroalimentación entre organización institucional y competencias: el fortalecimiento de la estructura institucional propia estimulaba la exigencia de transferencias del Estado, lo que se produce en todas las Comunidades Autónomas, con independencia de las ideologías de sus gobernantes.

El ámbito competencial de muchas de nuestras comunidades podría traspasar, a poco que se incremente, los límites del artículo 149

Esta situación es, reitera Roberto Blanco, claramente federal: hay una distribución territorial de las competencias, existe garantía constitucional de la autonomía, tanto en lo que respecta a las instituciones de autogobierno como a las competencias, que no pueden ser alteradas unilateralmente ni siquiera por la sola voluntad de las Cortes, y los porcentajes de gasto entre los niveles central, local y autonómico, o los porcentajes de funcionarios públicos por cada uno de ellos demuestra la trascendencia de lo autonómico.

Existen peculiaridades y existen aspectos propios del Estado federal que presentan en España no pocas limitaciones, pero eso no afecta al nombre de la cosa. Las Comunidades Autónomas tienen elevados niveles de autogobierno, pero no se visualiza (porque falta) algo que acompaña a la idea de Federación, de *foedus*, de pacto federal: nuestro Senado vale para poco y, desde luego, nada tiene de cámara territorial, y el hecho de que tampoco lo sean la práctica totalidad de los senados de los Estados federales no sirve de consuelo. Más difíciles de entender son las limitaciones de nuestras instituciones de cooperación y colaboración horizontales o verticales: en España, las Conferencias Sectoriales funcionan de modo muy desigual, e igualmente son distintos los efectos de los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades, y la Conferencia de los Presidentes Autonómicos, puesta en marcha en 2004, ha tenido un papel intrascendente. La consecuencia es que, por ello, las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas dependen en exceso del respectivo color político de sus mayorías y se producen habitualmente a través de contactos bilaterales y no formalizados.

Por otra parte, nuestro sistema de distribución de competencias presenta insuficiencias que,

tras el proceso de reforma del Estatuto de Cataluña, han quedado más claras que nunca. El hecho de que el llamado principio dispositivo permita que las Comunidades asuman competencias mediante la reforma de sus Estatutos implica que las competencias del Estado acaben dependiendo de las que asuman aquéllas. Por otra parte, como señaló el Consejo de Estado en su Informe sobre la reforma constitucional, es «obvio que el ámbito competencial de muchas de nuestras Comunidades está cerca de agotar el campo que el artículo 149 les reserva, cuando no lo ha agotado ya, y que esta situación incrementa el riesgo de que una nueva ampliación traspase los límites que ese artículo establece». Tales riesgos son mayores si se tiene en cuenta la trascendencia de los llamados hechos diferenciales autonómicos, lo que en definitiva quiere decir la capacidad de presión de las Comunidades gobernadas por partidos nacionalistas (eso constituye para Roberto Blanco el verdadero hecho diferencial del federalismo español). La existencia de tales partidos, unida a un sistema electoral que les permite una sobrerrepresentación que les convierte en partidos bisagra, les ha conferido una extraordinaria capacidad de presión que han aprovechado para forzar una continua dinámica descentralizadora, una pulsión centrífuga que en los últimos tiempos se ha complicado con la explícita adopción de políticas segregacionistas.

3. ¿Cómo hemos llegado a esto?

Es esta la interrogación con que se abre la introducción del libro. Como hemos dicho, en el principio fue el consenso, que incorporaba también la idea de que la descentralización acabaría con la histórica frustración de los nacionalismos. Pero si en el proceso constituyente se manifestó el compromiso de los nacionalistas catalanes con el nuevo proyecto común, no pasó lo mismo con los nacionalistas vascos (y en este tema no es Roberto Blanco quien lo dice, sino quien reseña su libro), quienes, después de participar en el debate constitucional, se abstuvieron en la votación final, lanzando a su electorado el mensaje de que la Constitución no respetaba los derechos vascos, y que continuaron luego presionando con el mensaje de que Euskadi no había aprobado la Constitución hasta conseguir un Estatuto de Autonomía que acogiera todas sus demandas, lo que no impidió la deslegitimación hasta hoy de los sucesivos Gobiernos españoles, a quienes se imputa que no cumplen el Estatuto.

La existencia de ETA daba al PNV un extraordinario potencial de intimidación. Era razonable pensar que el llamado «problema vasco» se combatía con democracia y con autonomía, lo que daba a los nacionalistas una extraordinaria capacidad política como instrumento indispensable para solucionarlo. El «problema» era, en definitiva, la existencia de una banda armada con un creciente apoyo en sectores de la sociedad vasca (la crisis de la siderurgia, de la construcción naval y de muchas pequeñas empresas vinculadas con aquellas generó una radicalidad social de sectores, particularmente jóvenes, que no procedían del nacionalismo, pero que expresaron su ira a través del nacionalismo radical). La llegada de la

democracia no había apaciguado a ETA, sino que provocó la exacerbación del terror: tenían que demostrar que nada había cambiado, y que el sistema constitucional era el mantenimiento (disimulado y, por ello, más peligroso) de la dictadura: durante el franquismo asesinaron, entre 1968 y 1975, a cuarenta y cinco personas, y en 1976 y 1977, respectivamente, a diecisiete y diez personas, pero el número de víctimas ascendió a sesenta y seis, setenta y seis, y noventa y dos en los tres años siguientes. El mensaje era claro.

En tal situación, el PNV decidió no aprobar la Constitución, cuya disposición adicional primera permitió una «actualización» estatutaria de los derechos históricos gracias a la cual se renovó el concierto económico, progresivamente mejorado en los momentos en que la condición de partido bisagra obligaba al Gobierno central a recurrir a sus votos. El grado de sobrefinanciación y nivel de autogobierno que se derivó de ello no tuvo paralelo en Cataluña.

La homogeneización competencial derivada de los pactos de 1992, que dan lugar a las posteriores reformas estatutarias y a las transferencias que culminan a finales del siglo XX el proceso de federalización, exacerba las tensiones diferenciales en Euskadi y Cataluña. Es el momento en que comienza historia de las liebres y las tortugas, y en ella participan con igual entusiasmo los nacionalistas catalanes. Las críticas a un sistema autonómico basado en el «café para todos» habían estado presentes desde el comienzo del proceso autonómico, pero se aceleran cuando las Comunidades «liebre» que habían corrido más para alcanzar la autonomía plena se ven alcanzadas por las Comunidades «tortuga». En tal momento se manifiesta una pulsión diferencial que busca redefinir la posición de las primeras invocando títulos constitucionales (la mención del artículo 2 a «nacionalidades» y «regiones» permitiría y justificaría una autonomía mayor para las primeras). Este es el objetivo de las reuniones entre nacionalistas catalanes, vascos y gallegos que dieron lugar a la Declaración de Barcelona (1998), seguida por otras en el mismo sentido aprobadas en ulteriores sesiones celebradas en Vitoria y en Santiago de Compostela, y en las que, invocando su realidad nacional, pidieron un tratamiento diferenciado.

Las liebres no descansan: en 2004, una *Declaración Galeusca de Madrid* proclama que «los procesos de revisión estatutaria abiertos en nuestras respectivas comunidades –Bases para un Nuevo Estatuto de nación de Galiza; Propuesta de Nuevo Estatuto para la Comunidad de Euskadi; Proyecto de Nuevo Estatuto de Catalunya– reabren indefectiblemente una Segunda Transición, una ocasión singular e irrepetible para afrontar y resolver algunos de los retos pendientes desde 1978. En este sentido, las naciones históricas ofrecen una gran oportunidad para demostrar que otra España es posible, y para poner en valor el “nuevo

talante" expresado con tanta vehemencia por el actual presidente del Gobierno [en referencia a José Luis Rodríguez Zapatero]. Frente a la España unitaria y el modelo uniformista que son los principios que inspiran la mera actualización de una vieja visión centralista; y frente al modelo de la "España plural", sinónimo del ya superado *café para todos* de la Transición, Galeusca propone un proyecto para construir realmente un Estado plurinacional moderno y respetuoso con las realidades nacionales e históricas que lo componen». El discurso de la frustración, siempre presente, empezaba a cobrar una nueva trascendencia.

4. El desafío nacionalista a la unidad del Estado

Este es el título del cuarto y último capítulo del libro, que aborda los hechos que comienzan con el llamado «Plan Ibarretxe», cuyos primeros pasos se dan en 2002, y han culminado en el proceso soberanista catalán que, cuando se escribe esta reseña, mantiene la convocatoria de un referéndum o votación de algún tipo sobre la independencia de Cataluña. Las ciento cincuenta páginas que se dedican a esta materia son el análisis más completo que conozco sobre el tema, y las valoraciones que incorpora exhiben la lucidez e inteligencia que tienen los mejores trabajos de Blanco Valdés.

No es fácil prever cuándo y cómo podrán irse sosegando las tensiones que han estallado en Cataluña durante los últimos años

Paso a paso, detalla «cómo hemos llegado a esto». No puedo pretender ni siquiera resumir los respectivos desarrollos, que sólo se explican a partir de un tema que se suscita frecuentemente a lo largo del libro a partir de la obra de Ernest Gellner, y que simplificaré diciendo que las naciones no nacen, sino que se hacen. Quiero apuntar únicamente que los respectivos procesos de construcción nacional vasco y catalán tienen singularidades propias, entre otras cosas porque los puntos de partida han sido diferentes: el primer nacionalismo vasco define como adversario tanto a España o a «lo español» como al «españolismo», los vascos no nacionalistas. De aquí nace una distancia ideológica y política entre ellos y socialistas, republicanos o dinásticos, fueran o no étnicamente vascos y hubieran nacido donde hubieran nacido, que no se produce en Cataluña, donde el catalanismo se manifiesta como un sustrato común a la práctica totalidad de las fuerzas políticas. Cierto es que el proceso de conquista de la hegemonía por parte de los nacionalistas vascos es temprano (si ETA mata por la libertad de Euskadi, algo tiene que haber y, desde luego, el control nacionalista de la Administración autonómica desde el comienzo ha tenido sus efectos que, por supuesto, se manifiestan en los resultados electorales), pero no menos cierto es que en Euskadi se mantienen las distancias entre la sensibilidad nacionalista y la no nacionalista (y ello se manifestó en el proceso que acompañó al auge y posterior apaciguamiento del

soberanismo impulsado por Ibarretxe), que no parecen darse con las mismas características en Cataluña.

El relato del proceso que lleva al fiasco de la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 que decidió la inconstitucionalidad parcial del nuevo Estatuto de Cataluña es magistral, tanto en el relato de los hechos como en su valoración jurídica y política. Sus reflexiones ponen de manifiesto la pluralidad interna de la sociedad catalana –que olvidan los impulsores del proceso soberanista– y las dificultades y limitaciones de las alternativas que se abren frente a él: no es probable que, a estas alturas, pueda bastar transformar el problema en una negociación sobre la financiación de la Comunidad Autónoma. Tampoco parece fácil que abrir el proceso de reformar la Constitución en un sentido federal afecte a quienes han iniciado el camino hacia la independencia sin que haya existido un agravio previo que permita justificar el secesionismo o la propuesta confederal.

No es fácil prever cuándo y cómo podrán irse sosegando las tensiones, divisiones y frustraciones que han estallado en Cataluña durante estos últimos años, y que no han sido el resultado de políticas recentralizadoras ni de provocaciones de políticas separadoras que hayan fomentado el independentismo. En esta situación se nos plantea a algunos el ejemplo de Quebec, que ha llevado a personas de tanta solvencia como Francisco Rubio Llorente a plantear sus «nueve tesis sobre el futuro de Cataluña». Pero esto sería, me temo, cambiar de tema.

Javier Corcuera Atienza es catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad del País Vasco. Es autor de *La patria de los vascos. Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1903)* (Madrid, Taurus, 2001) y coautor, con Miguel Ángel García Herrera, de *La constitucionalización de los derechos históricos* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002) y, con Javier Tajadura y Eduardo Vírgala, de *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales* (Madrid, Dykinson, 2008).

Autor: Roberto Blanco Valdés

Edicion: Madrid, Alianza Editorial, 2014

Paginas: 472 pp. 19,50 €

Titulo: El laberinto territorial español. Del cantón de Cartagena al secesionismo catalán