

JOSÉ TUDELA ARANDA

**EL FRACASADO ÉXITO
DEL ESTADO AUTONÓMICO
UNA HISTORIA ESPAÑOLA**

Prólogo de
Juan José Solozábal

Marcial Pons

BUENOS AIRES | MADRID | BARCELONA | SÃO PAULO

2016

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO	13
UNA EXPLICACIÓN NECESARIA	17
PRESENTACIÓN	21

PRIMERA PARTE

EL ESTADO CONSTITUCIONAL AUTONÓMICO

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN, HISTORIA Y FEDERALISMO	28
1. La historia en el discurso	28
2. Algunas reflexiones sobre la descentralización política y el federalismo	30
CAPÍTULO II. LOS TÉRMINOS DEL DEBATE SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL PROCESO CONSTITUYENTE	41
1. El nacionalismo como premisa fundamental pero no única	41
2. La organización territorial en la Constitución	45
CAPÍTULO III. LA PRIMERA ETAPA DEL ESTADO AUTONÓMICO	63
1. La primera generación de Estatutos de Autonomía	63
2. El falso cierre del segundo pacto autonómico	72
3. Los actores (I). Partidos políticos y Estado autonómico	75
4. Los actores (II). Jurisprudencia, doctrina y élites	80
5. Una reflexión necesaria	84
CAPÍTULO IV. LAS REFORMAS ESTATUTARIAS DE 1996. LA CONSAGRACIÓN DEL PRINCIPIO DISPOSITIVO Y LAS PRIMERAS DIALÉCTICAS DEL ESTADO AUTONÓMICO	89
1. Las reformas estatutarias de 1996. La irrupción de la tercera España territorial y la consagración del principio dispositivo	89

	Pág.
2. La consolidación de la dialéctica unidad/autonomía.....	95
3. La inevitable dialéctica simetría/asimetría	98
CAPÍTULO V. APROXIMACIÓN A UN BALANCE DEL PRIMER DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO AUTONÓMICO	105
1. La evolución del orden competencial.....	105
2. La evolución del sistema de financiación.....	111
3. Relaciones intergubernamentales. Mitos y realidades	114
4. Conclusiones positivas de una evolución compleja.....	123
5. El principio de la bondad de la cercanía y la negación de los problemas	129
 SEGUNDA PARTE 	
LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO	
CAPÍTULO VI. LA FRACTURA DE UN MODELO: LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE SEGUNDA GENERACIÓN.....	143
1. Las características generales del proceso.....	143
2. Las raíces políticas del proceso: la crisis del modelo en las llamadas Comunidades históricas	149
3. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010.....	155
3.1. Rasgos generales y significado del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.....	155
3.2. La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010	163
4. Los restantes Estatutos de la llamada segunda generación	170
5. Una conclusión relevante: el resultado no es emulación sino heterogeneidad. Los casos de Extremadura y Navarra como confirmación	178
CAPÍTULO VII. LA CRISIS ECONÓMICA Y EL ESTADO AUTONÓMICO	185
1. La reforma del art. 135 de la Constitución y su desarrollo legislativo ...	187
2. Intervención del Estado y centralización normativa.....	192
3. Opinión pública y Estado autonómico.....	200
4. La dialéctica eficiencia <i>versus</i> descentralización como nuevo eje de la organización territorial	204
CAPÍTULO VIII. LA CRISIS DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL	209
1. El proceso nacional catalán (I). La evolución política de la crisis de integración	209
2. El proceso nacional catalán (II). El desplazamiento social hacia la independencia	225
3. La legitimación de la opción por la independencia.....	236
3.1. La argumentación histórica. Crónica de una mutación.....	237
3.2. Las razones económicas.....	242
3.3. El fracaso jurídico-político. Una aproximación ideológica.....	246
4. La legitimación de la gestión y eventual decisión. El derecho a decidir y el principio democrático	254

	<u>Pág.</u>
4.1. Legalidad y principio democrático. Referencias comparadas	254
4.2. Soberanismo y principio democrático	262
5. La hoja de ruta o la erosión definitiva del paradigma democrático	268
6. Las elecciones del 27 de septiembre de 2015. La Declaración del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre	274
CAPÍTULO IX. LA RESPUESTA CONSTITUCIONAL	285
1. Un contexto de reforma constitucional	285
2. La necesidad federal	291
2.1. La perspectiva normativa de la reforma federal	291
2.2. Las exigencias y valores intangibles del federalismo	297
3. El espacio de la asimetría	302
4. La respuesta constitucional a la secesión. El (no) reconocimiento del derecho de autodeterminación	311
EPÍLOGO	317
BIBLIOGRAFÍA	325

PRÓLOGO

La dedicación sin descanso de José Tudela al estudio de la organización territorial española, de la que el lector tiene ahora una nueva prueba, confiere a este autor un relieve considerable en el panorama del constitucionalismo español por una variedad de motivos, ya hablemos del enfoque o perspectiva utilizados, o nos fijemos en la singularidad y relevancia de los aspectos sobre los que se incide.

Como proponía Wheare la consideración de las formas federativas, y nuestro sistema autonómico es una de ellas, debe abordarse con una óptica a la vez realista y dinámica, que rebase el plano normativo constitucional y tenga en cuenta, en el caso español, el nivel de su desarrollo efectivo, a cargo, principalmente, tanto del legislador estatutario y autonómico, como de la jurisprudencia constitucional. Quien lea este libro, verá cómo Tudela considera imprescindible adoptar un modelo diacrónico de análisis y atender a la pluralidad de agentes que, más allá de exactas previsiones originarias adoptadas en la Constitución, han llevado a cabo a lo largo del tiempo el despliegue en todas su potencialidades del sistema autonómico. Al respecto, resulta de interés reparar en el señalamiento en el libro de determinados momentos en los que la evolución autonómica recobra impulso, como mojones imprescindibles en el devenir del modelo de descentralización, se hable de decisiones del legislador, teniendo en cuenta las sucesivas reformas estatutarias, pero también de determinadas decisiones jurisprudenciales, así la Sentencia sobre la Loapa de 1983 (STC 76/1983), o sobre el referéndum previsto en el plan Ibarretxe de 2008 (STC 183/2008) o la Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña de 2010 (STC 31/2010), o el giro jurisprudencial perceptible tras la renovación del Tribunal en 2013. El Estado autonómico es entonces más government que constitution, por seguir las categorías del autor inglés mencionado, y depende en su comprensión especialmente del prisma del observador cuya contribución para entender el conjunto resultante es ciertamente constitutiva o esencial. Puede que los utillajes para captar la condición dinámica del Estado autonómico estén disponibles para todos, pero el pluralismo del sistema puede inferirse con más facilidad, por quien tiene la suerte de encontrarse en un lugar privilegiado para contemplar su despliegue, que es lo que le sucede a José Tudela, letrado de las Cortes de Aragón

y que ha visto la evolución del modelo autonómico en la palestra de una región destacada.

Esta obra, por tanto, tiene la virtualidad de proponer la consideración, digamos desde abajo, del Estado autonómico, como un modelo cuyo detalle se contempla en la descentralización efectuada hasta en sus últimos efectos, se piense en los Reglamentos parlamentarios autonómicos, o en la variedad organizativa local de las comarcas, o en la singularidad de los sistemas de acceso a la función pública autonómicos. El enfoque realista, sobre el terreno, de José Tudela, le lleva a insistir en una característica del modelo autonómico que muchas veces es descuidada y que resulta llamativa si se considera la homogeneidad que prevalece en los sistemas federales, y que, sin duda, se da también en la configuración de la planta institucional de las diferentes Comunidades Autónomas en relación con el diseño de la organización del Estado. Así, en efecto, es José Tudela quien mejor ha captado la pluralidad autonómica española resultante de las modificaciones estatutarias que se acometen tras la llegada al poder en 2004 de los socialistas, remarcando que hay Comunidades Autónomas que no modifican sus Estatutos de autonomía y que el alcance de las reformas, cuando estas tienen lugar, difiere significativamente según los casos. Sin duda, las citadas reformas no pueden presentarse como un reformismo generalizado, pues se reformaron seis Estatutos, los de Cataluña, Andalucía, Valencia, Aragón, Baleares, Castilla y León. Más Extremadura, el séptimo. Y fracasaron la reforma del Estatuto de Euskadi, y los proyectos de Canarias y de Castilla-La Mancha, que se retiraron en el Congreso de los Diputados. Por otra parte, Galicia no logró aprobar por la mayoría exigida una propuesta de nuevo Estatuto en el Parlamento gallego. En Madrid, Navarra y Cantabria, con alguna matización en el caso navarro, se rechaza la posibilidad de modificación estatutaria. En Murcia, La Rioja o Asturias hay intentos de reforma, pero son tibios y no llegan a buen puerto. Efectivamente, es un reformismo que no es uniforme. Quizás no pueda entenderse sin lo que se ha presentado como «la actuación de la locomotora» (que sería la propuesta catalana), pero esta actuación de liderazgo en algunos casos es seguida con matices, en otros es mantenida, diríamos, y en otros casos es resistida.

Cabe, por lo demás, establecer diferencias entre unos Estatutos y otros, de acuerdo con el patrón del Estatuto catalán, atiendan estas diferencias al encaje de la Comunidad en la organización del Estado, según las indicaciones de una especie de sensor de identificación nacional, que se orienta de diferentes maneras y con lealtades también distintas en unos casos y en otros. Diríase que, en estas reformas estatutarias hay dos inspiraciones, ya se las entienda en términos de encaje identitario, a través del acogimiento de cláusulas explícitas, referentes a la Nación, la lengua, la bilateralidad; o se propugne la justificación funcional de las modificaciones aprovechando la ocasión y la experiencia para consolidar el desarrollo institucional y competencial de la respectiva Comunidad Autónoma.

Pero ya decíamos que la contribución de José Tudela al estudio de la organización territorial española destaca por la singularidad de algunos aspectos sobre los que ha insistido. Me parece que la perspectiva diacrónica de nuestro autor le lleva a rechazar, cuando se habla de la reforma federal del Estado español, la cesura entre el Estado autonómico del que se parte y el Estado federal al que se pretende llegar, como si se tratase de dos formas políticas diferentes y no, como creo opinaba Tudela, de dos estadios concatenados en la evolución del mismo tipo

político. De modo que el Estado federal es la culminación o la profundización del Estado autonómico, cuyas deficiencias deben superarse, y no otra forma política distinta.

No creo que existan discrepancias entre lo que Tudela y yo pensamos sobre los términos de la clarificación competencial, que es un objetivo plausible de la reforma en sentido federal, que resulta alcanzable teniendo en cuenta las aportaciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; pero que no siempre ha de orientarse al fortalecimiento de las capacidades de las Comunidades Autónomas, pues el Estado federal para nada es un modelo político débil o incapaz de asegurar la unidad política de la Nación. Creo que el modelo federal en que piensa el profesor Tudela no prescinde del instrumento homogeneizador normativo de la legislación básica, si bien ha de garantizarse su uso comedido. Desde luego la clarificación competencial no cabe lograrse mediante la fórmula del blindaje, que ignora, en sus formulaciones conocidas, la indeterminación necesaria de las cláusulas competenciales constitucionales, que es una naturaleza también propia de los Estatutos de Autonomía, buscando, en concreto, una desaparición del Estado central que, aunque sea en escasas ocasiones, no puede ignorar la utilización por su parte de competencias transversales, de las que por tanto no es prudente prescindir.

Por lo que hace a la revisión de la planta institucional el Estado autonómico, y en concreto lo que llamo los amarres federales del sistema, esto es, las federal instrumentalities en el lenguaje de Wheare, o mecanismos de organización y cooperación, que constituían como sabe el lector el objeto del anterior libro de Tudela sobre el Estado autonómico (El Estado desconcertado o la necesidad federal) las propuestas que se encontrarán en el libro se hacen en términos de razonabilidad y prudencia, evitando el escollo de los retoques meramente cosméticos del Estado autonómico, se hable del Senado, las Conferencias Sectoriales o las Conferencias de Presidentes; pero evitando también el mimetismo comparado que parece conferir efectos salutíferos a determinadas fórmulas, germanas principalmente, en las que el profesor Tudela hace bien en no confiar a pies juntillas.

Hay tres insistencias de José Tudela ofrecidas en el diagnóstico de la situación del Estado español que merecen una reflexión. En primer lugar, Tudela rechaza la contraposición que se hace desde el independentismo catalán entre democracia y Constitución, como si se pudiesen reparar las imperfecciones del sistema constitucional en lo que toca a las instancias de participación, no modificando la Norma Fundamental sino imponiendo tales instrumentos, por ejemplo el derecho a decidir, como exigencias evidentes de la democracia. La tesis del profesor Tudela es más bien que no hay otra democracia que la constitucional y que enfrentar la Constitución a la democracia implica liberar a los gobernantes del Derecho y justificar el plebiscitarismo y la manipulación política de las reglas de juego. El Derecho precede y limita a los gobernantes cuyo dominio es aceptable exclusivamente a condición de que respeten el orden constitucional bajo cuyo imperio actúan. Si el ordenamiento no reconoce el derecho a decidir, el nombre tout court de la autodeterminación, su ejercicio requerirá su previsión anterior, que está al alcance, mediante los procedimientos establecidos, esto es, la reforma constitucional, y no en virtud de modificaciones jurídicas causadas por quien lejos de tener capacidad constituyente es un simple poder u órgano constituido.

La oposición de Tudela al derecho de autodeterminación, en segundo término, no solo se formula en el plano constitucional sino también el político. La autodeterminación, como efecto inmediato, simplifica el debate político, reducido a una contraposición binaria, incapaz de hacer justicia a la complejidad de las sociedades de nuestro tiempo: en realidad refleja planteamientos míticos del nacionalismo, aceptando la virtualidad salvífica de la decisión de la independencia, que libera a la comunidad de las trabas de la servidumbre política. La autodeterminación, de otra parte, ahonda en la división de la sociedad enfrentada existencialmente entre los partidarios y los detractores de la independencia, dificultando la restauración de la concordia que el rencor de los perdedores, si no la prepotencia de los vencedores, pueden impedir. La aceptación de la autodeterminación, en fin, a menos que se vea precedida de la reforma constitucional, supone una vulneración del orden jurídico que puede ser mortal para la legitimidad, y consiguientemente la vigencia de la misma Norma Fundamental: representa una situación calamitosa que puede hacer naufragar la propia idea constitucional.

Por último, la reflexión de José Tudela insiste en la necesidad de que la reforma constitucional alcance al mismo significado integrador de la Norma Fundamental. Las Constituciones sirven para organizar el poder; pero tienen una dimensión de juntura que no se puede ignorar. La constitución de la organización es la Constitución cierta, llamémosla el cuerpo de la Norma Fundamental; la constitución de la integración, o el alma constitucional, contiene el compromiso afectivo de la colectividad con una serie de valores y principios, entre los cuales se encuentra sin dudar el del pluralismo. Reconozcamos, viene a concluir el profesor Tudela, la pluralidad nacional, y hagamos un hueco a Cataluña en ella. Una Constitución cuya alma se cambia es una nueva Constitución, que modifica su planta institucional pero sobre todo su propio espíritu, quiere decirse, su condición de marco de juntura que acoja sobre supuestos mejorados la España de todos.

Juan José Solozábal
Catedrático de Derecho Constitucional UAM

UNA EXPLICACIÓN NECESARIA

Sobre el Estado autonómico se han escrito centenares de monografías y artículos, muchos de ellos, excelentes. De hecho, no es una exageración afirmar que si es indudable que, en buena parte, el modelo territorial español es una construcción jurisprudencial, también lo es doctrinal¹. El trabajo de la doctrina española sobre este ámbito, particularmente del Derecho constitucional, y del Derecho administrativo, puede considerarse, sin auto-complacencia, magnífico. A cualquier estudioso de la materia se le vienen a la cabeza, sin necesidad de esfuerzo alguno, una decena de trabajos de auténtica referencia, al margen de otros, también de obligada referencia, más especializados. Calidad y cantidad de la que no solo cabe complacerse en una mirada retrospectiva, sino que no puede ser desdeñada en la necesaria mirada al futuro. En el momento de reformar, si no de reconstruir, el modelo de Estado, es absolutamente preciso recordar el gran bagaje que precede a aquello que se pueda hacer. Un bagaje que, naturalmente, debería simplificar cualquier tarea de construcción «técnica» del modelo territorial. De todos esos trabajos, y, en particular, de aquellos que cualquier estudioso del Estado autonómico tiene como cita ineludible, es deudor reconocido quien suscribe estas páginas. La fortuna me ha propiciado poder completar su lectura con muchas conversaciones que, en buena medida, son las que explican este libro.

Si en estas líneas iniciales se ha querido subrayar este dato, no ha sido por complacencia ni por voluntad de contagio. Es un presupuesto para la excusa y la explicación. Porque, si tanto y tan bien se ha escrito sobre el Estado autonómico ¿tiene sentido hoy, en un contexto de profunda crisis del mismo, escribir una nueva monografía sobre el mismo? En su caso, ¿qué puede justificarla? No, desde luego, aportar nuevos y relevantes análisis jurídicos al proceso en su conjunto o a algunos de sus hitos más significativos. Por ello, en las páginas que siguen no se podrán encontrar análisis exhaustivos de la

¹ Al respecto, M. ARAGÓN REYES, «La construcción del Estado autonómico», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Ceriol*, núms. 54/55, 2006, pp. 75-95. Del mismo autor, «¿Estado jurisdiccional o autonómico?», *RVAP*, núm. 16, pp. 7-12.

financiación autonómica, del plan Ibarretxe o de la Sentencia 31/2010. Por supuesto, habrá ocasión de acercarse a todo ello. Se hará desde la finalidad de insertar cada uno de los hitos e instituciones que han conformado la evolución del Estado autonómico en la comprensión general del proceso que ha hecho de un gran éxito, algo muy cercano a un gran fracaso. Un análisis que, necesariamente, se hará desde el Derecho, pero que buscará, también, una aproximación a factores sociológicos y políticos que han sido menos examinados. Si algo justifica este libro, al menos se pretende, es facilitar al lector una visión global de lo sucedido con el modelo de organización territorial diseñado por el constituyente en 1978. Una visión que mira a ese modelo como pasado, pues es difícil que después del 9 de noviembre de 2015 pueda pervivir, siquiera con reformas técnicas. El modelo de organización territorial español que rijan en los próximos años puede tener, tendrá, muchas deudas con lo que conocemos como Estado autonómico. Pero será un modelo necesariamente diferente. Servir a su construcción, desde un mejor conocimiento del pasado es el objetivo, y justificación, de este libro.

Inevitablemente, y es disculpa y advertencia, las páginas que siguen tienen mucho de interpretación personal. Una interpretación que se realiza desde la convicción de que cualquier intento de rediseñar el modelo territorial español, pasa previamente por conocer con la mayor exactitud posible lo sucedido desde 1978. En ese ejercicio, las reflexiones jurídicas, se ven necesariamente matizadas por circunstancias políticas o sociales. No en vano, cualquier construcción jurídica es deudora de esos actores. Así, la mayor extensión del libro se dedica a explicar los factores que han desnudado al Estado autonómico, hasta acercarlo a la muerte civil. Me refiero al desdén por el ordenamiento como marco necesario de referencia, y a la crisis de integración planteada por el nacionalismo catalán. El primero, el desdén, a su vez reflejado en dos expresiones contradictorias pero hermanadas en el presupuesto ideológico de la prima del voluntarismo político. Al intento de expansión de la autonomía por encima de la normatividad constitucional, emprendido por el Gobierno de Rodríguez Zapatero, y a la centralización acometida por el Gobierno de Rajoy, relativizando el marco jurídico establecido por Constitución y Estatutos de Autonomía. Con todo, obviamente, si hoy miramos el Estado autonómico con la tristeza con la que se mira el retrato en sepia de un familiar querido, es por lo sucedido en Cataluña. Este libro se cierra con la Declaración del Parlamento de Cataluña de 9 de noviembre y los avatares inmediatos del candidato Mas. Una imagen que convierte la tristeza en desolación en cuanto no solo la autonomía parece perderse por el desagüe de la irresponsabilidad. Aquello que es nervio de una sociedad democrática ha sido puesto en peligro. De nuevo, el hecho territorial vuelve a ser una daga sobre la democracia española. El constituyente, sin embargo, tuvo éxito en el diseño de su fórmula de integración para País Vasco y Navarra. Hoy parece más necesario que nunca explicar por qué ese éxito, objetivo, se ha transformado para repetir nuestros peores fracasos.

Finalmente, señalar que se ha seguido un discurso cronológico que busca servir a dos objetivos. Por un lado, se quiere que estas páginas sean también una narración de la evolución del Estado autonómico. Entre las escasas carencias que pueden encontrarse en los estudios sobre la forma territorial es-

pañola se encuentra, a mi juicio, una convincente aproximación cronológica que no desdeñe ninguno de sus protagonistas. Cronología que, por otra parte, resulta imprescindible para ponderar adecuadamente algunas de las críticas que más se repiten sobre este modelo de Estado. Por otro, explicar de forma convincente cómo el éxito deviene en fracaso en un plazo extraordinariamente breve de tiempo. El pasado para explicar el presente.

PRESENTACIÓN

Hace tiempo que el debate sobre el Estado autonómico ha traspasado las fronteras del mapa que delimita la organización territorial del Estado. Hoy es un debate sobre el Estado mismo. Las causas que han provocado su mutación son relevantes. No porque sean necesarias para comprender una evolución histórica, que también. Lo son, ante todo, porque deberán ser tenidas en cuenta para intentar resolver la muy difícil ecuación del presente. Este libro pretende explicar el presente desde esa evolución. O, desde otra perspectiva, narrar la evolución para entender el presente. El riesgo es inevitable. Ni al presente ni al pasado se podrá llegar con el rigor y exhaustividad precisas.

Si hace tan solo diez años era común afirmar que el Estado autonómico había sido uno de los grandes éxitos del programa constitucional de 1978, hoy son muchos los que estiman que ese modelo ha fracasado¹. Para sustentar la citada afirmación, alegan que la forma de organización territorial del poder diseñada por el constituyente ni ha logrado racionalizar el Estado ni ha logrado integrar el nacionalismo. Las circunstancias que en lo territorial rodean la actual crisis económica y el proceso independentista catalán, serían los argumentos que explicarían tal afirmación.

El contraste de las citadas afirmaciones con la lectura del periódico de hoy, de ayer o de hace una semana, lleva a ratificar la mayor. El Estado autonómico ha fracasado. El modelo de la Constitución de 1978 no ha alcanzado ninguno de sus objetivos. Pero, si bien en principio, la conclusión parece obvia, no lo es tanto. O quizá lo sea solo parcialmente. Y, en todo caso, las razones del fracaso no se encuentran ni en el texto de la Constitución de 1978 ni en la mayoría de los lugares comunes que se esgrimen para explicar una situación semejante. Cuando la crisis del modelo de organización territorial

¹ Desde una perspectiva política, PNV y CIU declararon formalmente roto el pacto constituyente con motivo del debate de la reforma del art. 135 de la Constitución. Así, con motivo de la Diada de 2011, el presidente Mas expresó que consideraba definitivamente rotas las reglas del juego de la transición española (*La Vanguardia*, 11 de septiembre de 2011). El PSOE, aun reconociendo lo que de éxito había habido en la experiencia del Estado autonómico, lo enunció con solemnidad en su Declaración de Zaragoza, de 16 de noviembre de 2014.

alcanza un nivel cualitativo como el que ha alcanzado en España todo esfuerzo por acercarse a la explicación de lo sucedido, parece necesario. Hay demasiados lugares comunes que no solo entorpecen una adecuada lectura histórica de lo sucedido, sino que dificultan la comprensión del presente y, lo que resulta más importante, intentar encontrar vías que puedan sustentar un acuerdo de futuro. Porque cualquier acuerdo que quiera proyectarse sobre el futuro deberá hacerse sobre una lectura común del pasado. De lo contrario, el riesgo de repetir errores se multiplicaría exponencialmente.

En ese sentido, y como presentación del ánimo que inspira a estas páginas, lo primero que parece pertinente es cuestionarse cómo, en apenas diez años, se ha podido pasar de una complacencia casi absoluta con el modelo, a la situación actual. Hay que recordar que en los inicios de la primera década de este siglo, resultaba difícil leer críticas sobre el Estado autonómico. El acuerdo era prácticamente total. Ese Estado era uno de los grandes éxitos del modelo constitucional español. Fuera de nuestras fronteras se ratificaba ese juicio y se llamaba a académicos y políticos para que explicasen cómo había sido posible convertir uno de los Estados más centralizados del mundo, si no el que más, en un Estado fuertemente descentralizado, con características federales, propiciando la revitalización de la España interior y la integración de los territorios nacionalistas. Es cierto que, sobre todo desde la perspectiva de la integración, se habían alzado algunas voces relevantes². Se planteaban problemas importantes, incluso con carga de profundidad para una correcta evolución del modelo, pero no se podían considerar un cuestionamiento del mismo. Puede afirmarse que en el año 2004 había un consenso generalizado, suscrito por los principales agentes políticos, y sustentado por una amplia mayoría de la opinión pública, sobre el éxito del Estado autonómico. De este modo, puede entenderse con facilidad que se considere necesario responder a la pregunta de cómo en apenas diez años han podido cambiar tanto las tornas. Sin ánimo de prejuzgar, un cambio tan súbito es necesario motivo de inquietud sobre la fortaleza del juicio del presente.

Por ello mismo, resulta preciso acercarse a lo sucedido durante estos años. Entre otras cosas, para saber algo más sobre las verdaderas razones que sustentan el disgusto inicial y sobre la verdad de los argumentos que hoy se esgrimen para anatemizar el antiguo éxito. En todo caso, y no se sustraerá la respuesta, también es preciso determinar si, en verdad, el mencionado fracaso es tal. En cualquier caso, una aproximación al cómo y por qué del citado cambio de juicio es necesaria.

Como se indicó, hoy son dos los argumentos que se esgrimen para explicar el fracaso del Estado autonómico. Son argumentos de muy diversa índole y alcance. Si bien uno de ellos, la racionalidad económica del modelo, puede entenderse como más cercano a un debate constitucional ordinario, el otro, el relativo a la integración de los nacionalismos, se sitúa de forma abierta en un contexto extraordinario. Los dos tienen dimensión constitucional. Pero de intensidad cualitativamente diferente. Precisamente, esta es una de las características que más complejidad añade al actual debate español. Los dos problemas a los que se enfrenta la organización territorial, y a los que habría

² Vid. E. AJA y C. VIVER, «Valoración de 25 años de autonomía», *REDC*, núm. 69, 2003, pp. 69-2013.

que dar una inmediata respuesta, presentan características que dificultan la compatibilidad en su solución. En estas páginas se defenderá una solución integral. No se desconoce la dificultad de la tarea. Pero, aunque se trate de dos problemáticas con rasgos bien diferenciados, el tronco común que vincula a las dos exige la respuesta común. Y ello no es baladí porque, necesariamente, la naturaleza integral de la respuesta habrá de condicionar la singularidad de la solución que se dé a cada uno de los problemas.

Es un libro que persigue explicar y, desde la explicación, eliminar algunos lugares comunes que el autor considera perjudican una adecuada, y, por qué no decirlo, justa lectura, del presente. Pero también se quiere hablar del futuro y, por ello, no se rehúye plantear posibles alternativas para el mismo. Podría pensarse que, en relación con la organización territorial, estamos como en 1978, con todas las tareas abiertas. Lo cierto es que estamos peor. En 1978 todo estaba por ensayar y ello, por sí mismo, era una inmensa oportunidad. Especialmente, había un margen para gestionar la integración de Cataluña del que hoy se carece³. Con todo, es preciso recordarlo, en 1978 había muchas dificultades hoy por fortuna superadas. No hay razón para pensar que, como entonces, no es posible encontrar la vía del acuerdo. La única razón sería asumir que no hay agentes suficientemente capaces para ello.

Estas son las premisas sobre las que descansan estas páginas. Un análisis completo de la propia evolución del Estado autonómico, incluso de circunstancias objetivamente relevantes para su objetivo, escapan a sus pretensiones. Una de esas circunstancias, es su relación con la integración europea. Debatir sobre la organización territorial interna de un Estado sin tener en cuenta el contexto europeo y su evolución federal, es casi perder el tiempo. Pero, mientras otros Estados, por tener bien resuelta su organización interna pueden centrar sus esfuerzos en los condicionantes jurídicos, económicos y políticos de su integración en la Unión Europea, España, aunque, obviamente, no pueda perder de vista esa perspectiva, necesita, previamente, mirar hacia dentro. Junto a lo anterior, una segunda circunstancia que no podrá ser abordada debidamente, es la dimensión social del Estado autonómico. En buena medida, pensar hoy ese Estado, es pensar el Estado social, con referencia fundamental a educación y sanidad. No hay lugar al análisis que merecen esos y otros temas, aunque, de forma inevitable, harán su aparición en estas páginas en la medida en que sea preciso para explicar cómo se ha llegado a la presente percepción o realidad de fracaso y cómo puede ensayarse su reversión.

³ Circunscribir la referencia a Cataluña no tiene por causa solamente el hecho objetivo de que hoy es esta Comunidad la que plantea de manera explícita un problema de integración nacional. Para el País Vasco encontró el constituyente un modo de singularización que puede, siquiera parcialmente, explicar el devenir paralelo de las dos Comunidades mencionadas.

PRIMERA PARTE
EL ESTADO CONSTITUCIONAL AUTONÓMICO

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN, HISTORIA Y FEDERALISMO

1. LA HISTORIA EN EL DISCURSO

Una mirada a la historia es necesaria para entender los problemas del presente. El debate sobre el diseño territorial de España atraviesa nuestra historia constitucional y ha protagonizado algunos de sus momentos más relevantes. De nuevo, un examen semejante escaparía a las posibilidades de estas páginas. Pero, además, en este caso sería un redundancia inútil. El libro del profesor Blanco Valdés exonera al estudioso de semejante tarea¹.

Es posible afirmar que la dialéctica pluralidad/unidad, ha sido una constante en la historia de España y, en lo que a nosotros interesa, en la España constitucional. La construcción de España como Estado moderno no ofrece especiales singularidades en el marco europeo. Como la mayoría de ellos, España es un Estado nación de agregación. La debilidad del Estado durante el siglo XIX explica que, al contrario de lo sucedido en Francia, no se produjese la uniformización ansiada por los liberales. Al contrario, al hilo de renovadas corrientes románticas, los sentimientos locales resurgieron con fuerza. El movimiento carlista, con las guerras correspondientes, y el ensayo federal de la Primera República son, en lo político, exponentes elocuentes de esas tensiones renacidas. En lo cultural, nada más expresivo que el surgimiento del movimiento de la *Renaixença* en Cataluña.

Retraso económico, Estado débil para una construcción nacional débil. Una construcción nacional que había visto alumbrar política e ideológicamente el debate con motivo de la discusión de la Constitución de la Primera República. Los términos del mismo, y el consiguiente fracaso del ensayo federal, después del movimiento cantonalista, son expresión de una debilidad del Estado que iba más allá de las propias estructuras del Estado central².

¹ R. BLANCO VALDÉS, *El laberinto territorial español*, Alianza, 2014.

² Si el lector se quiere acercar a comprender lo que era la España de esos años, puede acudir a cualquiera de los *Episodios nacionales* referidos a los mismos. En particular, resulta muy

Una debilidad ideológica y en el diseño político que, a medio plazo, habría de tener consecuencias funestas. Así, el siglo XIX fue expresión de un predominio ideológico unitarista que no alcanza un éxito total. Las semillas para el fortalecimiento político del debate sobre la cuestión territorial estaban sembradas. En paralelo, resulta preciso recordar que, progresivamente, Castilla había perdido el protagonismo económico en favor de vascos y catalanes. Un proceso que culmina a finales del siglo XIX y que convierte a los dos territorios con más fuertes raíces nacionalistas en los dos más ricos de España.

La historia explica muchas cosas y, entre ellas, el distinto discurrir, y en este caso, el presente de los nacionalismos vasco y catalán. El encauzamiento del conflicto carlista en el País Vasco a través de la fórmula del reconocimiento de los denominados derechos históricos, otorgó al nacionalismo vasco una válvula de escape que cabe entender como explicación a la menor potencia de conflicto político de ese nacionalismo durante el siglo XX. Incluso, hay que recordar, dos territorios, Álava y Navarra, llegaron a sublevarse con las tropas rebeldes y, en consecuencia, fueron premiadas con el mantenimiento durante la dictadura de los privilegios forales. La propia fórmula constitucional de 1978 encuentra su explicación en ese discurrir histórico. El reconocimiento de los derechos históricos fue, y es, piedra angular de la integración de los territorios vascos y de Navarra en el orden constitucional³.

La historia del nacionalismo catalán discurrirá por una senda muy diferente y objetivamente mucho más tortuosa⁴. Habrá tiempo de aludir sucintamente a la misma. Por el momento, resulta suficiente recordar los avatares de la autonomía catalana durante la Segunda República. La respuesta de la Segunda República, el denominado Estado integral, también fracasó⁵. La cuestión catalana durante este periodo histórico merecería un capítulo entero de cualquier aproximación al presente. No creo que sea posible entenderlo sin tener en consideración lo sucedido entonces. Como en 1978, la integración de Cataluña en el Estado se considera una de las cuestiones esenciales a las que debe hacer frente el nuevo Estado. Esencial y urgente. Como en 1978, la urgencia e intensidad del debate catalán, nubla la vista sobre la

gráfico de lo descrito el que Galdós dedica a la Primera República. Sobre el federalismo en el siglo XIX, J. CAGIAO Y CONDE, *Tres maneras de entender el federalismo. Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La Teoría de la federación en la España del siglo XIX*, Biblioteca Nueva, 2014.

³ F. LAPORTA, *Los derechos históricos en la Constitución: algunos problemas colectivos en Los derechos históricos en la Constitución*, CEPC, 2006; J. TUDELA ARANDA, «La Disposición Adicional Primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La historia como legitimación de la autonomía», *RAP*, núm. 173, 2007, pp. 143-181.

⁴ S. JULIÁ, «El pleito de Cataluña», *El País*, 2 de noviembre de 2014. Sobre los precedentes del debate republicano, desde el nacionalismo: E. PRAT DE LA RIBA, *La nacionalidad catalana*, Biblioteca Catalana, 1925; F. CAMBÓ, *España, Cataluña y la nueva Constitución*, Editorial Independencia, 1929. Sobre los avatares de la cuestión catalana durante la Segunda República y orígenes del nacionalismo político catalán, R. BLANCO VALDÉS, *El laberinto territorial español, op. cit.*, pp. 78-166; S. MUÑOZ MACHADO, «Prolegómenos del desmoronamiento del Estado-Nación, uniformista y centralizado», en J. M. DE BERNARDO y S. MUÑOZ MACHADO (eds.), *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas*, Iustel, 2006, pp. 249-298; X. ARBÓS, «Los antecedentes históricos del autonomía de Cataluña», en M. BARCELO y J. VINTRO (coords.), *Derecho público de Cataluña*, Atelier, 2008, pp. 37-76.

⁵ *Vid.* M. AZAÑA, *Memorias políticas y de guerra II*, Crítica, 1981, pp. 286-298. Sobre la posición de Azaña en relación con Cataluña, M. AZAÑA, *Sobre la autonomía política de Cataluña*, edición de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Tecnos, 2005. También, L. JIMÉNEZ DE ASÚA, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Losada, 1946, pp. 83-120.

sensibilidad existente en otros territorios españoles. De alguna manera, el protagonismo catalán succiona hasta la exclusión. Puede anticiparse que la famosa dialéctica entre Ortega y Azaña sobre singularidad y emulación en el debate territorial podía llamar a engaño. Entonces, y ahora. Como en 1978, la emulación no descansaba en el capricho o, si se quiere, en una natural tendencia a la emulación basada en la fuerza de la igualdad. Descansaba, al igual que durante el desarrollo del Estado autonómico, en la existencia de singularidades en otros territorios, al margen de la propia Cataluña. Como sucedió con el desarrollo de la Constitución de 1931, el de la Constitución de 1978 ha estado en buena medida condicionada por la cuestión catalana. En muchos sentidos, para bien. Habría sido difícil contemplar un autogobierno como el hoy generalizado, sin la presión de Cataluña. Pero, de forma inevitable, ello ha velado otras cuestiones relevantes de la organización territorial en España. Y, desgraciadamente, salvando afortunadamente las diferencias, también para la evocación de algunos de sus momentos más difíciles, como suscita la comparación de lo ocurrido el 6 de octubre de 1934 con lo acaecido el 9 de noviembre de 2015.

Cataluña no es el único apunte que merecería la Segunda República española. Este momento histórico, no solo mientras estuvo vigente, se sostuvo por una visión de España, por una ideología de España, que hoy no está de más recordar⁶. Creo que es posible afirmar que un fracaso objetivo de la España democrática es no haber sabido construir la ideología de la nación democrática y moderna que se correspondía con la Constitución de 1978. A falta de ideología, esa imagen se trasladó al éxito económico. Las debilidades y cloacas de ese éxito, en justa correspondencia, han dejado hoy desnudo al santo. Hoy es más difícil que ayer. Pero resulta igualmente necesario acometer esa tarea. Ello exige muchos sumandos. Entre ellos, habrá que dejar un espacio señero a ese pensamiento que sustentó el ideal de una Cataluña que compartía las ilusiones de la España de 1931 y 1978⁷.

Lo sucedido con posterioridad a la Segunda República es sobradamente conocido. En lo relativo a lo territorial, un Estado abocado al federalismo por historia y geografía, se instala en el modelo de centralización francés. Con el gravísimo añadido de una represión política que alcanza de lleno a las singularidades culturales de los distintos territorios españoles. Una dictadura nunca resuelve los problemas. Apenas alcanza a ser un espeso manto de silencio. Y de suciedad. Debajo del manto del poder, cuando no del terror, todo se enfanga, crecen los problemas, agravados cuantitativa y cualitativamente. De forma inevitable, al caer la dictadura, la resolución del problema territorial tenía que emerger como uno de los objetivos fundamentales, fundacionales, del nuevo Estado.

⁶ Una idea que acompaña a los hombres y mujeres del exilio. Una palabra, España, que como de la mejor manera ha expresado Juan Cruz, no merece el olvido ni el desdén de ser sustituida por Estado (J. CRUZ, «España aparta de mí esa palabra», *El País*, 3 de noviembre de 2015).

⁷ Resulta preciso mencionar los fundamentos ideológicos de la Institución Libre de Enseñanza, los propios que emergen de los debates constituyentes de 1931 y de muchos de sus protagonistas. Y un lugar especial, por su profunda y especial significación, debiera reservarse a las voces del exilio. Un exilio que compartieron españoles provenientes de todos los territorios, en el que siguieron debatiendo sobre Cataluña y sobre España y las Españas, pero siempre con la mirada de un horizonte común en libertad.