

¿SUSTITUIR O REFORMAR EL ESTADO AUTONÓMICO?¹

To Replace or to Reform the Autonomic State?

MANUEL ARAGÓN REYES

Universidad Autónoma de Madrid

El reciente libro de José Tudela Aranda, *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*, puede considerarse, en mi opinión, uno de los libros mejor escritos sobre nuestro modelo de organización territorial del poder. Es cierto que acerca de ello contábamos ya con una amplia y solvente bibliografía², pero se necesitaba, creo, de un libro como este, en el que, sin olvido de las cuestiones técnico-jurídicas, que con tanta precisión domina el autor³, se acomete una penetrante y muy ponderada reflexión política y constitucional acerca de lo que ha sido y lo que es, en la actualidad, eso que llamamos *Estado autonómico*, así como sobre su necesaria reforma.

Con razón, el profesor Solozabal, en el excelente prólogo que ha puesto a esta obra, destaca de ella no solo la amplitud de conocimientos del autor sobre esta materia (que le confieren «un relieve considerable en el panorama del constitucionalismo español»), sino, sobre todo, la «razonabilidad» y «la prudencia» con que está escrita. No estamos en presencia, pues, de una nueva contribución al estudio jurídico del Estado autonómico que se suma a las muchas que ya se han producido en ese sentido, sino ante algo más valioso: una reflexión global (histórica, jurídica, sociológica y politológica) acerca de las vicisitudes que ese Estado, desde sus inicios constitucionales, ha venido experimentando y que lo han conducido a una crisis frente a la cual el autor,

¹ José Tudela Aranda (2016). *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*. Madrid: Marcial Pons.

² En la que destacan, por ejemplo, los trabajos de César Aguado, Eliseo Aja, Roberto Blanco, Santiago Muñoz Machado y Juan José Solozabal, además de otros del propio José Tudela que después se mencionarán.

³ Como lo acreditan sus muchos trabajos sobre la organización territorial del Estado, y sobre todo sus libros anteriores: *Derechos constitucionales y autonomía política*, 1994; *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, 2009; y *España y modelos de federalismo*, 2010.

una vez que la diagnostica y considera de extrema gravedad, propone los remedios para salir de ella. Un auténtico ensayo, en el mejor significado del término, que solo un intelectual de la talla de José Tudela podía proporcionarnos.

En la primera parte del libro, titulada significativamente «El Estado constitucional autonómico», se examina la fase de construcción de ese modelo de Estado desde el nacimiento de la Constitución hasta el año 2004 y se señala con penetración algunas de sus características. La principal: que, en contra de lo que algunos han sostenido, la estructura territorial del Estado no estaba por completo desconstitucionalizada, ya que la Constitución contiene determinadas decisiones sobre la materia que limitan la capacidad de operar del principio dispositivo. Precisamente porque esto es así es por lo que es posible el control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía. En España no carecemos, pues, y en eso estoy bien de acuerdo con el autor, de una «Constitución territorial», incompleta, es cierto, ya que necesita un desarrollo estatutario, pero sí suficiente para delimitar lo que yo mismo he llamado un modelo «genérico» de Estado compuesto⁴. A ese conjunto de prescripciones constitucionales también las ha denominado Solozabal las «bases constitucionales del Estado autonómico»⁵.

Tales bases constitucionales fueron desarrollándose a través de los dos procesos de elaboraciones estatutarias que trascurren entre los años 1979-1983 (orientadas por los pactos autonómicos de 1981) y 1996-1999 (orientadas, aunque parcialmente, por los pactos autonómicos de 1992) y, de modo muy destacado, mediante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁶. De tal manera que, como consecuencia de ese desarrollo, el modelo genérico constitucionalmente inacabado (no totalmente desregulado) terminó concretándose en un modelo específico, al menos en sus líneas vertebrales. Teníamos ya, dirá el autor, y esa es la otra característica que extrae de aquella evolución

⁴ Me refiero, entre otros, a mis trabajos «El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?» y «La construcción del Estado autonómico», *Revista de Estudios de Derecho Constitucional*, 3.ª ed., Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013 (pp. 873-884 y 823-844, respectivamente).

⁵ Ese justamente es el título de su libro de 1998.

⁶ Una jurisprudencia que habría de ser decisiva, dada la incompleta regulación constitucional de la organización territorial del Estado, como ya señalé en 1986 en mi trabajo «¿Estado jurisdiccional autonómico?», *Revista de Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013 (pp. 867-872). La notable labor del Tribunal Constitucional en la construcción del Estado autonómico está bien tratada por G. Fernández Farreres en *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid: Iustel, 2005.

histórica, un Estado constitucional autonómico que, en el año 2005, se había mostrado como un éxito en el logro de sus objetivos principales: organización jurídica y administrativa, mejora de los servicios públicos e integración territorial. Algunos defectos se arrastraban, pero en lo principal parecía haberse triunfado: habíamos logrado un modelo de descentralización homologable con el de los Estados federales más asentados y podíamos servir de ejemplo a otros países que aspirasen a construir un Estado compuesto. Así era visto, generalmente, en el plano interno y en el plano internacional. Además, ese modelo estaba ampliamente legitimado entre los ciudadanos e incluso no era cuestionado frontalmente (o abiertamente) por los partidos nacionalistas.

A partir de ahí, en la segunda parte del libro —titulada, también significativamente, «La desconstitucionalización del Estado autonómico»— el autor se pregunta por las causas que provocaron que ese éxito se convirtiese, a partir de las reformas estatutarias de segunda generación, iniciadas por el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, en un fracaso. ¿Por qué, en definitiva, ha fracasado el éxito? (como expresa el propio título del libro con una formulación, «el fracasado éxito», sugestivamente paradójica). ¿Qué ha ocurrido en los diez últimos años para que estemos hoy en la tesitura de tener que acometer, a juicio del autor, una reforma radical, constitucional, del sistema si aspiráramos a salvarlo?

Con ser la primera parte del libro sumamente interesante, y por completo necesaria para comprender algunas de las causas de lo que ahora ha sucedido, esta segunda es la que más me interesa comentar, tanto por los muchos acuerdos que tengo con ella como por las pocas discrepancias que me separan de lo que allí se dice. Pero antes quisiera introducir un matiz referido a ese fracaso que Tudela admite y hoy tan generalmente se acepta y que se cifra, sobre todo, en que el Estado autonómico no ha servido para integrar a los nacionalismos, pues ahora, al menos en Cataluña, ha crecido extraordinariamente el número de partidarios de la independencia, un hecho que no puede negarse, y se ha llegado hasta el extremo de que allí el Estado se encuentra sometido, desde 2012, a un fuerte desafío o, más exactamente, a una gravísima rebelión institucional.

¿Hay que concluir por ello que el Estado autonómico ha fracasado? Si extendemos la mirada más allá de lo que sucede en Cataluña, el diagnóstico de ese fracaso general del modelo quizá habría que relativizarlo. Es cierto que el Estado autonómico tiene muy graves problemas, pero los servicios públicos se siguen prestando con regularidad; los gobiernos y parlamentos autonómicos siguen actuando; los problemas de integración del nacionalismo vasco no se han agravado; las comunidades autónomas y las entidades locales continúan desempeñando, en el plano de sus competencias, sus funciones de ordenación y gestión de las políticas públicas y, con la excepción de la Comunidad

Autónoma de Cataluña, no se han declarado frontalmente desligadas del destino común. Se producen conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas, por supuesto, de carácter político y jurídico (estos últimos los resuelve el Tribunal Constitucional), pero ello es lo que ordinariamente siempre ha ocurrido. No veo, pues, razones para sostener, de manera radical y con carácter general, que nuestra forma territorial del Estado haya fracasado.

Como tampoco los graves problemas de legitimación y funcionamiento que tiene nuestro Estado democrático —exacerbados en los últimos tiempos como consecuencia de una legislatura fallida, de las limitaciones inherentes a un prolongado Gobierno en funciones y de la lamentable incapacidad de nuestros líderes políticos para hacer frente al resultado fraccionado de las dos últimas elecciones— permiten sostener que la forma democrática de Estado haya fracasado en España.

Pudiera sostenerse, no obstante, que los problemas de nuestro Estado autonómico superan en tanta gravedad a los del Estado democrático (pese a que unos y otros están ligados) que obligan a un cambio del modelo de organización territorial o, al menos, a su profunda reforma. Pero, de entre esos problemas, el planteado concretamente por el nacionalismo catalán (que es más correcto que decir el «problema catalán») y por las instituciones de esa comunidad autónoma, con ser extremadamente grave, quizá no debiera conducirnos a aceptar que, solo por él, el Estado autonómico haya fracasado. Como mucho, quizá podría admitirse que ese fracaso ha sido parcial, pero no total. Lo que no significa, por supuesto, olvidar que ha de hacerse frente, de manera rigurosa y no meramente cosmética, a ese parcial fracaso, y solucionar al mismo tiempo otros problemas generales de organización del Estado autonómico, de menor dramatismo, pero no de menor importancia.

Apuntado ese matiz, vuelvo al examen de la segunda parte del libro. No puedo estar más que de acuerdo con el autor cuando este sostiene que la crisis del modelo se produce, en el plano normativo, cuando el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (que además se presentó así, como uno nuevo y no como una simple reforma del anterior, pese a que, desde el punto de vista formal, como reforma se elaboró y promulgó) pretende modificar sustancialmente el modelo territorial y traspasar las bases constitucionales a que está sujeto. Es decir, cambiando la Constitución sin acudir al procedimiento previsto para su reforma. Porque eso justamente fue lo que vino a decir el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, sentencia que el autor comenta de una manera admirable, por su finura y corrección, reconociendo con ecuanimidad tanto los defectos que tuvo su largo y penoso proceso de elaboración como los aciertos y la valía constitucional de aquella decisión, incluida su eficacia irradiadora (en sus amplias decisiones interpretativas) sobre el resto de los Estatutos de nueva generación.

En realidad, y ello lo explica de manera muy razonable el autor, el nuevo Estatuto catalán (y los que le siguieron, aunque en menor medida incluido el de Andalucía) y sus mentores partían de que el Estado autonómico estaba por completo desconstitucionalizado, y por ello los Estatutos podían operar con amplia libertad para reformar un modelo construido, según ellos, no por normas constitucionales, sino estatutarias, con lo cual, en ese entendimiento, los Estatutos gozaban de un valor prácticamente constitucional y por ello constituyente. El principio dispositivo se alzaba, pues, como la única norma constitucional en relación con el sistema de organización territorial del poder y, en consecuencia, los Estatutos estaban al mismo nivel que la Constitución y no subordinados a ella (salvo en el procedimiento constitucionalmente fijado para su emanación). La Constitución, en definitiva, no contenía normas materiales, sino únicamente procesales en relación con el modelo territorial del Estado, de tal manera que este quedaba, en su contenido, dejado a lo que dispusieran los Estatutos de Autonomía. De ahí que, partir de esa interpretación del Estado autonómico, algunos sostuviesen incluso la improcedencia del control del Estatuto por el Tribunal Constitucional.

El problema es que ese punto de partida resultaba claramente incompatible con nuestro sistema normativo, pues de la Constitución sí se derivaban límites a la capacidad estatutaria, y así lo había señalado la doctrina y lo había proclamado, desde sus inicios, el Tribunal Constitucional. Pero, si así no fuera (que lo es), la hipótesis de un Estado territorialmente compuesto que no descansara, en sus líneas maestras, en la propia Constitución y quedase a la libre determinación de los diversos Estatutos sería algo teóricamente rechazable, pues impediría por completo la unidad necesaria del ordenamiento jurídico, que puede perfectamente admitir la existencia del pluralismo territorial, pero siempre basado en unos principio comunes que únicamente un texto (y no varios), el texto de la Constitución, es capaz de garantizar.

Después de aquella Sentencia, pues, el Estado autonómico seguía constitucionalizado (no podía ser de otra manera), y por ello quedaba claro que, si se quería cambiar de modelo, cosa perfectamente defendible, y posiblemente necesaria, no habría más remedio que acudir a la reforma constitucional. No se hizo así, lamentablemente, y se asistió a un proceso, sobre todo a partir de 2012, en el que se tensó, hasta extremos dramáticos, no solo la relación entre el Estado y una de las comunidades autónomas, Cataluña, sino también la convivencia política en el interior de esa comunidad. Esta es la situación actual, que no solo ha originado un serio problema de inserción en el Estado y en la nación española de una de las partes fundamentales que (apelando a la historia con objetividad) desde hace siglos los habían conformado, sino que también ha conducido a que la organización territorial del Estado, que continúa jurídicamente constitucionalizada, se perciba, sin embargo, por amplios

sectores de opinión, incluida la de destacados juristas, como políticamente desconstitucionalizada, en el sentido de que la nueva realidad que se ha producido en Cataluña, al menos desde 2012, ya no puede encontrar cobijo en las prescripciones constitucionales.

Las causas de que todo ello haya sucedido son muchas, bien examinadas en este libro. Me limitaré a apuntar, en ese sentido, algunas impresiones personales y algunos datos que pueden explicar, a mi juicio y al menos parcialmente, la situación a la que hemos llegado: el error de considerar que en 2005 el Estado autonómico no tenía problemas, que sí los tenía aunque soterrados; la deslealtad constitucional con que han actuado determinados partidos y poderes públicos; los efectos de la crisis económica en la legitimidad de las instituciones públicas; la incapacidad de los agentes políticos principales para negociar; la ausencia de un proyecto claro, en los grandes partidos estatales, sobre el modo, consensuado, de reconducir la situación; el entendimiento *administrativo* del Estado autonómico que conduce a pensar que con los recursos ante el Tribunal Constitucional bastaba para hacer frente a las actuaciones inconstitucionales que se habían venido produciendo en Cataluña, cuando tales recursos —que, por supuesto, resultan debidos en un Estado de derecho— no son suficientes por sí solos para intentar resolver los problemas políticos creados en aquella comunidad. Ha habido, pues, muchas responsabilidades compartidas.

De hecho, desde 2006 hemos asistido a un proceso autonómico desordenado, sin ideas claras de conjunto acerca del sistema al que se pretendía llegar, de reformas en aluvión, escasamente meditadas desde el punto de vista constitucional, sin el sustento previo de un pacto político de amplio consenso (como fueron los pactos de 1981 y 1992) y, lo que es aún peor, sin que ante la opinión pública los partidos de ámbito estatal hayan presentado a los españoles un discurso intelectual coherente en defensa de un modelo político-territorial que —garantizando debidamente la pluralidad de las diversas Comunidades e incluso la singularidad de algunas de ellas— fuese capaz de afianzar lo que nos une e integrar lo que nos separa⁷. No es de extrañar el declive que el Estado autonómico ha venido experimentando.

Lo cierto, de todos modos, es que ahora el problema se ha agudizado, y no sirve para nada lamentarse por lo que se hizo o no en el pasado, aunque sí debería servir de enseñanza para el futuro. En este momento, y con vistas a ese

⁷ Discurso que no puede calificarse en modo alguno como la respuesta del *nacionalismo español* a los *nacionalismos territoriales*. En primer lugar, porque, aunque existió en un pasado ya lejano, no existe hoy, con relevancia, un nacionalismo español excluyente; y, en segundo lugar, porque ese discurso no pretende resucitarlo.

futuro, lo único que cabe plantearse es si aún es posible una solución y, en caso de que así fuera, determinar cuál podría ser.

Con la responsabilidad intelectual que le caracteriza, José Tudela propone remedios para resolver esa situación, que son los que paso a comentar. Sus propuestas pueden resumirse en dos: una general y otra particular, debiendo articularse ambas, a su juicio, mediante la reforma de la Constitución, pues parte de la base de que el texto de la Constitución actual ya no sirve para resolver los problemas que han conducido al fracaso del modelo. No voy a repetir el matiz que respecto de ese fracaso antes he introducido, ya que prefiero no hacer cuestión del diagnóstico principal, que comparto: el Estado autonómico necesita de una profunda modificación que solo podría realizarse mediante la reforma constitucional. Una reforma constitucional, a mi juicio, de carácter profundo, aunque de contenido limitado, pues para resolver muchos de los actuales problemas territoriales no haría falta siquiera reformar la Constitución, sino cumplirla, algo que no siempre se ha hecho; de manera que para remediar una buena parte de las actuales deficiencias organizativas y funcionales bastaría con modificaciones normativas infraconstitucionales. Y en este plano de las reformas normativas (constitucionales o legales) hay que advertir de algo que a José Tudela tampoco le pasa desapercibido: que el derecho no lo puede todo, de modo que tan necesarias o más que las reformas normativas son las políticas y culturales, ya que en estos dos planos tenemos graves falencias. Para resolver los problemas de nuestra organización territorial, el derecho puede que sea un requisito indispensable, pero no suficiente.

Hecha esa salvedad —bien resaltada, insisto, por el autor—, pasemos a sus propuestas normativas. La general consiste en convertir, nominal y efectivamente, en el texto constitucional, a nuestro Estado autonómico en Estado federal. Es cierto que nuestro actual modelo es «uno de los rostros del federalismo», tal como es admitido mayoritariamente en el plano doctrinal interno e internacional. Tenemos un tipo de Estado federal, aunque así no lo designe la Constitución, pero el autor está convencido (lo viene postulando desde hace bastante tiempo) de que su expreso reconocimiento constitucional depararía la ventaja de una mayor claridad y de un fuerte asidero para que se conformase una «cultura federal» de la que ahora, a su juicio (y al mío) carecemos. Tengo dudas de que, por la sola conversión expresa del Estado autonómico en Estado federal esas ventajas se lograsen, pero estoy dispuesto a aceptar que, al menos, la conversión no tendría efectos negativos, así es que puedo compartir ese designio.

De todos modos, se le llame federal o no en la Constitución, lo que sí comparto por completo con José Tudela es la necesidad, en este plano general que ahora examino, de reformar constitucionalmente el sistema de distribución territorial de competencias entre el Estado y las comunidades autóno-

mas, aclarando el actual demasiado complejo y ciertamente ambiguo, que descansa en una amplia utilización de la fórmula «bases-desarrollo», con la consecuencia de que la inmensa mayoría de las competencias públicas están en realidad compartidas entre el Estado y las comunidades autónomas, un sistema que está en la raíz de los defectos de funcionamiento de un modelo que, pese a la esforzada labor del Tribunal Constitucional, no conviene seguir manteniendo. Lo que al efecto propone el autor es la fijación en la Constitución de una sola lista de competencias exclusivas del Estado; el resto corresponderían a las comunidades autónomas.

El problema que de esa propuesta se deriva es el de que inevitablemente, entre esas competencias estatales, tendrían que haber algunas de amplio alcance transversal, ya que hoy, en el nuestro y en cualquier otro Estado compuesto, el poder público no puede funcionar si las competencias estatales están limitadas por concretas atribuciones materiales sin apertura alguna al reconocimiento de una capacidad constitucional de actuación que le permita al Estado ordenar lo fundamental común (ya sea en materia económica y social o en materia de derechos y obligaciones de los ciudadanos). Esto significaría introducir en ese elenco de competencias exclusivas estatales unas cláusulas parecidas a las que ahora (como las ha interpretado el Tribunal Constitucional) se contienen en el art. 149.1.1.^a, 13.^a y 14.^a CE. Con esa dificultad, que puede superarse, la propuesta de Tudela me parece muy razonable.

También, en el plano general (de funcionamiento del Estado en su conjunto), estoy de acuerdo con el autor en la necesidad de introducir en la Constitución las reglas y los principios que deben regir la financiación de las comunidades autónomas para evitar el problema que estamos sufriendo de la constante discusión sobre ese asunto que se deriva de la amplia remisión constitucional actual a favor de la Ley Orgánica de la Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). No entro en el contenido de esas reglas y principios que debieran estar en la Constitución, pero sí estoy de acuerdo en que el sistema puede funcionar mejor si la financiación autonómica descansara, en lo principal, en las previsiones constitucionales.

Por último, en ese plano general, la recurrente pretensión de reformar el Senado, a la que el autor se apunta, tiene, a mi juicio, un incierto recorrido, dada la dificultad de formalizar, llamándosele *Senado* u otra cosa, un foro de concertación permanente entre el Estado y las comunidades autónomas, habida cuenta de la heterogeneidad política de esas comunidades y de la escasa solidaridad con el conjunto que muestran los dirigentes de algunas de ellas. Dificultad que se acrecentaría si se optase por una mayor asimetría competencial de la que ahora ya, efectivamente, hay (rasgo que el autor señala con acierto frente a una opinión generalizada que no parece percibirlo). De todos

modos, comparto con José Tudela la preocupación de que, en la actualidad, la inexistencia de ese organismo está convirtiendo al Congreso en lo que no debe ser: una cámara, en parte, de representación territorial. Si se entiende, y es plausible, que tal función necesaria de concertación territorial debe cumplirla otro órgano, me inclino, como él también deja entrever, por la creación de una institución en la que estén presentes los ejecutivos, más que por una cámara parlamentaria de representación de las comunidades.

Creo que, respecto de lo demás, en lo que se refiere al funcionamiento general del modelo, la reforma de nuestro Estado autonómico, desde el punto de vista organizativo, no precisaría de más cambios constitucionales, y bastaría, como ya dije, con desarrollos infraconstitucionales adecuados y, sobre todo, con unos usos políticos capaces de promover el diálogo, la concertación y la lealtad constitucional (entre instituciones públicas y partidos) en mayor medida de lo que hasta ahora ha venido sucediendo.

Cosa bien distinta es lo que se refiere a lo que antes denominé como su «propuesta particular»; esto es, la destinada al encaje constitucional de Cataluña. Es cierto que Tudela la enmarca en un ámbito más amplio: el de la necesidad de reconocer la singularidad de determinadas comunidades autónomas, y no solo la catalana. Pero, a mi juicio, sin perder de vista ese ámbito más amplio, el problema cuya resolución no admite demora se circunscribe, en realidad, al de Cataluña, ya que es ahí donde se manifiesta la mayor gravedad del asunto. Creo que el País Vasco y Navarra tienen actualmente garantizada, mediante el reconocimiento constitucional de la especificidad foral, una singularidad indudable (al margen de los problemas derivados de la cuantificación de su contribución económica al sostenimiento del Estado, que ello no requiere de cambios constitucionales, sino legales), y que en el caso de otras comunidades autónomas el mantenimiento, e incluso el reforzamiento, de singularidades (o especificidades) de que ya disfrutaban, no exige necesariamente una reforma de la Constitución.

Es cierto que, para intentar evitar la focalización exclusivamente catalana de la reforma constitucional e incluso para garantizar al mismo tiempo otras situaciones especiales, suele proponerse que el reconocimiento constitucional de la singularidad alcance también a otras comunidades autónomas distinguiendo, como parece hacer el mismo Tudela (en un ejercicio intelectual meritorio, pero discutible), una especie de tres escalones: mayores, medianas y menores singularidades. A mi juicio, ello, en lugar de mejorar el funcionamiento del nuestro Estado autonómico lo empeoraría, lo complicaría excesivamente y fomentaría que aumentasen los sentimientos de discriminación. Puestos a reconocer que existen asimetrías, conviene no multiplicarlas. Por ello estimo preferible dejar las diferencias entre las comunidades autónomas (que algunas diferencias sí existen) en el punto en que ahora se encuentran,

solo con una excepción, la de incorporar al texto constitucional (que ahora solo se refiere a las del País Vasco y Navarra) la singularidad de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Creo, además, que incluso podría ser más aceptable para el resto de las comunidades que solo una, la de Cataluña, viese su especificidad garantizada en el texto de la Constitución, disfrutando de una garantía que desde 1978 solo tienen otras dos más. Porque, insisto, el auténtico problema *constitutivo* y, por ello, *constitucional* que hoy tiene nuestro Estado autonómico sin resolver es, a mi juicio, el de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sin que convenga minusvalorarlo diluyéndolo en otros. Por ello a él solamente voy a referirme.

La innegable singularidad de Cataluña —no tanto histórica⁸, sino cultural y política— es un dato que no cabe soslayar a la hora de buscar un remedio al problema real que allí está planteado. Considero que una solución que se basara en entender que la Comunidad Autónoma de Cataluña debería seguir siendo en la Constitución lo que ahora es, una comunidad como las demás (con las únicas diferencias que se derivan de hechos diferenciales, entre ellos la lengua, de que también disfrutaban otras comunidades autónomas) estaría condenada al fracaso. En este punto no debe sucumbirse al fácil, y comprensible, argumento de que singularizar a Cataluña respecto del resto de España significaría premiar la deslealtad con que el nacionalismo ha actuado y, en consecuencia, aceptar un chantaje que ni el Estado ni las demás comunidades deberían permitirse pagar. Sin perjuicio de tratar después del problema del nacionalismo catalán, me parece que el asunto debe enfocarse de otra manera, porque la demanda de un mayor autogobierno en Cataluña tiene, creo, unas bases más amplias que las del nacionalismo; más aún, la adecuada solución constitucional para esas demandas podría ser, a mi juicio, el camino para que los sentimientos independentistas decrecieran.

No cabe desconocer que, en Cataluña, dentro de lo que hace tantos siglos se llama España, existe un sentimiento, ampliamente mayoritario y fuertemente asentado, de singularidad política y cultural. Y ante ello no cabe cerrar los ojos. El catalanismo (cuya manifestación radical es el nacionalismo), como sentimiento de especial pertenencia a una comunidad con rasgos fuertemente diferenciados respecto del conjunto —algo que distingue, sin duda, a Cataluña, y algo que no cabe entender difuminado por la pluralidad cultural

⁸ O al menos no apoyada en una historia secular, pues, como dice José Tudela, si acudimos a la historia, con objetividad y sin falsearla, remontándonos a las instituciones medievales y a los antiguos reinos, estaríamos condenados a la esterilidad, pues muchas singularidades podrían argumentarse con diversos títulos en otras partes del territorio español.

y demográfica que allí se ha intensificado en el último medio siglo— hay que apreciarlo como un elemento positivo de la nación española y no como extraño o enemigo de ella. La reforma constitucional, se establezca o no nominalmente un Estado federal, no puede dejar de tomarlo en consideración. Eso es lo que opina José Tudela y no puedo estar más que de acuerdo con él. Aunque con ello no bastaría si no se fomentara en paralelo una auténtica cultura del pluralismo territorial que es, a mi juicio, y al del autor, el único camino para evitar la tragedia que supondría una desmembración de España.

Ahora bien, en ese empeño —en el que coincido, ya lo he dicho, con el autor— no convendría caer en el error de entender que, para dar satisfacción al catalanismo, hay que aceptar constitucionalmente las premisas del nacionalismo. Y en este punto es en el que discrepo de José Tudela, partidario de que la Constitución reconozca la condición nacional de Cataluña. A mi juicio, eso, por un lado, no se corresponde con la realidad, pues ninguna parte de España (aunque algunas, en el pasado remoto, sí fueron reinos, condición singular que, por sí sola, tampoco tuvo Cataluña) ha sido o es nación, en sentido jurídico-constitucional y, por otro lado, significaría, como he dicho en otro lugar⁹, introducir en la Constitución el principio de su propia destrucción, pues la nación, en sentido jurídico, esto es, en la letra de la Constitución, no puede ser más que una: la integrada por el conjunto de los españoles, pues en el plano estatal interno una es la soberanía, cuya titularidad no puede compartirse¹⁰. Como dijo con acierto la STC 31/2010, la palabra *nación*, en sentido literario, cultural o incluso politológico, puede poseer un significado polisémico, pero en sentido jurídico-constitucional ha de tener, necesariamente, un significado unívoco. Por ello, la expresión *nación de naciones* me parece, constitucionalmente, inadmisibles por razones teóricas, pero también sumamente inconveniente por razones prácticas, pues el reconocimiento constitucional de un Estado plurinacional, en lugar de servir para integrar al nacionalismo lo que produciría, a mi juicio, es el efecto contrario, la legitimación del

⁹ «Problemas del Estado autonómico», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 31, diciembre de 2014.

¹⁰ Cosa distinta, y que no conviene confundir, como se hace con tanta frecuencia, es la soberanía estatal desde el plano externo o internacional, que hoy se encuentra enflaquecida en extremo como consecuencia de los procesos de integración supranacional (como sucede en España y otros Estados miembros de la Unión Europea) y de globalización política y, sobre todo, económica (como también sucede en España y en el resto de los demás países). Pero ello no impide que, en lo que le quede al Estado de soberano en el plano interno, esa soberanía, en ese plano, no puede ser compartida, salvo que el Estado mismo desaparezca, cosa que aún no parece que vaya a producirse.

derecho de autodeterminación; esto es, la apoyatura jurídica interna e incluso internacional de la capacidad de secesión unilateral.

Justamente por lo que acabo de afirmar, aunque no se produjera textualmente el reconocimiento de otras naciones en España además de la común, no alcanzo a entender que el derecho de autodeterminación —que hoy, en España y fuera de ella, es inexistente en cualquier Estado constitucional (y esto lo explica muy bien el autor)— pudiera reconocerse mediante reforma constitucional, ya que, si así se hiciera, la Constitución no se habría reformado, sino que simplemente habría desaparecido. No se trata solo de que con la actual Constitución sea jurídicamente imposible un referéndum de ámbito territorial acerca de la independencia de una parte de la población española, que en ello estoy completamente de acuerdo con José Tudela¹¹, y por supuesto con lo dicho al efecto en la STC 103/2008, frente a algunas voces que han sostenido lo contrario; sino de algo más trascendente: de que ni siquiera mediante la reforma constitucional ese referéndum podría legitimarse. Mientras haya Constitución (esta o una futura reformada), la configuración de la nación únicamente puede decidirla el titular de la soberanía.

El camino para resolver el problema, real, creado en Cataluña, ha de ser otro, consistente en garantizar la singularidad de esa comunidad sin poner en peligro la propia Constitución. Es una pena, quizá, que el término «nacionalidades» acogido en el art. 2 CE haya sido desgastado por el uso generalizado que de él se ha hecho, pero también esa experiencia nos debe aconsejar para que no se caiga nuevamente en la utilización de términos lingüísticos ambiguos y perturbadores, y a la larga estériles, pues no arreglan los males, sino que los empeoran.

Con el nacionalismo, perfectamente legítimo en España como ideología, se debe dialogar en el plano político e intelectual y se deben oponer razones de peso, que las hay, para defender la validez de una España plural capaz de integrar en su seno a una comunidad de ciudadanos libres e iguales en sus derechos sin diluir las diferencias políticas y culturales que singularizan partes determinadas de esa comunidad. Podría decirse que para hacer eso no es necesario reformar la Constitución, sino aplicarla, pues ella misma ha expresado en su preámbulo la yuxtaposición entre el pueblo español y los pueblos de España. Pero el problema es que, si para acometer esa tarea política e intelectual, no tendría necesariamente que acudir a la reforma constitucional, sí hay que acudir a ella para reformar la estructura del Estado que dé suficiente cobijo a aquella pluralidad. Porque, por culpas varias de las que, como ya dije, no tiene sentido ahora dar cuenta, lo cierto es que en el actual armazón del

¹¹ Me remito a lo que expongo en «Problemas del Estado autonómico», *op. cit.*

Estado (y ello lo constató muy bien la STC 31/2010) ya no tiene perfecta cabida un autogobierno mayor del que ahora disfruta la Comunidad Autónoma de Cataluña. Hay que reformar, pues, el texto constitucional (y no valen otros atajos) para reconocer una posición singular de Cataluña en la comunidad nacional española, lo que significa también reconocerla en la estructura y funcionamiento del Estado español.

Hacerlo sin incurrir en la contradicción de fundar la Constitución en una ideología, el nacionalismo, que supone la negación de la Constitución misma, no creo que sea un intento condenado al fracaso si se acomete con decisión, pero al mismo tiempo con prudencia, diálogo y el suficiente conocimiento de que existen fronteras que el derecho no puede traspasar. En la organización política de una sociedad, el derecho no puede hacerlo todo, pero sin el derecho no puede hacerse nada. No me parecería serio proponer aquí, al hilo del comentario del extraordinario libro de José Tudela, las soluciones concretas acerca de esa reforma constitucional que pudiera ser capaz de remediar el problema actual de integración estatal que existe en Cataluña. En este asunto no caben improvisaciones o trivialidades, tan frecuentes hoy día en el panorama de nuestro derecho público (no en el reposado libro al que se dedican estas páginas, que se cuida muy bien de huir de cualquier arbitrio).

Lo único que sí puedo y debo apuntar es el objetivo que se desea lograr por esa reforma constitucional: una mayor racionalización general de la organización territorial del Estado, así como la garantía para la Comunidad Autónoma de Cataluña de un nivel especial de autogobierno y de una posición también especial en la estructura del Estado, siga llamándose a este autonómico o federal. Un nivel y una posición que, a partir de la reforma, tendrían así su fundamento en la propia Constitución y no en legitimidades externas a ella, y que deberían ser aceptados por el resto de las comunidades autónomas siempre que no supusieran privilegios arbitrarios ni rompieran el principio de solidaridad, inseparable de cualquier Estado compuesto.

Dicho todo lo anterior, no conviene olvidar que los problemas que aquejan a nuestro Estado autonómico no pueden desligarse de los que también afligen hoy a nuestro Estado democrático y social de derecho. No creo que los remedios para estos últimos exijan, salvo en lo que se refiere, quizá, al replanteamiento del sistema electoral, reformas constitucionales, pero ello no hace menos acuciante su puesta en práctica a través de cambios en las leyes y en las prácticas políticas que vengan a poner fin al uso desviado del parlamentarismo, al mal funcionamiento de los partidos, a los defectos del sistema de selección de liderazgos, a los casos frecuentes de corrupción, a la escasa protección de la igualdad, al debilitamiento de la división de poderes y a las falencias del Estado de Derecho. Entiéndase que con esta descripción de problemas no quiero decir que sean de una magnitud insostenible, ya que resultaría muy

poco serio diagnosticar que el Estado social y democrático de derecho también ha fracasado entre nosotros, un hecho que no es cierto, pues, aunque quebrantado (quebranto que compartimos hoy con otros países del mundo occidental), los españoles gozamos hoy de la fortuna de tener un Estado social y democrático de derecho que, en sus líneas maestras, sigue funcionando. Pero también sería muy poco serio ocultar aquel quebranto, precisamente porque tiene mucho que ver con el quebranto que también afecta a nuestro Estado autonómico. Tanto es así que, si no existieran los males del primero, probablemente no se habrían producido los males del segundo. También eso lo detecta, sagazmente, el autor del libro que comento.

¿Un «fracasado éxito» el del Estado autonómico? Quizá lo que ha pretendido el autor al utilizar esa frase como título del libro es, al menos parcialmente, esto es en lo que se refiere a uno de los dos términos, poner al lector ante una provocación intelectual, más que formular un diagnóstico; pues, en realidad, ni el éxito alcanzado en 2005 tenía bases muy firmes, pues los problemas que a partir de entonces se radicalizaron y a partir de 2012 se exacerbaban ya estaban latentes desde el comienzo mismo del desarrollo de las previsiones constitucionales (algo que en el texto se cuida de señalar el propio autor), ni el fracaso es tan general y rotundo como algunos sostienen (y el propio autor parece aceptar). Lo que sí es cierto, o al menos a mí me lo parece, es que el Estado autonómico está herido de gravedad, aunque un tratamiento adecuado puede salvarlo reformándolo más que sustituyéndolo por otro tipo de estructura. Esa reforma pasa por acentuar el *federalismo*, sin que sea estrictamente necesario llamar constitucionalmente así a algo que ya lo es, aunque esa disputa semántica tiene, creo, escasa importancia. Se le llame federal o no, lo que nuestro Estado necesita es una mejor organización territorial general y una mejor integración de Cataluña, unos objetivos que ya no cabe alcanzar sin reformar la Constitución.

Porque no se trata, y me importa señalarlo, de aventurarnos en una operación de ruptura, sino de reforma. No de abrir una fase constituyente ni de realizar una segunda transición. El proceso constituyente ya lo hicimos en 1978, y el de la transición ya lo tuvimos entre 1976 y 1978 y ahora solo hay que completarlos, concretando en la Constitución la regulación específica del modelo de organización territorial del Estado, que aquellos procesos, salvo en la determinación de sus reglas y principios esenciales, dejaron en manos de los Estatutos, una situación que la experiencia ha demostrado que, por más tiempo, no debe continuar. Creo, por lo que en el libro se dice, que esta opinión mía es compartida por el autor, que como intelectual de una pieza, esto es, como pensador maduro y bien formado e informado, se inclina por la reforma y no por la ruptura, por las evoluciones y no por las revoluciones, que tanto daño han causado a las sociedades que se han sentido subyugadas por

«los malos vientos del radicalismo», por citar una frase de gran Alexis de Tocqueville, o atrapadas por «la venenosa niebla del fundamentalismo», por acudir a otra frase del no menos grande Elías Canetti. Este libro ejemplar de José Tudela nos proporciona las ideas adecuadas, por la inteligencia y la ponderación con que está escrito, para lograr que esa reforma sea posible y, en consecuencia, para que esta «historia española» (como reza su subtítulo) del Estado autonómico no cumpla el tópico que a las historias españolas suele atribuirse: que acaban mal.

Al margen, pues, de alguna discrepancia (quizá la única importante lo sea a propósito del uso constitucional del término nación que él propone), no puedo sino mostrar mi admiración por este libro y mi casi general conformidad con lo que en él se dice y, por supuesto, con la última frase con que el libro se cierra:

El reconocimiento constitucional de la singularidad solo puede hacerse desde la reivindicación simultánea del valor de un todo, la unidad, no por una lectura esencialista, sino como condición primitiva de la construcción de cualquier espacio político moderno. El hoy exige sumar. Sumar en el equilibrio y en el respeto de la diversidad. Como ayer, en este punto no hay cambios, la suma de lo diverso enriquece al todo. No es sencillo. Lo más atractivo y enriquecedor no suele serlo. Pero no solo es posible. Es, sobre todo, un magnífico reto colectivo suficiente por sí mismo para despertar viejas ilusiones colectivas.

Que así sea, o mejor, ojalá.

