

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ CASANOVA  
(Catedrático –jubilado– de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona)

## Cataluña en la construcción del Estado español

### I. INTRODUCCIÓN

Políticos y politólogos extranjeros no acaban de entender por qué, a estas alturas de la Historia, los españoles seguimos empeñados en una ruda polémica sobre la naturaleza y la forma de nuestro Estado. Olvidan –si lo saben– que, en España, lo que se entiende ya en todo el mundo por ese modelo histórico de organización política, propio de la modernidad europea, es un fenómeno reciente. Tan reciente que no dudo en fecharlo, desde la estricta perspectiva jurídico-política, entre 1976 y 1987: de la Ley de Reforma Política que permitió las primeras elecciones libres y democráticas en cuarenta años y el proceso constituyente del Estado social y democrático de Derecho y de Comunidades Autónomas hasta la culminación de un primer proceso autonomizador, previsto en la Constitución de 1978, con los Estatutos de las diecisiete comunidades territoriales en que se organizó el poder político estatal.

Es claro que prescindo del lenguaje vulgar, tan presente incluso en destacados especialistas de nuestro Derecho público, que identifican sin rigor alguno los términos «nación», «estado» y «gobierno» o «España», «patria» y «pueblo». Se trata de unos conceptos y vocablos que exigen un tratamiento diferenciado y cuidadoso, pues son multívocos y complejos, de significación cambiante en el *continuum* histórico y se hallan sometidos a una carga valorativa nada pacífica debido a la simbología que contienen y que sirve de expresión a las diversas mentalidades e ideologías de quienes los estudian o de los que, de forma emocional y a menudo violenta, toman partido en su favor o en contra. Aunque parezca mentira, sólo si se está de acuerdo en que no hay verdadero Estado allí donde no se normativiza la normalidad social (según la clásica formulación de Hermann Heller) podremos entendernos los ciudadanos a la hora de emplear términos tan confusos por tan manoseados sin pudor. Cuando el presidente Adolfo Suárez resumió su proyecto democratizador en el tardofranquismo como una voluntad de hacer oficial la España real, negaba la dicotomía orteguiana, propia del largo periodo de la Restauración canovista, y al mismo tiempo reiteraba el mandato del citado pensador en su *Delenda est Monarchia*: «Españoles, vuestro Estado no existe. ¡Reconstruidlo!». Yo diría «construidlo por primera vez y de una

vez» porque antes de 1978 hubo monarquías (la de los Austrias, la de los Borbones y la de Franco), pero no Estado. Rigió el principio monárquico, no el democrático, sin el cual no hay Estado que valga. En todo caso, si aceptamos que la construcción de un Estado es un proceso de larga duración (del siglo XIII al XX más o menos), podríamos ver en los regímenes monárquicos (feudal, absolutista, limitado, parlamentario) las fases embrionarias de un Estado pleno. Pero, en España, nuestro retraso en el trayecto europeo decimonónico, aun no siendo tan grande como suele creerse, no supuso tan sólo que sus dos efímeras Repúblicas (1873 y 1931) fuesen abortadas militarmente, sino que el supuesto Estado oficial no se correspondía con la nación real. La capital de dicho Estado (el «irreal Madrid», como titulaba Josep Melià sus crónicas de la transición democrática) no pasaba de ser la villa de una corte regia y la fortaleza burocrático-militar de unos terratenientes absentistas y unos banqueros apátridas en el centro geopolítico de un país cuyo territorio estaba dominado en un tercio por las partidas carlistas mientras que, en gran parte del resto, los campesinos sureños y los menestrales y obreros catalanes se decantaban cada vez más por la insurrección anarquista. Si el Estado es algo más que unos edificios públicos capitalinos, unos gobernadores provinciales, una Guardia Civil y un Ejército relativamente unido, se debe a su capacidad de integrar jurídicamente una sociedad humana que sea algo más que vertebrada (como querían el Ortega autoritario y el Alfonso Guerra mandón de los años ochenta), que sea equilibrada y capaz de soportar las tensiones sociales sin pretender resolverlas por la fuerza física, exterminadora del contrario (guerras carlistas y guerra de Franco).

Sirva lo que antecede como introducción al problema de cómo se organiza territorialmente el Estado español; problema que no se reduce a una mera cuestión de técnica administrativa, sino que refleja una cuestión más radical: la existencia misma de un Estado, entendido no sólo como gobierno de una nación que estructura su poder territorial (provincias, delegados del Gobierno, Administración periférica, etc), sino como sistema de convivencia de unos ciudadanos que puedan ser instados a someterse a unas normas jurídicas comunes por sentirse de acuerdo con ellas y por hallarse en condiciones justas de compartir también una riqueza común. Como he dicho más arriba, España no ha tenido un verdadero Estado hasta la Constitución de 1978, pero la efectiva plasmación del mismo un cuarto de siglo después sigue padeciendo la carga de un pasado histórico radicalmente contrario, que aun perdura en la mentalidad de muchos dirigentes políticos y de sus mentores ideológicos y jurídicos. Sin tradición democrática, un país no puede crearla con sólo treinta años de relativa instauración. El tránsito de una monarquía tradicional a un verdadero Estado, liberal y democrático se intentó en España, como antes o más tarde en otros países europeos, entre 1866 y 1873, pero fracasó. De ese fracaso proviene la permanente dualidad de una nación que todavía no ha logrado edificar un Estado democrático por el rechazo que aún sigue produciendo en amplios sectores de la población, pese al discurso optimista de cada gobernante de turno.

Al enfrentarse la causa liberal democrática a una monarquía no por moderada menos autoritaria, el símbolo de los demócratas españoles fue la república como alternativa, vinculada por la tradición republicana francesa a la tríada «libertad, igualdad y fraternidad». La libertad suponía que ya no hay un monarca soberano, sino que soberanos eran todos y cada uno de los ciudadanos. Ni siquiera recaería la soberanía en esas entidades abstractas que substituyeron el carisma monárquico por el nacional o el popular; la nación o el pueblo tampoco son soberanos porque son ficciones jurídicas que sólo la libre voluntad de las personas individuales puede llenar de contenido político concreto a partir de su indiscutible pluralidad y de su derecho a una igualdad en el ejercicio de su volición. Por tanto, la igualdad suponía la pertinente reforma social que concediese a cada ciudadano las mismas oportunidades para el desarrollo de su personalidad y de su libertad. Ahora bien, una sociedad de españoles libres e iguales era inconcebible sin una solidaridad comunitaria o fraternidad, consistente en la libre unión de la pluralidad existente de unos individuos constituidos ya de forma natural en comunidades previas a la del Estado (municipios, regiones, naciones), aspirantes a formar una comunidad jurídica superior y gozar de un régimen político surgido del pacto o *foedus* entre ellas. La fraternidad solidaria encontró su sinónimo en la palabra «federación».

En consecuencia, para que España construyera un verdadero Estado, liberal, democrático y *federante*, era preciso que alguien lo edificase y tuviera el necesario poder para ello. Los grupos sociales dominantes y dirigentes en el siglo XIX (aristocracia y burguesía terrateniente, alta burguesía urbana, financieros e industriales) debían no sólo aceptar, sino impulsar unas libertades ciudadanas plenas, una reforma social igualitaria, el autogobierno municipal y regional, así como la unión libre de las diversas comunidades históricas regionales. Pero los grupos citados no aceptaron esa responsabilidad e incluso se defendieron de quienes la asumieron patrióticamente. La razón es que hubieran dejado de ser lo que eran: una poderosa oligarquía, de poder concentrado en Madrid como corte regia y capital administrativa, desde la cual podían dominar todo el territorio controlable de forma radial, según la fórmula –en boga en Europa– , que se empleaba para el diseño carcelario. Su cerrada defensa confirmó la Monarquía como un gobierno autoritario; la Guardia Civil y el Ejército, como la reducción y la represión de aquellas libertades públicas que atentaran a su poder; la jerarquía eclesiástica y el clero sumiso a ella, como la acción ideológica sobre la población en pro de la conservación e intangibilidad del orden social establecido, supuestamente por el mismo Dios; y, en fin, la burocracia centralizada en la capital del reino, como motor y eje del sistema radial de administración pública. La consecuencia obvia de este sistema defensivo antidemocrático es que aquellos ciudadanos que, por demócratas, se oponían al régimen autoritario, centralizado, oligárquico y caciquil –es decir, los republicanos, reformadores sociales y federalistas– fueran tachados de subversivos del orden social, enemigos del «Estado» y traidores a la patria; en resumen: de «anti-españoles». Esa es la

paradoja mayor de la España moderna: los que pretendían darle a los españoles un Estado para unirlos solidariamente en la libertad, la igualdad y la fraternidad democráticas fueron desde entonces perseguidos siempre hasta la muerte, la prisión o el exilio exterior o interior. La guerra incivil de 1936, alentada por los grupos sociales conservadores, culminó trágicamente esa cruel paradoja, pues el general Franco fusiló a quienes se opusieron a su rebelión militar acusándolos precisamente de haberse rebelado contra ella. El político conservador y restaurador Cánovas del Castillo había profetizado que si la democracia se instauraba en España, el «comunismo» sería inevitable y, en tal caso, las clases propietarias recurrirían a la acción de un dictador para recuperar su antiguo poder. La historia española posterior confirmó con creces su sincero cinismo.

## **2. EL PROTAGONISMO HISTÓRICO DE CATALUÑA EN LA CREACIÓN DE UN ESTADO ESPAÑOL DEMOCRÁTICO**

Cuanto diré a continuación se halla estrechamente ligado a mi autobiografía como profesor, investigador y escritor de Derecho Constitucional español. Las referencias que vaya haciendo a mi propia obra no han de ser tomadas como un ejercicio de vanidoso narcisismo, sino inevitable e indisoluble unidad entre mi pensamiento sobre el tema propuesto y el proyecto político que desde Cataluña se ha ofrecido a los españoles, en el pasado, en el presente y de cara al futuro, de un Estado democrático. No me he limitado a estudiar, sino a proponer fórmulas prácticas a los gobernantes, aprendidas en mis estudios, durante treinta años. Me siento, pues, partícipe activo de dicho proyecto, lo cual me convierte en modestísimo actor comprometido en él y, por tanto, ciudadano catalán en el sentido político del término; perfectamente compatible con la ciudadanía española, que en mi caso viene heredada, sentimental y culturalmente, por un linaje que hunde sus raíces en múltiples regiones españolas y por una constante tradición familiar paterna, desde el siglo XVI, de patriotismo militar. Sea dicho todo ello para apartar mi pensamiento de toda sombra –por legítima que sea– de pasión particularista catalana que pudiera desvirtuar ante alguno la explicación del presente escrito, en la que pretendo ser lo más objetivo posible.

En 1971, recién llegado de mi cátedra de Derecho Político de la Universidad compostelana a la de Teoría del Estado de la barcelonesa, un activo editor catalanista, Max Cahner García, de padre alemán y madre madrileña, me encargó un estudio introductorio, que fuera breve, para su recopilación de textos jurídicos representativos de las relaciones entre los políticos catalanes y los gobernantes del Estado español: desde el pacto federalista de Tortosa de 1868 hasta el Estatuto de autonomía de 1932. Era tal mi ignorancia sobre el tema y tan exígua una historiografía objetiva y científica sobre tan largo periodo que tardé tres años dedicado a su análisis en lograr una síntesis que diera sentido y que explicara una historia de conflictos más conocidos en sus efectos virulentos que en sus causas

letales; una historia basada en intereses sociales de muy escaso concierto y en malentendidos ideológicos que incluso hoy perduran. La media docena de páginas de presentación previstas se convirtieron en cuatrocientas de explicación y justificación de los textos analizados, buenos exponentes de un prolongado diálogo, casi siempre de sordos. De él extraje una conclusión inesperada: en los textos emanados desde Cataluña, no se trataba tanto de reivindicar algún tipo de autogobierno catalán particular como de proyectar para toda España un modelo de Estado democrático que, para serlo, debía enraizarse en la base de la nación real y plural, y que fuera en verdad representativo, no por ficción legal, sino por su realidad social.

¿De dónde surgían los conflictos y malentendidos permanentes entre los gobiernos madrileños y los políticos catalanes? Mi segunda conclusión tampoco era de esperar: aceptar de Cataluña un proyecto de Estado nuevo y democrático era tanto como reconocer que España carecía de él por mucho que pareciera existir formalmente y era negarle de algún modo legitimidad al sistema oligárquico y caciquil de la Restauración, ya denunciado por Joaquín Costa, Macías Picavea y otros regeneracionistas españoles. Desde la publicación en 1974 de mi estudio y los textos anejos con el título *Federalisme i autonomia a Catalunya (1868-1938)* (traducción castellana de 1978) he mantenido en todos mis escritos posteriores sobre la cuestión, incluido mi manual de *Teoría del Estado y Derecho Constitucional* (primera edición de 1980), la afirmación con la que he iniciado estas páginas y que puede parecer un dislate: España ha carecido de un verdadero Estado hasta la Constitución de 1978. Asimismo, en el conjunto de mis trabajos sobre el modelo de Estado contenido en nuestra norma fundamental he recordado una y otra vez que Cataluña –y, más concretamente, sus políticos y partidos de izquierda– ha sido pionera, casi en solitario, en la presentación y defensa de un proyecto estatal para España alternativo al centralismo radial de una administración mantenida por un poder político concentrado sin base democrática, que, como vengo insistiendo, no podía considerarse Estado, sino mera monarquía autoritaria, más o menos «limitada» o formalmente «constitucional».

La vocación catalana de construir un verdadero Estado español ha sido permanente desde los primeros federalistas, herederos del liberalismo progresista y democrático frente al conservador moderado de los doctrinarios, hasta los constituyentes de 1978 y los nuevos estatuyentes del pasado año 2006. La paradoja de ser considerados por los partidos dinásticos y las derechas republicana, franquista y postfranquista como separatistas y enemigos de la Nación española en su unidad y grandeza es similar, cuando no idéntica, a la sufrida por los demócratas auténticos de nuestro país, con el agravante emocional de que, según sus enemigos, atentaban contra el complejo de inferioridad hispánico peor llevado: su identidad nacional y su poquedad internacional. Si el federalismo se asoció a desintegración con la excusa del cantonalismo de la primera república, la autonomía regional que la derecha catalanista solicitó a principios del siglo XX permitió confundir autonomismo con separatismo. El pretexto lo dio la idea,

ingenua y más bien medievalizante, de una Cataluña nación y no mera región. El malentendido entre conceptos sirvió de maliciosa coartada para los falsos patriotas de España. Para los defensores a ultranza del modelo centralista de organización estatal éste se identifica con la unidad de la Nación, la cual excluye de su seno cualquier otra. Quien proclame o promueva la excluida es un separatista antiespañol que utiliza el caballo de Troya de un modelo federal de Estado, no para integrar a los españoles en libertad y pluralidad democráticas, sino para despedazar su ya lograda unidad eterna y facilitar así la futura secesión disgregadora y debilitadora internacionalmente; todo un delito de lesa patria. Este malentendido sobre el concepto de nación se halla detrás de todos los rechazos históricos que en el siglo XX e inicios del XXI ha padecido la Cataluña de vocación española por parte de los gobernantes del Estado, incluidos los que se opusieron al artículo 2 y al Título VIII de la Constitución vigente o aquellos miembros del PSOE que, aun defendiéndolos, lo hicieron con un cierto recelo, influidos por los viejos tópicos de la derecha conservadora.

He de confesar mi fracaso y mi hastío tras muchos años de intentar convencer al nacionalismo español (y no menos al catalán y al vasco) de que el término «nación» es multívoco y que no es incompatible hablar de un «Estado-nación» al lado de una «nación-sin Estado», pues el primero tiene carácter jurídico y hace equivalentes Estado y ciudadanía nacional, mientras que el segundo se refiere a colectivos humanos naturales (o nacionales: *natus* y *natio*), cada vez más mestizos e interdependientes, abiertos a toda fórmula de gobernación política que les resulte más propia o apropiada según su tradición y voluntad de futuro y, en todo caso, que responda a los principios democráticos de ciudadanía y de derechos individuales y sociales. Cuando los nacionalistas de cualquier nación y pelaje confunden la nación (natural, social, cultural, etc.) con el Estado y, por tanto, mantienen la falsa ecuación «a cada nación corresponde un Estado y a cada Estado una sola nación» resulta imposible el diálogo y el acuerdo entre ellos, pues ambos se excluyen mutuamente de una convivencia compartida bajo las normas de una misma Constitución *federante*, es decir, integradora.

Sin extenderme en detalles, que espero sean ya bien conocidos por todos, trazaré un rápido recorrido histórico de esa vocación catalana que es objeto de mi exposición. Comenzaré, ya que hablamos de federalismo, por un catalán afincado en Madrid, Francisco Pi y Margall, que teorizó por primera vez en España sobre la inseparable conexión entre federalismo y democracia. Tras el fracaso de otro catalán, el general Joan Prim, en su intento precoz de una moderna monarquía democrática o «republicana», la I República tuvo tres presidentes catalanes en su breve vida, frustrada por los golpes militares de Pavía y Martínez Campos. El proyecto federal ya citado del catalán Valentí Almirall (1868) y el de constitución federal de España de su compatriota Vallés i Ribot (1883) inspiraron a los republicanos de Cataluña en sus intentos de un estatuto de autonomía en el Congreso de los Diputados, apoyados por sus correligionarios de toda España y el PSOE entre 1917 y 1919. Por su parte, el regionalismo conservador «nacionalista»

de Prat de la Riba y Cambó, en ocasiones apoyado por la izquierda catalanista, fomentó la conciencia regional entre las emergentes burguesías locales de toda España, amén de inspirar los nuevos nacionalismos gallego y vasco y el andalucismo de Blas Infante, sin dejar de proclamar como ambicioso proyecto común lo que Prat bautizó con el premonitorio nombre de la «Espanya Gran». En 1914, el Gobierno del conservador Dato extendió a todas las regiones que quisieran adoptarlo el modelo de Mancomunidad de Diputaciones Provinciales propuesto para Cataluña por la *Lliga Regionalista*. En 1917, una Asamblea de diputados y senadores catalanes logró sucesivos apoyos parlamentarios en Madrid que estuvieron a punto de llevar a buen término una reforma constitucional, como la insistentemente propuesta por Melquiades Álvarez, líder del Partido Reformista, de claro signo descentralizador y regionalista. La Dictadura del general Primo de Rivera suprimió la *Mancomunitat* catalana en 1925 y el derrotado proyecto autonómico de 1918 tuvo que esperar hasta el advenimiento pacífico de la II República.

Es bien sabido que Manuel Azaña, castellano de pro, fue el gran valedor de la autonomía catalana como símbolo práctico de un modelo español de Estado republicano democrático e impulso histórico decisivo de una Constitución que definía a España como «Estado integral» o integrador. De él son frases como estas: «Eleva el problema catalán como es en sí a la categoría de principal y primordial en la organización del Estado español»; «Perseguimos un alto fin español: satisfacer viejas querencias y apetencias que son españolísimas». La Constitución de 1931 otorgaba a las Cortes la potestad de conceder un estatuto de autonomía a las regiones que lo solicitaran, si bien no quedaba garantizada ni tal concesión ni la integridad del proyecto presentado o su vigencia, que podía ser anulada o suspendida, como ocurrió en 1935 con el de Cataluña. Pero el catalán abrió paso a los proyectos autonómicos vasco y gallego y, en 1936, la CEDA ya tenía previstos los de Castilla la Vieja y las Islas Baleares. En 1938 el general Franco derogó el Estatuto de Cataluña y acabada la guerra fusiló al Presidente de la Generalidad, Lluís Companys, prohibió el uso público de la lengua catalana y organizó su régimen autocrático según el modelo centralista tradicional. Con su represión nacionalista española fomentó que se vincularan a la lucha democrática contra su dictadura los nacionalistas catalanes.

### **3. LA LLAMADA «CONSTITUCIÓN DE LOS CATALANES»**

En 1976, la Ley de Reforma Política promovida por el Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, abrió una perspectiva constituyente que, en el caso de Cataluña, implicaba hacer frente a la inmediata aprobación de un estatuto autonómico que enlazara con los principios e instituciones propias del de 1932. La primera reivindicación práctica y anterior a la posible autonomía reclamada fue el restablecimiento previo de la Generalidad abolida por Franco y el retorno de su

presidente exiliado, Josep Tarradellas. Los promotores de esta primera «ruptura» democrática con el régimen fenecido fueron los partidos catalanes de izquierda y a su cabeza el de los socialistas. Mi libro antes citado, más un epítome titulado *Qué son los estatutos de autonomía*, publicado en la serie popular «La Gaya Ciencia» en 1976, hicieron caer sobre mí –sin pretenderlo–, el dudoso título de «experto» en la materia, siendo así que en la política de España nadie podía tener experiencia de algo no vivido hasta entonces, como yo. Con todo pude asesorar a los dirigentes socialistas catalanes sobre la fórmula jurídica capaz de integrar en el ordenamiento franquista aún vigente la reinstauración de la Generalidad mediante el instrumento de unas recientes Bases sobre el régimen de la Administración Local. Lo importante de este episodio, del que dí cuenta detallada en el libro *La lucha por la democracia en Cataluña* (1979) fue que sirvió como modelo, extendido a todas las regiones españolas, de «ente pre-autonómico», fundamental para iniciar el proceso de un futuro autogobierno cuando la prevista Constitución, exigida por los partidos de tradición democrática, regulara el nuevo modelo de organización territorial del Estado y diera paso a los correspondientes estatutos de autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran. Cataluña, pues, con el impulso una vez más de sus políticos más progresistas, inició la andadura del nuevo modelo de Estado, en tantas ocasiones preterido y abortado desde hacía más de un siglo. En el proceso constituyente, ese impulso catalán y progresista se hizo aún más evidente y decisivo.

Encargado de nuevo por los socialistas catalanes y por los dirigentes del PSOE de asesorar al ponente constitucional Gregorio Peces-Barba, fue un feliz premio para mí pensar que aquel laborioso estudio sobre el federalismo autonomista catalán de años atrás podía ayudar al antiguo y ansiado logro de una constitución *federante* y constructora por fin de un Estado español plenamente democrático, en cuanto se basara en el autogobierno de sus comunidades históricas, unidas solidariamente. Defendí una redacción del artículo 2 en la que no pude evitar su formulación final, recelosa y retórica, por presiones de la cúpula militar, ni tampoco una definición incorrecta del carácter autonomista de la Constitución, cuyas perniciosas consecuencias expondré en su momento. Asimismo propuse un anteproyecto del Título VIII en el que finalmente se me rechazó el espíritu federal de una distinción clara y precisa entre las competencias del Estado y las autonómicas para que no se produjese la conflictiva confusión del vigente artículo 149, 1, tan sólo en parte aclarada tras 25 años de jurisprudencia constitucional

El problema central que nuestra *norma normarum* dejó sin resolver cuando estableció el nuevo modelo autonómico del Estado fue el de no residenciar su fundamento en las propias Comunidades Autónomas que lo integran. De ahí proviene el malentendido sobre la naturaleza de las mismas que aún perdura y que perjudica tanto al Estado como a ellas. En el debate de la Comisión Constitucional sobre el artículo 2 sostuve, a través del diputado socialista catalán Joan Reventós, que la Constitución, jurídicamente hablando, no podía fundamentarse en la unidad

de España (como rezaba el texto, después definitivo), pues tal unidad, preexistente, era fruto del unitarismo centralista y monolítico secular, algo del todo contrario al nuevo modelo *federante* de unidad nacional cuyo único fundamento era la propia Constitución al igual que las Comunidades Autónomas eran, por coherencia, el propio fundamento del nuevo Estado. La consecuencia de afirmar que era la norma fundamental la que se basaba en la nación española histórica (como hubiera sostenido Cánovas) y no al revés: que es la nación histórica presente y futura la que se basa en la voluntad constituyente de un nuevo modelo de Estado, tiene efectos graves. El derecho a la autonomía que se les reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones no se puede entender como una forma de ejercer en su propio ámbito territorial el poder político de un Estado común, sino un derecho supeditado a un ente previo y superior: el Estado anterior a la Constitución, que pervive y sigue manteniendo su poder substancial, si bien «recortado» por el «otorgado» a unos nuevos entes territoriales, inevitablemente «inferiores». Está claro que una interpretación así, corolario forzoso de que la Constitución se fundamente en el Estado preconstitucional y no sea ella el fundamento del constituido, contradice el principio que preside la nueva organización de los poderes públicos, que no es, como en el pasado, vertical y jerárquico, sino horizontal y competencial. Y si no se admite que puedan ser entes inferiores al Estado, habrá que admitir (y eso es lo que ha ocurrido) que no son entes estatales, sino «autónomos», valga la tautología.

Si, de forma correcta y coherente, el artículo 2 hubiera afirmado, como pretendía la enmienda de los socialistas catalanes, que «La Constitución fundamenta y garantiza la unidad de la nación española y el derecho a la autonomía de las naciones y regiones que la integran así como la solidaridad entre todas ellas», la Constitución hubiera sido –como pedía Joan Reventós– «una constitución que haga de las autonomías políticas de las nacionalidades y regiones de España el fundamento mismo de la estructura del Estado y de su definición como tal Estado».

También hubiera sido incuestionable que las Comunidades Autónomas *son Estado*, partes del mismo y no algo diferente. Tampoco la facilona aplicación en este caso del distingo entre soberanía y autonomía (el Estado es soberano, las nacionalidades y regiones sólo son autónomas) supondría la jerarquía que tal distinción implica, pues ni siquiera se trataría de realidades diferentes y opuestas, al ser las unas parte de la otra.

Como recordó el señor Villar Arregui en el trámite senatorial del artículo 2, la palabra «nacionalidades» no planteaba problemas de soberanía porque en cuanto quedan «constituidas en Comunidades Autónomas, son partícipes de la soberanía de España porque van a ejercer poderes políticos, legislativos y ejecutivos, y a eso se le llama participar en la soberanía, aunque ésta sea una e indivisible, como una e indivisible es la Nación española». Sin embargo, frente a esta visión tan clara de que las Comunidades Autónomas son Estado pese a que el artículo 2 no diga que son su fundamento, lo que ha prevalecido es lo que resumió

muy bien el teniente general Díez-Alegría, senador por designación regia, precisamente en defensa del término «nacionalidades»: que no debía provocar temores respecto a la soberanía del Estado, puesto que «Las autonomías no suponen ninguna cesión de soberanía, ni aun parcial, sino sólo una delegación en favor de ciertas comunidades en las cuestiones que sólo a ellas afectan, en los asuntos que se refieren a sus intereses y a los aspectos peculiares de su vida interior». Más tarde volveré sobre la cuestión porque en la prevalencia de este enfoque hasta el presente por parte de los gobernantes estatales se halla la raíz de las graves disfunciones del modelo de Estado vigente y ha amenazado el éxito de los intentos (catalanes, como siempre) de reorganizarlo con fidelidad a los principios de autogobierno efectivo y de solidaridad *federante* contenidos en la Constitución y mal interpretados por quienes conservan la mentalidad, tal vez inconscientemente, propia del viejo Estado decimonónico.

Con la esperanza algo ingenua de que los socialistas españoles, que tanto habían apoyado a sus compañeros catalanes en su proyecto *federante* y de autogobierno generalizado para todo el Estado, asumieran convencidamente el papel democratizador que las Comunidades Autónomas tienen, en 1980 publiqué en su revista *Sistema* un artículo algo denso titulado precisamente «El Estado de las Comunidades Autónomas», donde subrayaba de entrada el carácter estatal de las mismas, ya que distribuyen territorialmente ese poder en régimen de autogobierno y son el agente más próximo y directo, junto a los municipios, de las políticas de reforma social que fomentan la libertad y la igualdad solidaria de los ciudadanos. Allí se decía ya que «las Comunidades Autónomas no son delegaciones del poder estatal ni simple descentralización de sus órganos unitarios, sino el mismo poder del Estado ejercido en el ámbito territorial que les sea propio». Pero la realidad, incluso jurisprudencial, siguió interpretando ese ámbito en la línea marcada por el senador Díez-Alegría. La idea restrictiva y diferenciadora de que las Comunidades Autónomas sólo eran competentes en las materias de su interés particular y no en lo que afecte al interés general del Estado como partes de éste apareció justificada muy pronto en una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional, la 25/1981, de 14 de julio, fiesta nacional de la centralista República Francesa. En ella se afirmaba que las citadas comunidades, pese a ser «corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de sus actividades, en cuanto tales, los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales». Frente a esta interpretación tuve ocasión de oponerme, como miembro del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña (no de su Gobierno), en un Dictamen de 1985 que reclamaba la legitimidad, hasta entonces negada, de las Comunidades Autónomas para recurrir ante el Tribunal Constitucional normas estatales de rango legal, aunque no afectaran a las competencias autonómicas. Esta doctrina, coherente con cuanto vengo exponiendo, fue venturosamente confirmada por la STC 199/1987, de 16 de diciembre, según la cual «La comunidad autónoma que recurre contra una ley del

Estado está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula». Asimismo, la STC de 18 de septiembre de 1992 mantuvo que «Resulta indudable, a la vista del artículo 2 CE, que la Constitución ha instaurado un Estado complejo en el que el ejercicio de las funciones estatales se encomienda tanto a las instituciones generales del estado como a las comunidades autónomas, dotadas de autonomía política, que son expresión del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española». En 1995, el nuevo Código Penal trata de los delitos contra las instituciones del Estado (artículos 492 a 505), entre las que se incluye las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y sus Consejos de Gobierno.

Nuestros iuspublicistas conocen de sobras la clásica distinción de Mortati entre el Estado-organización y el Estado-comunidad, que permite entender fácilmente la diferencia entre un Estado y su Gobierno y entre un Estado complejo con un Gobierno «central» y los Gobiernos, federados o autónomos, de las partes territoriales correspondientes de dicho Estado. En España ha persistido, sin embargo, esa arcaica identificación entre Estado y Gobierno del Estado, pese a lo establecido constitucionalmente. La herencia del régimen anterior es en este punto indudable. La sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1971 es un buen ejemplo de la confusión entre régimen, Estado y Gobierno. Los actos políticos contrarios al régimen franquista eran delitos contra el Estado y, en un sistema autocrático personalizado, el Estado ejercía sus poderes mediante el Gobierno presidido por el Jefe del Estado. El Tribunal Supremo solía negarse a casar las sentencias del Tribunal de Orden Público condenando las más diversas actividades de los ciudadanos opuestos a la dictadura. En la que acabo de citar se decía literalmente que

«una vez más se reitera el tema despersonalizado del Estado para suponer que en definitiva se ataca al Gobierno pero no a la entidad estatal. Argumento ineficaz e inconsistente, pues no cabe concebir al Estado de una forma abstracta e impersonal, sino vivo, concreto y tangible a través de sus órganos».

Esta persistente identificación Estado-Gobierno del Estado se hace aún más contradictoria en el modelo constitucional vigente y ofrece ejemplos que rozan el ridículo, como es el caso del orden protocolario de las autoridades autonómicas. En los Estatutos catalanes de 1979 y 2006, el Presidente de la *Generalitat* ostenta la representación del Estado en Cataluña. En coherencia con la misma, el último proyecto estatutario presentado a las Cortes establecía que «A los efectos de precedencias y protocolo en Cataluña, el presidente o presidenta de la *Generalitat* tiene la posición preeminente, inmediatamente después del Rey». Se pretendía así evitar la usual preeminencia del Presidente del Gobierno en sus visitas a Cataluña en solitario o acompañando al monarca. El texto definitivo aprobado por las Cortes se limita a la imprecisa referencia de que el Presidente catalán «tiene la posición preeminente que le corresponde como representante de la *Generalitat* y

del Estado en Cataluña». Se reconoce, pues, lo preeminente que es representar al Estado en una comunidad autónoma (justo porque ella es parte de él), pero no se garantiza que tal representante se sitúe inmediatamente detrás de quien lo representa en toda España. Los estatuyentes españoles no se atrevieron a negarle al Presidente del Gobierno central su habitual preeminencia protocolaria sobre los presidentes de los gobiernos autónomos. Seguimos confundiendo Estado y Gobierno del Estado como en la época de Franco y en contra de lo establecido en la Constitución.

El «particularismo» de intereses que se postuló de las nacionalidades y regiones por la primera jurisprudencia constitucional, en la línea del senador Díez-Alegría, es una versión «descafeinada» de lo que se cree nacionalismo particularista de catalanes, vascos y otros pueblos de España, el cual sólo sería admisible si queda reducido y encerrado en su propio ámbito y no pretende estar en plano de igualdad con el Estado y menos de superioridad, impulsando su reforma. De ahí que el proyecto de reforma del Estatuto catalán de 1979 haya vuelto a tropezar con el tópico de que la autonomía no puede parangonarse con la soberanía y de que las reformas estatutarias están sometidas a la voluntad soberana de las Cortes generales. No sólo eso. Se ha denunciado por cierto partido que el nuevo estatuto catalán implica, si no se anulan por el Tribunal Constitucional una gran parte de sus artículos y disposiciones, una novación de la Constitución, una reforma fraudulenta y unilateral de ésta, que tendría la finalidad de destruir la unidad de la nación española en favor del nacionalismo catalán.

Una vez más parece negarse la obviedad de que por «Nación española una e indivisible» ha de entenderse, a efectos jurídico-políticos, el Estado español, el cual, como todo Estado y por el hecho de serlo, no puede dejar de ser uno e indivisible en cuanto Estado. Las nacionalidades participan, pues, de esa unidad sin fisuras de la soberanía nacional o estatal. No gozan tan sólo de autonomía: son partes soberanas, es decir, co-soberanas (no con el Estado) junto a las otras nacionalidades y regiones, partes también de la misma soberanía común. Por eso es erróneo contraponer, cuando se substancian en las Cortes las reformas estatutarias de las comunidades autónomas surgidas al amparo del artículo 151 CE, la soberanía nacional del poder legislativo estatal y el derecho del legislativo autonómico. Las Cortes Generales *no son* la soberanía nacional: tan sólo *la ejercen*, y no en monopolio, pues los Parlamentos autónomos también la ejercitan cuando legislan y estatuyen reformas. Lo que evidencia que el acuerdo final no supone la superioridad de la voluntad del todo sobre una parte del mismo, aunque formalmente adopte el carácter de una ley orgánica del Estado. Dicha ley no surge del Estado-organización, sino del Estado-comunidad. Representa el *foedus* que une a cada autonomía co-soberana con la unión estatal, con la «federación» de comunidades autónomas en que consiste nuestro modelo de Estado según el espíritu y una parte no desdeñable de la letra de la Constitución.

La sospecha de que el nuevo estatuto catalán pretende reformar fraudulentamente la Constitución de 1978 para destruir el Estado y substituirlo

por una confederación de estados se dio ya en el proceso constituyente y se divulgó el tópico malicioso de que la nuestra era «la Constitución de los catalanes». Dejando ahora de lado que las Comunidades Autónomas comparten la iniciativa de la reforma constitucional (art. 87, 2 en relación con el 166 CE) y que las reformas estatutarias tienen un procedimiento diferente de aquella, lo cierto es que los socialistas catalanes, junto a los ponentes Solé Tura y Miquel Roca, fueron decisivos en el diseño del nuevo modelo de Estado federalizador, si bien, curiosamente, fue el pacto entre el nacionalismo conservador catalán y la UCD el que desfiguró el proyecto federalista de la izquierda catalana, colaborando a una futura lectura contradictoria con su espíritu originario: la misma que vengo denunciando, la paradójica lectura que enfrenta al Estado común con sus partes fundantes, al Gobierno central con los autónomos. Fueron la UCD y la Minoría Catalana de derechas los que consagraron un pacto tácito de permanente bilateralidad entre el nacionalismo español y el catalán, hoy tan denunciado por el primero tanto por los herederos del señor Fraga como cierto sector del PSOE, que sigue prefiriendo entenderse con los nacionalistas conservadores que con el catalanismo federalista de izquierdas del tan denostado «tripartito» que gobierna la Generalidad. Y es que, si el PSOE renunció muy pronto a desplegar todas las potencialidades federales de la Constitución, los socialistas catalanes siguieron insistiendo en su vocación de autogobierno democrático y en la reforma de la práctica incorrecta que los gobernantes españoles llevaban a cabo en la aplicación del modelo constituido.

#### **4. DE LA CRISIS DEL MODELO DE ESTADO A LAS ACTUALES REFORMAS ESTATUTARIAS**

La difundida mentalidad, heredada del largo pasado centralista, de que el Estado se confunde con el Gobierno estatal, de que las Comunidades Autónomas no son Estado y de que han de limitarse a defender sus competencias en rivalidad con las estatales creó una práctica legislativa y de relaciones políticas que paradójicamente impedía, por una parte, la profundización democrática del autogobierno territorial y, por otra, la integración de las comunidades (especialmente las nacionalidades con más nacionalistas, Cataluña y País Vasco) en el Estado común. Una bilateralidad rival entre uno y otras, agravada por la inoperancia del Senado como cámara aglutinadora de la necesaria multilateralidad *federante*, amenazaba con la crisis de un modelo que ofrecía múltiples disfunciones y alentaba las reivindicaciones nacionalistas. No fue menos paradójico el hecho de que, durante veinte años, la Cataluña gobernada por el bloque nacionalista conservador de Jordi Pujol fuera el paradigma de esa crisis disfuncional del Estado autonómico. Por eso resulta coherente con cuanto he escrito hasta ahora la rebelión del socialismo catalán a partir del primer septenio de vigencia del modelo y de gobierno nacionalista en la *Generalitat*.

En una serie de trabajos publicados y en los debates que propició en su seno el Partido de los Socialistas de Cataluña me esforcé en analizar los efectos nefastos que estaba produciendo la práctica política y jurídica del llamado Estado de las Autonomías en el sentido expresado más arriba. El resultado fue la propuesta de reforma de dicha práctica mediante un pacto de actuación que, sin tocar de momento el texto constitucional, permitiera reconducir el proyecto *federante* y autogobernante en un sentido favorable a los principios y previsiones de la Constitución, así como acabar con la dialéctica de la bilateralidad conflictiva, el auge de los nacionalismos particularistas y la incipiente estrategia de las comunidades regidas por la derecha exfranquista, imitada de la catalana, de utilizar la autonomía para reducir el propio autogobierno y, además, plantar cara desde su territorio electoral al Gobierno socialista de Madrid.

La experiencia de aquellos años había recibido muchas críticas desde ambos lados de la palestra polémica entre el poder central y los autonómicos, pero se mantenía irreflexivamente el ladino *status quo* pactado por el nacionalismo español y el catalán. Al gobernar en Cataluña y el País Vasco partidos propios y no los de todo el ámbito estatal, su intervención en las Cortes Generales, si bien colaboraba a la gobernabilidad del Estado, de hecho funcionaba como la de un *lobby* nacionalista. Su conducta era tan ambivalente como ambigua. Desde el Consejo Consultivo de la Generalidad pude comprobar de cerca cómo los conflictos de competencia y los recursos de inconstitucionalidad crecían o decrecían según interesara a las respectivas tácticas políticas del Gobierno español y del catalán. Ese era el pacto de intercambio de intereses que justificaba las vulneraciones legislativas del Estatuto por parte del primero y el apoyo o rechazo parlamentario en Madrid de las demás leyes por parte del segundo. Este mal ejemplo llevaba al agravio comparativo de las otras comunidades, a imitar la técnica chantajista catalana, a fomentar la tendencia centrífuga frente a la centrípeta y solidaria. El modelo así practicado tendía a la tan temida disgregación del Estado sin que sus gobernantes, entonces del PSOE, parecieran percatarse de que estaban logrando todo lo contrario de su pretensión vertebradora. Tal fenómeno propiciaba una nueva paradoja: la autonomía territorial en manos nacionalistas perjudicaba el autogobierno democrático de la misma. Servía, en el caso catalán sobre todo, de coto vedado para no ser impelido a reformas sociales necesarias por una oposición de izquierda que tenía las manos cogidas por el *status quo* Barcelona-Madrid. El socialismo catalán fue tachado, con grandes efectos electorales, de «quinta columna» infiltrada del «enemigo exterior» de Cataluña, mientras el hábil parlamentario español Miquel Roca llegaba a fructíferos acuerdos con Felipe González. Cataluña se convirtió en un sistema de partido único de hecho, perpetuando el poder nacionalista sin responsabilidad alguna, pues el modelo permitía que las grandes cuestiones dependieran mucho más del Gobierno central y de las Cortes que del catalán y del *Parlament*. La misma autonomía financiera conllevaba la irresponsabilidad fiscal. Los grupos sociales más conservadores no

veían peligrar sus intereses gracias a la pasividad, rentable en votos, del partido hegemónico.

Era imprescindible, pues, que el PSC, repetidamente vencido en las urnas y *sucursalizado* en la práctica por el PSOE, intentará un cambio de estrategia de este partido *hermano* y el gobierno de una Generalidad activa en la resolución de los problemas de su población. En un artículo publicado en *El País* de 19 de septiembre de 1987, los constitucionalistas vascos Javier Corcuera y Miguel Ángel García Herrera se hicieron eco de la propuesta federalista que el PSC acababa de hacer al PSOE y al Gobierno central con este análisis:

«Se trata de acabar con una dinámica en que las comunidades autónomas aparecen (o juegan a aparecer) enfrentadas con un poder central definido como ajeno, al que pretenden arrebatarse competencias ilegítimamente ostentadas por éste con desprecio del derecho de aquéllas. En este sentido, la propuesta del Partido de los Socialistas catalanes, al pretender reordenar el reparto del poder y romper la dinámica del conflicto en el nivel institucional puede propiciar un funcionamiento que posibilite la integración en el plano político.»

Por aquellas fechas, un editorial del referido diario celebraba la propuesta federalizante del PSC reconociendo que el gobierno del PSOE estaba a la defensiva ante el impulso que el ejemplo catalán había dado a las fuerzas de la derecha española, dispuestas a utilizar la plataforma autonómica para minar la base electoral socialista. El editorial opinaba que «para cortar esa dinámica sólo existe un camino: acabar con las indefiniciones del modelo autonómico», y, veinte años antes de que el actual estatuto catalán se proyecte en toda España como superador de la dinámica conflictiva citada, ofrecía como muy asequible lo que el PSC consideraba un retorno al espíritu federal de la Constitución: delimitación clara de los ámbitos competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas (¡mi fracasado intento en la redacción del artículo 149,1 CE!); competencia exclusiva autonómica en Administración Local; autonomía financiera real corresponsable; mecanismos efectivos de intervención en la llamada «formación de la voluntad del Estado». El editorial concluía con la profecía, hoy confirmada, de que «el principal obstáculo constitucional radicaría en la reforma del Senado que se requiere para que las comunidades dispongan de un ámbito de participación en las instituciones legislativas del Estado». Con gran sensatez, el profesor catalán de Hacienda Pública Antoni Castells resumía con estas palabras la finalidad del proyecto federalizante del PSC:

«debe servir para dar un nuevo impulso y relanzar la autonomía y es también un proyecto para el conjunto de España formulado desde Cataluña con el propósito de que la transformación democrática haga posible la convivencia pacífica y solidaria de todos los pueblos que la integran.»

En un informe final solicitado por el PSC sobre su propuesta, me sumé a todos estos argumentos, pues coincidían con los que ya había manifestado en los

debates internos de dicho partido. Las mayores disfunciones técnicas que yo comprobaba en la práctica del modelo de Estado se referían a la errónea y atávica idea de la «inferioridad» y «diferencia» de las comunidades autónomas respecto al Estado, aplicada a la forma de legislar las Cortes en relación con los parlamentos autonómicos. Aunque el criterio constitucional es atender y respetar el orden de competencias, la práctica fue que si en Madrid se consideraba que un problema era importante, le correspondía solucionarlo al Estado, y si no, a la comunidad autónoma. Dada la compleja redacción del 149.1 CE, es fácil encontrar uno o varios títulos competenciales que, favorablemente interpretados, permitan hacerse con una competencia exclusivamente autonómica apelando a conceptos tan vagos y amplios como el interés general, la unidad de mercado o las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos.

Pero ¿qué es lo básico? De hecho, las leyes de bases no se han concebido como exige la doctrina, es decir, leyes que indican lo que hay que hacer pero que dejan en libertad a las comunidades sobre como hacerlo, sino como normas reglamentistas harto detalladas que reducen al mínimo o hacen desistir de la propia capacidad de autogobierno, sin que haya criterios claros para decidir qué norma es básica y cual no. Se confunde la norma básica con un supuesto contenido básico. Lo básico se confunde con lo importante y, por tanto, con lo general, es decir, de competencia estatal. Esta idea se ha extendido incluso a las competencias ejecutivas autonómicas respecto a las leyes estatales. En el campo de la economía, el concepto «planificación de la actividad económica» permite unos títulos competenciales del Estado de carácter transversal que incide y reduce los autonómicos exclusivos. El sistema de solidaridad interregional se ha regulado según la coyuntura y los pactos políticos. No hay principios claros de distribución ni transparencia en el uso que el Gobierno del Estado hace del gasto. No se asegura tampoco un sistema equitativo de inversiones estatales en cada territorio según sus necesidades objetivas. Por otro lado, se halla el bloqueo indefinido de diferentes traspasos de medios en las comisiones mixtas correspondientes, sin que haya fórmula jurídica alguna para exigirlos por vía jurisdiccional. Mi informe concluía con la convicción justificada de que la mentalidad de los gobernantes impedía un verdadero autogobierno regional y fomentaba las reivindicaciones centrifugas por impedir la responsabilidad de los gobiernos autónomos en el progreso de sus comunidades y la corresponsabilidad de éstas en las tareas del Estado. Cuando libré mi informe aún no se había constituido (pese a haber transcurrido ya una década de vigencia constitucional) el Consejo de Planificación Económica, contemplado en el artículo 131.2 CE, que debe elaborar los planes estatales a partir precisamente de las previsiones aportadas por las Comunidades Autónomas.

Pese a la gran agitación política que desarrolló el PSC, éste volvió a perder las elecciones autonómicas de 1988 y su propuesta federalista obtuvo apenas una tibia aceptación por parte del PSOE. Este partido asumió sus aspectos substanciales pero sin que se lograra de él un compromiso convencido de

reformar el modelo imperante, incluida la transformación del Senado en un organismo verdaderamente representativo de las comunidades autónomas. Eso sí, se inició en el seno de la segunda cámara legislativa un debate estrictamente referido a mejorar su funcionamiento y a dar un mayor protagonismo a sus teóricos representados, incluido el uso excepcional de las lenguas propias no castellanas. Hasta la llegada al poder del Partido Popular poco o casi nada hicieron, pues, los dirigentes socialistas del Estado en la línea indicada por sus compañeros catalanes. Éstos, sin embargo, no cejaron en su empeño y el cambio de inquilinos en La Moncloa propició un nuevo impulso en favor del proyecto de la década anterior. En su VIII Congreso (octubre de 1996) se pusieron las bases de un nuevo proceso de profundización en el autogobierno, inseparable como siempre de la reforma del modelo de organización territorial del Estado. Se proclamó «un catalanismo superador de los viejos planteamientos del nacionalismo estatalista y que juegue la carta de la reforma federal del Estado y de la construcción federal de Europa»; y se reclamó un determinado papel de Cataluña en España, consistente en «profundizar nuestra libertad y, al mismo tiempo, nuestra unión con los demás pueblos del Estado, actuando de motor de una España en transformación». En fin, la propuesta federalista no era para el PSC una bandera excluyente, sino la aportación a un proceso de diálogo con las restantes fuerzas políticas de Cataluña que debía conducir a «la elaboración de una plataforma común del catalanismo, auténtico punto de encuentro de cuantos aspiren al máximo reconocimiento del autogobierno de Cataluña».

El Gobierno catalanista de izquierdas, alcanzado en 2003 y de nuevo en 2006, comenzó a gestarse en aquel VIII Congreso, y pruebas significativas de que el proceso iniciado no se detuvo fue la pérdida de la continuada mayoría absoluta de Jordi Pujol que, en 1999, le obligó a depender de los votos del PP para conservar por un solo escaño el gobierno de la *Generalitat*. Un nutrido grupo parlamentario socialista, encabezado por Pasqual Maragall, promovió con *Esquerra Republicana de Catalunya* y los ecologistas de *Iniciativa per Catalunya-Verds* un detallado estudio sobre los cuatro lustros de práctica del Estado autonómico, su repercusión en Cataluña y las revisiones necesarias para profundizar en el autogobierno e inducir a una reforma de la Constitución en sentido federal. En esta tarea colaboraron la mayor parte de los iuspublicistas catalanes y se invitó a destacados colegas del resto de España a participar del debate que había de alumbrar cuatro años más tarde la propuesta de reforma del Estatuto catalán de 1979. De forma paralela, los tres partidos catalanes de izquierda constituyeron un grupo parlamentario de consenso en el Senado español para promover en lo posible el ideal de reforma que finalmente aceptaría el PSOE tras la victoria de Rodríguez Zapatero en marzo de 2004. El éxito precedente de Maragall, aupado a la Presidencia de la *Generalitat* por mayoría absoluta parlamentaria de los tres grupos de izquierda, y el apoyo que recibió su proyecto estatutario en la conferencia socialista de Santillana permitieron que el *Parlament* de Cataluña procediese a elaborar el texto de reforma que originó el nuevo Estatuto de 2006 y que de un modo u otro ha

marcado la elaboración y el destino de una serie de reformas estatutarias, coetáneas o posteriores, por parte de las restantes comunidades autónomas. El resultado futuro para toda España no puede ser otro, en buena lógica, que vivificar el autogobierno de toda la sociedad nacional, aumentar su democracia y compensar la paulatina e irreversible cesión del gobierno central del Estado a las instituciones de la Unión Europea y del futuro Estado federal que ha de sustituirla. Serán las Comunidades Autónomas las que acabarán sosteniendo y siendo de hecho el fundamento del Estado español aunque de derecho no se les haya querido reconocer ese papel capital ni a Cataluña la misión de capitanearlo.

La vocación española de Cataluña se ha mantenido fiel hasta el presente pese a la incompreensión, el rechazo y la descalificación calumniosa de quienes, herederos del peor pasado antidemocrático, se obstinan en ver como no españoles y enemigos de España a los que, generación tras generación, han sido los pioneros más decididos y entusiastas de la construcción democrática y moderna de su Estado.

## **5. EL FUTURO DEL MODELO DE ESTADO Y LA APORTACIÓN DE CATALUÑA**

Si ya en el primer lustro de vigencia constitucional los socialistas catalanes se percataron de las contradicciones de la puesta en práctica del modelo de Estado, ello se debió no tanto a la imbatibilidad del nacionalismo conservador como a los crecientes problemas de una sociedad en rápida transformación que no eran atendidos para evitar conflictos de intereses y riesgos electorales al partido gobernante. En los veinte años siguientes, tales problemas se han agravado, y el intento de formar en Cataluña un gobierno de progreso y de políticas sociales sólo era viable si contaba con el apoyo del Gobierno central. Por diversas y complejas razones, nacidas de la tan denunciada idea de que las comunidades autónomas no son Estado, los gobiernos de éste no han colaborado eficazmente a paliar los problemas de infraestructuras, de servicios públicos, de la nueva inmigración, de financiación, etc., de una parte muy importante del propio Estado y con mucha trascendencia para la economía de toda la nación española como es Cataluña. Resultaba fácil excusarse con los tópicos decimonónicos sobre los catalanes (egoísmo, avaricia, insolidaridad, victimismo) para no atender a serios problemas de Estado, no de mera comunidad autónoma. La solidaridad ha funcionado al revés en este caso. Gracias a la aportación de una nacionalidad rica, las regiones menos desarrolladas se han enriquecido relativamente, pero Cataluña se ha empobrecido y no puede atender a sus nuevas necesidades sociales.

El nuevo Estatuto no tenía otra finalidad esencial que adquirir los instrumentos jurídicos precisos y los criterios objetivos de financiación justa para llevar a cabo las políticas sociales imprescindibles y urgentes en esa parcela del Estado que le corresponde gobernar con autonomía solidaria. Por otro lado, si el

nuevo estatuto debía ser un escudo que lo protegiera de los efectos nocivos de la práctica estatal (lo que se llamó «blindaje» de las competencias) y le permitiera adquirir otras para afrontar nuevos retos sobrevenidos, el modelo catalán podía ser asumido por el resto de las comunidades, con lo cual el techo del autogobierno crecía en todo el Estado e impulsaba la futura formalización del nuevo modelo generalizado, comenzando por el punto de encuentro multilateral de sus protagonistas, el Senado, y concluyendo con una reforma de la Constitución para adecuarla a la nueva realidad social y política. Con ello, a juicio de la izquierda catalana, no se lograría más que culminar el proyecto constituyente de 1978. Sin fetichismo alguno por el término «federal», lo importante era y lo sigue siendo que España tenga un Estado *federante*, integrador, que sea un verdadero Estado porque haya sabido organizar su convivencia a partir del ideal proclamado en el Preámbulo constitucional: una democracia avanzada, inseparable de la justicia social y de la promoción de la libertad y soberanía de todas las personas, como querían los primeros federalistas.

No puede tacharse, pues, el nuevo Estatuto catalán de norma improvisada, prematura, inconstitucional, nacionalista e insolidaria. Se elaboró cuidadosamente en el plano jurídico, si bien la pugna entre los partidos nacionalistas por ver quien era más exigente en sus reivindicaciones obligó a confiar en la tarea perfeccionadora de las Cortes, pues en algunos puntos se había interpretado con laxitud excesiva las prescripciones constitucionales. En el dictamen que redacté, una vez más, para los parlamentarios del PSC, critiqué las propuestas nacionalistas, sin más provecho final que reconducir el muy forzado fundamento de unos hipotéticos derechos históricos de Cataluña de carácter foral a lo previsto en el artículo 2 CE cuando reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades, como así recoge el nuevo Estatuto en su artículo 5. Tengo la satisfacción de que el núcleo de las más eficaces innovaciones que aporta el Estatuto a un claro mejoramiento del modelo de Estado se debe al director del *Institut d'Estudis Autonòmics*, el constitucionalista y exvicepresidente del Tribunal Constitucional, Carles Viver Pi-Suñer, discípulo y colaborador de mi cátedra durante muchos años. En su tarea ví reparado mi fracaso constituyente con creces pues, al amparo de la jurisprudencia constitucional de todos estos años, Viver aclara la confusión del artículo 149, I CE; precisa el concepto de bases; define correctamente lo que es una competencia compartida y justifica con todo ello la doctrina que admite el papel de los estatutos de autonomía como instrumentos jurídicos, constitucionales y legítimos, del desarrollo de la Constitución.

Como es obvio, el problema ahora para los nuevos estatutos de autonomía que van aprobándose en las Cortes generales es su aplicación. Algo que va a poner a prueba por enésima vez la capacidad del Gobierno central de asumir la voluntad legislativa en un ámbito donde se juega el poder tradicional de una burocracia y de unos grupos corporativos vinculados a las empresas públicas y privadas, con tantos intereses e influencias en la política estatal. Son estos administradores públicos y estos grupos los que, desde tiempo inmemorial, han ido fortaleciendo su poder y

han visto en la expansión del autogobierno territorial, sobre todo en el caso de Cataluña, un adversario que frena, dificulta y reduce su inmenso poderío. Son los mismos que han volcado todos sus recursos y han patrocinado a partidos conservadores y reaccionarios en el empeño de impedir la aprobación del nuevo Estatuto y de que se extendiera su modelo por todo el país. Son los partidos que, cuando ahora escribo, movilizan a sus adictos en el seno de las más altas magistraturas judiciales con la ambición de lograr del Tribunal Constitucional la anulación irremediable de sus más importantes aportaciones con una decisión más política y reaccionaria que jurídica y progresista. Pero ni Cataluña ni cualquier otra comunidad podrán cumplir sus deberes constitucionales de garantizar los derechos fundamentales y sociales de los ciudadanos españoles si la moderna oligarquía residente en la capital del Reino se mantiene con la misma actitud defensiva, egoísta y antipatriótica de la época de la Restauración antifederal. Ese es, junto con la mentalidad integrista y desintegradora de los que siguen confundiendo la nación española y su Estado con sus intereses particulares, el gran peligro y el dudoso futuro de la nueva práctica constitucional en la organización del poder político y administrativo.