

# UN PASEO POR *EL LABERINTO TERRITORIAL ESPAÑOL* (\*)

ANTONIO ARROYO GIL

Del laberinto se puede salir. Aunque no sea fácil encontrar la salida. Ayudará, en todo caso, conocer bien cómo nos hemos metido en él.

## I

Así pues: «¿Cómo hemos llegado a esto?» —se pregunta Roberto L. Blanco Valdés en la Introducción de su último libro. Y en la Primera Parte responde, con erudición, al realizar un análisis y valoración crítica, siempre crítica, de nuestras frustradas experiencias descentralizadoras. La que, bajo el manto federal, tuvo intención de abrigarse en la I República, Año 1873, y que tan pronto y tan mal acabó, desembocando en un cantonalismo exacerbado, no exento de ciertas dosis de patetismo. Y la que más de medio siglo más tarde alumbraría la II República, Año 1931, bajo un ropaje aparentemente novedoso, llamado integral, aunque de tejido indudablemente federal, cuyo desarrollo, algo más extenso, pero también muy accidentado, tuvo un fin no menos trágico que la anterior, sino todo lo contrario.

Sobre la agudeza del análisis, su seriedad y prolijidad, sin ahorro de esfuerzos, de datos, de citas, de detalles que componen un cuadro nada vago, solo cabe expresar admiración. El estudioso, el intelectual de fuste, no especula. Lo conocemos bien. Sabemos de su pasado reciente. Sus excelentes *La construc-*

---

(\*) Roberto L. BLANCO VALDÉS: *El laberinto territorial español. Del cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Madrid, Alianza Editorial, 2014.

*ción de la libertad* (2010) y *Los rostros del federalismo* (2012) nos ponen sobre aviso.

Alguna duda más plantea el propósito, no disimulado, de presentar estas dos «aventuras federales (o federalizantes)» como pórtico de la gran aventura actual, la que se inició, si necesitamos fijar un hito, con la muerte de un general dictador, Año 1975; y alcanzó su éxtasis, Año 1978, con la aprobación de una Constitución, auténtica norma jurídica, avanzada en su tiempo, generosa en derechos y libertades, inevitablemente abierta en su título territorial, aunque no desprovista de principios y prescripciones a cuyo respeto todo legislador ulterior está obligado. El Estado autonómico español.

¿Por qué «dudas»? Porque no es incontrovertible, digámoslo así de retóricamente, que las circunstancias (el orteguiano, oportuno ahora por lo que se dirá después, «yo soy yo y mis circunstancias», pero aplicado al ser político, el Estado), que las circunstancias, decía, que rodean, condicionan, conforman la política, la sociedad, e incluso, la economía, a mediados de la segunda mitad del siglo XIX y a mediados de la primera mitad del siglo XX, sean siquiera asimilables a las existentes a mediados de la segunda mitad de este último siglo.

Me parece, y lo digo con timidez, que poner tanto el foco de atención en la «cuestión territorial», vinculándola tan inexorablemente a la nacionalista *periférica*, y hacerlo además con esa *vis* crítica, legítima, por supuesto, pero inevitablemente parcial, deja en la penumbra, quizás en exceso, otras cuestiones que también ayudan a comprender cómo fue aquello y «cómo hemos llegado a esto».

Quiero decir que sin poner un pero a la explicación de lo que se cuenta que pasó en esas I y II Repúblicas españolas, por lo que al debate territorial-nacionalista se refiere, sí hay que poner alguna precaución para no concluir acríticamente que aquello sirve para explicar esto que está pasando en esta nueva «república coronada». Porque aun siendo aquello cierto y esto —que se contará después— verdad, tampoco se puede ignorar que hay más. Y que hay diferencias, no solo territorial-nacionalistas, que obligan a tomar las semejanzas de este tipo, entre unas épocas y otras, con cierta cautela.

## II

Lo apasionante, si nos queremos poner optimistas, viene ahora. En la Segunda Parte, la fundamental, de este libro fundamental. Aquella en la que el profesor Blanco Valdés se dedica, primero en tono más «profesoral», a describir crítica, siempre críticamente, cómo se construyó nuestro vigente sistema auto-

nómico —perdón, federal—, y después, en tono más «activista», y ya sin circunloquios, a enfrentar, en las muchas últimas páginas de esta su última obra, y con la brillantez, agilidad y valentía que le caracterizan, el desafío nacionalista a la unidad del Estado español.

Por lo que se refiere a la construcción del «modelo» autonómico, nada que objetar. Si acaso, compartir con el autor que, a causa del desarrollo experimentado por sus principios inspiradores de base constitucional, el mismo ha acabado mostrando un rostro federal parangonable, en su peculiaridad, a los demás rostros del federalismo, asimismo singulares, pese a sus rasgos comunes.

El hecho de que la autonomía política se encuentre garantizada por la Constitución y de que las competencias, es decir, el poder público, se hallen efectivamente repartidas entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, no solo desde la perspectiva material y funcional, sino también por lo que a los dineros se refiere, al corresponder a estas últimas una parte muy importante del total de gasto público, son buena muestra de que la descentralización territorial ha ido en serio, como en cualquier otro Estado federal serio.

Los orígenes fueron ciertamente un tanto vergonzantes, exigencias del momento histórico, al lograrse el consenso sobre la forma territorial de Estado a partir de un acuerdo de mínimos que relegaba para un momento posterior la toma de decisiones de naturaleza idealmente constitucional. Son los llamados «acuerdos apócrifos» que acabarían concretándose después por obra de los emergentes estatuyentes, del legislador estatal y, muy especialmente, del juez constitucional.

Con todo, pese a ese difícil parto, el Estado español se descentralizó de manera casi vertiginosa, exagerando, probablemente, el elemento competencial, en detrimento del cooperativo, pero de forma indudablemente efectiva, aunque no necesariamente siempre eficiente. No fue un trayecto lineal, exento de obstáculos, pero sí fue, visto en perspectiva, un proceso que, con sus avances y retrocesos, consiguió aquello a lo que solo fue posible aspirar en las otras dos experiencias federales relatadas, las de las repúblicas numeradas.

Y, sin embargo, pese a ese indudable éxito, tanto en términos democráticos, conviene no olvidarlo, como federales, la insatisfacción nacionalista, vasca y catalana, fundamentalmente, no parece menguar. Es ahí donde Roberto Blanco quiere ver la paradoja, y denunciarla con toda contundencia: que cuanta más descentralización se alcanza más parecen también crecer las ansias no ya de autogobierno, sino de separación, de determinadas fuerzas políticas hegemónicas en aquellas partes del territorio del Estado: el País Vasco y Cataluña. Lo que alcanza su momento culmen, bien iniciado ya el siglo presente, con el llamado Plan Ibarretxe, primero, y más tarde con el *nou Estatut d'Autonomia de Catalunya*.

El relato de lo sucedido con estos dos intentos de dar, más que un salto hacia delante, un «salto en el vacío», en el futuro del Estado autonómico español, es abordado por el profesor Blanco Valdés con gran energía, sobre todo, por lo que se refiere al segundo de ellos, dado que el primero, en realidad, concluyó con cierta facilidad, ocasionando más revuelos que destrozos.

El verdadero e intrincado laberinto es el catalán. Y en él nos encontramos ahora inmersos. Algunos perdidos; otros solo despistados, pero todos, más o menos, desorientados en él, dando vueltas y vueltas, sin vislumbrar una salida, que por la vía del Derecho no parece fácil, aunque sea irrenunciable, y por la de la Política parece imposible, aunque, en realidad, no lo es, no lo puede ser.

Y es aquí donde, con habilidad, Roberto Blanco Valdés nos sitúa ante la disputa que tuvo lugar entre Ortega y Azaña en plena II República a propósito, precisamente, de la «cuestión catalana». Para el primero, como sabemos, no había otra solución que tener paciencia y «conllevarnos», pues no veía posible que el nacionalismo catalán renunciara a sus máximos, en último término, la independencia. Habría momentos de más furor nacionalista, seguidos de otros de cierta calma, pero el problema no tenía otra solución que la paciencia y la «conllevaranza».

Azaña, por su parte, más optimista, y, tal vez, más ingenuo, con o sin intención, creía que sí era posible encontrar un arreglo, una auténtica solución. Y que, precisamente, la apuesta por el Estado integral iba en ese buen camino.

La Historia, que no tiene nada de ingenua, y matices al margen, se encargó de dar la razón al más pesimista, o realista, de los dos. Roberto Blanco también le da la razón a Ortega.

Y lo hace a partir de la constatación de la paradoja mencionada (al nacionalista auténtico no le basta con la descentralización; siempre quiere más), acompañada de la exposición de una avalancha de argumentos, destinados tanto a sostener lo realista de su pesimismo, como, sobre todo, lo infundado, erróneo y desleal del empeño independentista.

### III

Para ir concluyendo, me centraré en una idea que, en su aparente simplicidad y cristalina evidencia, me parece, sin embargo, nuclear para entender si quiera sea algo de lo que está pasando: el respeto a la ley, aunque sea condición inexcusable para el ejercicio de la política en un Estado democrático de Derecho, como lo es el Estado autonómico español, no es suficiente.

Tiene razón el profesor Blanco Valdés cuando denuncia con vehemencia, huyendo, por tanto, de la melifluidad y las medias tintas que, quizás buscando la comodidad, otros practican, y que él tanto critica, que lo más grave que está pasando en este laberinto es que algunos (señaladamente el Gobierno de la *Generalitat*) intentan sortear la ley, cuando no directamente despreciarla, en pos de la consecución de su objetivo final. Y lo hacen acusando precisamente a quien tiene la obligación de impedirsele de parapetarse tras el Derecho para entorpecer su libre ejercicio de la Política, como manifestación de la legitimidad democrática que ostentan.

No es de recibo. La ley, en un Estado democrático de Derecho, conviene insistir en ello, no es un parapeto tras el que refugiarse para impedir el libre desenvolvimiento de la acción política. Muy al contrario, la ley, y más aún cuando esta es constitucional, constituye el marco dentro del cual la política ha de moverse. Porque lo contrario, simple y llanamente, es el reino de la fuerza cruda.

Eso le lleva a concluir a Blanco Valdés, entre otras muchas cosas, que cualquier proceso que pretenda poner fin a la unidad del Estado, constitucionalmente garantizada, exige llevar a cabo, con carácter previo, una reforma de la propia Ley Fundamental.

En términos de razonamiento jurídico, la conclusión parece impecable. Aunque tampoco estoy seguro de que lo sea del todo si lo que se quiere decir con ella es que el reformador de la Constitución, el constituyente constituido, puede incluir en el texto constitucional una cláusula en virtud de la cual se permita a una parte del todo poner en marcha y, dado el caso, concluir, un proceso tendente a su secesión del Estado. Más bien me inclino a pensar que el principio de unidad del Estado constituye el *a priori* imprescindible de toda Constitución, de ahí que no se pueda dejar en manos de una parte del Estado la decisión sobre el mantenimiento o destrucción de este. Más bien, esa es una decisión, la de la unidad del Estado, que solo al soberano mismo corresponde tomar, sin que pueda delegarla en ningún otro sujeto, siempre subordinado.

Pero al margen de este problema de «ingeniería jurídico-constitucional», lo que quisiera destacar ahora es que, sin dudar, ni por un instante, de la complementariedad entre (respeto al) Derecho y (ejercicio de la) Política, la defensa de la incolumidad de aquel no es óbice para que esta pueda desplegar toda sus potencialidades, en la búsqueda de alternativas que, siempre dentro del respeto a la ley, insisto, puedan abrir una nueva vía en un debate rocoso que hoy se encuentra bloqueado. Desde luego, el margen de que dispone a este respecto el Gobierno de España es muy amplio.

Seguramente, aunque se hiciera lo que aquí se sugiere, que, dicho de manera muy parca, podría consistir en proponer, con seriedad y prudencia, una reforma

constitucional en clave federal, el problema de fondo, el deseo independentista, no desaparecería, pues se encuentra muy bien arraigado, al menos en parte de las fuerzas políticas y sociales de Cataluña (y el País Vasco). Pero quizás sí se lograría, como se apuntaba con anterioridad, introducir nuevos elementos en el debate, en tono propositivo, que podrían provocar movimientos, políticos y sociales, interesantes. Y, en todo caso, convendría no perder de vista que, por más que la cuestión pueda parecer catalana (o vasca), en realidad, la cuestión, la verdadera cuestión es cómo dotar a nuestro Estado de una mejor organización y funcionamiento, detectadas como están sus insuficiencias y déficits. A ese respecto, sobra decirlo, la experiencia federal comparada ofrece un amplio abanico de posibilidades. ¿Por qué no las exploramos?

Y es que, aunque tenga razón Roberto Blanco Valdés, siguiendo en este punto a Ernest Gellner, al sostener que las naciones no nacen, sino que se hacen, me temo que limitarnos a defender la permanencia de nuestro vigente sistema frente a quienes intentan superarlo, repeliendo todo empujón con la fuerza de la ley, o de la Constitución, puede acabar conduciéndonos a un estado de continua tensión y enfrentamiento, nada deseable. Porque es muy probable que el lenguaje de la nación existente (aquella que ya tiene Estado) sea contestado por el lenguaje de la/s otra/s nación/es que también quiere/n constituirse en Estado, con lo que el conflicto estará asegurado.

El lenguaje nacionalista no está hecho para el diálogo. Hay que romper ese bucle. Hay que salir de este laberinto. Y para ello, aparte de otras muchas cosas, quizás nada mejor que practicar el lenguaje de la democracia y los derechos. En un Estado democrático, en el que los derechos estén bien garantizados, que respete la pluralidad y la diversidad, no solo personal, sino también territorial, queda un estrecho margen para el victimismo nacionalista, presentado como agravio. Es ahí donde hay que incidir, exigiendo a quienes se lamentan de la discriminación que padecen, que concreten en qué se manifiesta exactamente esta. A la vez, habría que ofrecer alternativas, salidas posibles, para que, al menos, se pueda exigir un razonamiento a quienes se niegan a aceptarlas.

Todo eso y mucho más es la Política, la Política que hay que reivindicar, y que, por supuesto, se ha de mover dentro siempre del más escrupuloso respeto a la ley. No hacerlo es una opción que, como tal, se ha de respetar. Aunque, a mi juicio, es una mala opción.

## IV

Pues bien, estas son algunas de las ideas que asaltan a quien se anima a pasear por el laberinto territorial español. Evidentemente, hay otras, muchas otras. De ahí que, como siempre, lo mejor sea no descuidarse ni un segundo más y, si no se ha hecho aún, comenzar ya la lectura de este último libro del profesor Roberto Blanco Valdés, tan repleto de información y sugerencias como los anteriores.

