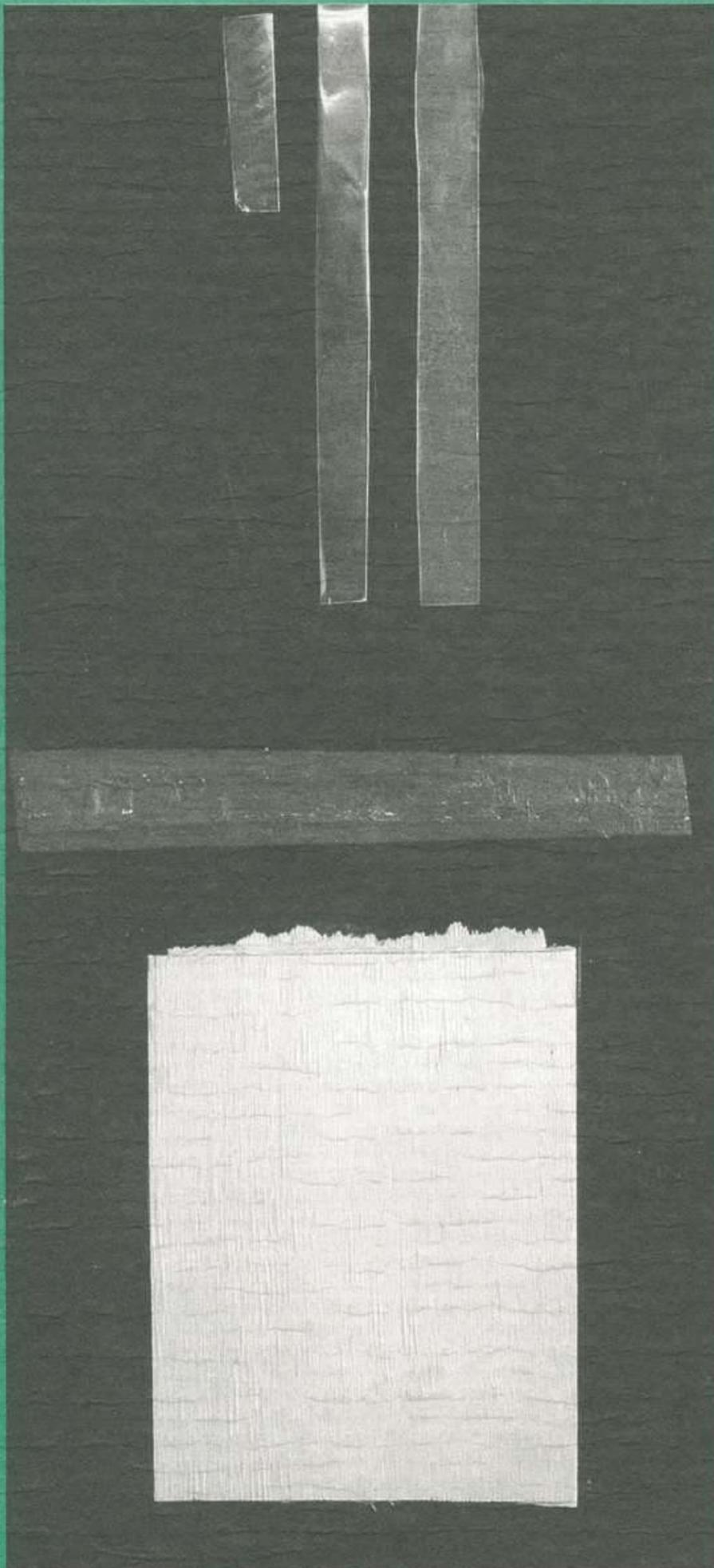


Cuadernos de 30 Alzate

2004

Revista vasca de la cultura y las ideas



LA GEOGRAFÍA DEL
FEDERALISMO

Francisco Caamaño

Antonio Arroyo

Eleonora Ceccherini

Marc Verdussen

LA SUSPENSIÓN
DE LA AUTONOMÍA
CATALANA EN 1934

Enric Ucelay-Da Cal

SUPUESTOS POLÍTICOS
Y NACIONALES
DE LA LIBERTAD

Ramón Punset

Juan Manuel Iranzo

Ramón Jáuregui

ANÁLISIS

José Luis Zubizarreta

Alberto Surio

Tonia Etxarri

NOTAS

Antonio Arroyo

José Luis de la Granja

Cuadernos de 30 Alzate

2004

Revista vasca de la cultura y las ideas

Cuadernos de30Alzate

2004

Revista vasca de la cultura y las ideas

Ilustraciones y portada:

Juan Ignacio Macua

Oda a la tipografía de Pablo Neruda

Director:

Juan José Solozábal Echavarría

Secretaría de Redacción:

Isabel Giménez

Mercedes García Lenberg

Consejo de dirección:

Aurelio Arteta

Andrés de Blas

Javier Corcuera

Manuel Escudero

Juan Pablo Fusi

Fernando García de Cortázar

Jon Juaristi

Juan Ignacio Macua

Manuel Ortuño

Promueve:

Colectivo Unamuno

Las opiniones aparecidas en los distintos artículos son responsabilidad de sus autores. CUADERNOS DE ALZATE no se identifica necesariamente con sus contenidos.

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN:

EDITORIAL PABLO IGLESIAS

Monte Esquinza, 30, 2º dcha.

28010 Madrid

Tel. 913 104 696

Fax: 913 194 585

e-mail: editorial@fpabloiglesias.es

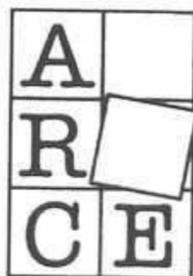
En Internet: <http://www.arce.es/alzate.html>

Realización Gráfica: EFCA

Depósito Legal: M. 6685-1986

I.S.S.N.: 0213-1862

Esta revista es miembro de la Asociación de Revistas Culturales de España y de la Federación Iberoamericana de Revistas Culturales



Consejo Asesor

Joaquín Almunia, Carlos Alonso Zaldívar, Ángel Amigo, Javier Angulo Urríbarri, Joaquín Arango, Juan Aranzadi, Celestino del Arrenal, Jesús Arpal, Ignacio Astarloa, Mikel Azurmendi, José María Benegas, Dionisio Blanco, Marta Cárdenas, Luis Castells, Juan Manuel Eguiagaray, Aurora Elósegui, Pablo Fernández Albadalejo, Emiliano Fernández de Pinedo, Javier Garayalde «Erreka», Sira García Casado, Miguel Ángel García Herrera, Ángel García Ronda, Francisco Javier Gómez Piñeiro, Manuel González Portilla, José Luis de la Granja, Raúl Guerra Garrido, Marianne Heiberg, José Luis Hernández, Juan Carlos Jiménez de Aberasturi, Juan José Laborda, Ignacio Latierro, Jesús Leguina Villa, Andu Lertxundi, José Miguel Larraya, Francisco Llera, Carlos Martínez Gorriarán, José Antonio Maturana, José María Múgica, Marina Olabarría, Ángel Ortiz Alfau, Alberto Pérez Calvo, Pilar Pérez Fuentes, José Ramón Recalde, Luis Rodríguez Aizpeolea, Fernando Savater, Gregorio Sanjuan, Miguel Satrustegui, Sebastián Ubiría, Edurne Uriarte, Patxo Unzueta.

ÍNDICE

ESTUDIOS

Francisco Caamaño Domínguez

No siempre los primeros han de ser los últimos: Gobierno local y necesidades organizativas 5

Antonio Arroyo Gil

Presente y futuro del federalismo alemán 15

Eleonora Ceccherini

La reforma de las regiones ordinarias en Italia 37

Marc Verdussen

El federalismo belga 59

Enric Ucelay-Da Cal

El «octubre catalán» de 1934 77

Ramón Punset

Seguridad, libertad, Constitución 107

Juan Manuel Iranzo

¿Cuántas más patrias? 121

Ramón Jáuregui Atondo

Las claves del laberinto 137

ANÁLISIS

José Luis Zubizarreta

Espejismo o realidad. Un análisis pesimista de la situación política de Euskadi 165

Alberto Surio

Una luz en el túnel vasco 173

Tonia Etxarri

La excusa vasca en Cataluña 181

NOTAS

Antonio Arroyo Gil, Los límites constitucionales del Estado de las Autonomías;
José Luis de la Granja, La complejidad del PNV en la Segunda República 185

NO SIEMPRE LOS PRIMEROS HAN DE SER LOS ÚLTIMOS

Gobierno local y necesidades organizativas

Francisco Caamaño Domínguez (*)

Finalmente la ley (1). Lo que llegó a las Cortes como un proyecto destinado a paliar los gravísimos problemas de articulación político-administrativa y gestión de las grandes ciudades —unidades políticas de decisión fundamentales para mantener un mínimo de cohesión social, de calidad de vida y de espacios ciertos y compartidos de libertad— terminó por convertirse en una modificación consensuada y parcial del régimen jurídico común a todas las entidades locales de España. No es mucho, pero ya es algo.

El remedio legal —ninguna fuerza política lo duda— es sólo una terapia de urgencia para hacer frente a las necesidades más obvias que se convirtieron en exigencias políticas de nuestros municipios y provincias desde el inicio de la década de los años noventa. Como es bien sabido, la llegada de la Constitución de 1978 y, con ella, de los principios y presupuestos propios de un Estado democrático afectó frontalmente a la hasta entonces denominada Administración local. Los regidores municipales dejaron de ser nombrados por los Gobernadores Civiles para ser elegidos directamente por la ciudadanía a través de comicios y, frente al anterior modelo de tutelas y controles externos, los municipios y las provincias comenzaron a conocer el significado de la palabra autonomía. No en vano el constituyente de 1978 se la había reconocido expresamente para la «gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 CE).

(*) Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Santiago de Compostela.

(1) Me refiero a la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, recién aprobada por el Senado y tan sólo pendiente de su definitiva publicación en el BOE.

El Gobierno local tiene una significación eminentemente política, como resultado de su legitimación democrática y su capacidad para desarrollar políticas públicas propias. Así, en relación con las últimas manifestaciones del Derecho europeo, se reclama un redimensionamiento de la autonomía local y se reivindica una mayor capacidad de gasto para que ayuntamientos y diputaciones hagan frente, especialmente, a sus genuinas atribuciones en educación y sanidad.

Pero las palabras de la Constitución cayeron en relativo olvido. La puesta en marcha del Estado de las Autonomías saturó todo el debate público y político acerca del modelo de constitución territorial del Estado y los poderes constituidos se ocuparon y preocuparon, básicamente, por buscar ámbitos de equilibrio entre la Administración General del Estado y las recién creadas Comunidades Autónomas. Tan es así que hasta cerrado el mapa autonómico no se aprobó la primera ley por la que se adaptaban nuestras entidades locales a las exigencias impuestas por la Constitución. Me refiero, claro está, a la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Los gobiernos locales quedaban, en cierto modo, postergados y convertidos en un último y, a veces, hasta intrascendente eslabón para la ejecución de políticas públicas.

A todo ello había ayudado la propia diversidad de las entidades locales y, sobre todo, dos factores de signo diverso pero que, por así decir, vendrían a constreñir por acción u omisión las alternativas de lo políticamente viable. De una parte, la existencia de una realidad municipal que sin transición pasó geográficamente del franquismo a la democracia, esto es, la aceptación como algo políticamente inamovible de un universo multiforme de más de 8.000 municipios, como un dato natural o intangible (2). A diferencia de los procesos reformadores llevados a cabo en otras democracias de nuestro entorno político (3), en los que la reforma del escalón local pivotó sobre la reducción del número de municipios con el objeto de evitar la existencia de pequeñísimas administraciones incapaces estructural y económicamente de abordar la demanda de servicios de la ciudadanía (bibliotecas, espacios de ocio, guarderías, sanidad, protección medioambiental, crecimiento sostenido y planificación del territorio...), el legislador español se sintió incapaz de alcanzar un consenso mínimo en esta cuestión, manteniendo, en consecuencia, el mapa municipal ya heredado que, paradójicamente, se vio incrementado bajo la Constitución de 1978.

(2) Para ser exactos, existen en nuestro país 8.108 municipios a los que debemos añadir alrededor de 1.000 mancomunidades, más las provincias, los Cabildos y los Consejos Insulares. Importa además señalar que el 60% de estas entidades tiene menos de 1.000 habitantes (un 5,84% de la población), mientras que el 40% de la población vive en 117 núcleos de más de 50.000 habitantes.

(3) Desde el año 1976 al 1998, en el Reino Unido las administraciones locales elegidas pasaron de 520 a 441. La República Federal de Alemania cuenta con un total de 7.260 municipios. En los países nórdicos, en la década de los años setenta, se acometieron reducciones muy significativas de las diversas entidades locales hasta dejarlas en cifras inferiores a los cuatrocientos.

De otra parte, ni el constituyente ni hasta ahora el legislador ha tenido un programa más o menos definido acerca del modelo de gobierno local que, efectivamente, se quiere articular en España. Nuevamente, la sombra de la indefinición que planea sobre el Título VIII de la Constitución ha oscurecido y difuminado los intentos habidos al respecto. En efecto, por una parte no se sabe con certeza cuáles son los términos de distribución de la competencia legislativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Menos se conoce aún acerca de cuál haya de ser el papel de la provincia y, más ampliamente, de los entes locales intermedios (Cabildos y Consejos Insulares), en la España de las Comunidades Autónomas. Y, por último, el Tribunal Constitucional dejó en manos del legislador la garantía constitucional de la autonomía local, desdibujando su contenido.

En definitiva, somos plenamente conscientes de que la Constitución ha previsto un sistema de gobierno multinivel (Administración General del Estado, CCAA y entidades locales, municipios y provincias) articulado sobre entes dotados de jurisdicción territorial y de autonomía política, que han de ser elegidos directamente por los ciudadanos y que, del mismo modo, responden políticamente de su gestión ante ellos y, sin embargo, hemos sido incapaces de desentrañar convincentemente los principios que deben informar esa forma de distribución horizontal del poder sobre el territorio.

Para ser más precisos, sabemos, cuando menos, que autonomía y democracia representativa son dos de los principios rectores del nuevo modelo constitucional, por lo que el autogobierno de los municipios y provincias debe conllevar de modo necesario, legitimación democrática y capacidad política, administrativa y financiera no sólo administrativa, para decidir sobre un determinado ámbito de materias sin invasión o interferencias procedentes de los demás niveles de gobierno, Comunidades Autónomas y órganos de la Administración general del Estado. Ciertamente, esto no es poco, pero es notoriamente insuficiente para hacer frente a la realidad de los gobiernos locales, que son la primera Administración de referencia del ciudadano. Porque ¿cuáles son esas materias sobre las que han de decidir y de cuya gestión deben responder?

Por contraste con lo previsto para las Comunidades Autónomas, la Constitución no ha establecido un catálogo más o menos explícito de competencias pertenecientes a las entidades locales, sino que se ha limitado a garantizarles autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (arts. 140 y 141 CE). Aparen-

**LA EQUÍVOCA Y
EQUIVOCADA
INTERPRETACIÓN
DE UN SILENCIO
CONSTITUCIONAL
APARENTE**

temente, pues —y subrayo ahora lo de aparente— los perfiles constitucionales de los Entes Locales son de carácter formal —personalidad jurídica, modo de elección, órganos de base territorial— y, en ningún caso, materiales o de naturaleza competencial. La Constitución habría reservado un ámbito de actuación autónoma a los gobiernos locales pero sin especificar sus contenidos concretos, de suerte que indirectamente confería al legislador la tarea de concretar, según su libre criterio, esos contenidos. Por expresarlo con otras palabras: la Constitución de 1978 nos habría dicho que las entidades locales tienen poder político para decidir por sí mismas los asuntos que les atañen, pero, sin embargo, habría silenciado cuáles son, de forma puntual y concreta, «esos asuntos», de suerte que sabemos que los tiene que haber pero no podemos afirmar ni cuáles son, ni si son muchos o pocos. La identificación de esos espacios materiales de actuación es tarea que el constituyente habría dejado en manos del legislador.

Esta interpretación de la Constitución, basada en lo que parecía un intencionado silencio sobre la cuestión, fue precisamente la que hizo suya el legislador democrático en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Una interpretación, conviene advertir, que, con sus limitaciones, suponía un notorio avance en la defensa de la autonomía de las entidades locales que, hasta entonces, habían sido consideradas por el Derecho de nuestro país, no como lo que realmente son, es decir, como instituciones básicas de gobierno, sino como meras Administraciones, en general de último orden, que tenían cierto poder discrecional bajo la tutela del Estado.

Sin duda, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 hasta la definitiva aprobación de la LBRL hubo tiempo para que se iniciase en nuestro país una reflexión profunda sobre el diseño constitucional de la autonomía de ese primer eslabón de gobierno que es el local. Sin embargo, por razones antes expuestas no aconteció así, lo que motivó que al tiempo de redactarse la Ley de Bases de Régimen Local en 1985 se adoptasen unos presupuestos constitucionales de partida y, sobre todo, un concepto de autonomía local que, sólo con el paso del tiempo, iría mostrándonos su inadecuación para adaptarse a los profundos cambios experimentados en los municipios y en las provincias españolas.

En efecto, con apoyo en la jurisprudencia hasta entonces dictada por el Tribunal Constitucional destinada a precisar cómo debían repartirse entre las Cortes Generales y los nuevos Parlamentos autonómicos las competencias para dictar aquellas

leyes con incidencia sobre el gobierno local, los autores de la LBRL entendieron que lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución, esto es, la competencia del Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, les autorizaba para regular en una ley todos aquellos elementos del régimen local que habían de ser comunes en todo el territorio del Estado, dejando al legislador de las Comunidades Autónomas la competencia para desarrollar y completar a su manera y según sus particularidades históricas y territoriales sus propias instituciones de derecho local.

De este modo, el Estado y las Comunidades Autónomas asumían la responsabilidad constitucional de aprobar el marco legal en el que las provincias y los municipios debían desarrollar y ejercer su autonomía, incluida la de dictar normas jurídicas propias a través de ordenanzas.

Más aún, el legislador Estatal se sintió legitimado para identificar y disponer por sí mismo las concretas materias en las que los municipios y provincias pueden llevar a cabo el ejercicio de su autonomía. Prueba de ello es el listado de competencias previsto en el art. 25.2 LBRL para el municipio y las competencias que a la provincia atribuye el art. 36 de la misma ley. Y no sólo eso, creyó también que la Constitución le permitía repartir entre él y las Comunidades Autónomas determinadas competencias de ejecución. Así se aprecia con toda claridad en el art. 59 de la Ley cuando nos dice que una ley del Estado o de una Comunidad Autónoma puede atribuir al Gobierno o al Consejo de Gobierno de la Comunidad la competencia para coordinar la Administración local. La experiencia nos ha demostrado con creces que quien tiene la facultad de coordinación —a diferencia de lo que ocurre con la cooperación— termina por imponer su voluntad, en este caso, en detrimento de los gobiernos locales pretendidamente coordinados.

El modelo acogido por el legislador estatal y seguido, en esencia, por los legisladores autonómicos, dejaba la definición de lo que fuese autonomía local a disposición de la ley, de suerte que el legislador podía libremente ampliar o reducir el círculo efectivo de competencias locales o, si se prefiere, el ámbito en el que los municipios y provincias podían desarrollar sus políticas públicas. Esto hizo pensar que la esencia de la autonomía local no era, en puridad, contar con un espacio propio y reservado, más o menos definido, sino el sólo hecho de poder gestionar las competencias que le diese el legislador bajo su propia responsabilidad y, por tanto, sin controles de oportunidad por parte de otras Administraciones públicas. Se comprende así, por

qué en la Sentencia 84/1982 el Tribunal Constitucional, tras afirmar que la autonomía de municipios y provincias tiene una naturaleza bifronte, es decir, frente al Estado y las Comunidades Autónomas, añadiese, acto seguido, que si bien los entes locales tienen autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, la determinación de cuáles sean esos intereses es obra de la Ley que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas; o que, abundando en esta misma línea, declarase en la STC 170/1989 que «la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas».

Y es que en mutua y recíproca armonía con el legislador, el Tribunal Constitucional no concibió la autonomía de los municipios y provincias como un *derecho* constitucionalmente garantizado que les faculta para poder decidir por sí mismas sobre los temas de su competencia, precisando, al efecto, en qué casos la cuestión que había suscitado el litigio versaba sobre una materia que debía o no ser considerada de competencia local. Muy por el contrario, haciendo suya esa misma idea de que las materias sobre las que las entidades locales pueden ejercer su autonomía es cuestión que depende de la configuración llevada a cabo por el legislador, el Tribunal Constitucional importó el concepto de garantía institucional acuñado en la República Federal de Alemania, olvidándose, sin embargo, del principio de subsidiariedad con el que posteriormente se ha redefinido ese concepto. Conforme a aquella concepción, y explicando ahora de forma muy sencilla su acepción inicial, la garantía institucional, en este caso la de los entes locales, supone que la Ley no puede privarlos de todas sus competencias hasta el punto de hacerlos irreconocibles. Ahora bien, mientras no se llegue a ese extremo, el legislador puede darle libremente más o menos competencias en función de lo que en cada momento estime oportuno. En palabras del propio Tribunal Constitucional que tomo de su STC 32/1981 fj 3) y que sigue reiterando hasta la actualidad: «la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar».

La comprensión de la autonomía local como una garantía institucional, motivó una visión en negativo y exclusivamente defensiva del concepto, hasta el punto de convertirse en una incógnita irresoluble que se ha querido ejemplificar bajo la imagen de una alcachofa. En efecto, el legislador —sea el estatal o el autonómico— puede ir quitando hojas a la alcachofa de

las competencias locales. El problema reside en saber cuántas hojas deben quedar para que lo que queda pueda seguir denominándose alcachofa.

No es de extrañar, en consecuencia, la progresiva insatisfacción que esta doctrina comenzó a causar en los entes locales de nuestro país, especialmente en las grandes ciudades, que paulatinamente comenzaron a demostrar su capacidad política de cambio y transformación, así como su iniciativa para gestionar nuevas políticas públicas mucho más próximas a la ciudadanía. Mientras se avanzaba en la consolidación del Estado de las Autonomías, se apreciaba un patente olvido en el primero y más directo de los escalones de gobierno dispuesto por nuestra Constitución.

La recuperación de la vida política local y la mayor conciencia sobre el verdadero protagonismo de este nivel de gobierno que asumía *de facto* más y mayores responsabilidades ante los vecinos, motivó un primer cambio de tendencia que, sintéticamente y por causa meramente expositiva, podíamos situar en el año 1991, en el que la FEMP se reúne en la ciudad de A Coruña y aprueba, a modo de manifiesto político-institucional, lo que se conoce como primer Pacto Local. En las propuestas de reforma entonces exigidas había influido de manera directa y notoria un documento, la Carta Europea de Autonomía Local, redactada en el seno del Consejo de Europa en el año 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, y a la que ya se han sumado 29 países Europeos.

El concepto de autonomía local, el de suficiencia financiera, o el de los instrumentos jurídicos necesarios para la defensa de esa autonomía, sustentados por la Carta diferían del que había hecho suyo el legislador básico o el Tribunal Constitucional español. Y no sólo eso: la Carta incorporaba un nuevo principio, el de subsidiariedad, que hasta entonces había sido desconocido por la doctrina española y que, sin embargo, iba a tener también plasmación positiva en el art. 5 del Tratado de Maastricht y, muy pronto, en el proyecto de Constitución para Europa.

Resultado directo de esa influencia y del Pacto Local fueron algunas reformas legislativas tendentes a mejorar la situación de las entidades locales, entre las que podemos destacar la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRBRL que alteró la organización municipal y los equilibrios políticos entre el Alcalde y el Pleno, la L.O. 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Electoral, la L.O. 10/1999, de 21 de abril que modifica la L.O. reguladora del derecho de reunión, o la L.O.

7/1999, de la misma fecha, que modificó la ley orgánica del Tribunal Constitucional para introducir el denominado conflicto en defensa de la autonomía local.

Como adelantaba, estas reformas legislativas pronto se mostraron insuficientes y las organizaciones políticas defensoras de los gobiernos locales reclamaron una segunda descentralización no ya frente al Estado sino frente al poder de control y las limitaciones legislativamente impuestas por los legisladores autonómicos. Parte de esas pretensiones están en el origen de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Con todo, lo que realmente me interesa poner de relieve es que gracias a la Carta europea y a la bocanada de aire fresco que introducía no sólo en el plano político sino también en el panorama de los estudios jurídicos sobre los entes locales en España, parecía factible, por primera vez, articular un modelo lo suficientemente sólido como para construir, desde la Constitución, un distinto concepto de autonomía local, adecuado a las exigencias de un sistema de gobierno multinivel y a la altura de los nuevos tiempos, en los que son los gobiernos locales los responsables inmediatos de la calidad de vida de los ciudadanos a través de la gestión y definición de los servicios públicos y, a la par, los referentes democráticos más próximos y en los que es posible articular fórmulas más activas de participación política y ciudadana

UN APUNTE PARA LA ALTERNATIVA

Si, en verdad, nos creemos lo dispuesto en el art. 137.1 de nuestra Constitución, y la realidad de la Unión Europea nos obliga, si cabe, más a ello, es imprescindible adoptar como premisa inexcusable a la hora de analizar cualquier posible fórmula de articulación territorial del poder la idea de que el constituyente no ha vertebrado dos ámbitos diferenciados de distribución del poder político sobre el territorio, el marcado por el eje Estado-CCAA, y el constituido por el otro eje, Estado-municipios y provincias, sino un único sistema de gobierno multinivel, caracterizado por la concurrencia en cada ámbito de decisión de los principios de legitimación democrática directa (elecciones), autonomía política y derecho de autonomía, entendido básicamente como garantía de un cuadro mínimo de competencias y de la suficiencia financiera necesaria para hacer frente a su ejercicio. Un derecho, este último, que se reconoce expresamente como tal en el art. 2 de la CE y que, a la vista de lo dispuesto en los arts. 137, 140 y 141 del propio texto constitucional, también debe reconocerse, en su justo grado, a los gobiernos locales, que no son, pues, meras Administracio-

nes públicas, sino genuinos sujetos políticos de base territorial y, por tanto, entidades de decisión que tienen capacidad innovativa o creadora para desarrollar políticas públicas propias dentro de los ámbitos no prohibidos por el legislador (vinculación negativa a la ley), y no una simple potestad discrecional condicionada en su ejercicio a una previa y obligada autorización legal (vinculación positiva).

Pues bien, esta legitimidad democrática del modelo constitucional de descentralización conduce inevitablemente a que tengamos que erigir en principio estructural básico al denominado principio de subsidiariedad. Ciertamente es que la Constitución no lo reconoce de forma expresa, pero una atenta lectura de la misma permite inferirlo sin dificultad.

Según este principio, en cierto modo presente en el art. 2.1 LBRL, pero que tomo del art. 3.2 de la Carta: «el ejercicio de competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos». Dicho con otras palabras: el primer nivel de gobierno es el local, y no el último. Se me dirá, y no sin razón, que el principio de subsidiariedad tampoco predetermina un ámbito de competencias mínimas a las que «tengan» derecho las entidades locales. Sin duda es así, desde una perspectiva estrictamente formal. Ahora bien, la consagración del principio de subsidiariedad como parte del bloque de la constitucionalidad implica el reconocimiento de una presunción constitucional a favor de los municipios y provincias, en el sentido de que allí donde el Estado o las CCAA no tengan constitucionalmente atribuidas competencias de ejecución deberá presumirse que, en principio, corresponden a los municipios y provincias, lo que, en último término, significa que sobre el legislador estatal o autonómico pesa la carga argumental de precisar y justificar por qué razón ciertas competencias ejecutivas no pueden ser ejercidas por gobiernos locales.

Vista así la autonomía local garantizada por la Constitución, operaría como un derecho y no, como hasta ahora, como una garantía institucional. Pero, además, la lectura constitucional que aquí se propone resulta más acorde con los enunciados de los arts. 149.1.18 y 148.1.2ª de la CE. En efecto, como no podía ser de otro modo, lo que la Constitución distribuye entre el legislador estatal y el autonómico es la competencia legislativa sobre régimen local y no competencias de ejecución que, en este caso más que en ningún otro, deben corresponder a las entidades locales en tanto que conforman el primero de los niveles de gobierno previstos por la Constitución. Estado y Co-

comunidades Autónomas han de perfilar el marco legal de actuación de los gobiernos locales y en esa tarea deberán salvaguardar el ejercicio de todas aquellas competencias de ejecución que puedan asumir por sí los municipios y provincias en tanto que gobierno de proximidad al ciudadano.

En este contexto podrían perfectamente llevarse a cabo algunas correcciones normativas que servirían para dar coherencia al modelo y aproximar nuestros gobiernos locales a la realidad de Europa. Efectivamente, no podemos desconocer que en los países políticamente descentralizados la media del gasto público se reparte, fundamentalmente, del modo que sigue: un 55% para la Administración General del Estado; un 28% para los Estados de la federación, y el restante 27% para las entidades locales. Pues bien, en España, al día de hoy ese reparto es, en esencia: 55,17% el Estado; 29,12% las CCAA; y, finalmente, el 15,72% para los municipios y provincias. Pero, además, si examinamos en qué gastan los gobiernos locales españoles (que, por cierto, tienen un endeudamiento mínimo en términos globales) podemos comprobar que: el 4,19% es en educación; el 2,62% en sanidad; el 4,91% en seguridad y bienestar; el 22,73% en urbanismo y vivienda; el 12,87% en servicios generales; el 7,06% en seguridad ciudadana, el 10,02% en cultura y deportes; y el 11,14% en transportes. No obstante, el gasto municipal en Europa presenta la siguiente estructura: 18,69%, educación; 8,82%, seguridad; 25,92%, seguridad y bienestar; vivienda y urbanismo, 13,32%; servicios generales, 7,17%; seguridad ciudadana, 5,18%; cultura y deportes, 5,30%; y transportes, 5,38%.

Las anteriores cifras son un buen indicativo para aproximarnos a las carencias competenciales de nuestros gobiernos locales. Requieren competencias de ejecución en materia sanitaria y educativa, ámbitos en los que pueden actuar con un mayor grado de eficiencia y eficacia que las administraciones educativas de las CCAA o del Estado. Parece, pues, que la gestión de determinados servicios de atención sanitaria y de atención educativa y escolarización deberían corresponder a los gobiernos locales.

Lo expuesto es tan sólo un ejemplo que ilustra lo que puede ser un modelo teórico a seguir. Lo que no es teoría, sino una necesidad política y constitucional, es la urgencia por perfilar el verdadero papel que corresponde desempeñar a los gobiernos locales en un Estado que cada vez es más dependiente de centros de decisión externos y en una era, la de la globalización, en la que, para sobrevivir, es imprescindible asegurar la calidad democrática y el bienestar del ciudadano en su comunidad política más inmediata. □

PRESENTE Y FUTURO DEL FEDERALISMO ALEMÁN

Antonio Arroyo Gil (*)

La forma en que un Estado moderno organiza territorialmente su poder público, tanto desde un punto de vista legislativo, como ejecutivo, administrativo o, incluso, judicial, constituye una de las cuestiones básicas de los textos constitucionales de los países de nuestro entorno jurídico-político. Un Estado social y democrático de derecho que se encuentre políticamente descentralizado, como es nuestro caso, precisa de unos equilibrios entre las distintas partes que componen el todo que no son fáciles de alcanzar, pero que una vez logrados se encuentran en mejores condiciones de garantizar, sobre todo, una mayor efectividad del principio democrático, en tanto que la cercanía de las ciudadanas y ciudadanos a los órganos titulares del poder es superior, pudiéndose ejercer, de ese modo, un control más eficaz de los mismos, fundamentalmente a través de las elecciones periódicas.

El nuevo Gobierno tiene entre sus objetivos prioritarios llevar a efecto una reforma constitucional y estatutaria con el fin de reorganizar el mapa competencial y, sobre todo, de dotar de nuevas y más sustanciales funciones al Senado, convirtiéndolo en una auténtica Cámara de representación territorial, tal y como es calificado hasta el momento de manera impropia en el art. 69.1 CE.

En otros lugares, tampoco se dejan de revisar con frecuencia los fundamentos de ese orden político-territorial, si no para ponerlos completamente en tela en juicio, sí, al menos, con el fin de buscar un mejor acomodo a los nuevos tiempos de la distribución competencial o de perfeccionamiento de las técnicas de colaboración o cooperación entre los distintos entes integrantes

(*) Becario de investigación, Fundación Democracia y Gobierno Local.

INTRODUCCIÓN

Sin apartar la vista de nuestro Estado autonómico, se plantean algunas cuestiones que el federalismo alemán encarará en el futuro, así: la redefinición competencial, el Consejo Federal (o Senado) y el sistema nacional de partidos. Se trata de un federalismo competitivo, abierto a Europa y cuyo contexto político sólo aparentemente está relacionado con el modelo originario.

del Estado compuesto. Esto es precisamente lo que está sucediendo en estos momentos en la República Federal de Alemania. Y a ello quisiera dedicar las siguientes páginas, con el propósito último de contribuir, siquiera sea de manera mínima, al interesante debate que acaba de abrirse en España y del que, más allá de las dificultades por todos reconocidas, tanto cabe esperar.

La comprensión de lo que nuestro Estado autonómico es o se quiere que sea, desde un principio ha prestado gran atención al sistema federal alemán, en tanto que modelo arquetípico dentro de la irreductible variedad de los Estados territorialmente compuestos. Expresiones como «federalismo cooperativo» (*kooperativer Föderalismus*), «lealtad federal» (*Bundestreue*) o «Consejo Federal» (*Bundesrat*) forman parte ya del acervo jurídico-público español. En nuestro país, todos los actores jurídico-políticos, desde el propio Parlamento, pasando por los tribunales de justicia y, de manera muy singular, el Tribunal Constitucional, hasta los autores o estudiosos del Estado de las Autonomías, en ausencia de una bagaje conceptual y de una teorización que facilitara el entendimiento de éste, hubieron de acudir sin remedio a ordenamientos foráneos con una tradición de descentralización del poder más arraigada. A tal efecto, sin desconocer la influencia que ejercieron el modelo regional italiano o el propio Estado integral de la Segunda República española, lo cierto es que no se pudo pasar por alto la experiencia alemana y su inigualable, aunque tal vez excesiva, conceptualización. Incluso hoy, cuando nuestra forma de organización territorial del poder parece estar más puesta en cuestión que nunca antes desde la aprobación de la Constitución, se sigue mirando a Alemania como referente para acometer determinadas reformas. La más que previsible, deseable conversión, de una vez por todas, del Senado en una auténtica Cámara de representación territorial, como decía, es sólo un ejemplo, quizás el más conocido, a este respecto.

Pero también desde una perspectiva europea la larga mano del federalismo alemán llega hasta nosotros. El vigente proceso de constitucionalización de los Tratados europeos, que en un futuro no muy lejano puede desembocar en una Constitución para la Unión Europea, se encuentra también muy impregnado por determinadas categorías alemanas de organización del poder. Así sucede, por ejemplo, en el campo de la distribución de competencias, en donde la enumeración de éstas en forma de catálogos con distinto alcance, y la importancia del principio de subsidiariedad entroncan también con la tradición germana. En definitiva, la construcción europea no se puede

entender en todo su alcance sin conocer al mismo tiempo las realidades y perspectivas del federalismo en Alemania, dado el extraordinario peso que este país juega en ese proceso, lo que se ve aún más acentuado cuando de la organización de las distintas estructuras territoriales del poder se trata, pues los otros dos grandes referentes europeos, Francia y Gran Bretaña, por su impronta más centralista, no se encuentran en condiciones de ofrecer patrones de referencia y experiencia válidos para acometer la construcción de una estructura supranacional como la europea.

Así pues, a continuación trataré de exponer de manera ordenada y sistemática algunas de las cuestiones claves que nos permitan entender qué momento histórico atraviesa el federalismo en Alemania, para proceder seguidamente a pergeñar en qué dirección soplan los vientos de su futura reforma.

El Estado federal alemán, consecuencia de la debacle de la Segunda Guerra Mundial, se configuró constitucionalmente con unos rasgos marcadamente centralistas. Aunque la intención de las potencias de ocupación (la Unión Soviética, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia) era acentuar los elementos federales, de manera que se impidiese de cara al futuro la aparición de un nuevo Estado central fuerte, de corte prusiano, que pudiera poner de nuevo en peligro la paz mundial, la mayoría de los miembros integrantes del Consejo Parlamentario encargado de redactar el texto constitucional, sabedores de la necesidad de que la reconstrucción alemana requiriera la presencia de un poder público robusto, impusieron en buena medida su criterio, que se plasmó en un reparto muy favorable a la Federación de las facultades legislativas, las más significativas desde un punto de vista político.

Al margen de discusiones doctrinales sobre la naturaleza jurídica última de cada uno de los tipos competenciales, a efectos expositivos se puede establecer la siguiente diferenciación:

- Un catálogo de materias reservadas a la facultad legislativa exclusiva de la Federación (*ausschliessliche Gesetzgebung des Bundes*), sobre las que los *Länder* sólo pueden intervenir en la medida en que sean expresamente autorizados por la Federación (arts. 71, 73 y 105.1 GG, fundamentalmente). Entre ellas, cabe mencionar los asuntos exteriores, la defensa, la libertad de circulación y residencia, el régimen de pasaportes, la inmigración, emigración y extradición, el

REALIDADES DEL FEDERALISMO ALEMÁN

régimen cambiario y monetario, la unidad aduanera y comercial, la cooperación de la Federación y los *Länder* en materia de policía criminal, etcétera.

- Un segundo catálogo de materias (las más numerosas e importantes) reservadas a la facultad legislativa concurrente de la Federación (*konkurrierende Gesetzgebung des Bundes*), sobre las que los *Länder* sólo pueden intervenir en la medida en que la Federación no haya hecho uso por medio de ley de su propia facultad (arts. 72, 74, 74a, 105.2 y 115c GG). A este respecto, la Federación sólo podrá actuar legislativamente «cuando y en la medida en que la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o la preservación de la unidad jurídica y económica en interés general así lo requiera» (art. 72.2 GG).

Esta condición habilitante, pensada en un primer momento como límite a la facultad legislativa de la Federación, con el tiempo se ha convertido en una de las causas responsables de que la Federación haya ido absorbiendo cada vez más competencias. En efecto, la Federación, por regla general, ha regulado de manera muy extensiva los campos materiales a que se refiere este catálogo de las competencias concurrentes, sin que a tal efecto el Tribunal Constitucional Federal haya declarado nunca una extralimitación federal por no cumplirse aquella condición habilitante, al considerar que la Federación disponía de discrecionalidad para decidir hasta dónde alcanzaba su facultad legislativa.

Estas competencias concurrentes, pese a su denominación, se parecen mucho, si es que no son idénticas, a las exclusivas, pues tanto en un caso como en el otro la Federación puede agotar la regulación de la materia sin que le reste a los *Länder* margen alguno para su propia normativa. Entre las materias reservadas a esta facultad legislativa concurrente, cabe destacar el derecho civil, el derecho penal y el régimen penitenciario, la organización y el procedimiento judicial, el estado civil, el derecho de asociación y reunión, la asistencia social, el derecho económico (minería, industria, energía, comercio, régimen bancario y bursátil...), la responsabilidad del Estado, etcétera.

- Un tercer catálogo, cuantitativamente muy inferior a los anteriores, de materias reservadas a la facultad legislativa marco de la Federación (*Rahmengesetzgebung des Bundes*), sobre las que, en principio, ésta sólo podrá intervenir cuando se cumpla la condición habilitante vista en relación con el supuesto precedente, estableciendo una regulación de carácter principal o marco, pudiéndose contener sólo excepcionalmente regulaciones de detalle o de aplicación directa, de modo que a los *Länder*, por tanto, les quedaría la regulación de desarrollo (art. 75 y 98.3 GG).

Este diseño constitucional de la legislación marco, sin embargo, se ha visto altamente trastocado por la práctica legislativa. El legislador federal frecuentemente ha hecho un uso muy extensivo de su facultad marco, llegando a dictar en muchas ocasiones disposiciones de detalle que apenas dejan margen alguno a los *Länder* para el establecimiento de su propia regulación. Práctica ésta que tampoco ha sido controlada como debiera por el Tribunal Constitucional Federal, con lo que, a la postre, la absorción de competencias por parte de la Federación a través de esta vía se ha visto también sustancialmente incrementada.

Entre las materias correspondientes a la legislación marco se encuentran el régimen jurídico de las personas pertenecientes al servicio público de los *Länder*, los municipios y otras corporaciones de derecho público, los principios generales de la enseñanza superior, el régimen jurídico general de la prensa, la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje, la protección del patrimonio cultural alemán frente a su traslado al extranjero, etcétera.

- Finalmente, existe también una serie de materias que se encuentran reservadas a la facultad legislativa básica de la Federación (*Grundsatzgesetzgebung des Bundes*). Se trata de un tipo legislativo ya previsto en la Constitución de Weimar y que se encuentra muy cercano al de la legislación marco, constituyendo, en realidad, su precedente. Sin embargo, a diferencia de éste, en el caso de la legislación básica la Federación ni siquiera excepcionalmente puede establecer regulaciones de detalle o directamente aplicables. Además, aquélla tampoco se encuentra sujeta a la condición habilitante mencionada en relación con los dos tipos

legislativos anteriores (arts. 91a.2, 109.3 y 140 GG, en relación, este último, con el art. 138.1 de la Constitución de Weimar).

Los supuestos en que la Ley Fundamental se refiere a la legislación básica afectan a las denominadas tareas comunes, al régimen jurídico-presupuestario así como a las prestaciones del Estado a las comunidades religiosas.

De esta esquemática exposición del orden competencial en el ámbito de la legislación podemos extraer ya una primera conclusión acerca del estado actual del orden federativo en Alemania: Desde el momento mismo de la fundación de la República Federal de Alemania tras la Segunda Guerra Mundial, los elementos unitarios tenían una presencia muy importante en el texto constitucional que se ha ido acrecentando con el paso del tiempo por medio de la intensa y extensiva actuación legislatora de la Federación, a la que no ha querido o no ha sabido poner freno el Tribunal Constitucional Federal.

Pero esta preeminencia de los órganos centrales en el campo legislativo no ha venido sola. A ella hay que sumar la existencia en todo Estado territorialmente descentralizado de una tendencia intrínseca a que la mayor parte de las tareas públicas sea realizada por los niveles superiores como reflejo o consecuencia de la presión que ejercen a tal efecto las fuerzas económicas y sociales a favor de la creación de un orden jurídico uniforme. Además, tampoco se puede ignorar el creciente influjo que en esta misma dirección tiene la normativa proveniente del nivel comunitario, empeñado en crear unas condiciones socio-políticas y, sobre todo, económicas cada vez más homogéneas en todos los Estados miembros de la Unión.

En definitiva, todo ello ha motivado que, a fecha de hoy, podamos afirmar, sin caer en la hipérbole, que el Estado federal alemán, al menos desde un punto de vista legislativo, presenta unos rasgos centralistas muy marcados. La Federación puede regular en exclusiva, y con el alcance que desee, la mayor parte de los campos materiales, con lo que a los *Länder* apenas les resta margen alguno para una actuación legislativa autónoma, debiéndose limitar, en consecuencia, a labores de desarrollo y ejecución de la normativa federal.

Sin embargo, aun siendo *grosso modo* cierto todo lo anterior, la realidad del federalismo alemán no se puede comprender en toda su complejidad si no se tienen en cuenta otros factores.

La pérdida de facultades legislativas por parte de los *Länder* se ha visto extraordinariamente compensada con el hecho de que estos, a través del *Bundesrat*, o Consejo Federal, en el que se encuentran representados los Gobiernos de cada uno de los *Länder*, han visto incrementada, hasta extremos insospechados cuando se aprobó la Ley Fundamental, su capacidad de influencia en la legislación federal. Y es que, en efecto, si el constituyente alemán previó que alrededor del 10% de las leyes federales habrían de requerir el consentimiento imprescindible del Consejo Federal para poder ser válidamente aprobadas, a fecha de hoy son más del 60% de las mismas las que se encuentran necesitadas de tal asentimiento.

Las razones que explican este sobresaliente incremento son muy variadas, teniendo que ver la mayor parte de ellas con la interpretación extensiva que tanto la Federación como el Tribunal Constitucional Federal han realizado de determinados preceptos constitucionales (del art. 72.2 GG, fundamentalmente), así como con el hecho de que en las sucesivas reformas constitucionales esos derechos de participación del Consejo Federal se han visto aumentados a cambio de sacrificar los *Länder* la regulación de ámbitos materiales hasta entonces de su exclusiva competencia.

Recapitulando, podemos sostener, de manera un tanto reduccionista pero no exenta de razón, que el federalismo alemán se caracteriza, por un lado, por un incremento sustancial de las facultades legislativas exclusivas de la Federación cuyo efecto reflejo no es otro que la «depauperación» de las facultades del mismo tipo de los Parlamentos de los *Länder*, aceptada, en buena medida, por ellos mismos, a cambio de experimentar un importantísimo incremento de la capacidad de influencia de sus Gobiernos a nivel federal a través del *Bundesrat*. Este fenómeno, que se ha caracterizado como «federalismo participativo» (*Beteiligungsföderalismus*), si se fija la atención en el último de los procesos descritos, o como «federalismo ejecutivo» (*Vollzugsföderalismus*) si lo que se quiere poner de relieve es la pérdida progresiva de facultades legislativas exclusivas por parte de los *Länder* que les ha llevado a desempeñar fundamentalmente una labor de desarrollo y ejecución de las leyes federales, ha despertado desde hace tiempo la alarma por las graves consecuencias que tiene no sólo para el normal desenvolvimiento de las relaciones federativas en el seno del Estado alemán, sino también de cara a la vigencia y efectividad del principio democrático en este país.

El Consejo Federal ha perdido en buena medida su función característica de representación de los intereses de los *Länder* y ha pasado a convertirse en un órgano más de la política partidista, al estilo de las segundas cámaras legislativas de otros sistemas políticos. Ello se pone especialmente de manifiesto cuando la mayoría parlamentaria en la Dieta Federal no se corresponde con una mayoría del mismo partido político en el Consejo Federal, tal y como sucede en la actualidad. En tal caso, este último puede actuar como un órgano de bloqueo que, en el mejor de los casos, lleva a la adopción de acuerdos de mínimos, no siempre suficientes para atajar los problemas a los que se trata de dar respuesta.

Esta situación ha dado lugar a una «degeneración» del modelo aún imperante de «federalismo cooperativo» (*kooperativer Föderalismus*), que se conoce, a partir de mediados de los años setenta del pasado siglo, bajo la expresión de «imbricación política» (el término alemán es muy descriptivo: *Politikverflechtung*). Con ello se hace referencia a esa amalgama de relaciones inextricables entre la Dieta Federal y el Consejo Federal, caracterizada vulgarmente por el hecho de que «todos deciden sobre todo», que provoca una confusión en la titularidad de las competencias y que, en último término, desemboca en una especie de «irresponsabilidad organizada». Como consecuencia de todo este proceso, tiene lugar un entorpecimiento o paralización de la actividad política que es percibido por la ciudadanía como un mal funcionamiento del sistema democrático federal.

Cuando los ciudadanos acuden a votar en las elecciones a la Dieta o Parlamento Federal, deben tener claro que con su voto van a elegir a un partido político que, de conseguir una mayoría parlamentaria suficiente, podrá desarrollar determinadas líneas políticas (en principio, anunciadas ya en el correspondiente programa electoral). Ahora bien, cuando esa confianza se pierde porque la capacidad de decisión de la Dieta Federal se encuentra muy limitada por la necesidad de asentimiento del Consejo Federal en última instancia, el que está sufriendo un gran daño es el propio principio democrático. La utopía de la representación no puede convertirse en quimera si no se quiere perder en ese tránsito la confianza de quien, en último término, y pese a sus contornos poco definidos, constituye, todavía hoy, el basamento esencial de la teoría de la democracia, el pueblo.

Con todo, tampoco se puede desconocer que esta imbricación política denunciada se encontraba ya implícita en la propia Ley Fundamental, desde su misma aprobación. En aquel momento, como sabemos, una de las grandes preocupaciones (de las po-

tencias de ocupación, sobre todo) era impedir el (re)nacimiento de un Estado central poderoso que tan críticas consecuencias había tenido durante la época nacional-socialista. Se estaba pensando, por tanto, en términos exclusivamente de Estado nacional, y, por ello, la gran preocupación era establecer el modo de dificultar que los órganos centrales fueran libres para tomar decisiones orientadas a crear ese Estado fuerte; de ahí las facultades de colaboración de los *Länder* ya previstas y que luego tanto se desarrollaron.

Sin embargo, en el momento actual, en esta recién comenzada era de la llamada globalización (y, por lo que nos afecta, europeización), ese diseño constitucional descrito deja de ser válido; hoy ya no sirve de mucho pensar en términos de mero Estado nacional, pues el capital, las empresas y los trabajadores cada vez están menos «apegados» a una nación o patria (términos estos, dicho sea de paso, que habría que pensar en ir definitivamente superando, dadas sus infaustas reminiscencias, y sustituyendo por el de Estado, ideológicamente más neutro). Hoy en día las fronteras se abren cada vez más (sea por la vía de los tratados o por la fuerza de los hechos) y la competencia comienza a campar a sus anchas, sin que las medidas proteccionistas de un solo Estado sirvan de mucho para impedir su paseo triunfal. Todo ello, de una manera u otra, obliga a cada Estado a disponer de un marco flexible de adopción de decisiones. El tiempo en la respuesta es determinante. El federalismo alemán —se asegura— no ha sabido adaptarse a este nuevo horizonte, y órganos constitucionales como el Consejo Federal pertenecen, en su concepción, a otra época; han dejado de ser eficaces en ésta.

Más allá de las matizaciones que quepa establecer, no parece complicado compartir las premisas básicas de este análisis, lo que no quiere decir que la situación que describe se haya de aceptar como irremediable y que las alternativas que se arbitran deban ser necesariamente compartidas.

Lo que sí resulta difícilmente cuestionable es que en Alemania se ha ido produciendo paulatinamente un proceso de, si se me permite calificarlo así, «desparlamentarismo» (*Entparlamentarisierung*), que no sólo tiene que ver con el hecho de que la mayoría de las leyes federales para ser aprobadas requieran el consentimiento del Consejo Federal, sino que deriva directamente de una realidad todavía más preocupante: cada vez son más las decisiones legislativas de significado central adoptadas por consejos o comisiones extraparlamentarias, con lo que se está produciendo un vaciamiento del significado del Parlamen-

to federal como foro de discusión de las diversas opciones políticas y una conversión del mismo en mero órgano de ratificación de decisiones que ya han sido «negociadas» en otro lugar, por lo general, en ausencia de publicidad, y por otros agentes que carecen de la legitimación directa de la que gozan los diputados.

«Desparlamentarismo» e «imbricación política», por tanto, son dos términos que hoy en día se emplean con frecuencia para describir el estado en que se encuentra el federalismo alemán.

PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO ALEMÁN

Esta panorámica muy general de algunos de los principales problemas con que se enfrenta hoy en día la República Federal de Alemania, en alguna medida responsables de la complicada situación económica, financiera y, en último término, social y política por la que atraviesa este país desde hace unos años, que ha llegado a ser calificada como la más crítica del período de posguerra, explica la constitución en octubre del año pasado de una Comisión de la Dieta Federal y del Consejo Federal, encargada de acometer una revisión profunda de los fundamentos del sistema federal alemán.

A la espera de ver cómo se desarrollan y concluyen los trabajos de esta Comisión sobre el Federalismo, que tiene previsto presentar sus propuestas de reforma antes de que finalice el año en curso, se pueden adelantar ya algunos de los aspectos o cuestiones fundamentales que están siendo sometidos a discusión:

- 1) Establecimiento de un nuevo orden de distribución de competencias de la Federación y de los *Länder* orientado por el principio de subsidiariedad, que suponga una separación nítida de las materias que aquélla y estos pueden regular en exclusiva. Esa clarificación de los ámbitos competenciales podría evitar muchos de los largos y complejos procedimientos de mediación entre la Dieta Federal y el Consejo Federal que tanto entorpecen la toma de decisiones. De esa forma se introduciría además un mayor grado de transparencia, seguridad y previsión en la actuación política.

- 2) Devolución de amplios campos materiales a la competencia de los *Länder* (por ejemplo, la mayor parte de la política educativa escolar y universitaria o de la red de asistencia social, o la totalidad del régimen de los funcionarios públicos de los *Länder*), de modo que estos puedan gozar de mayores posibilidades de configura-

ción legislativa autónoma. A este respecto, resulta preciso disminuir, sobre todo, el número de competencias concurrentes de la Federación y suprimir, o, al menos, recortar significativamente el alcance de la legislación marco federal. En definitiva, se trataría de que el mencionado principio de subsidiariedad sea de nuevo reconocible en la realidad constitucional alemana, en tanto que la propia Ley Fundamental contiene una presunción expresa favorable a la competencia de los *Länder* en el campo de la legislación (art. 70.1 GG).

3) Este deseo de aumentar el margen de actuación autónoma de los *Länder* por medio del incremento de su dotación competencial choca, sin embargo, con la extrema dificultad de llevar a cabo una separación estricta de competencias, dadas las continuas interrelaciones entre muchas de ellas. Como solución para esta disyuntiva se ha llegado a proponer que en determinados ámbitos materiales de la legislación concurrente y marco, previamente determinados en la ley federal, los *Länder* puedan establecer su propio derecho, aun desviándose del derecho federal. Esto es lo que se conoce bajo la expresión «derechos de intervención de los *Länder*» (*Zugriffsrechte der Länder*).

Una de las ventajas de reconocer esta facultad a los *Länder* es que por medio de ella se conseguiría que la aprobación de las leyes federales ya no tuviera por qué estar sujeta al consentimiento obligatorio del Consejo Federal, desmantelándose de este modo las prácticas de bloqueo denunciadas.

Por el contrario, un inconveniente que tampoco se puede ignorar es que a través de esta técnica legislativa podría producirse una atomización jurídica, al poder dictar cada *Land* su propia normativa, distinta de la federal, lo que, en el mejor de los casos, podría verse mitigado gracias al efecto homogeneizador de la legislación comunitaria. Otra objeción de calado frente a estos derechos de intervención de los *Länder* subraya la previsible acen-tuación de la desigualdad entre los *Länder* que puede producirse como consecuencia de las ya de por sí diferentes posiciones de partida de cada uno de ellos. Por último, otra crítica que tampoco se puede desconocer es la que apunta hacia la inseguridad jurídica que a través de esos derechos de intervención de los *Länder* podría tener lugar. A nadie se le escapa que, al igual que sucede

con la denostada legislación marco, también aquí surge la duda de hasta dónde puede llegar la intervención de los *Länder* y de qué sucede con lo no regulado por éstos, si se ha de tomar como una laguna normativa voluntariamente querida o como un vacío susceptible de ser supletoriamente cubierto por la legislación federal.

4) Como contrapunto al incremento de las facultades legislativas de los *Länder* que se derivaría de las propuestas anteriores, se impone como necesaria una reducción de la capacidad de influencia del *Bundesrat* en el ámbito de la legislación federal. Se trataría de que éste sólo tuviera que prestar su asentimiento en relación con la aprobación de aquellas leyes federales sobre materias que afectan de manera directa y frontal a los *Länder*.

Además, con el fin de otorgar una mayor legitimación democrática a este órgano de representación de los *Länder*, el actual Presidente del Tribunal Constitucional Federal (TCF), Hans-Jürgen Papier, ha llegado incluso a proponer su sustitución por una especie de Senado al estilo del estadounidense, en donde por cada uno de los cincuenta Estados federados son elegidos directamente dos senadores.

Esta postura, sin embargo, ha sido fuertemente contestada por otros autores. Así, el profesor Dieter Grimm, ex-Magistrado del TCF, advierte de los riesgos que comporta la adopción de instituciones de derecho extranjero acríticamente, y pone de relieve las grandes diferencias que existen entre el federalismo estadounidense y el alemán, no siendo una de las menores el hecho de que en los Estados Unidos de América, por regla general, tanto la Federación como los Estados miembros aprueban, desarrollan y ejecutan sus propias leyes, tratándose, por tanto, de un federalismo de separación mucho más marcado que el imperante en la República Federal de Alemania, en donde a la Federación le corresponde la aprobación de la mayoría de las leyes, y a los *Länder* el desarrollo y la ejecución de la mayor parte de las mismas. Situación esta que —según este autor— explica y justifica la existencia de un órgano bisagra compuesto por los ejecutivos de los *Länder*, como de hecho sucede con el Consejo Federal.

De la propuesta de Papier se critica además que ese intento de incrementar la legitimación de los representan-

tes de los *Länder* en el ámbito federal a través de su elección directa por los ciudadanos de cada *Land*, en realidad, puede resultar contraproducente, pues más que reforzar la independencia de aquellos puede potenciar aún más el rol que están llamados a jugar los partidos políticos, lo que, en último término, supondría anteponer los intereses federales a los de los *Länder*, dado que las decisiones que aquellos adoptaran no tendrían como horizonte principal el ámbito restringido de un *Land*, sino el más amplio de la política federal.

En relación todavía con el Consejo Federal y con el fin de reducir su capacidad de bloqueo, se ha propuesto también desde posiciones gubernamentales que en el futuro las leyes necesitadas de su asentimiento deban ser aprobadas, en lugar de con mayoría absoluta, como sucede hasta ahora, con mayoría relativa. En esta misma línea, se ha llegado asimismo a proponer la posibilidad de modificar la regla de votación en el seno de este órgano constitucional, prevista en el art. 51.3 GG, de manera que el voto de cada *Land* no tenga por qué ser emitido necesariamente de manera unitaria. No obstante, como señala Ferdinand Kirchof, Profesor de Derecho Público de la Universidad de Tubinga, dada la actual composición del Consejo Federal, ésta es una propuesta que carece de sentido, pues resultaría incongruente (y difícilmente comprensible para los ciudadanos) que un mismo gobierno de *Land* pudiera emitir un voto contradictorio y, lo que es peor, de aceptarse esta solución, se acabaría convirtiendo al Consejo Federal en el órgano de una disputa o negociación política que, en este caso, sólo debe dirimirse a nivel de *Land*.

5) Otra cuestión importante, objeto de discusión en la Comisión sobre el Federalismo, es la que atañe a la necesaria minoración del protagonismo de la Comisión de mediación de la Dieta Federal y el Consejo Federal que, concebida inicialmente como una vía excepcional de la legislación en Alemania, con el paso del tiempo se ha ido convirtiendo en el eje principal de la labor legislativa, acudiéndose con demasiada frecuencia a ella para buscar acuerdos que no es posible alcanzar en el seno de los órganos constitucionales por los que media. Hasta tal extremo se ha llegado, que el propio Presidente de la Dieta Federal, Wolfgang Thierse, con cierta ironía ha caracterizado a esta Comisión de mediación como una especie de pequeño «Parlamento alternativo», en donde,

entre otras cosas, cabe apreciar una preocupante falta de transparencia en las discusiones y debates entre las distintas fuerzas políticas. En definitiva, de lo que se trata es de proceder a una reactivación del papel que está llamado a jugar el Parlamento en la vida pública, tanto a nivel federal como de *Land*.

6) Por último, resulta de notoria necesidad proceder a una disminución del alcance o supresión de las llamadas «tareas comunes» y a una redefinición de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* en base al principio de conexidad («quien gasta, paga»), con el objetivo último de reducir la financiación mixta y de acentuar los márgenes de actuación autónoma de los *Länder*, por medio de un aumento de su capacidad impositiva. A tal efecto, hay que buscar el modo de que las decisiones legislativas que se tomen en Berlín y que den lugar a cargas financieras adicionales o costes de ejecución para los *Länder* (y/o municipios) sean adoptadas con la participación de estos últimos, proponiéndose a este respecto la introducción en la Ley Fundamental de una reserva de asentimiento a favor del Consejo Federal para tales supuestos.

DEL FEDERALISMO COOPERATIVO AL FEDERALISMO COMPETITIVO

Este rápido recorrido por alguna de las principales cuestiones que se están abordando en el seno de la *Comisión sobre el federalismo* pone claramente de manifiesto que lo que, en realidad, se está produciendo en la República Federal de Alemania, desde hace algún tiempo ya, es, por decirlo de esta forma, un cambio de mentalidad entre los agentes políticos, económicos y sociales acerca del modelo de relaciones federativas que se quiere o que se necesita entre el Estado central, por un lado, y los Estados miembros o *Länder*, por el otro. Hasta el momento, ese modelo se conocía genéricamente con el nombre de «federalismo cooperativo» (*kooperativer Föderalismus*). Ahora todas esas reivindicaciones, orientadas, de uno u otro modo, a fomentar la competencia entre los distintos niveles estatales, pueden englobarse bajo el término «federalismo competitivo» (*Wettbewerbsföderalismus*).

Aunque no sea este el lugar más adecuado para reflexionar detenidamente sobre las causas últimas de este cambio de paradigma, sí conviene, al menos, mencionar algunas de las más evidentes. La catástrofe de la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de acometer la reconstrucción de un país muy dañado tanto material como «espiritualmente», la división del territorio

en dos mitades, oriental y occidental, sometidas a concepciones político-económicas y, por supuesto, también sociales muy diferentes, constituyen, junto con otras, razones muy poderosas que explican que durante muchos años, al menos en la parte occidental, las relaciones cooperativas entre la Federación y los *Länder* fluyeran por cauces más o menos armónicos y eficaces. En la actividad política acababa imponiéndose con frecuencia el acuerdo sobre la disputa, pues el fin último de progresar en esa reconstrucción material y «espiritual» del país así lo requería. No sorprende, por ello, que durante el mandato de los Cancilleres federales Konrad Adenauer, Helmut Schmidt y Helmut Kohl, las diferentes mayorías en la Dieta Federal y en el Consejo Federal no impidieran la consecución de acuerdos trascendentales para la generalidad del país y de los ciudadanos.

Sin embargo, esta situación comienza a cambiar progresivamente, conforme Alemania empieza a convertirse en un, llámémosle así, «país normal», cauterizadas exitosamente la mayor parte de las heridas materiales y mitigados los efectos psicológicos del horror que supuso el régimen nacional-socialista y su amplia aceptación social, por activa o por pasiva, si bien este es un tema que requiere de muchas matizaciones, pues aún hoy en día el debate sobre la responsabilidad y consiguiente culpa individual y colectiva por la aniquilación sistemática de cientos de miles de personas de muy variadas condiciones sigue estando muy abierto, sobre todo, en determinados círculos intelectuales y políticos.

Pues bien, como decía, esa «normalidad» no siempre tiene por qué significar que las formas y modos de negociación y cooperación entre los partidos políticos sean más eficaces y constructivas. Muy al contrario, al igual que sucede en la mayor parte de los llamados países democrático-occidentales, la lucha partidista se antepone muchas veces al referente del interés general en la adopción de los acuerdos políticos y en la aprobación de las consiguientes disposiciones legislativas.

A todo ello hay que añadir que el desmoronamiento de las estructuras políticas, económicas y sociales en todos los países de la órbita soviética, que tan expresivamente quedó simbolizado el 9 de noviembre de 1989 con la caída del Muro de Berlín, significó un nuevo desafío de increíbles proporciones para el federalismo alemán. La reunificación de las dos partes de los territorios germánicos que, en realidad, supuso una incorporación de la mitad oriental a la occidental, ha venido acompañada de más dificultades económicas, sociales y políticas de las que en un principio se imaginaban. Además, la pérdida del referente

soviético, con sus peculiares modos de relación tanto en el ámbito de la economía, como en el de la política y el de la sociedad civil, por muy cuestionado que estuviera, significó también el fortalecimiento o, en su caso, la implantación casi indiscutida de esa otra forma de concebir las relaciones en todos esos ámbitos mencionados, basada en el principio de competencia.

Hasta tal punto ha calado este discurso sobre el federalismo competitivo en la opinión pública alemana, que algunos políticos y analistas han llegado a calificar de error o «antigualla» una de las vacas sagradas del federalismo germano: la igualdad o, al menos, equivalencia de las condiciones de vida de todos los ciudadanos con independencia del lugar en donde se encuentren. Se dice que esta exigencia, introducida en un momento en el que los *Länder* alemanes, a causa de la Segunda Guerra Mundial, debían soportar cargas muy diferentes, ha conducido a una nivelación y a un burocratismo que busca, por encima de todo, el equilibrio entre los *Länder*, y que asfixia, en consecuencia, la variedad o diferencia consustancial a todo sistema federal genuino; de ahí la necesidad imperiosa de acabar con ella.

Hay que devolver a los *Länder* —se sostiene— una gran parte de las competencias que fueron a parar a manos de la Federación (la asistencia social, el derecho medioambiental, el fomento de la economía, las remuneraciones en el servicio público o el derecho económico y laboral, entre otras). Sólo de esa forma aquellos se encontrarán en condiciones óptimas para responder a sus propias singularidades e intereses regionales. De llevarse a efecto estas medidas, se instauraría en las distintas relaciones federativas la competencia, y la política de *Land* podría ser tomada como un campo de experimentación de cara a la política federal. Por otra parte —continúan los promotores de este cambio de modelo—, esos temores a que el principio de igualdad o equivalencia de las condiciones de vida se vea dañado, argumento principal de quienes se oponen a una reforma constitucional que otorgue más competencias a los *Länder*, no deja de ser en cierto modo ficticio, pues la realidad muestra que tales condiciones de vida aun hoy en día no son las mismas en todos los *Länder* (observándose bien la diferencia entre los antiguos *Länder* orientales y los occidentales). Además, en último término, tal equivalencia quedaría mínimamente garantizada por efecto de la normativa comunitaria, que también demanda la existencia de una cierta homogeneidad a este respecto en el seno de todos los Estados miembros de la Unión Europea.

No obstante este creciente y contagioso «entusiasmo» por la transformación del modelo actual de Federalismo cooperativo por otro de corte mucho más competitivo, presente, sobre todo, en las filas de determinados agentes económicos así como en la mayoría de los *Länder* regidos por la Unión Cristiano-Demócrata (a solas o en coalición con el Partido Democrático Liberal), también hay quienes, desde posiciones más ponderadas, advierten del peligro que podría suponer la instauración de un federalismo competitivo ilimitado, que conllevara la ruptura de un principio básico del Estado federal, el de la solidaridad recíproca de la Federación y los *Länder*. Además, dada la desigualdad económica y financiera tan importante que aún existe entre el Este y el Oeste del país (y, en menor medida, entre el Norte y el Sur), la introducción de un mayor grado de competencia entre los *Länder*, como sostiene Paul Kirchof, ex-Magistrado del TCF y Profesor de Derecho Público de la Universidad de Heidelberg, podría crear un alejamiento tan pronunciado entre las condiciones de vida a uno y otro lado que sería susceptible de poner en peligro la paz y estabilidad interior de todo el país, tarea principal que fundamenta la existencia misma del Estado en sentido moderno.

Sin necesidad de tomar partido decididamente por una u otra de estas posiciones que se podrían calificar de maximalistas (federalismo cooperativo *versus* federalismo competitivo), pues no faltan en ambas argumentos y razones a tomar en consideración, más bien lo que se impone es analizar detenidamente en qué ámbitos es preciso introducir mayores niveles de competencia y en qué otros, por el contrario, es preferible mantener o, incluso, acentuar los elementos cooperativos y, por ende, solidarios. En realidad, esta confrontación entre federalismo cooperativo y competitivo parte de una visión de las cosas, en cierta medida, errónea, pues resulta incuestionable que hoy en día los *Länder* alemanes se encuentran ya en diferentes situaciones competenciales en el seno de la Unión Europea, en relación con la Federación y, especialmente, en la lucha por atraer inversores, también entre sí mismos. De hecho, determinadas formas del criticado federalismo cooperativo se han desarrollado precisamente con la intención de mitigar algunos de los efectos secundarios dañinos que provocó la competencia federal; sólo un ejemplo es la traslación de la remuneración de los funcionarios al ámbito de la legislación concurrente federal (art. 74a GG).

De lo que se trata, por consiguiente, es de reforzar la presencia de determinados elementos competitivos sin renunciar por ello a formas de cooperación que, en todo caso, van a resultar nece-

VALORACIÓN CRÍTICA Y TOMA DE POSTURA

sarias en un Estado federal que, por muy descentralizado que se quiera que sea, no deja de ser una unidad organizativa de los distintos poderes públicos que requiere cierta homogeneidad.

Desde esta perspectiva integradora, parece plena de sentido una apuesta decidida por una mejor y más nítida separación de los ámbitos competenciales de la Federación y de los *Länder*, llegando incluso al extremo de optar por que, si no todas, sí al menos la mayoría de las facultades legislativas atribuidas a una y a los otros sean de carácter exclusivo; algo que, por cierto, no está tan lejos de lo que ya sucede, pues, como sabemos, en el campo de la llamada legislación concurrente las facultades de actuación que tiene reconocidas la Federación, cumplidas ciertas condiciones habilitantes, son tan amplias como las que le corresponden en el terreno de la legislación exclusiva.

Una distribución estricta de competencias es, bien visto, condición necesaria para el correcto desenvolvimiento de las relaciones cooperativas entre la Federación y los *Länder*. Sólo cuando aquélla y estos tengan reconocidos y taxativamente delimitados ámbitos materiales sobre los que actuar, podrán acudir sin mayores obstáculos a las formas voluntarias de cooperación que precisen. De lo contrario, la disputa quedará (casi) siempre reducida a la cuestión de quién, si la Federación o los *Länder*, es competente para la regulación de una determinada materia. Obviamente, habrá determinados campos en que será precisa una colaboración de los poderes públicos federales y de los *Länder* para su completa regulación y desarrollo, pero incluso en estos casos será conveniente que la competencia básica o marco de la Federación esté constitucionalmente tan delimitada como sea posible, de forma que quede también garantizada en la práctica la competencia de desarrollo y ejecución de los *Länder*. Se trata, en definitiva, de evitar que siga sucediendo lo que ahora ocurre con la legislación marco, que ha sido empleada de un modo tan extensivo —abusivo, cabría decir— por parte de la Federación, que a los *Länder* apenas si les resta algo que regular legislativamente de manera autónoma. Como jocosamente dijo el ex-Presidente Federal, Johannes Rau, «el marco se ha vuelto tan grande que apenas puede verse el cuadro».

En cuanto al *Bundesrat* o Consejo Federal, para ir finalizando, sólo quisiera realizar una observación. Cualquier reforma del mismo que se proponga llevar a cabo con el objetivo último de dar más relevancia a su función característica de representación de los *Länder*, debe partir de una realidad que se impone más allá de cualquier diseño teórico abstracto. La realidad de la función que desde comienzos del siglo anterior y, muy particular-

mente, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, desempeñan los partidos políticos en el juego de las mayorías y minorías parlamentarias y de gobierno.

Si desde una perspectiva meramente teórica en las relaciones federativas las partes son la Federación y los *Länder*, en la práctica política las fuerzas que dirimen el conflicto no son otras que las partidistas. Como de manera muy gráfica lo expresó Dieter Grimm, «las lealtades partidistas se superponen a los intereses de los *Länder*». Ello significa, en lo que afecta al Consejo Federal; que las decisiones que aquí se adopten, básicamente otorgar o no la conformidad a los proyectos de leyes federales, muchas veces dependerán más del color del partido o de la coalición de partidos que tenga la mayoría en la Dieta Federal y del que asimismo ostente un mayor número de votos en el Consejo Federal, que de los intereses genuinos de los *Länder*. Los gobiernos de éstos y, más en concreto, los ministros presidentes de cada *Land*, orientan su actuación política muy pendientes de las consecuencias que ello pueda tener a nivel federal. Y tanto más así será cuanto más rígidas o férreas sean las estructuras internas del partido político en cuestión. Los partidos fuertemente cohesionados, que actúan en base a un principio jerárquico muy marcado, apenas dejan margen de maniobra a sus «sucursales periféricas».

De esta premisa difícilmente cuestionable, por tanto, ha de partir todo proyecto que aspire a una modificación de la composición y funciones del Consejo Federal. A tal efecto, se ha llegado a proponer como única alternativa a esa «dictadura de los partidos políticos» un fortalecimiento del rol que el pueblo mismo está llamado a jugar en la configuración de la decisión política. Para ello, habría que conceder un mayor protagonismo a los métodos propios de la democracia directa tanto a nivel federal como de *Land*. En esta línea, hay quien se muestra abiertamente partidario de que los ministros presidentes de cada *Land* sean elegidos directamente por su pueblo respectivo, pues ello les otorgaría una legitimidad que les permitiría distanciarse de las tensiones político-partidistas de carácter federal y centrarse así en los asuntos propios de su territorio.

Sin negar lo atractivo de esta propuesta, cabe preguntarse, no obstante, si la misma es verdaderamente apta para cumplir el cometido que se le asigna. Y es que aunque, en efecto, un ministro presidente de *Land* directamente elegido por los ciudadanos ostenta una legitimidad de primer grado que, en principio, sólo le obliga con su pueblo, al margen de su pertenencia a uno u otro partido político, no es menos verdad que el poder de este

último, del partido político en cuestión, es determinante para encumbrar a aquél, ministro presidente, a tan alta magistratura. Y resulta cuando menos ingenuo creer que esa fortísima ligazón que existe entre el candidato a ministro presidente de *Land* con su partido político se disolverá «mágicamente» una vez que éste haya ganado las correspondientes elecciones. Está además por ver que algo así, aunque posible, sea deseable. La idea de un partido político de ámbito federal desestructurado a nivel de *Land* por la presencia de «primeros espadas políticos» que no siguen o, incluso, ignoran o contradicen las consignas o directrices provenientes de la ejecutiva federal, amén de resultar atractiva desde una perspectiva del ideal democrático, es la imagen premonitora de un partido que a nivel federal está condenado a sufrir mucho en las contiendas electorales, ante la dificultad que encontrará para explicar a la ciudadanía la virtualidad y viabilidad de un programa que no es compartido con igual intensidad en todas las partes del territorio federal. Y esto es algo que los partidos mismos saben muy bien, de ahí su tendencia irrefrenable a construir estructuras de organización interna tan rígidas.

Si todo esto es cierto, ¿qué queda por hacer entonces? Me parece que, como premisa de cualquier medida ulterior, de lo primero que hay que partir, cuando se trata de arbitrar alternativas jurídico-políticas de alcance estatal, es de un conocimiento cierto y contrastado de la realidad a la que se desea responder y no de ficciones sobre las que construir entelequias. En este sentido, creo que a falta de una alternativa seria en las llamadas democracias occidentales al vigente sistema de partidos, lo que hace falta es tener una idea clara de hacia dónde se quiere ir y por qué se quiere apostar en el futuro a la hora de remozar los cimientos de un sistema, como el federal alemán, en este caso, de tan arraigada tradición.

A tal efecto, y sólo como declaración de principios, me parece que precisamente en democracia se ha de apostar, siempre que sea posible y viable, por el pueblo como punto obligado de referencia, lo que en términos funcionales significa mirar de frente a la institución parlamentaria. El Parlamento como foro de discusión de todo lo concerniente a la esencia de la *res publica*, pero también como lugar de adopción de decisiones no previamente «cocinadas» en la trastienda, a oscuras, sin luz ni taquígrafos. No se propone aquí, por tanto, nada nuevo. La apuesta por un «reparlamentarismo» de la vida pública viene de antiguo, casi desde los propios orígenes revolucionarios de la institución parlamentaria en sentido moderno, a fines del siglo XVIII en Francia.

Pero, ¿qué significa y cómo se puede articular este «reparlamentarismo» en un Estado federal como el alemán? En líneas generales, de dos maneras. Por un lado, otorgando un mayor protagonismo a la Dieta Federal, en tanto que órgano constitucional de más amplia base democrática, en la tarea legislativa. Lo que tendrá su contrapunto en la reducción de los derechos de participación del Consejo Federal en la conformación de la legislación federal a aquellos supuestos en que efectivamente exista un interés de los *Länder* en el contenido de la misma porque se afecten ámbitos materiales de su competencia. Por otro lado, y esto es quizás lo más importante, ese fortalecimiento del Parlamento también se conseguiría en buena medida si las Dietas de los *Länder* fueran las encargadas de elegir por mayoría cualificada a quienes han de representar a los respectivos *Länder* en el Consejo Federal. Ello obligaría, en la mayoría de los casos, a los distintos partidos políticos a buscar fórmulas de consenso para designar a esos representantes, que serían, por tanto, directamente responsables de su actuación en el Consejo Federal ante el Parlamento de *Land* y, por ende, ante el correspondiente pueblo del *Land*.

Es ésta una propuesta que, no se ignora, conlleva sus riesgos, en tanto que mediante la misma se fuerza a los partidos políticos a practicar una forma de actuación política a la que no siempre están acostumbrados. Pero ésta también es, a mi juicio, la mejor contribución que puede hacer el constituyente (constituido) al robustecimiento de la democracia, «obligando» al legislador a adoptar decisiones jurídico-políticas por la vía del debate público en el seno del órgano constitucional creado a tal efecto, el Parlamento (sea de ámbito federal o de los *Länder*).

Para finalizar, quisiera realizar una última observación de alcance general. Durante toda esta exposición he intentado, no sé si con éxito o, al menos, mediano acierto, realizar un esbozo de los lineamientos básicos de la evolución del federalismo alemán a partir de la Segunda Guerra Mundial, así como denunciar algunas de sus deficiencias, y fundamentalmente poner sobre el tapete el importante calado de la discusión a que está siendo sometido en estos precisos instantes, a la espera de ver cómo se desarrollan los debates en la mencionada Comisión sobre el federalismo y en qué quedan finalmente las conclusiones que se alcancen en el seno de la misma.

Ahora quisiera concluir con una afirmación de carácter más principal que, bien entendida, creo que se puede predicar también de nuestro Estado Autonómico, en tanto que el mismo,

CONCLUSIÓN

pese a su singularidad, en su cuerpo básico se sostiene sobre una columna vertebral de carácter federal. Tal afirmación es la siguiente:

El federalismo, más que una meta o un fin concreto a alcanzar, es un camino, una manera de pensar y de comportarse, un marco de organización de los poderes públicos y unos procedimientos de adopción de decisiones que se caracterizan no sólo porque en ellos concurren distintas voluntades políticas de cada una de las partes que integran el territorio federal, sino también porque éstas han de encontrarse siempre dispuestas al cambio, a la evolución, a fin de contar en cada momento histórico con las mejores herramientas jurídico-políticas posibles para satisfacer las crecientes y cambiantes demandas de las ciudadanas y ciudadanos que habitan cada rincón, más céntrico o más periférico, es lo de menos, de todo ese espacio de convivencia en común. El federalismo, por tanto, no es un fin en sí mismo, un principio cerrado; muy al contrario, el federalismo sólo se puede entender como principio dinámico. Ello requiere, lógicamente, la existencia de unas reglas de juego aceptables para todos y, dado el caso, modificables. El federalismo es, en definitiva, «movimiento político» (y una pregunta referencial de fondo, que, por cierto, en la República Federal de Alemania, no dejan de formularse con cierta insistencia: ¿cuánta diferencia podemos soportar —para seguir siendo UN Estado, se entiende—? Seguro que un auténtico federalista respondería: mucha). □

REFERENCIAS

-
- Para efectuar un seguimiento diario de los trabajos de la Comisión sobre el federalismo puede consultarse la página *web* del Consejo Federal: www.bundesrat.de (*Bundesstaatskommission*), en donde se recogen todos los Informes estenográficos de cada una de las Sesiones de la citada Comisión, así como los Dictámenes e Informes escritos de los profesionales y expertos que colaboran con ella.
 - En la prensa diaria y semanal también se encuentran abundantes noticias sobre los trabajos de esta Comisión. Algunos de los principales diarios y semanarios se pueden consultar en Internet en las siguientes direcciones:
 - *Süddeutsche Zeitung*: www.sueddeutsche.de
 - *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: www.faz.de
 - *Der Tagesspiegel*: www.tagesspiegel.de
 - *Die Tageszeitung*: www.taz.de
 - *Berliner Zeitung*: www.berlinerzeitung.de
 - *Die Zeit*: www.zeit.de
 - *Der Spiegel*: www.spiegel.de

LA REFORMA DE LAS REGIONES ORDINARIAS EN ITALIA

Eleonora Ceccherini (*)

Italia ha encarado recientemente un proceso de reforma constitucional que ha modificado las relaciones entre el Estado central y las articulaciones territoriales. En efecto, con las leyes constitucionales nº 1 de 1999 y nº 3 de 2001, el Estado italiano ha reestructurado su forma de Estado, acentuando los perfiles relativos a la descentralización en lo que concierne a las regiones con autonomía ordinaria (mientras que la reforma constitucional referida a las regiones con autonomía especial se abordó con la ley constitucional nº 2 de 2001).

La necesidad de llegar a una reforma constitucional del Estado se había manifestado ya en la década de 1980, cuando tanto la clase política como la opinión pública del país advirtieron la inadecuación de los aparatos centrales con respecto a las múltiples funciones públicas típicas de los Estados sociales y la necesidad de acceder a una efectiva participación en los procesos decisorios en ámbitos más próximos a los ciudadanos. Por tanto, resultó evidente la presencia de elementos críticos en la distribución de las competencias entre Estado central y Regiones y la urgencia para el país de una redefinición de la forma de Estado.

Los intentos anteriores de reforma constitucional en Italia provocaron muchas situaciones de incertidumbre y estancamiento. A pesar de la tendencia a reconsiderar los caracteres de la forma de Estado en favor de su descentralización, fue patente una sustancial incapacidad de autorreforma de nuestro sistema. Ya du-

(*) Investigadora de Instituciones de Derecho Público en el Centro de Investigación y Formación sobre el Derecho Constitucional Comparado de la Universidad de Siena.

INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional italiana de 1999 y 2001 ha llevado a cabo un interesante intento de profundización de la descentralización política, que subraya la autonomía de las regiones, clarifica el sistema competencial, atribuye más importancia al gobierno local y refuerza los mecanismos de cooperación e integración entre los diferentes niveles institucionales del Estado.

rante la IX Legislatura, en efecto, se instituyó en 1983 la Comisión parlamentaria para las reformas institucionales, la llamada Comisión Bozzi. Ésta presentó, en 1985, sus propuestas, que se dirigían a la innovación de la segunda parte de la Constitución, mientras que se limitaban a efectuar añadidos en la parte relativa a los principios y los derechos. Sin embargo, éstas no tuvieron ningún efecto concreto. La necesidad de innovar nuestra Carta constitucional siguió en pie, de todos modos, y hasta en mayor medida, después de los intentos frustrados de la Comisión Bozzi. La XI Legislatura, por tanto, se inició bajo el lema de la reforma constitucional.

En 1991, el presidente de la República, Francesco Cossiga, envió un mensaje a las Cámaras para solicitar al Parlamento que encarasen las reformas, indicando, por otra parte, las pautas para realizar el procedimiento de revisión. Y en 1992, el nuevo presidente de la República, Oscar Luigi Scalfaro, también señaló con un mensaje la necesidad de formar una nueva Comisión para las reformas que, efectivamente, se instituyó el 23 de julio de dicho año (Comisión Iotti-De Mita) y dio inicio a sus tareas en septiembre. Su actividad se orientó, en un primer momento, a la aprobación de una serie de principios directivos para la reforma de la segunda parte de la Constitución, dado que se había circunscrito de manera expresa el ámbito para el que la Comisión debía elaborar sus propuestas. Con este objetivo, las tareas continuaron durante el año 1993, mientras que, paralelamente, las Cámaras aprobaron la ley constitucional n° 1 de 1993, la cual preveía un procedimiento particular, en derogación del artículo 138 de la Constitución, para la aprobación de la reforma que la misma Comisión bicameral proponería. La disolución anticipada de las Cámaras el 16 de enero de 1994 puso fin a este último intento de reforma, que había generado una propuesta conclusiva de revisión constitucional aprobada en sesión preliminar por la Comisión el 21 de diciembre de 1993, y que, en especial, se ocupaba de la relación entre Estado y Regiones.

Durante estos años, el impulso para una redefinición de las competencias entre el Estado central y la periferia provino, *in primis*, del noreste, y se caracterizó como un conflicto interestatal entre zonas económicamente fuertes (del norte) y débiles (del sur) que condujo, en algunas de sus manifestaciones, no tanto a la hipótesis de incorporación de un sistema federal en Italia, como a la posibilidad de ruptura de la unidad nacional. Síntoma de ello fue la propuesta de revisión constitucional elaborada por el senador Miglio que, con la llamada Constitución de Assago de 1993, propuso, más que una redefinición del mo-

delo autonómico italiano con base federal, la realización de un esquema institucional de tipo confederal. La *ratio* inspiradora de estas tendencias residía en la conciencia del atraso de las estructuras centralistas y apuntaba a una nueva sistematización territorial de las Regiones, sobre la base de perfiles económicos o culturales homogéneos, las cuales, a través de un pacto, decidirían establecer un vínculo de tipo confederal. Como se ha señalado en varias ocasiones, había que interpretar la propuesta de Assago como testimonio de una posición extrema más que como un pretexto para un debate serio y equilibrado sobre la revisión de la Constitución italiana.

La incapacidad de la clase política italiana para encontrar un acuerdo, no sólo sobre el contenido sino también sobre los trámites de la reforma constitucional, se comprobó una vez más con la ley constitucional nº 1 de 1997. Esta ley introdujo una prórroga transitoria del procedimiento ordinario de revisión, cuyos puntos esenciales eran: a) el objeto de la revisión constitucional estaba predeterminado; b) la iniciativa legislativa y los poderes instructores se reservaban a una comisión bicameral especial; c) el proyecto de ley de revisión constitucional aprobado por las Cámaras debía forzosamente ser sometido a referéndum. El proyecto de ley, sin embargo, no fue aprobado en el plazo previsto, por lo que, tampoco en este caso, las Cámaras llegaron a aprobar un texto.

Después de este último intento, se vino definitivamente abajo la idea de que pudiese reformarse la Constitución de manera orgánica y con amplias mayorías. Se abrió así un período de reformas definido «por etapas», que se inicia con la ley constitucional nº 1 de 1999 y se prolonga en las leyes constitucionales nº 2 y 3 de 2001 que, juntas, componen el nuevo sistema de distribución de las competencias entre Estado, Regiones y entes locales.

La reforma del Título V ha renovado profundamente, sin duda, el sistema de las autonomías territoriales, contribuyendo a ampliar en gran medida su papel. Sin embargo, este proceso de reforma revela lagunas e incertidumbres textuales que plantean difíciles problemas de interpretación.

Las innovaciones más relevantes de la reforma conciernen, en síntesis, a: 1) la nueva posición del Estatuto regional en el sistema de las fuentes; 2) los límites al poder legislativo; 3) la enumeración de las competencias; 4) las nuevas competencias administrativas de los entes locales.

PECULIARIDADES DE LA REFORMA

El estatuto regional

Por lo que se refiere al primer elemento, debe afirmarse que la ley constitucional nº 1 de 1999, que modifica el artículo 123 de la Constitución, ha convertido al estatuto de las regiones con autonomía ordinaria en una fuente regional. Antes de la reforma, el texto del estatuto era aprobado por mayoría absoluta de los integrantes del Consejo regional y debía ser aprobado después por las cámaras mediante una ley ordinaria. De este modo, la expresión más significativa de la autonomía política de las Regiones era formalmente una ley del Estado.

La doctrina sobre este punto se dividía, por una parte, considerando el Estatuto ya como un acto del Estado o regional o nacional, en cuanto fruto de dos voluntades diferentes. Sea como fuere, el papel del Estado resultaba relevante; y quienes sostenían que las Cámaras no contribuían a perfeccionar el acto, sino que sólo se limitaban a apoyar su eficacia, tampoco podían sustraerse al hecho de que hubiese un control de tipo político sobre el contenido del Estatuto regional.

El renovado artículo 123 establece, en cambio, que el Estatuto es aprobado y modificado por el Consejo regional a través de una ley, por mayoría absoluta de sus componentes, con dos resoluciones sucesivas adoptadas en un lapso no inferior a dos meses.

El Gobierno puede impugnar la resolución legislativa dentro del mes siguiente a su publicación ante la Corte constitucional. Si no hay impugnación, el texto del Estatuto puede someterse a referéndum popular, a los tres meses de su publicación, siempre que lo requiera el 50% de los electores de la Región o bien un quinto de los componentes del Consejo.

Como puede deducirse, el Estatuto se convierte en una ley regional, aunque no en el sentido técnico, porque para su aprobación se prevé una serie de trámites más rigurosos que los previstos para la aprobación de leyes regionales *ex* artículo 127 de la Constitución,

El cambio con respecto al pasado es decisivo, dado que —como ya se ha dicho— la Región se «reapropia» totalmente del Estatuto, el cual sólo puede ser controlado *ex post* por la Corte constitucional. Finalmente, hay que destacar que la reforma de 1999 eximió a la fuente estatutaria de la obligación de adecuarse a las leyes de la República —como ocurría en la versión anterior del artículo 123—, bastando con que estuviese en armonía con la Constitución. Esta disposición también evidencia hasta qué punto el legislador de revisión ha querido calificar la autono-

mía estatutaria regional, supeditándolo sólo al límite constitucional y no al de las leyes del Estado, que, en el pasado, estableció una especie de jerarquía interna entre el poder legislativo estatal y regional.

Por lo que concierne a los contenidos de la fuente estatutaria, el artículo 123 de la Constitución, renovado, les atribuye la competencia para determinar la forma de gobierno regional, mientras que en el ordenamiento antes vigente ésta quedaba definida en la Constitución.

En la definición de la forma de gobierno, sin embargo, es necesario también tener en cuenta otras disposiciones constitucionales introducidas con la ley constitucional n° 1 de 1999, que estipulan:

3. La ley regional debe indicar el sistema de elección y los casos de ineligibilidad e incompatibilidad del Presidente, de los miembros de la Junta regional y del Consejo regional en el respeto a las normas de tramitación establecidas por el Estado (artículo 122, c. 1 Const.);
4. El Presidente de la región debe ser elegido por sufragio universal directo, salvo que el Estatuto disponga otra cosa (art. 122, c. 5 Const.);
5. El Consejo regional puede ser disuelto en caso de que se apruebe una moción de censura contra el Presidente de la Junta elegido por sufragio universal y directo, así como en caso de destitución, impedimento permanente, muerte o dimisión del mismo (art. 126, c. 3 Const.).

Es muy difícil encajar en un esquema clasificatorio tradicional la forma de gobierno indicada por la Constitución, que, en efecto, oscila entre la parlamentaria, si se quiere acentuar el perfil de la relación fiduciaria aunque sea de tipo negativo, o bien presidencial, si, en cambio, se concentra la atención en el hecho de que la aprobación de la moción de censura comporta, además de la dimisión del Presidente, la disolución del órgano representativo.

En medio de esta incertidumbre, se espera la entrada en vigor de los estatutos, que podrán integrar (o derogar, sin más, con base en el art. 122, c. 5) las disposiciones constitucionales,

acentuando o no algunos perfiles característicos de una forma de gobierno o de otra.

Los límites al poder legislativo

La reforma del título V ha influido también en la cuestión de los límites al poder legislativo. Esta transformación se ha producido sobre todo porque el art. 117, c. 1 indica como límites a la competencia legislativa: el respeto a la Constitución, a los vínculos derivados del ordenamiento comunitario y a las obligaciones internacionales.

Antes de analizar en detalle los vínculos mencionados, es necesario señalar hasta qué punto pueden éstos oponerse no sólo a la actividad de los órganos representativos de las Regiones sino también a los estatales. En esencia, la reforma ha permitido poner a la par la fuente primaria regional y la estatal, sometiendo a ambas a las mismas limitaciones.

En el ordenamiento antes vigente, por el contrario, las colectividades regionales estaban sujetas a límites más rígidos, entre ellos no contradecir el interés nacional, en aquel entonces considerado predominante. Ahora este límite no sólo ya no subsiste, sino que tanto las Cámaras como los Consejos regionales encuentran en su actividad legislativa las mismas limitaciones: la obligación del respeto a la Constitución, a los vínculos derivados del ordenamiento comunitario y a las obligaciones internacionales.

En cuanto al primer aspecto, es decir, el respeto a la Constitución, puede señalarse hasta qué punto, en un sistema con una Constitución rígida, su codificación expresa se revela redundante, en cuanto el texto constitucional actúa inevitablemente de parámetro en el juicio acerca de la legitimidad de las leyes.

Por lo que respecta, en cambio, al segundo, es decir, a la observancia de la normativa comunitaria, el legislador de revisión ha querido explicitar un vínculo que ya comprometía tanto al legislador regional como al estatal. Antes, en efecto, el respeto a la normativa comunitaria se desprendía implícitamente del artículo 11 de la Constitución, en el que se establecía que Italia admite condiciones de paridad con otros Estados bajo la importante limitación del respeto a la soberanía. Ello aseguraba a las fuentes normativas del ordenamiento jurídico comunitario la competencia para regular determinadas materias, excluyendo de hecho las fuentes del ordenamiento interno, que no son tenidas en cuenta por los órganos jurisdiccionales nacionales.

La formulación, en cambio, concerniente a la exigencia de respetar las obligaciones internacionales, plantea algunos problemas interpretativos. El propio enunciado, bastante genérico, de «obligaciones internacionales», suscita algunas perplejidades. Tomado al pie de la letra, cualquier acuerdo internacional, prescindiendo de la forma en que haya sido admitido en el ordenamiento italiano, impondría la exigencia de respeto. En esencia, las Cámaras y los Consejos regionales no podrían ejercer la función legislativa en caso de que exista un acuerdo internacional.

Es evidente que en tal ámbito podrían recaer tanto los acuerdos internacionales estipulados de manera simplificada como los tratados y convenciones que aún esperan ratificación, además de los ya ratificados pero aún sin valor ejecutivo por falta de ley que los sancione. Los comentaristas han expresado reservas con respecto a esta disposición, tanto desde un punto de vista institucional, en el sentido de que comprometería lisa y llanamente la soberanía que corresponde a las Cámaras, ya que tendría una relación vinculante debida incluso al respeto de todos los acuerdos comerciales establecidos por los representantes consulares en el exterior, como desde el punto de vista de su aplicabilidad real, en cuanto subsistiría un problema de conocimiento efectivo de todas las obligaciones internacionales.

Parece haber resuelto esa dificultad la ley nº 131 de 2003: «Disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República a la ley constitucional del 18 de octubre de 2001, nº 3», en donde se circunscribe la formulación de obligaciones internacionales a la de tratados internacionales. Semejante solución, aunque compartible en esencia, presenta perfiles de dudosa constitucionalidad, en cuanto una disposición de fuente primaria especificaría en sentido restrictivo una de rango constitucional.

La reforma constitucional ha producido un cambio radical en la definición de la atribución de las competencias. El renovado artículo 117 realiza una tripartición en el ámbito de las materias: en el c. 2, en efecto, se presenta un repertorio de materias de competencia exclusiva del Estado; en el c. 3, se establece una competencia legislativa concurrente entre Estado y Regiones para una ulterior lista de materias; por fin, en el c. 5, se introduce una cláusula adicional por la cual recae en la competencia legislativa de las Regiones cualquier materia que no se haya reservado expresamente al Estado.

La enumeración de las competencias

La técnica de las competencias enumeradas por el Estado es un elemento típico de las constituciones de varios Estados compuestos, y muchos la consideran un mecanismo de salvaguardia de la autonomía de las articulaciones territoriales, en cuanto circunscribe los ámbitos materiales de exclusiva competencia estatal. Más allá de tales consideraciones, el cambio con respecto al ordenamiento antes vigente es notable. En efecto, el anterior artículo 117 establecía que las Regiones podían tener competencia legislativa concurrente sólo en las materias expresamente previstas en la Constitución, dejando al Estado el poder en los ámbitos restantes. Tal situación producía inevitablemente una compresión de las atribuciones regionales, a la que la reforma ha pretendido ofrecer una respuesta en sentido diferente, a través de una modificación radical de las competencias. Semejante disposición se completa con la cláusula del artículo 117, c. 5, que establece que todas las materias no imputables al Estado recaerían en la competencia de las Regiones.

El cuadro constitucional muestra, por tanto, un aumento del papel legislativo de las colectividades regionales, que se encuentran con atribuciones antes reservadas a la esfera competencial del Estado, como, por ejemplo, la asistencia social o parte del ordenamiento de los entes locales. En tal ampliación, debe mencionarse el hecho de que la reforma del título V introduce disposiciones cuya aplicación puede atraer también a la esfera de influencia estatal materias constitucionalmente adscritas a las Regiones. En especial, la disposición que atribuye al Estado la competencia legislativa para determinar los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales que deben garantizarse en todo el territorio nacional (art. 117, c. 2, letra m); o bien la que permite al Estado destinar recursos y tomar medidas especiales en favor de los niveles institucionales descentralizados para promover el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social, para superar los desequilibrios económicos y sociales, para favorecer el efectivo ejercicio de los derechos de la persona y servir a fines diversos del normal ejercicio de las funciones (art. 119, c. 2); por fin, la norma que prevé el ejercicio del poder sustitutivo del Gobierno en relación con las articulaciones territoriales en caso de que no respeten normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria, o bien de peligro grave para la integridad y la seguridad pública, o bien cuando lo requieran la tutela de la unidad jurídica y económica, prescindiendo de los límites territoriales de los gobiernos locales (art. 120, c. 2).

Las prescripciones constitucionales citadas son capaces, probablemente, de contrapesar el aumento cuantitativo de las mate-

rias de competencia regional y reducen también el peligro, temido por muchos, de asistir a formas de regionalismo extremo, potencialmente peligroso para el principio de igualdad de los ciudadanos.

Otra novedad significativa, consecuencia de la reforma del título V, se refiere a las funciones administrativas. Estas últimas, como establece el artículo 118 de la Constitución, se atribuyen —como regla general— a los ayuntamientos, que se convierten así en titulares exclusivos. Sin embargo, en el caso de que exista la necesidad de un ejercicio unitario de las funciones, éstas deberían atribuirse a niveles institucionales territorialmente más amplios, como las provincias, las ciudades metropolitanas o las regiones.

La *ratio* explicativa de la disposición reside en la introducción del principio de subsidiariedad en la Constitución italiana, por el cual las funciones administrativas deben ser cumplidas por el nivel institucional más próximo a los ciudadanos. Tal transformación ha hecho que los ayuntamientos se conviertan en centro al que se imputan la casi totalidad de las funciones administrativas.

La atribución al ayuntamiento de la totalidad de las funciones administrativas encuentra su razón de ser —como se ha dicho— en el principio de subsidiariedad, el cual, no obstante, debe combinarse con el principio de adecuación. En efecto, en caso de que la estructura local no resulte adecuada para el cumplimiento de las funciones, éstas podrán transferirse a un nivel territorial diferente. El alcance de la disposición en cuestión es bastante significativa, dado que en la etapa anterior una característica consolidada del sistema de las autonomías locales era la sustancial uniformidad y homogeneidad de las funciones, al menos en el territorio regional. Esto significaba que las funciones se atribuían basándose principalmente en la dimensión de la población del ayuntamiento; por tanto, respetado ese requisito, las funciones encontraban el sitio adecuado. De ello se derivaba que a todos los ayuntamientos de una región, con cierta tasa de habitantes, se les atribuían las mismas funciones.

La reforma del artículo 118 de la Constitución, en cambio, pone el acento en los perfiles funcionales de tal reparto de funciones, que debe ser lo más eficaz posible para satisfacer plenamente las exigencias de los ciudadanos. Por ello puede ser adoptado según los casos y la valoración que la entidad otorgante da de los resultados obtenidos. De este modo, tiene sentido hablar de prin-

Las funciones administrativas

cipio de diferenciación, evocado por el texto constitucional, en cuanto se quiebra la homogeneidad y la uniformidad de funciones entre los entes pertenecientes a la misma tipología para optar por soluciones variadas según las realidades concretas.

La formulación del artículo 118 representa la traducción constitucional de una reforma legislativa acaecida gracias a la ley nº 59 de 1997 (la llamada *ley Bassanini I*), que ha permitido la transferencia de las funciones administrativas del Estado a las Regiones y de éstas a los entes locales. La reforma Bassanini constituyó, en efecto, un preámbulo de la reforma constitucional y representó un fuerte momento de descentralización de las funciones administrativas que, no obstante, se producía sin haberse modificado la Constitución. En el momento de la reforma constitucional, las Cámaras consideraron oportuno institucionalizar (y acaso ampliar) un proceso que ya estaba en marcha y que debía implementarse.

La atribución concreta, pues, de las funciones a los entes titulares se efectúa mediante la ley del Estado y de la Región, según que la materia en cuestión recaiga en la competencia del primero o de la segunda, aunque se reserva a los entes locales el poder regulador en favor de la disciplina de la organización y del cumplimiento de las funciones (art. 117, c. 7). La combinación de las dos disposiciones introduce un elemento complejo, de difícil solución, en el sistema. *Prima facie*, da la impresión de que los entes que atribuyen las funciones deberían limitarse a elaborar una legislación general y de principio, de tal modo que dejen librado a la autonomía reguladora de los entes locales el efectivo cumplimiento de las actividades. La fuente legislativa estatal o regional debería individualizar los modelos que hay que tener en cuenta en el momento del ejercicio de la función, confiando a la entidad destinataria, no obstante, las opciones en la modalidad indicada para alcanzar los parámetros cualitativos indicados. Esta distinción, sin embargo, clara en teoría, se diluye en su aplicación a la realidad, ya que, en efecto, muy a menudo, se registra una legislación particularmente detallada y coartadora de la autonomía de los entes locales, que pueden limitarse sólo a ejecutar las disposiciones legislativas.

Otra novedad de la reforma constitucional en el ámbito de la atribución de las funciones administrativas reside en la introducción del principio de subsidiariedad horizontal. Este principio dispone que el Estado, las Regiones, las Ciudades metropolitanas, las Provincias y los Ayuntamientos favorezcan la iniciativa autónoma de los ciudadanos, individualmente o asociados para el cumplimiento de actividades de interés general (art. 118, c 4).

Se trata de una apertura en relación con la sociedad civil e implícitamente realiza una especie de reparto de competencias entre lo público y lo privado, cuyo límite es móvil y determinado precisamente por las estructuras públicas.

La Constitución no se manifiesta acerca de los criterios orientadores en la aplicación del principio de subsidiariedad horizontal, pero hay que tener en cuenta que los poderes públicos deben privilegiar a las asociaciones que se caracterizan por sus actividades sociales y que llevan a cabo fines solidarios e integradores, dejando en segundo plano los objetivos económicos.

La reforma del Título V delinea un sistema de *multilevel constitutionalism*, según el cual tanto el Estado como los demás entes territoriales constituyen la República (tal como indica el artículo 114 de la Constitución) y todos disfrutan de autonomía política, organizativa, financiera y normativa. Sin embargo, esta afirmación de principios contrasta con el hecho de que la misma Constitución carece de indicaciones relativas a mecanismos, instituciones o instrumentos que permitan actuar en su propio ámbito de autonomía a los diversos niveles institucionales, sin que ello afecte, no obstante, a la funcionalidad de conjunto del sistema.

El texto constitucional acoge, pues, el principio del pluralismo de las autonomías como aspecto caracterizador del Estado y como característica de la relación entre los distintos niveles de gobierno, prefigurando nuestro sistema como un ordenamiento constituido por una pluralidad de niveles institucionales. La Constitución atribuye a cada uno de los niveles descentralizados su propia autonomía; por tanto, las relaciones entre los diversos entes de gobierno deberían basarse en una espesa red de interrelaciones marcada por el respeto a la autonomía de cada uno y no por un criterio jerárquico.

En la fase inicial de la experiencia regional, las relaciones entre los entes regionales y locales y el Estado estuvieron marcadas por una óptica cerradamente competitiva, la cual se proponía concretar la autonomía con la introducción de un claro deslinde de las competencias materiales y de las funciones. Se hizo hincapié en una lectura del Título V de la Constitución que privilegiaba la distinción más que la integración. Se mantuvieron a la sombra, en cambio, aquellos perfiles del discurso constitucional que centraban la atención no tanto en la garantía de las respectivas esferas de influencia cuanto en la exigencia de coordinación. En la fase madura del regionalismo hubo, sin em-

MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE NIVELES INSTITUCIONALES

bargo, una clara inversión de la tendencia: la orientación jurisprudencial de la Corte constitucional, los caracteres de la evolución legislativa ligada a las relaciones entre el Estado y las Regiones, los aportes de la misma doctrina han contribuido, en fin, a afirmar un modelo de relaciones entre el Estado y las Regiones fundado en el principio de la colaboración leal, basándose en el criterio de que han de limitarse las hipótesis de actividad configuradas como de exclusiva competencia de un solo nivel de gobierno.

En vistas a la clasificación de estas relaciones, la doctrina ha hecho referencia, en general, al papel cumplido por los diferentes actores. La distinción gira en torno a la individualización, en el seno de la relación entre los distintos niveles de gobierno, de un sujeto que cumpla un papel o una actividad de manera predominante. Por tanto, la diferenciación surge con base en el tipo de relación existente entre el Estado y las comunidades territoriales, es decir, equiordenado o supraordenado; donde se concrete, en cambio, una relación de tipo paritario, llegará a configurarse una relación de cooperación.

Esta última representa, en cambio, un ejercicio conjunto de competencias que corresponden tanto al Estado como a los entes territoriales en un mismo ámbito material, produciendo una corresponsabilización de la actividad emprendida.

La característica que distingue el principio de cooperación del de coordinación es la de propender —de manera al menos formal— a la equiordenación del Estado y de las comunidades territoriales: el nivel de gobierno central abandona su posición de *dominus*, para adoptar un papel paritario con respecto a las comunidades territoriales.

El objetivo que se pretende obtener es garantizar la funcionalidad del sistema en su conjunto, haciendo compatibles la autonomía de los niveles institucionales y la unidad del ordenamiento, con el fin de evitar que se produzcan situaciones de inercia por parte de las comunidades territoriales y que no se desemboque en la parálisis del sistema.

La coordinación

La reforma del Título V deja en suspenso estos perfiles, introduciendo en la Constitución sólo algunos instrumentos, ya incorporados antes por vía legislativa, y omitiendo otros.

Entre los que han hallado espacio en el texto constitucional, se destaca la intervención sustitutiva del Gobierno en el caso de

los órganos que no cumplen plenamente; además, entre los ya presentes en la legislación, pero no insertos en la Constitución, figura la actividad de dirección y coordinación.

La intervención sustitutiva, instrumento típico de la coordinación, se utiliza con el fin de dar impulso a una actividad en caso de inercia. El artículo 120 de la Constitución —tal como fue modificado por la reciente reforma constitucional— legitima al Gobierno para sustituir a órganos de las Regiones, de las Ciudades metropolitanas, de las Provincias y de los Ayuntamientos. El mismo artículo prevé las hipótesis en las que puede producirse la intervención sustitutiva: a) en caso de no respetar las normas y tratados internacionales o la normativa comunitaria; b) peligro grave para la integridad y la seguridad pública; c) con el fin de proteger la unidad jurídica o la unidad económica y en especial para asegurar la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales.

Es evidente el delicado equilibrio ligado al ejercicio de semejante poder: aunque dirigido a superar la persistente inactividad de las administraciones descentralizadas, corre el riesgo de ser un elemento particularmente invasivo en relación con estas últimas. La previsión por parte del reformado artículo 120 de una reserva de ley reforzada, relativa a la regulación del mismo, no es suficiente para evitar las dudas y perplejidades con respecto al uso de tal institución, sobre todo con respecto a la ambigüedad de la expresión «tutela de la unidad jurídica y económica».

El límite impuesto al legislador, sobre el respeto al principio de subsidiariedad y de colaboración leal en la regulación de la intervención sustitutiva, hace que la sustitución sólo deba producirse después de haber escuchado las razones de la entidad incumplidora, a la cual debe fijársele un plazo razonable para superar la situación, adoptando las necesarias medidas sustitutivas o a través del nombramiento de un comisario, sólo en caso de posterior inactividad. En caso de urgencia, el Consejo de Ministros puede recurrir a tal nombramiento, pero con la obligación de comunicar la medida a la Conferencia Estado-Regiones y a la Conferencia Estado-Ciudad y autonomías locales, tal como lo prevé el artículo 8 de la ley 131 de 2003.

Es evidente que el poder sustitutivo presenta perfiles de particular invasividad de las autonomías territoriales y debería configurarse como *extrema ratio*, es decir, sólo en caso de que la inercia de los órganos de los entes descentralizados comprometa intereses primarios. Frente a esto sorprende que, por el con-

trario, el legislador de revisión no haya considerado oportuno acudir a otros mecanismos de coordinación y cooperación que, en teoría, harían menos probable recurrir al ejercicio del poder sustitutivo. En este sentido, podemos citar la función de dirección y coordinación. Ésta nace con el objetivo de salvaguardar el carácter unitario del sistema y representa también una condición de salvaguardia para el Estado central, en razón de la transferencia de las funciones administrativas de éste al sistema de las autonomías, que podría comportar la pérdida de organicidad en el ejercicio de las funciones por parte de estas últimas. La actividad de dirección y coordinación no encuentra una correspondencia explícita en el texto de la Constitución, aunque se puede considerar implícita en el principio unitario del artículo 5 (Const.) y encuentra justificación en el principio de coordinación que debe informar a las diversas partes que componen el sistema jurídico: formalmente se propone integrar las normativas nacionales y regionales que encuadran los diversos sectores materiales, como para evitar contradicciones y volver armónicos y compatibles los principios contrapuestos de autonomía y de unidad. Habiéndose afirmado después de muchas incertidumbres, el sistema de la dirección y la coordinación no sólo no encuentra espacio con la reforma constitucional sino que la ley nº 131 de 2003 lo excluye expresamente en las materias de competencia concurrente, al menos en la forma que le había atribuido la legislación más reciente.

Existen otros perfiles de ambigüedad con respecto a los controles de la actividad normativa de las Regiones y de los entes locales, que tradicionalmente han representado una técnica de la coordinación. En efecto, la reciente reforma constitucional ha reducido de manera sustancial el poder de control del Estado sobre las Regiones. La nueva formulación del artículo 127 de la Constitución introduce un control sucesivo, y ya no preventivo como antes, de las leyes regionales, las cuales pueden ser impugnadas por el Gobierno frente a la Corte constitucional dentro del límite de sesenta días a partir de su publicación. De este modo, desaparece de la disposición constitucional la figura del Comisario de Gobierno, órgano competente para visar las decisiones legislativas regionales en un plazo no mayor de treinta días desde su comunicación, salvo que haya oposición por parte del Gobierno.

Además, merece la pena subrayar también la reducción de los errores por los cuales es posible promover la cuestión de la legitimidad constitucional; permanece solamente el relativo a la competencia, mientras que no hay ya ninguna referencia al contraste con el interés nacional o con el de las demás Regiones. Y el refor-

mado artículo 127 de la Constitución ya no prevé tampoco la oportunidad de promover frente a las Cámaras un control de mérito de las decisiones legislativas.

Pero la reducción de los controles por parte del aparato central se ha producido también en lo que concierne a la actividad administrativa de las Regiones y los entes locales. En los últimos años, se ha dado una progresiva reducción de las formas de control de los actos administrativos de los entes territoriales. Este proceso ha avanzado otra etapa con la reciente reforma del Título V de la Constitución, la cual ha derogado el artículo 125, c. 1, y el 130 del texto constitucional. El primero atribuía a un órgano del Estado la competencia para efectuar el control de la legitimidad de los actos administrativos de la Región. El artículo 130, de manera simétrica, atribuía a un órgano de la Región la función de realizar un control de legitimidad sobre los actos de las Provincias, de los Ayuntamientos y de los otros entes locales. En ambos casos, los modos y los límites de los controles eran definidos por la ley y ésta podía —según lo dispuesto por el articulado constitucional— prever también un control de mérito.

La derogación de estos artículos privaría de cobertura constitucional a la actual normativa de los controles de los actos administrativos de los entes descentralizados; sin embargo, ello no parece excluir la admisibilidad de un sistema de control de los actos, por regla general, predispuestos a través de fuentes primarias, las cuales, de todos modos, deberían actuar en coherencia con el principio constitucional de autonomía de los entes, que impediría la reintroducción de los controles de mérito.

Semejantes conclusiones comparten la opción doctrinal por la cual la reforma del Título V de la Constitución no determina la desaparición de los controles de la actividad administrativa de los entes territoriales, aun cuando las soluciones parecen diversificarse para las Regiones, por un lado, y para los entes locales, por el otro.

En efecto, por lo que concierne a las primeras, es posible suponer que corresponde a la competencia del Estatuto regional ocuparse de la actividad de control, pudiendo considerarse a esta última como parte de la organización y del funcionamiento de la Región (*ex art. 123 Const.*).

Diferente, en cambio, es el caso de los Ayuntamientos, las Provincias y las Ciudades metropolitanas, para las cuales la normativa de los controles puede contarse entre las materias de

competencia de las Regiones, en cuanto el artículo 117, c. 4, explícitamente, dispone que todo lo que no se atribuye de manera expresa al Estado corresponde a las administraciones regionales. Por tanto, es posible suponer que cada Región puede disponer discrecionalmente, a través de la ley, una actividad de control sobre los actos administrativos de los entes locales territoriales.

Esta última solución interpretativa, en particular, no parece compartirse de manera unánime, dado que contrastaría con otros análisis del nuevo Título V que contraponen la una a la otra. Por un lado, algunos se basan en la hipótesis de que siempre sería la ley estatal la que tendría competencia para comprobar la legitimidad de los actos administrativos, en cuanto esta actividad constituiría una función fundamental de los Ayuntamientos, de las Provincias y de las Ciudades metropolitanas y que, por tanto, con base en la letra p) del artículo 117, c. 2, compete exclusivamente al Estado; por otra parte, hay quienes sostienen, en cambio, que la derogación de las normas constitucionales de referencia dejaría de inmediato sin efecto la vigencia de las normas legislativas reguladoras de los conflictos, dado que son inconstitucionales y lesivas del principio de autonomía de los entes. En consecuencia, también se les impediría a las fuentes regionales un restablecimiento de las actividades de control de los actos administrativos.

La cooperación institucional

Si la coordinación entre los diversos niveles gubernativos presupone la existencia de un ente al que se le atribuye un papel de mayor peso con respecto a los demás sujetos de la relación —una especie de *primus inter partes*— cuando pone de relieve la cooperación, lo que se presupone es la absoluta (o presunta) equiparación de todos los actores implicados en las relaciones. En semejante ámbito, acaban atenuándose los perfiles de la jerarquía para dejar espacio a los relativos a la concertación con base en la igualdad de todos los participantes. Semejante conciencia no determina la desaparición de las relaciones de fuerza de los niveles institucionales particulares, sino que tiende a disolverse en el seno de órganos cuya composición es fruto de la participación de cada ente gubernativo (o directamente o a través de sus representantes) y en la determinación de normativas cuyas reglas son consensuadas por cada miembro.

La cooperación institucional ha dado lugar en Italia a la creación de algunos órganos que reúnen en un único encuentro tanto a la entidad estatal como a las regionales y locales. Tienen significativa importancia, en particular, la Conferencia

Estado-Regiones, la Conferencia Estado-ciudad y la Conferencia unificada Estado-Región-autonomías locales y el Consejo de las autonomías locales. Sin embargo, la ley constitucional n° 3 de 2001 tampoco se ha definido claramente a favor de estos organismos, excepto en el caso del consejo de las autonomías locales, que se ha convertido en un órgano necesario de las Regiones.

La ley constitucional n° 3 de 2001 llegó a modificar el artículo 123 de la Constitución previendo la institución de los Consejos de las autonomías locales en el seno de la organización regional. Se trata, también en este caso, de la institucionalización de un órgano que ya había recibido aval legislativo. En efecto, el intento de oponerse a esta tendencia a la equiparación de las autonomías locales con las Regiones se había concretado parcialmente por la acción de estas últimas, en su afán de definir un papel propio de coordinación con respecto a los Ayuntamientos y a las Provincias del mismo territorio, favorecido por la previsión legislativa del artículo 4, c. 1 de la ley n° 59 de 1997, que reclamaba la constitución, mediante una ley regional, de órganos representativos de las autonomías.

Actualmente deben configurar este órgano los Estatutos regionales y, en general, la tendencia es instituir organismos de competencia general, capaces de expresar indicaciones y pareceres acerca de los proyectos de reordenamiento de las funciones de los entes locales; de efectuar comprobaciones y reconocimientos del proceso de aplicación de las leyes regionales que afectan a intereses locales; de cumplir funciones de coordinación y ligazón entre la región y el sistema de las autonomías. Por lo que concierne a las modalidades de formación del Consejo de las autonomías locales, los Estatutos regionales se orientan hacia una composición mixta: por un lado, figuran entre los miembros de derecho los alcaldes de las ciudades importantes y los presidentes de las provincias, mientras que una parte del Consejo puede ser elegido directamente por el cuerpo electoral.

El Consejo de las autonomías locales —como se ha dicho— representa el único órgano de la cooperación entre las instituciones incluido en la reforma constitucional, la cual, en cambio, no ha concedido ninguna legitimación a otros organismos. Éstos, sin embargo, han cumplido y siguen cumpliendo un papel estratégico en el sistema de las relaciones intergubernamentales, es decir, la Conferencia Estado-Regiones y Provincias autónomas, la Conferencia Estado-ciudad y autonomías locales y la Conferencia unificada (constituida por los participantes en las dos conferencias citadas).

La Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias autónomas, presidida por el Presidente del Consejo de ministros y compuesta por los Presidentes de las regiones y de las Provincias autónomas, no se configura como «un órgano perteneciente al aparato estatal o al regional [...], sino que representa la sede privilegiada del debate y la negociación política entre el Estado y las Regiones y las Provincias autónomas» (Sent. C. Const. nº 116 de 1994); una especie de «tercer nivel» entre Estado y Regiones.

El decreto legislativo nº 281 de 1997 reguló orgánicamente las atribuciones propias de la Conferencia, que se configura como un órgano con competencias generales, que pueden reorientarse a las siguientes actividades:

- 1) Consultiva sobre los actos del Gobierno de interés regional, en especial los normativos;
- 2) de nombramiento de los responsables de entes y órganos que realizan actividades o prestan servicios instrumentales para el ejercicio de funciones concurrentes entre Gobierno, Regiones y Provincias autónomas;
- 3) de determinación en común del contenido de los actos estatales de dirección y coordinación;
- 4) de información, asegurando el intercambio de datos e informaciones entre el Gobierno y las Regiones;
- 5) de determinación de los criterios de reparto de los recursos financieros asignables a las Regiones y a las Provincias autónomas;
- 6) deliberativa en las materias indicadas por la ley;
- 7) de propuesta ante los órganos del Estado y los entes públicos;
- 8) de vincular la política comunitaria con las exigencias de las Regiones y de expresar una opinión sobre el esquema de la ley comunitaria anual prevista por la ley nº 86 de 1989.

Sintéticamente, podemos afirmar que la Conferencia cumple tres tipos de funciones: consultiva, cogestión concertada y gestión directa. Al ejercicio de la primera función corresponde la

manifestación de opiniones; al de la segunda, pactos y acuerdos; mientras que a la función definida como de gestión directa corresponden las tareas de comprobación, monitoraje, impulso y nombramientos. En los últimos años se ha dado un progresivo reforzamiento del papel de la Conferencia, visible también en el creciente número de actos que prevén la búsqueda de un pacto y un acuerdo con ésta más que la manifestación de una simple opinión.

La Conferencia Estado-ciudad-autonomías locales tiene funciones de coordinación en las relaciones entre el Estado y las autonomías locales, así como de estudio, información y debate sobre los problemas ligados a las líneas de la política general que puedan afectar a las funciones propias o delegadas de ayuntamientos y provincias. Es sede de discusión y de análisis de los problemas relativos al ordenamiento y al funcionamiento de los entes locales, así como de las iniciativas legislativas y los actos generales de gobierno que les atañen. Tiene la función, además, de favorecer la información y las iniciativas para el mejoramiento de la eficacia de los servicios públicos y de promover los acuerdos o los pactos programáticos.

La Conferencia Estado-ciudad y autonomías locales, presidida por el presidente del Consejo de ministros, está compuesta por:

- 1) Algunos ministros (del Interior, de Asuntos Regionales, de Economía, de Obras Públicas, de Sanidad);
- 2) los presidentes de las asociaciones representativas de los ayuntamientos, las Provincias, las comunidades montañosas;
- 3) 14 alcaldes y 6 presidentes de Provincia.

Por fin, el decreto legislativo nº 281 de 1997 instituyó la Conferencia unificada (Estado-Regiones-Provincias autónomas-Ciudades-autonomías locales). El proceso de reforzamiento de los entes locales en Italia —como ya se ha anticipado— ha conducido en el aspecto legislativo a una sustancial equiparación entre las entidades regionales y el sistema de las autonomías locales, sobre todo en las relaciones entre éstas y el Estado. Un testimonio de este notable municipalismo, además de la ya mencionada creación de la Conferencia Estado-ciudades-autonomías locales, es la previsión que ofrece el decreto legislativo nº 281 de 1997 de la constitución de la Conferencia unificada Estado-Regiones-autonomías locales. En este sentido, se evidencia la consagración de un proceso que ve en el mismo plano a las Regio-

nes y al sistema local, desconociendo un papel de primaria importancia de las administraciones regionales en la definición de las funciones de los entes locales.

En especial, la Conferencia unificada (artículo 9) «adopta decisiones, promueve y sanciona pactos y acuerdos, expresa opiniones, designa representantes en relación con las materias y con las funciones de interés común de las Regiones, las Provincias, los Ayuntamientos y las Comunidades montaÑesas». Es competente, de todos modos, en los casos en que Regiones, Provincias, Ayuntamientos, Comunidades montaÑesas, o bien las dos Conferencias, deben manifestarse sobre un mismo objeto. Esta normativa se inserta, por un lado, en la tendencia a valorizar lo más posible las autonomías locales, llegando casi a colocarlas en posición de paridad con las regionales, que constituye una tendencia bastante presente en la Legislatura XIII. Hasta tal punto ha sido así, que algunas Regiones han impugnado el artículo 9 de la ley nº 59 de 1997 y la disposición nº 281 de 1997, aludiendo a que se produciría una equiparación inconstitucional de las Regiones y los entes locales. La Corte, sin embargo, ha rechazado las censuras (sentencia 408/98) subrayando que la ley estatal puede tomar decisiones discrecionales amparadas por la normativa de las relaciones entre Estado, regiones y entes locales, y que tanto la creación de una Conferencia Estado-regiones como de una Conferencia Estado-ciudad representan opciones no vinculantes constitucionalmente. Además, la Corte ha manifestado que no es inconstitucional la previsión de una Conferencia unificada, con la presencia tanto de los representantes de las Regiones como de los Entes locales, cuando haya que discutir temas de interés común; en cambio, precisa la Corte, una vez tomada la decisión de dotarse de instrumentos de conexión en las dos direcciones (de las regiones y de las autonomías locales), la unificación de las Conferencias es «idónea para facilitar la integración de los diversos puntos de vista y de las diversas exigencias emergentes a propósito del ordenamiento de las autonomías, dejando menos espacio a rígidas divisiones o contraposiciones susceptibles de desembocar en obstáculos o resistencias al proceso de descentralización».

El curso argumentativo del órgano de justicia constitucional queda reforzado también por la ley constitucional nº 3 de 2001, la cual, al reformular el artículo 114 de la Constitución, conduce a una equiparación de todos los niveles institucionales, afirmando que la República está constituida por Ayuntamientos, Provincias, Ciudades metropolitanas, Regiones y Estado.

El papel que cumplen las Conferencias se revela especialmente significativo y sigue siendo relevante en el ordenamiento italiano, al mismo tiempo que representa la única modalidad a través de la cual las articulaciones territoriales pueden participar en la formación de la voluntad del Estado. Probablemente, el silencio de la reforma constitucional con respecto al eficiente sistema de las Conferencias debe atribuirse al hecho de que el legislador constitucional alimenta aún el propósito de constituir el Senado como órgano de representación de las comunidades territoriales, como lo fija el artículo 11 de la ley constitucional nº 3 de 2001. Por tanto, la aprobación constitucional del papel y las funciones de las Conferencias representaría un impedimento para la reforma del Senado, dado que se produciría una duplicación de órganos con funciones análogas en caso de que se procediese a dicha reforma. En consecuencia, para no comprometer este objetivo de fondo, probablemente las fuerzas políticas artífices de la reforma han preferido no tomar decisiones que irían en detrimento del papel de un Senado representante de las colectividades territoriales. □

Traducción de Mario Merlino

BIBLIOGRAFÍA ESENCIAL

-
- Ammannati, L. y Groppi, T. (eds.)
— (2003), *La potestà legislativa delle Regioni*, Milán, Giuffrè.
- Bottari, C. (ed.)
— (2003), *Riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, Rímimi, Maggioli.
- Chieffi, L. (ed.)
— (2001), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, Padua, Cedam.
- D'Atena, A.
— (2001), *L'Italia verso il «federalismo»*, Milán, Giuffrè.
- Gambino, S. (ed.)
— (ed.) (2003), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milán, Giuffrè.
— (ed.) (2003), *Il «nuovo» ordinamento regionale*, Milán, Giuffrè.
— (ed.) (1998), *Stati nazionali e poteri locali*, Rímimi, Maggioli.
- y D'Ignazio, G. (eds.)
— (2002), *Federalismo amministrativo e Regioni*, Consenza, Periferia.
- y D'Ignazio, G. y Morchella, G. (eds.)
— (1998), *Autonomie locali e riforme amministrative*, Rímimi, Maggioli.
- Groppi, T. (ed.)
— (1998), *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Turín, Giappichelli.
- y Olivetti, M. (eds.)
— (2003), *La Repubblica delle autonomie*, Turín, Giappichelli.

Meale, G.

— (2001), *Diritto regionale*, Bari, Cacucci.

Olivetti, M.

— (2002), *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino.

Rolla, R.

— (2002), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milán, Giuffrè.

— (ed.) (2003), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Turín, Giappichelli.

— (ed.) (1995), *La riforma delle autonomie regionali*, Turín, Giappichelli.

VV.AA.

— (2002), *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Rímìni, Maggioli.

EL FEDERALISMO BELGA

Marc Verdussen (*)

Cualquier reflexión en torno a un Estado federal debe necesariamente llevarse a cabo dentro de un contexto. Por un lado, en el origen de todo Estado federal —al menos de todo Estado federal que pone en práctica un federalismo multinacional (1)—, encontramos una misma idea fundacional: la existencia en el seno de la sociedad de una *affectio societatis*, es decir, de un deseo de compartir un proyecto común, que no excluye la presencia de grupos específicos, que aspiran al reconocimiento de una identidad particular y, en este sentido, a una cierta soberanía infraestatal. Por otro lado, no existe un modelo puro y universal de federalismo: cada Estado federal tiene su propia arquitectura institucional y sus propios mecanismos funcionales, establecidos según sus caracteres internos específicos (históricos, geográficos, sociológicos, económicos...), y que determinan la cultura política del país.

Bélgica es seguramente un Estado federal. Ya no es sólo una «Monarquía constitucional y parlamentaria». Así queda expre-

INTRODUCCIÓN

El Estado belga es el ejemplo por antonomasia del «federalismo difícil». Se trata de un Estado federal formado por disgregación, en el que la existencia de pretensiones autonomistas fragiliza el conglomerado de emociones o sentimientos compartidos, que es el necesario fundamento de todo proyecto político en común.

(*) Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lovaina (Bélgica).

(1) El federalismo multinacional se basa en la necesidad de satisfacer los deseos de autonomía, más que de «facilitar la repartición del poder en el seno de una colectividad nacional» (W. Kymlicka, «Le fédéralisme multinational au Canada: un partenariat à repenser», en G. Laforest y R. Gibbins (dir.), *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Montreal, 1998, pág. 24). La distinción es importante. En efecto, es necesario ser consciente de que, si como se ha dicho, la consagración constitucional de las colectividades federadas puede venir impuesta por la necesidad de atender a las naturales inclinaciones de ciertos grupos hacia una mayor autonomía, también puede proceder de preocupaciones menos sociológicas, como la inquietud por alcanzar un equilibrio de los poderes más juicioso, o la voluntad de fomentar la participación democrática por medio de una mayor proximidad a los centros de decisión.

samente proclamado en el artículo primero de la Constitución: «Bélgica es un Estado federal que se compone de comunidades y regiones». Los artículos 2º y 3º precisan, respectivamente, que Bélgica comprende tres comunidades y tres regiones: la comunidad francesa, la comunidad flamenca y la comunidad germanófono, por un lado; la Región valona, la Región flamenca, y la Región de Bruselas (donde se encuentra la capital del reino), por otro lado.

No obstante, Bélgica es un Estado federal que presenta grandes particularidades. Debemos situar estos rasgos constitutivos del Estado federal belga en el plano de las circunstancias que han presidido su *emergencia*, pero también en el plano de los elementos que contribuyen a su *organización*.

LA EMERGENCIA DEL ESTADO FEDERAL BELGA

El Estado federal belga nace de una metamorfosis progresiva que tiene lugar a partir de una estructura originalmente unitaria. Se constituye, pues, al mismo tiempo por partición y por etapas.

Un federalismo por partición

La idea de un federalismo por partición remite a una distinción conceptualizada por Georges Scelle entre federalismo por integración (*integrative federalism*) y federalismo por disgregación (*devolutionary federalism*). Toda clasificación tiene sus puntos débiles, pero las referencias a esta clasificación concreta que encontramos en la doctrina europea más reciente son un índice fiable de su carácter operativo.

El federalismo por integración se basa en una dinámica centrípeta. La hipótesis es la siguiente. Varios Estados independientes deciden renunciar a su soberanía estatal y formar un Estado que los supera al tiempo que los engloba. No obstante, no aceptan dicha integración en el nuevo conjunto a condición de conservar en su seno una cierta autonomía, y ello no ya en calidad de Estados, que sería lo propio de una confederación, sino en tanto que colectividades federadas. La adopción en 1787 de la Constitución federal de los Estados Unidos de América se inscribe en este modelo: es la traducción de un compromiso establecido en su momento entre los partidarios del mantenimiento de una autonomía individual de los Estados, y los partidarios de un gobierno único fuertemente centralizado.

No es de este modo como ha emergido el Estado federal belga, sino de la manera exactamente inversa, es decir, por disgregación. El federalismo por disgregación —o partición— se basa

en una dinámica centrífuga. La hipótesis es distinta a la precedente. En el seno de un Estado independiente y unitario, se articulan reivindicaciones autonomistas que llevan a la constitución de colectividades federadas y, por ello, a una transformación federal del Estado. Dicho Estado se mantiene independiente, pero pierde su carácter unitario. En suma, la disgregación no lleva a la explosión del Estado, sino a su implosión. No conviene en todo caso ser ingenuo: los Estados federales formados por disgregación están atravesados por fuertes tendencias separatistas y el riesgo de ruptura es en ellos bastante más importante.

Esta distinción no es banal. En efecto, la dinámica que está en el origen de un Estado federal influye decisivamente en la forma en que éste se organiza. Podemos mencionar tres ejemplos.

Primer ejemplo. En Bélgica, las competencias de las colectividades federadas (las comunidades de un lado, y las regiones de otro lado), les han sido atribuidas de manera expresa y exhaustiva. La colectividad federal, por su parte, dispone de competencias residuales; es decir, de aquellas que —por eficacia o solidaridad— no han sido atribuidas a las comunidades o a las regiones, y que por esta razón no les pertenecen (ejército, policía, justicia, moneda, nacionalidad, seguridad social, responsabilidad civil, estatuto familiar, etcétera), lo que viene a suponer que, en estas materias, la entidad federal conserva su soberanía original. Esta regla muestra que una lógica de cesión de los poderes encaja fácilmente en un sistema federal concebido a partir de un Estado que, hasta ese momento, era beneficiario de un monopolio en el ejercicio de los poderes públicos; un Estado federal, pues, basado en una dinámica centrífuga.

Segundo ejemplo. Las competencias de que gozan las comunidades y las regiones no les han sido atribuidas en una sola operación, sino que les han sido transferidas en oleadas sucesivas. El proceso es el siguiente: en un primer momento, la transferencia de competencias se ve corregida por un cierto número de excepciones, que se mantienen en el ámbito federal. Posteriormente, estas excepciones —o algunas de ellas— son sustraídas al ámbito federal para unirse a las competencias ya transferidas, que se ven de este modo fortalecidas. La enseñanza o la protección del medio ambiente, por ejemplo, han sido adscritas a este régimen de cesión progresiva. Este ejemplo demuestra que la dinámica centrífuga no se limita a presidir la creación del Estado federal, sino que continúa desempeñando un papel después de ésta, acelerando la lógica de cesión de los poderes.

Tercer ejemplo. En la actualidad, como en 1831, la organización del poder judicial queda concentrada sólo en las manos de las autoridades federales (desde los jueces de paz y los tribunales policiales, hasta la Corte de Casación). Es decir, la emergencia del federalismo no ha tenido apenas incidencia sobre la organización del poder judicial. Esta es otra de las consecuencias de las particulares condiciones de eclosión del federalismo belga. En los Estados federales constituidos por integración, como los EEUU, es comprensible que las colectividades federadas, que ya tienen órganos jurisdiccionales propios anteriores al nacimiento del Estado federal, deseen conservarlos, completa o parcialmente. A la inversa, en un Estado federal como Bélgica, dotado en origen de un solo aparato jurídico, no es sorprendente que, al menos en un primer momento, se dé prioridad a la repartición de los poderes legislativo y ejecutivo, a través de un desmembramiento de los órganos políticos y administrativos. No obstante, a corto o medio plazo, no cabe duda de que Bélgica no se ahorrará un debate sobre el destino de la función jurídica en el Estado federal. Tal debate ya se ha planteado en la zona flamenca del país.

Un federalismo por etapas

Contrariamente a una idea bastante extendida, el nacimiento del Estado federal belga no data de 1993. Es cierto que una revisión substancial de la Constitución tuvo lugar ese año. Fue también en esa ocasión cuando se modificó el artículo primero en el sentido que ya hemos apuntado. Y gracias también a dicha revisión, se benefició el texto constitucional, en 1994, de un «aseo». La metáfora es —dicho sea de paso— elocuente: las numerosas modificaciones a las que había sido sometida la Constitución a lo largo de los veinte años anteriores habían hecho su lectura extremadamente incómoda, de forma que se hacía necesario adaptar sus subdivisiones y dotarla de una numeración nueva. Pero Bélgica ya era un Estado federal antes de 1993. En realidad, la emergencia del federalismo es fruto de una larga evolución que tiene su origen en la creación del Estado belga.

En 1830, después de haber sufrido las dominaciones sucesivas de varias potencias extranjeras (siendo los Países Bajos la última de ellas), Bélgica decide proseguir el camino por su cuenta. El 23 de septiembre estalla una revolución en las calles de Bruselas (2). El 4 de octubre se proclama la independencia del

(2) La revolución dio comienzo cuando se representaba en el Théâtre de la Monnaie la ópera de Auber, *La Muette de Portici*, que evoca la insurrección

país. El 4 de diciembre el Congreso nacional recientemente elegido afronta las discusiones que habían de conducir a la adopción de un texto constitucional. Dos meses más tarde, el 8 de febrero de 1831, es aprobado el texto final de la Constitución. La rapidez de la operación es sorprendente. Tal velocidad puede explicarse por la variedad de fuentes que inspiran a los congresistas: holandesas, inglesas, y sobre todo francesas, como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Además, reinaba entonces un consenso bastante amplio sobre el contenido que debía darse al texto constitucional.

De cualquier modo, en aquella época, no había un debate sobre el federalismo. Bélgica descansaba sobre una estructura unitaria, matizada por una descentralización política y administrativa que beneficiaba a las colectividades locales; a saber, a las provincias y las comunas, que aún hoy forman parte del paisaje institucional (diez provincias y 589 comunas).

¿Qué sucedió entonces? En un principio, la única lengua reconocida era el francés, es decir, el idioma de la revolución; una revolución que fue esencialmente burguesa y francófona. Esta preponderancia jurídica del francés, añadida al desdén de la clase dirigente hacia el flamenco, generó un sentimiento de frustración. Ese sentimiento avivó diversas reacciones de la población flamenca. Tales reacciones eran aún más comprensibles si tenemos en cuenta que dicha población era mayoritaria en cifras. Aparecieron reivindicaciones lingüísticas: se trataba de obtener una rehabilitación de la lengua flamenca, sobre todo a través de su reconocimiento oficial. Tales pretensiones fueron progresivamente atendidas a lo largo del siglo XIX, en especial en lo relativo a la justicia, la administración y la enseñanza.

Desde el inicio del siglo XX, a las reivindicaciones lingüísticas se les unieron otras reivindicaciones de orden autonomista. Pero tales reivindicaciones no eran sólo impulsadas por los movimientos flamencos del norte. Eran asimismo el resultado de unas movilizaciones valonas en el sur que no tenían en la lengua su principal preocupación. En suma, se puso de manifiesto una doble exigencia de autonomía: una autonomía cultural y lingüística (lógica comunitaria), y una autonomía económica y social (lógica regional).

de Nápoles contra el rey español Felipe IV, en 1647; una obra de exaltación del patriotismo popular. Dicha representación fue considerada como una señal de la revolución.

Con el paso de los años, estas reivindicaciones fueron exacerbándose progresivamente, hasta culminar en 1970 con un proceso que tradicionalmente se ha calificado de «reforma del Estado». Esta expresión tan llamativa designa la operación jurídica de transformación —gradual— del Estado unitario en Estado federal.

Hasta el momento presente, la reforma del Estado ha atravesado, básicamente, cinco fases distintas: 1970-1971, 1980-1981, 1988-1989, 1993-1994 y 2001. Cada una de estas etapas ha estado marcada por una reforma de la Constitución y, en el mismo proceso, por la adopción o la modificación de leyes especiales llamadas «de reformas institucionales» (o bien, únicamente, por la adopción de tales leyes).

El proceso de revisión constitucional —de «enmienda constitucional», según la terminología anglosajona— se organiza según lo previsto en el artículo 195 de la Constitución. Dicha disposición establece que el poder legislativo federal, en el transcurso de la legislatura, puede «declarar que tenga lugar la revisión de la disposición constitucional que designe». En tal caso, las dos asambleas federales —la Cámara de representantes y el Senado—, así como los electores, son llamados a las urnas. Tras las elecciones, las asambleas nuevamente elegidas —denominadas «constituyentes»— «establecen de común acuerdo con el Rey los puntos sometidos a revisión», de modo que sólo se consideran modificables las disposiciones retomadas expresamente en la declaración de revisión. A este efecto, las asambleas sólo pueden deliberar si «al menos dos tercios de los miembros que componen cada una de ellas están presentes». Además, ningún cambio puede adoptarse «si no reúne al menos dos tercios de los sufragios».

En la actualidad, este proceso de revisión constitucional resulta problemático por tres razones.

Primera razón. Este procedimiento fue concebido para ser utilizado pausadamente. Desafortunadamente, necesario es constatar que, desde hace varios años, las asambleas federales son permanentemente constituyentes. En efecto, bien al final de una legislatura, bien cuando se hace políticamente inevitable el anticipo de unas elecciones, se han venido adoptando sistemáticamente declaraciones de revisión constitucional. Por ejemplo, la disolución de las Cámaras del 8 de abril de 2003 vino provocada por la adopción de una declaración de revisión de la Constitución, que fue seguida de elecciones el 18 de mayo de 2003.

Segunda razón. Dicho procedimiento fue concebido para que permitiera una consulta indirecta del cuerpo electoral. Desgraciadamente, la experiencia ha demostrado que ese objetivo era ilusorio. Las campañas electorales que siguen a una declaración de revisión nunca dan lugar a una verdadera movilización ciudadana en torno a las cuestiones constitucionales que suscita la declaración. Nunca son lo que el constitucionalista americano Bruce Ackerman, profesor de la Universidad de Yale, denomina «momentos fundacionales». Y cuando llega el momento de la revisión, éste llega con frecuencia en medio de una indiferencia generalizada de la opinión pública, que se mantiene al margen del debate parlamentario en torno a la revisión.

Tercera razón. Este procedimiento se revela hoy sensiblemente superado, sobre todo porque no se ha adaptado a la nueva personalidad federal del Estado. En todos los Estados federales, el poder constituyente, al adoptar la Constitución, produce un orden jurídico global —el orden jurídico constitucional—, que se impone al mismo tiempo al orden jurídico de la colectividad federal y a los órdenes jurídicos de las colectividades federadas. Este orden jurídico constitucional cumple una doble función de estructuración y de nivelación, por cuanto le corresponde articular coherentemente los diferentes ordenamientos jurídicos de la sociedad, garantizando al mismo tiempo la mejor equivalencia posible entre el orden jurídico federal y los órdenes jurídicos federados. Esta es precisamente la razón por la cual, idealmente, el procedimiento de revisión constitucional debe asociar al conjunto de colectividades integradas en dicho orden, y no sólo a la colectividad federal. No es éste el caso en Bélgica. Diversas fórmulas son, no obstante, concebibles, como el recurso a mayorías específicas, o la ratificación de las modificaciones constitucionales por una fracción determinada de entidades federadas, por ejemplo.

Las leyes especiales de reforma institucional son leyes federales. Son de rango jerárquico inferior a la Constitución. Pero son superiores a las leyes ordinarias. En efecto, son votadas según fórmulas más estrictas que las previstas para las leyes ordinarias: fundamentalmente, requieren una mayoría de sufragios de cada grupo lingüístico —francés y holandés— que componen cada una de las asambleas federales, lo que constituye de hecho un mecanismo de protección de la minoría lingüística en el seno del Parlamento federal (es decir, de la minoría francófona). La adopción de leyes especiales no se impone salvo en las hipótesis expresamente previstas por la Constitución. En general, se trata de prorrogar —al precisarlas o al completarlas—, las disposiciones constitucionales relativas a la organización de

las comunidades y de las regiones (composición y funcionamiento de los órganos, definición de las atribuciones, fijación de los medios financieros, etcétera). La mayor parte de las veces, estas disposiciones están además desprovistas de efectos directos, de modo que la intervención del «legislador especial» es la condición misma de su aplicabilidad.

Como hemos visto, la construcción del Estado federal se ha llevado a cabo no directamente por el propio pueblo, sino por los elegidos del pueblo (lógica de la soberanía representativa). Pese a las reivindicaciones articuladas en este sentido, la idea de una consulta popular, o de un referéndum, ha sido desestimada sistemáticamente por dos razones. En primer lugar, la organización de tales procesos de democracia directa supondría la eliminación de algunos obstáculos constitucionales. En efecto, habida cuenta el estado de cosas actual, la Constitución se opone frontalmente a que sean derogados de una u otra forma los procedimientos existentes de confección de normas y, especialmente, de las normas constitucionales y legislativas, que apelan ambos a la intervención de las asambleas elegidas. Por otro lado, Bélgica ha canalizado históricamente un sentido de compromiso que no se acomoda a las técnicas de decisión demasiado rígidas que, además, podrían exacerbar las tensiones entre las diferentes entidades federadas.

LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO FEDERAL BELGA

Aunque dividido en tres niveles de gobierno superpuestos y formado por varias colectividades federadas, el Estado federal belga está atravesado por una profunda falla entre un polo flamenco y un polo francófono. Su organización traduce esta estratificación y esta bipolarización.

Un federalismo de estratificación

Por regla general, un Estado federal no cuenta con una sola categoría de colectividades federadas. Se trata, según el país, de provincias, Estados, cantones, *Länder*, repúblicas, etcétera. En Bélgica, las colectividades federadas se desdoblan en dos categorías: las comunidades y las regiones. De esta suerte, existe, en realidad, un triple nivel de gobierno ya que, lejos de yuxtaponerse a las regiones, las comunidades se superponen a ellas. Dicho de otro modo, cada rincón del territorio del Estado representa el punto de confluencia de una región y, al menos, de una comunidad.

Concretamente, el territorio nacional está dividido en tres partes que sirven de base territorial a las tres regiones. Los territorios de la Región flamenca y de la Región valona se sitúan respecti-

vamente al norte y el sur del país, en tanto que el territorio de la Región de Bruselas se localiza en el centro (aunque se encuentra enclavado en el interior de las fronteras de la Región flamenca). En cuanto a las comunidades —flamenca, francesa y germanófona—, no son entidades territoriales puesto que no tienen territorios propiamente dichos. Son colectividades de personas. Dicho esto, necesario es determinar qué personas son las destinatarias de las normas promulgadas por las autoridades comunitarias. Sobre este asunto, la Constitución distingue dos criterios de pertenencia.

El primer criterio es territorial, lo cual parece indicar que, en el fondo, resulta ilusorio tratar de hacer abstracción de cualquier referencia a los territorios. Cuando una comunidad, sea la que sea, adopta una norma, dicha norma es de aplicación en una determinada parte del territorio nacional. Las normas adoptadas por la Comunidad flamenca son de aplicación en el territorio que abarca la Región flamenca. Las normas adoptadas por la Comunidad francesa son aplicables sobre un territorio que se corresponde con la mayor parte de la Región valona. En cuanto a las normas adoptadas por la Comunidad germanófona, tales normas son aplicables en la parte restante del territorio de la Región valona. Se trata de los territorios sustraídos a Alemania al finalizar la Primera Guerra Mundial, y donde vive una población de habla germana compuesta por unas 70.000 personas que son, no obstante, un elemento constitutivo del Estado federal al mismo nivel que los demás.

El segundo criterio, que se suma al precedente, es de orden institucional. Su función es establecer la aplicación de las normas de las Comunidades flamenca y francesa en el territorio de la Región de Bruselas. Dado el carácter unilingüe de sus actividades o de su organización, algunas instituciones situadas en la Región bruselense caen, según el caso, de un lado o del otro del campo de aplicación de las normas de las Comunidades flamenca o francesa. Resulta, pues, que tales normas tienen una trascendencia que va más allá de los territorios flamenco o valón. Por ejemplo, un decreto de la Comunidad flamenca relativo a las actividades teatrales —una materia de tipo cultural y por lo tanto de competencia comunitaria— se aplicará en todos los teatros instalados en la Región de Flandes (criterio territorial), así como en los teatros que tienen su sede en la Región de Bruselas y que producen exclusivamente espectáculos en holandés (criterio institucional).

Este desdoblamiento en categorías superpuestas de colectividades federadas es precisamente el reflejo de la presencia simul-

tánea de dos reivindicaciones de autonomía; una de tipo económico y social (lógica regional), y la otra cultural y lingüística (lógica comunitaria).

Habrà quien pueda objetar que tal complejidad es desmesurada en relación con la superficie del país (30.528 km²) y con su peso demográfico (unos diez millones de habitantes). Tal objeción no resiste una consideración seria de la naturaleza del federalismo multinacional. Se trata de un modelo de gobierno cuya vocación es resultar aplicable en los Estados marcados por la diversidad de sus poblaciones. Es innegable que la extensión de un territorio nacional y el número de sus habitantes aumenta sensiblemente el riesgo de disparidades, sobre todo culturales, en la composición del cuerpo social (este era precisamente el argumento de los padres fundadores norteamericanos). Lo cual no impide que, por pequeño que sea, un Estado pueda ser el producto histórico de sucesos que marcan a su población con un carácter plural.

Sea como fuere, cada una a su nivel, las comunidades y las regiones tienen sus propias instituciones, sus propias normas, sus propias atribuciones y sus propios medios de funcionamiento. En este aspecto, el Estado federal belga se asemeja a otros Estados federales.

En lo que a las instituciones se refiere, cada comunidad y cada región dispone normalmente de una asamblea legislativa denominada «Parlamento», y de una autoridad ejecutiva llamada «Gobierno». El Gobierno es designado por el Parlamento, que a su vez fundamenta su legitimidad en su elección democrática directa. En otras palabras, los responsables políticos en el seno de las entidades federadas no son investidos con su cargo por un acto emanado de las autoridades federales. A este respecto, es de destacar en particular que el rey, que es la encarnación orgánica del poder ejecutivo federal, no interviene en modo alguno en la formación de los gobiernos de las comunidades o regiones. Por lo demás, es la asimetría, y por lo tanto la complejidad, lo que domina el panorama.

En lo que a las normas se refiere, se recurre al principio de la divisibilidad de la función legislativa. Concretamente, las instituciones comunitarias y regionales están habilitadas para adoptar normas equivalentes a las normas legislativas federales (normas que tienen «fuerza de ley»). En este caso, se habla de «decretos» comunitarios o regionales, a excepción de lo que sucede en la Región de Bruselas que por su parte, y por motivos esotéricos cuyo secreto sólo Bélgica posee, adopta «orde-

nanzas». En cuanto al término «leyes», éste queda reservado a las normas legislativas federales. De igual modo, las instituciones comunitarias y regionales pueden adoptar normas reglamentarias denominadas *arrêtés*, en particular para procurar la ejecución de los decretos y ordenanzas. Salvo raras excepciones, Bélgica no practica el federalismo ejecutivo.

Por el contrario, las comunidades y las regiones no disponen de poder para dotarse de un texto constitucional, lo cual es perfectamente lógico. Desde nuestro punto de vista, podría hablarse de «Constitución» sólo allí donde hay un Estado en el sentido estricto del término, de forma que el reconocimiento de una función constituyente a entidades simplemente federadas sencillamente no es pertinente. Esto conlleva una consecuencia esencial, a saber, que los derechos y las libertades consagradas por la Constitución belga se imponen de manera indiferenciada a todas las autoridades, ya sean federales, comunitarias o regionales. ¿No deben representar los derechos constitucionales el sustrato mínimo de todo Estado que, más allá de sus fallas y particularismos, aspira a perpetuarse como comunidad viable? Si la ciudadanía democrática no tiene por qué enraizarse necesariamente en la identidad nacional de un pueblo, sí exige en cambio (y sin perjuicio de la pluralidad de formas de vida culturales), la socialización de los individuos en una cultura política común (3).

En lo que a las atribuciones se refiere, hay un principio que domina sobre los demás, y es el de la exclusividad. Para cada materia, un solo nivel de gobierno es competente, y excluye a los demás (exclusividad *ratione materiae*); para una situación o una relación determinada, sólo una colectividad es competente, y las demás quedan excluidas (exclusividad *ratione loci*). Dentro de los límites de sus competencias materiales y territoriales, las comunidades y las regiones gozan de este modo de plena autonomía, ya que están habilitadas para hacer su propia ley (*auto-nomos*) y por lo tanto para abolir, modificar o reemplazar la legislación existente, hasta el nivel federal. Sólo en casos muy aislados tienen únicamente competencias de ejecución de las normas federales, es decir, competencias de administración pura.

Sin embargo, por respeto a la verdad, es necesario decir que en Bélgica, como en otros lugares, el principio de exclusividad de

(3) J. Habermas, «Citoyenneté et identité nationale», en J. Lenoble y N. Dewandre (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, París, Esprit, 1992, pág. 29.

las atribuciones respondía a una visión dualista, es decir, a una inquietud por la distribución hermética de las respectivas competencias de unos y otros. Ahora bien, esta visión ha quedado un poco alterada por la práctica federal. Por un lado, resulta un lugar común recordar que todo sistema establecido para compartir los poderes, por muy preciso e inteligible que sea, suscita inevitablemente conflictos de demarcación. Por otro lado, es necesario también admitir que una gestión eficaz de ciertos ámbitos, en particular en el plano económico, no se resuelve satisfactoriamente a través de una rígida distribución de tales ámbitos, sino que reclama una mínima laxitud y la posibilidad de establecer ciertos encajes.

Esto explica que el postulado de la exclusividad se haya visto afectado por diversos correctivos. Pensemos en los acuerdos de cooperación, es decir, en los acuerdos a los que las colectividades del Estado federal pueden llegar (y a los que en ocasiones deben llegar) para la puesta en práctica de aquellas competencias que requieren una armonización mínima. Pensemos también en las atribuciones llamadas «en competencia», que son atribuciones otorgadas simultáneamente a la colectividad federal y a las colectividades federadas, considerando que éstas sólo pueden establecerlas cuando aquélla se abstiene de hacerlo por sí misma, y teniendo en cuenta que si la autoridad federal toma la iniciativa reglamentaria en un momento posterior, su legislación se impone sobre las de las colectividades federadas.

¿Cuáles son, pues, los principales ámbitos atribuidos a las comunidades y a las regiones?

Las comunidades son competentes en la regulación de la enseñanza, los asuntos culturales (las bellas artes, las bibliotecas, la defensa de la lengua, la radio y la televisión, el apoyo a la prensa escrita, etcétera); las materias que la Constitución califica con el horrible neologismo de «personalizables» (la dispensación de cuidados de la salud, la educación sanitaria, la asistencia social a las personas necesitadas, etcétera) y, de forma más limitada, el uso de las lenguas en los servicios administrativos y los centros educativos principalmente.

En cuanto a las regiones, las materias que se le confían conforman una lista bastante abigarrada y llena de excepciones. Básicamente, las materias de competencia regional pueden enumerarse en torno a dos grandes ejes: el medio natural (ordenación del territorio, urbanismo, protección del medio ambiente, etcétera), y el sector socioeconómico (la ayuda a las empresas, la energía, los transportes, el empleo, etcétera). Desde 2001, las regiones

son también competentes para regular la organización de los poderes locales.

De este reparto resulta que, hasta la fecha, cada comunidad tiene su propia cadena de televisión, su oficina de promoción turística, o, por poner otro ejemplo, su agencia de prevención del sida; mientras que cada región tiene su propia sociedad de distribución de agua, su instituto de gestión del medio ambiente, o su organismo de transportes colectivos. No son éstos más que algunos ejemplos entre muchos otros que podrían citarse.

Las comunidades y las regiones han visto cómo, a lo largo del tiempo, les han sido concedidas competencias «paralelas». Se trata de competencias que son susceptibles de ser ejercidas por cada una de las colectividades, sea ésta federal o federada. Casi siempre, se trata de competencias accesorias, que sólo existen en relación con otras principales, como las que hemos comentado ya.

De este modo, cada colectividad del Estado federal puede convertir en infracciones penales (contravenciones, delitos, incluso crímenes) los incumplimientos de las disposiciones adoptadas en los ámbitos que le corresponde regular, lo que confirma que la represión penal no está completamente ligada a la soberanía nacional. Una comunidad o una región, no obstante, no podrían establecer una nueva pena no prevista por el Código Penal federal sin que mediara un acuerdo del Consejo de ministros. Este proceso de tutela y aprobación necesaria por parte de un órgano ejecutivo federal respecto a las asambleas legislativas federadas resulta como poco insólito, tanto desde el punto de vista del principio de separación de poderes como desde la consideración de la autonomía necesaria de las entidades federadas. En este asunto, no obstante, puede apreciarse una garantía contra un eventual restablecimiento de la pena de muerte por parte de alguna de éstas.

Según este mismo modelo, las comunidades y las regiones pueden establecer acuerdos internacionales en las materias que son de su competencia, lo que reduce el *treaty-making power* de la colectividad federal. Con el fin de salvaguardar la coherencia política de Bélgica en el extranjero, las autoridades federales conservan un cierto derecho de observación de las actividades internacionales de las colectividades federadas. Tales actividades no se limitan a la conclusión de tratados internacionales, sino que se extienden también a la representación en los organismos internacionales y ante las jurisdicciones internacionales.

les, o también a la incorporación al ordenamiento interno de las normas internacionales.

En lo que a los medios de funcionamiento se refiere, tales medios son de dos órdenes: humanos y materiales. De entrada, cada comunidad y cada región dispone de su propia administración, así como de sus propios agentes. Fija su organización y estatutos dentro del respeto de los principios generales aplicables a toda la función pública. De otro lado, los medios materiales están ligados al ejercicio de las atribuciones comunitarias y regionales. Se trata de medios no financieros (bienes muebles e inmuebles), así como de medios estrictamente financieros. En suma, el reparto de poderes está acompañado inevitablemente de una atribución de recursos públicos, una cuestión que resulta especialmente espinosa en un contexto presupuestario dominado por las restricciones.

Un federalismo de bipolarización

Como hemos visto, Bélgica se compone de tres comunidades y de tres regiones. En todo caso, un examen pragmático de la situación permite constatar que, en realidad, los intereses de las diversas colectividades cristalizan en torno a una profunda falla que se asienta entre dos polos, uno flamenco y el otro francófono. Esta brecha no es sólo de orden lingüístico. Es asimismo una brecha de orden cultural e ideológico. Es, en fin, una cuestión económica y social. En pocas palabras, afecta a todos los campos. En la segunda mitad del siglo XX se ha demostrado claramente que, en muchos aspectos, los flamencos y los francófonos no comparten las mismas preocupaciones, que no sienten las cosas con la misma sensibilidad, que tienen valores que les son propios a unos y otros, así como intereses muy personales, y que sus posiciones respectivas son cada vez más divergentes. Son éstas líneas de fractura que atraviesan la sociedad belga; índices de heterogeneidad del tejido social.

Esta constatación no es sólo sociológica. En efecto, es evidente que la organización jurídica del Estado belga lleva la marca de esta bipolaridad, y que las instituciones federales se organizan en función de tal bipolaridad. En términos jurídicos, la bipolarización de la sociedad belga se traduce en una segmentación de ciertas instituciones federales. Se trata de operar en el seno de la institución una distinción entre dos categorías de personas: los flamencos y los francófonos. Tal segmentación puede revestir dos formas distintas según las instituciones: una segmentación desigual y una segmentación paritaria.

El ejemplo más claro de segmentación desigual lo constituye el Parlamento federal: cada una de las instituciones que lo componen, la Cámara de representantes y el Senado, está subdividida en un grupo lingüístico holandés y otro francés. La desigualdad en la composición de los grupos se expresa en que, a la hora de la verdad, uno de ellos (el grupo lingüístico holandés) es más numeroso que el otro. Tal diferencia se explica por la circunstancia de que no existe ninguna repartición paritaria establecida *a priori*, salvo en el caso de una categoría particular de senadores; para el resto de los parlamentarios, el criterio de pertenencia a uno u otro grupo viene determinado por el lugar donde son elegidos. Como hemos visto, la subdivisión de las asambleas en grupos lingüísticos juega un papel importante en la votación de leyes especializadas. Pero también tiene incidencia en otras cuestiones. De este modo, según una interpretación realista del texto constitucional, el Gobierno federal debe ser capaz de apoyarse en una mayoría política suficiente, no sólo en el seno de la Cámara de representantes, sino también en el seno de cada uno de los grupos lingüísticos que la componen. También esto supone que si un grupo lingüístico considera que un proyecto o una proposición de ley en trámite de discusión podría atentar gravemente contra las relaciones entre flamencos y francófonos, dicho grupo puede «hacer sonar la alarma», es decir, depositar una moción firmada al menos por tres cuartas partes de los integrantes del grupo en cuestión, moción que será remitida al Consejo de ministros, que asume en cierto modo una función conciliadora, y que tratará de encontrar fórmulas para calmar la situación.

La subdivisión lingüística de las asambleas federales está ligada a un fenómeno más fáctico que estrictamente jurídico: la escisión de los partidos políticos. En la actualidad, la mayor parte de los partidos presentes en la escena política no son nacionales como antaño, sino que se apoyan sobre una base exclusivamente comunitaria, o sea, regional. A partir de 1978, por ejemplo, existen dos partidos socialistas: el Parti Socialiste y el Socialistisch Partij. Esta ruptura se observa igualmente entre los liberales, los socialcristianos y los ecologistas, aunque subsistan aquí o allá algunas sinergias de orden ideológico. Algunos partidos políticos tienen presencia en una comunidad o región, sin por ello tener equivalentes doctrinales en las otras comunidades o regiones. Es el caso, por ejemplo, del Vlaamse Blok, una formación de extrema derecha confinada en la Comunidad flamenca.

Los ejemplos de segmentación paritaria son más numerosos. Mencionaremos tres de ellos.

El Consejo de ministros, verdadero motor de la política federal, se compone de igual número de ministros de habla francesa que de ministros de habla holandesa, con la excepción del primer ministro; en ningún caso el número de ministros puede ser superior a quince.

El Comité de concertación, órgano encargado de prevenir y de solucionar los conflictos de intereses entre las diferentes colectividades del Estado federal, se compone de representantes del Gobierno federal y de cada Gobierno federado, escogidos según el respeto a esa misma exigencia de paridad lingüística.

El Tribunal de arbitraje, una jurisdicción constitucional, se compone de seis jueces de habla francesa y otros tantos de habla holandesa. Adoptado según el modelo kelseniano de justicia constitucional, el Tribunal de arbitraje es una jurisdicción independiente tanto de las jurisdicciones ordinarias como de los otros poderes, y fue creada con el único objetivo de controlar la conformidad con la Constitución de las leyes y de las normas legislativas con rango de ley. El control de los reglamentos es asumido por la administración del Consejo de Estado, a título principal, y ocasionalmente por las otras instancias judiciales. Como parte de su misión, corresponde esencialmente al Tribunal de arbitraje verificar que las normas legislativas no surgen de un exceso en la asunción de competencias. Es, pues, el guardián privilegiado del reparto de las atribuciones en el seno del Estado federal belga. Su denominación resulta además especialmente reveladora de la importancia de la función de arbitraje asumida por los jueces constitucionales de los Estados federales.

La cuestión de la paridad se ha planteado a propósito del Senado. Cuando un régimen parlamentario opta por el bicameralismo, normalmente es porque se pretende establecer una diferenciación entre las dos componentes del Parlamento. En 1831, el Constituyente belga quiso hacer del Senado una asamblea más conservadora que la Cámara de representantes a través de la imposición de unas condiciones de elegibilidad más restrictivas. En las posteriores revisiones constitucionales, los criterios prescritos para la elección de los diputados y los senadores se han ido aproximando progresivamente hasta llegar a poner en cuestión la especificidad misma de la institución senatorial. Con ocasión de la cuarta fase de reforma del Estado, en 1993-1994, más de un universitario apeló a una renovación del bicameralismo y a favor de un Senado que no sólo fuera representativo de las entidades federadas, sino que lo fuera sobre una base estrictamente paritaria. En lugar de optar por esa solución, el Senado se ha

dotado de una composición, como poco, complicada. En realidad, tan solo 21 senadores de los 74 son representantes de los Consejos de Comunidad; diez por el Consejo de la Comunidad francesa, diez por el Consejo de la Comunidad flamenca, y uno por el Consejo de la Comunidad germanófona. Señalemos, de paso, que en esa misma época el Senado perdió una parte substancial de sus poderes: por un lado, dejó de ejercer el control político del Gobierno federal, cuyos miembros son sólo responsables ante la Cámara de representantes, que es la única que puede forzar su dimisión. Por otro lado, la mayor parte de las leyes federales son votadas por la Cámara de representantes, y el Senado sólo interviene de manera facultativa y, en todo caso, no tiene la última palabra.

El ejemplo belga demuestra que «las reivindicaciones de autonomía pueden poner a prueba el reconocimiento mutuo de los ciudadanos y el lazo político que éste genera», sin que por ello tales reivindicaciones lleven «necesariamente a una dislocación de la comunidad política» (4). En todo caso, la lucidez impone admitir que en un Estado federal formado por disgregación, la existencia de pretensiones autonomistas fragiliza en mayor medida que en otros casos este «conglomerado de emociones o de sentimientos compartidos» que es el «fundamento de todo proyecto en común» (5). A decir verdad, la soberanía del Estado sufre de una inexorable precariedad. El escenario de una dislocación de la estructura estatal belga pertenece pues al orden de lo concebible.

En términos jurídicos, una disolución del Estado belga podría adoptar dos formas diferentes: la secesión o la escisión. La primera implica el mantenimiento de la personalidad jurídica del Estado sobre un territorio del que es amputada una parte, y la creación correlativa de un nuevo Estado cuyo territorio se correspondería con esa parte. La segunda supone la desaparición pura y simple del Estado, al que sucederían dos nuevas entidades estatales. La primera supone una profunda revisión de la Constitución, mientras que la segunda requiere su derogación. Ni una ni otra pueden ser el resultado de una declaración unilateral de independencia. En la práctica, la vía de la escisión es

CONCLUSIÓN

(4) Ph. Gérard, *Droit et démocratie. Réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Bruselas, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1995, pág. 262.

(5) M. Maffesoli, *La transfiguration du politique. La tribalisation du monde*, París, Grasset, 1992, pág. 19.

seguramente la más plausible. Más allá de esta idea, todo son conjeturas.

En una de sus obras, el filósofo americano Michael Walzer ha clasificado a Bélgica como un Estado «consociacional», es decir, uno de esos Estados en los que los grupos no son «tolerados por un poder único que los trasciende», sino que son «obligados a tolerarse recíprocamente y a poner en marcha por sí mismos y para sí mismos los términos de su coexistencia» (6). A su modo, subraya así que el destino de Bélgica está en sus propias manos.

Traducción de Ricardo Llamas

(6) M. Walzer, *Traité sur la tolérance*, París, Gallimard, 1998, págs. 40-41.

EL «OCTUBRE CATALÁN» DE 1934

Enric Ucelay-Da Cal (*)

Since golden October declined into sombre November
And the apples were gathered and stored, and the land became
brown sharp points of death in a waste of water and mud.

T. S. ELIOT,
Murder in the Cathedral, 1935, Acto I.

En el competitivo mundo periodístico catalán de los años treinta, más allá de las cifras de circulación, los publicistas escribían con un ojo puesto en las innovaciones de la prensa parisina y el otro en las oportunidades de promoción que brindaba la crónica cotidiana. Su aspiración era pasar de ser mero gacetillero para llegar a ser un *reporter* de renombre, con libros de actualidad, antesala del reconocimiento como auténtico *intellectuel de choc*, un equivalente barcelonés de las parisinas estrellas periodísticas como Albert Londres o Joseph Kessel (este último justamente autor de una novela retrospectiva sobre el «octubre catalán», titulada *Pour l'honneur*, 1964). Dado que el ascenso a *reporter* se había de realizar en catalán o en castellano, era todavía mayor el sentido de misión modernizadora de los medios. Así, un renombrado periodista catalán como Francisco Madrid (a quien muchos otros imitaban) gustaba de recurrir a la imagen de un reportaje cinematográfico en aquellos tiempos cuando no había televisión y cuando se ofrecían varias películas noticieras por semana en las pantallas. Con esta imagen en movimiento se quería describir el propio esfuerzo de síntesis de un evento contemporáneo juzgado como histórico: así, a partir de los hechos de una «revolución», se invitaba a los lectores a un *film*, es decir, una narración viva, descriptiva, hasta participativa, que, gracias a una redacción rapidísima, convertía los titulares y ar-

Este trabajo pone de manifiesto el peligro de los planteamientos equívocos entre el nacionalismo y el socialismo durante la crisis catalana de octubre de 1934; analiza la contribución de la política catalana a la desestabilización de la Segunda República e ilustra sobre la represión del revolucionarismo catalán mediante medidas como la suspensión de la autonomía llevada a cabo por el Gobierno legal del Estado.

(*) Catedrático de Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Barcelona.

títulos de diario en una intensa síntesis dramática, que incluso podía sacarse en formato de libro (véase «Paco» Madrid, *Film de la República comunista libertaria. Reportaje político*, 1932). Sin llegar tan lejos, empecemos con *el film de la revolución catalana*.

Ello requiere unos breves antecedentes. Desde comienzos del siglo XX, Barcelona constituyó el epicentro de una dinámica contestataria que la contraponía a Madrid, situación marcada, sin buscar otros signos, por la ciega protesta de la «semana trágica» o «revolución de julio» de 1909, así como por la «semana cómica», o «crisis de 1917», que no consiguió imponer la transformación parlamentaria de la Monarquía liberal española. Durante los años veinte y treinta, la ciudad condal, en tanto que «contra-capital», marcó ostensiblemente el ritmo político español en su cumbre misma, con más de una década de «revoluciones» de uno u otro signo. En 1923, el golpe de Estado del general Primo de Rivera surgió del frustrado medio militarista de Barcelona. En 1926, desde el otro lado de la frontera francesa, la abortada tentativa revolucionaria de Francesc Macià, antiguo teniente coronel de ingenieros, que había pasado de estar afiliado a la Lliga a ejercer el liderazgo del «separatismo» surgido al final de la contienda mundial, tuvo la capital catalana como su objetivo ansiado. También en Barcelona se realizó la «revolución republicana» de 1931 que hundió la Monarquía de Alfonso XIII, y desde allí se gestaron las revueltas anarquistas de 1931, 1932 y 1933, que pretendieron transformar, sin éxito, el curso del nuevo régimen mediante la algarada callejera. Finalmente, la secuencia de insurrecciones tuvo su culminación relativa en la compleja y fallida operación de 1934.

Todos estos golpes, revueltas o insurrecciones —en la medida en que tuvieron como escenario Barcelona— se realizaron con una combinación característica, y muy catalana, de gesto dramático en el proscenio y prudencia entre bastidores. El balance de víctimas fue creciendo apenas de forma sutil, impulsado no tanto por las «grandes ocasiones», como por la presión constante del «pistolerismo» (como se llamaba entonces al juego sostenido de atentados personales, interaccionando con la detonación de petardos u otros explosivos en lugares públicos), y una preferencia por la violencia personalizada, individuada, que dominó la cotidianidad catalana desde el final de la guerra europea, en 1918, hasta el comienzo de la guerra civil española en el estío de 1936. Tanto es así que, visto en clave catalana (o, al menos, catalanista), el *Sis d'octubre* ostentó la naturaleza de clímax, aunque fuera frustrado, mientras que las crudezas de la revuelta militar del 19 de julio de 1936 y de su revolucionario aplasta-

miento vinieron a percibirse, en el estrecho marco catalán, como un anticlímax, hasta cierto punto desconcertante, por converger en aquellos cálidos días veraniegos tanto la cesura simbólica de una nueva interrupción violenta, como de la violencia «incontrolada» ejercida dolorosamente contra «particulares», gentes no significadas más allá de los quehaceres cotidianos.

El régimen autonómico catalán pactado el 17 de abril con el Gobierno Provisional madrileño y proclamado en la *Gaceta de Madrid* el día 22 del mismo mes, era un monumento a la ambigüedad política. Sin más recursos iniciales que los de las cuatro diputaciones provinciales de nuevo mancomunadas, se fundamentó la nueva situación «nacional y/o regional» en el uso del término histórico catalán *Generalitat*, y la delegación permanente de la Cortes, o *Diputació del general*, en el sistema de «Constituciones» que regía el «Principado» antes de la borbónica «Nueva Planta» de 1716. Para los catalanistas, era una palabra llena de resonancias históricas, pero en castellano no era —literalmente— más que una «generalidad», voz carente de contenido donde las haya.

EL «FILM» DEL «SIS D'OCTUBRE»

Una vez instalado en el éxito, Macià no quiso convertirse en portavoz de otros nacionalismos. Al contrario, dejó bien claro a los nacionalistas vascos (con quienes había tenido tratos en los tiempos de la resistencia antiprimoriverista) que sus pretensiones a la equiparación eran una analogía falsa; incluso los galleguistas, más claramente en sintonía con el ánimo vagamente izquierdista de las nuevas instituciones republicanas, se fueron, tras recibir palabras de ánimo, sin nada concreto que aportar a un proceso constituyente. El ala republicana de la Esquerra, con Lluís Companys al frente y Marcelino Domingo con un pie dentro y el otro fuera (no sería excluido formalmente hasta 1932), quiso mostrar su apego a la buena y querida doctrina federal, con lo que se mantenían abiertas las puertas al medio anarcosindicalista y sus alternativas al Estado. No así Macià. La mengua política del aviador Ramón Franco, entonces exaltado revolucionario social (y diputado por ERC), junto con la radicalización de la CNT, cada vez más en manos insurreccionistas, llevaron a Macià decididamente hacia el dualismo: un Gobierno central madrileño y un excepcional sistema político catalán en Barcelona. Por mucho que el octavo artículo de la Constitución del 9 de diciembre de 1931 supusiera una regionalización potencial (capaz de incluir hasta al protectorado de Marruecos), el Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por las Cortes en septiembre de 1932, poco después del fallido alzamiento del general Sanjurjo, consagró el especial equilibrio

entre Madrid y Barcelona, al menos por un futuro previsible. Tal dualidad —sistema político estatal en Madrid y sistema político supeditado en Barcelona— quedó así constituido, hicieran lo que hicieran las fuerzas «extra-sistémicas». Tal consagración del dualismo era contestada tanto por la extrema izquierda (anarquistas, anarcosindicalistas de línea dura, y comunistas estalinianos, «bujarinianos» y trotskistas), insistentemente revoltosa en su conjunto y reivindicativa de la federación y/o confederación, como por la extrema derecha (monárquicos alfonsinos y juanistas, carlistas, tradicionalistas, integristas, más los fascismos en formación), igualmente inclinada hacia la insurgencia, pero muy dispuesta, desde las regiones de habla española, a exigir autonomías «para todos», con la peor intención imaginable.

A esta situación de definición jurídica del poder entre lo que se dio en llamar el «Estado integral» republicano y su especial «región autónoma», se añadió una complicación. Además del éxito obtenido en las elecciones municipales monárquicas de 1931, hecho que permitió la «revolución republicana» en Barcelona el 14 de abril, ERC se impuso en las votaciones municipales suplementarias, celebradas a mediados de mayo (los republicanos consideraban que cualquier éxito monárquico era mero producto del «caciquismo»). Volvió a conseguir el triunfo en las elecciones a Cortes constituyentes (28 junio 1931), y, más importante si cabe, lo repitió con mayor contundencia en los comicios al flamante Parlamento de Cataluña (20 de noviembre de 1932). Esquerra, como resultado, se convirtió en un «partido gubernamental», del todo mayoritario y más o menos «único», aunque fuera dentro de un contexto político y electoral plural. Pudo servir como modelo contemporáneo para algunas situaciones en Latinoamérica, lo que permite que se plantee su carácter como un «populismo» triunfante, de izquierdas por supuesto, pero muy representativo de la moda política internacional de los años treinta (1).

Así, con el dualismo como macro-sistema institucional y ambiente de «partido único» en el escenario político catalán, la influyente, o poderosa, central CNT, desbordada por sus izquierdistas internos, había soltado el lastre de los «posibilistas» (incorporados a ERC), los sindicalistas más estrictos (que buscaron crear plataformas libertarias alternativas de vario signo),

(1) Véase E. Ucelay-Da Cal, *La Cataluña populista*, 1982, y actualización en el artículo, «El pueblo contra la clase: populismo legitimador, revoluciones y sustituciones políticas en Cataluña (1936-1939)», *Ayer*, 50, 2003.

y los marxistas, en un proceso de exclusiones a lo largo de 1931-1932. Con ello, sus tentativas violentas tomaron, cada vez más, un cariz que iba de la provocación calculada al enfrentamiento (alzamientos de enero de 1932, enero de 1933 y diciembre del mismo año). Mientras la Generalitat no impuso el orden público, se podía argumentar que los enfrentamientos, los atentados, la fabricación de bombas y todo lo demás, eran un problema «del Estado». Pero a partir de los primeros meses de 1933, celebradas las elecciones catalanas en el mes de noviembre anterior y establecido el Parlamento catalán en diciembre, se inició el traspaso de la policía y la Guardia Civil, y con ello el problema de un terrorismo «de andar por casa», familiar y cotidiano, se convirtió en una responsabilidad de las autoridades de Barcelona. Al menos, en primera instancia, ya que, ante cualquier emergencia, la Segunda República mantuvo la histórica fórmula liberal de la militarización de la seguridad. Era la oportunidad soñada por los nacionalistas seguidores de Macià. Se abalanzaron sobre la policía y la hicieron suya, al tiempo que dieron rienda suelta a sus escasos grupos de choque para que hicieran presión contra los pistoleros anarquistas. Ello coincidió, en la segunda mitad de 1933, con la fractura de Esquerra, por una parte, y de la división generalizada de las izquierdas catalanas, en sintonía con las diferencias producidas en el seno de los socialistas y frente a Azaña, con la consiguiente caída del gabinete de éste. Por ello, los gritos escandalizados de «fascismo catalán» se oyeron por doquier (hasta en la extrema derecha españolista) y el asunto quedó codificado para siempre cuando, en la realidad, su contenido fue limitado y su fuerza aún menor.

En todo caso, si las izquierdas iban de capa caída y a la greña en 1933, quien sí se reorganizó fueron sus contrincantes conservadores: la Lliga, reconvertida ante las nuevas circunstancias de «regionalista» en «catalana» y con Cambó, de nuevo al frente, a la vuelta de su exilio en Francia. La renovada Lliga aspiró a entenderse con los nacionalistas vascos y el incipiente nacionalismo gallego en una plataforma, «Galeuzca», que se enfrentaba a la doctrina dualista oficiosa de Macià y de Esquerra, al tiempo que, por su relación privilegiada con la derecha regional valenciana, pensaba influir en la reorganización de las derechas españolas católicas, agrarias y localistas, la flamante Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA), nacida en marzo de ese mismo 1933.

El enfrentamiento creciente entre la ERC y el anarcosindicalismo tuvo diversas consecuencias a largo plazo. En primer lugar, imposibilitó el sueño, acariciado por muchos en puestos muy

diversos, de integrar a los sindicatos libertarios en el «gubernamentalismo» catalán, como sucedía con el laborismo británico, en el cual el *Trade Union Congress* (TUC) tenía, si no la voz cantante, un papel destacado en el coro del movimiento. A su vez, tal imposibilidad provocó una sobrecompensación que produjo un desequilibrio, ya que, falto de fundamentos obreristas, el ala republicana del partido gubernamental quiso apoyarse en los sindicatos «aparceros» (en realidad, de *masoveria*, dentro del complejo sistema enfitéutico que regía el campo catalán y, muy en especial, sus tierras de viñedo). Pero la Unió de Rabassaires i Altres Conreadors del Camp representaba una estrecha franja, muy radicalizada por su enfrentamiento con los propietarios, y no constituía una fuerza efectiva que pudiera hacer de contrapeso al sindicalismo urbano que huía del abrazo de Esquerra. Los diversos sectores comunistas o «comunizantes», dentro del catalanismo mayor o menor, dominaban el influyente «sector mercantil» de los «dependientes del comercio e industria», que, desde principios de siglo, había supuesto tanto el estrecho acceso del nacionalismo al medio obrerista, como la expresión de la inmigración. La ventaja de Esquerra era que estos grupúsculos —el Bloque Obrero y Campesino (BOC) de Joaquín Maurín (oficialmente, según el preponderante esquema soviético, una «oposición de derechas» de cariz «bujarinista»), Estat Català Proletari (luego, en 1934, el Partit Català Proletari), en mucho menor grado el Partit Comunista de Catalunya (estalinista estricto, fundado en 1932) y el trotskismo oficial de Andreu Nin, con sus escasos seguidores— además de competir con ellos por la misma clientela urbana, estaban enfrentados con la dirección cenetista, que los había expulsado de su seno. La urgencia republicana era interesada por más de una razón: los *rabassaires* también cortaban el camino a la expansión del ala nacionalista de la propia Esquerra, las Joventuts de Esquerra Republicana-Estat Català (o JEREC). Aquí los pequeños partidos comunistas catalanes —en especial el BOC, con arraigo en amplias zonas de Gerona y Lérida— representaban una amenaza, al menos potencial, de carcoma de clientelas.

La tensión acumulada en el marco catalán se soltó —como si de un muelle se tratara— en los últimos meses de 1933. Se escindió Esquerra (en septiembre, salió, expulsado, el «grupo de *L'Opinió*», integrado por Joan Lluhí i Vallescà, Josep Tarradellas y otros), ganaron visibilidad las Juventudes nacionalistas uniformadas (un sonado desfile el 22 de octubre) y, entre protestas contra el «fascismo catalán», los partidos de izquierdas catalanistas se opusieron a la «dictadura» de Macià en las elecciones legislativas del 19 de noviembre de 1933, que arrojaron

malos resultados para todos. Fue la Lliga quien supo sacar provecho del nuevo sistema electoral, si bien las izquierdas, en Cataluña como en otras partes de España, prefirieron culpar al voto femenino por el resultado de su desunión y sus candidaturas enfrentadas. El triunfo en España del Partido Radical del histórico caudillo republicano Alejandro Lerroux, con la CEDA como coalición plural de las derechas, invirtió la relación de Azaña con los socialistas —un republicanismo relativamente débil con un socio no explícitamente republicano— pero con la diferencia de que, en la opinión de la izquierda e incluso del centro-izquierda, era imposible la participación cedista en un gobierno republicano, por ser católicos, revisionistas de la Constitución imperante e, incluso, filo-monárquicos o «fascistas» (las JAP, o Juventudes de Acción Popular, partido núcleo de la CEDA, usaban camisa verde, color cuyo nombre podía leerse como acrónimo de «*Viva El Rey De España*). Por otro lado, desde la extrema izquierda antirrepublicana, el alzamiento anarquista de diciembre de 1933 (con actos tan espectaculares como el descarrilamiento del Expreso de Valencia) también avisaba a Lerroux de sus márgenes limitados de actuación. Entonces, en Cataluña, todo cambió de la noche al día.

En Navidad de 1933, inesperadamente Macià murió de apendicitis. El enfrentamiento interno del partido gubernamental, al borde de la ruptura tras el fracaso electoral y las presiones libertarias, quedó cubierto por un manto de luto y llanto patriótico. El jefe del ala republicana, Companys, pudo hacer un trato con los líderes de las JEREC (el Dr. Josep Dencàs, Miquel Badia) por encima de las cabezas visibles del sector nacionalista (el Dr. Jaume Aiguader, el poeta Ventura Gassol). Companys accedía a la presidencia catalana y los nacionalistas recibían el trato de cuasi-partido en el nuevo gabinete. Para compensar Companys buscó apoyos en las fuerzas republicanas y catalanistas hasta ayer antimacianistas, como Acció Catalana Republicana o el Partit Nacional Republicà d'Esquerres (el antiguo «grupo de *L'Opinió*») y creó un nuevo estilo de trabajo, siempre «populista» pero ahora integrador, de «gubernamentalismo» y «partido único» un poco dividido y, por ello, abierto a la colaboración con aliados y amigos políticos. Todos contentos, se pudo hacer renacer el mágico espíritu «del 14 de abril» catalán, con un impacto beneficioso e inmediato en las nuevas elecciones municipales catalanas de enero de 1934. Era un contraste marcado con la evolución política española: los comicios municipales equivalentes en el resto del territorio estatal se habían celebrado la primavera anterior, siendo el retroceso en ellos demostrado por las izquierdas una de las primeras constataciones

del final del «bienio azañista-socialista»; fue una derrota que vino acompañada políticamente por la configuración del flamante Tribunal de Garantías Constitucionales, creado en junio y dominado por las derechas. Llegado el verano, los socialistas, respondiendo a la postura radicalizada de Francisco Largo Caballero desde la UGT, abandonaron a Azaña, quien dejó el poder en septiembre de 1933. Resumiendo, en Barcelona, tras la tensión de 1933, se rehizo la coalición fundacional del nuevo régimen, mientras que en el resto de España las rencillas entre las izquierdas hundieron la confluencia republicano-socialista y fragmentaron a los partidos republicanos estrictos, para dejar al PSOE-UGT, que en términos estrictos no sentía apego por los «regímenes burgueses», como la principal fuerza defensora de la República entendida según la pauta establecida en 1931.

En Cataluña, sin embargo, a pesar del éxito republicano y la reconducción política que acompañaron la muerte de Macià, también el obrerismo desvinculado de la dirección insurreccionalista de la CNT buscó su propio camino. En paralelo al proceso de redefinición interior de las facciones de ERC y de acuerdo exterior entre todas las entidades del republicanismo catalanista, se inició una dinámica, lógicamente inspirada por el BOC, de plantear un polo alternativo tanto a la redefinición del gubernamentalismo como a la postura aislada y combativa de los anarcosindicalistas. El BOC era una especie de satélite negativo de Esquerra, frente a una Unió Socialista de Catalunya (USC) que cumplía, más o menos en órbita paralela pero opuesta, la función de satélite positivo. Ambos grupos tenían importantes ambiciones de encuadramiento sindical. Así, en diciembre de 1933, nació en Barcelona la *Aliança Obrera* —que, en cuanto pudo salir de su ámbito originario, se españolizó como Alianza Obrera— que reunió a marxistas cansados del predominio del «populismo» de Esquerra y de la arrogancia insurreccional cenetista, con sindicalistas libertarios afines a esta actitud. La Alianza Obrera, pues, permitió mucho ruido obrerista, con un uso intenso de aquellos argumentos ideológicos, tan queridos en los años treinta, de la naturaleza monolítica de las clases sociales, sus supuestas «misiones históricas» respectivas y la disfunción de la «pequeña burguesía» (léase ERC o, incluso, según cómo, la propia CNT, en tanto que «traidora al proletariado»). Pero, sin mayor presencia en la Cámara catalana o en las Cortes madrileñas que los diputados de la USC, siempre ambiguos en su posicionamiento, la Alianza no podía hacer más política que la agitación, por el momento reducida a su marco obrerista. Eso sí, incluía la Federación Catalana del PSOE y la UGT catalana, con más militantes de lo que suele pensarse. Ello auguraba po-

sibilidades para el futuro. Además, dominaba una zona con una respuesta especial: en Asturias, provincia minera impactada por la caída de la exportación de carbón para coque a una Gran Bretaña en plena depresión y con sus altos hornos apagados, *todas* las organizaciones obreristas entraron en la plataforma, por encima de odios tan arraigados como los que marcaban a estalinistas y trotskistas. Puestos a participar, hasta entró la Regional de la CNT, para furia de la dirección anarquista catalana que entonces controlaba el Comité Nacional confederal y envió, sin éxito, a Joaquín Ascaso a ver si metía en razón a los discolos compañeros asturianos. Tal sintonía anunciaba un desplazamiento del foco de interés de Barcelona, y sobre todo de la cuestión de la autodeterminación catalana, hacia la percepción acuciante de un enfrentamiento entre el «proletariado», unido por un afán revolucionario, y una «burguesía» cada vez más consciente de la necesidad de imponer un freno a tales impulsos, incluso al precio de una contrarrevolución.

A corto plazo, sin embargo, parecía que, con los elementos existentes (en especial, la hostilidad cenetista), al menos en teoría Companys podía buscar un decantarse hacia la derecha lliguera, en clave de unidad catalanista, con el apoyo posible de los medios nacionalistas radicales, que parecían estar en imparable ascenso. Su alternativa apuntaba hacia la izquierda. Inicialmente, tanteó el terreno en la primera dirección, siguiendo la pauta de la moderación. En 1932, junto con el Estatuto de Autonomía catalán se había aprobado una Ley de Reforma Agraria española. Por aquel entonces, el PSOE, convencido de la fragilidad a largo plazo de Esquerra, temeroso de un acuerdo secreto entre ERC y CNT, y ansioso por dominar el contexto laboral en su totalidad, exigió la exclusión de toda atribución de «legislación social» de la ley fundamental autonómica catalana. A través de una comisión de distinguidos jurisconsultos catalanes, Esquerra y Lliga habían negociado una Ley de Contratos de Cultivo que se presentó en el Parlamento de Cataluña. Pero, mientras se había avanzado en el ámbito jurídico, la posición tradicionalmente hegemónica en el Institut Agrícola Català de Sant Isidro (IACSI), la entidad corporativa de los propietarios de la tierra en Cataluña, empezó a reflejar las dudas de sus socios acerca de la defensa que los partidarios de la Lliga hacían de sus intereses y, con pesimismo creciente, se lanzaron a los brazos del Partido Agrario, formación considerada filo-monárquica por las izquierdas. Tras las elecciones municipales catalanes de enero de 1934, la Lliga —aunque más adelante volvería— abandonó la Cámara catalana por considerar que el gubernamentalismo abusaba de su mayoría absoluta. Retrocedió la Lliga y avanzó Companys, votando la ley agraria catalana en abril. A continua-

ción, la Lliga apeló al Gobierno de Madrid —justo en la coyuntura en la que entraba en crisis el Partido Radical, escindiéndose su izquierda como Partido Radical Demócrata (con Diego Martínez Barrio al frente), y hundiéndose el tercer gabinete Lerroux a finales de abril de 1934, para ser remplazado por un gobierno radical bajo el blasquista valenciano Ricardo Samper, abogado que hablaba catalán sin dificultad y hasta había hecho sus pinitos valencianistas.

Samper hizo lo formalmente correcto: en mayo de 1934, pasó el disputado texto catalán al órgano judicial que, dentro del unicameralismo de la Segunda República, cumplía algunas de las funciones de una segunda cámara: el Tribunal de Garantías Constitucionales. Éste, sin embargo, había sido elegido corporativamente el año anterior, en el momento de la decadencia abierta del azañismo, y se inclinaba hacia la derecha, incluso hacia la extrema derecha (con Víctor Pradera, que pudo jurar su cargo, por ejemplo, o José Calvo Sotelo y Juan March, votados pero declarados incapacitados). Como era de esperar, un mes después de recibir la legislación cuestionada, el Tribunal de Garantías desechó la ley catalana por contradictoria con el Estatuto. Sin el contrapeso de una colaboración con la derecha catalana en la cámara autonómica, se desató una agitación considerable, tanto dentro de Esquerra y de la Unió de Rabassaires, como por parte del BOC. Estuvo aderezada con muchas proclamas de «la tierra para quien la trabaja» y expresiones de sentimientos parecidos, que se plasmaron en una manifestación «monstruo» frente al Parlamento catalán el día que debía ratificarse la decisión del Tribunal Constitucional. El 12 de junio, el Gobierno catalán presentó de nuevo la ley rechazada y, como tenía los votos suficientes, la volvió a aprobar. Existía, por lo tanto, entre el Gobierno central y el Gobierno catalán una crisis constitucional abierta y sin una salida visible.

En tal disyuntiva, las izquierdas españolas vieron un arma para frenar a Lerroux y parar lo que consideraban la insidiosa infiltración «fascista» y «monárquica» en las instituciones republicanas a través de la CEDA, y así provocar elecciones nuevas, celebradas presumiblemente bajo el signo de un recuperado «espíritu del 14 de abril». Por ejemplo, Azaña proclamó a Cataluña «baluarte de la República» y la frase hizo furor. Pero el presidente de la República, Niceto Alcalá-Zamora, no tenía ninguna intención de ceder a estas presiones. Tampoco —como ha argumentado el historiador Nigel Townson— era descabellada la idea de Lerroux de centrar el régimen republicano con una apertura a la derecha, tras la enérgica experiencia de izquierdas del «bienio azañista». Tal como ya se había hecho en

Finlandia y Bélgica durante el mismo año, el ministro de la Gobernación de Samper, el radical Rafael Salazar Alonso, abogado madrileño, intentó prohibir las milicias de partido, acción que se interpretó, desde la izquierda, como una presión inadmisibles.

Por su parte, Dencàs, consejero interino de Gobernación desde junio de 1934 debido a la muerte del titular (Joan Selves), visitó al ministro del Ejército, el radical Diego Hidalgo, notario extremeño, para convencerle —sin éxito— de ceder algún armamento semi-pesado, como coches blindados con ametralladora, a las fuerzas de la Generalitat, para así mejor hacer frente —dijo— a la amenaza anarquista y, si hubiera necesidad, también —pensó— a la Alianza Obrera (2). A pesar del intercambio de buenas palabras, el ministro no se dejó convencer, puede que gracias a información obtenida de Salazar, dado que su colega de Gobernación ya estaba sobre la pista de preocupantes comunicaciones de radio cifradas y otros indicios de preparación de una posible iniciativa armada contra el gobierno legal de la República (3). Visto el pobre resultado de su intento de equiparse en Madrid, Dencàs —con su Comisario de Orden Público, Badia— confiscó los fusiles Remington o Winchester del Somatén, con el argumento (no del todo descabellado) de que ésta había sido una fuerza monárquica favorecida por el primorriverismo: las armas largas y cortas fueron entonces distribuidas con discreción a los militantes del JEREC, los llamados *escamots* o «escuadras». Así, con cierta inquietud, pasó el verano de 1934.

Pero la situación —española y catalana— se desarrollaba para entonces como una «crónica de una revuelta anunciada». En agosto, el Partido Nacionalista Vasco, desde los municipios que controlaba, se enzarzó en un enfrentamiento con el Gobierno de Samper. Éste llevó a las confraternizaciones entre representantes vascos y catalanes habituales en tales circunstancias, pero con alguna aproximación auténticamente sorprendente: en un encuentro de diputados en Zumárraga, el líder socialista Indalecio Prieto, personificación del antisabinismo, llegó a empuñar la *ikurriña* e invitar al canto del *Guernikako Arbola*, señal de un cambio importante de actitud, tanto por parte vasquista como por parte socialista. Puede que el acontecimiento más sonado tuviera lugar el 11 de septiembre, cuando los carabineros (la

(2) Véanse las memorias de Hidalgo, *¿Por qué fui lanzado del Ministerio de la Guerra?*, 1934.

(3) Salazar Alonso, *Bajo el signo de la revolución*, 1935.

fuerza entonces responsable de vigilar las fronteras y el contrabando) y la Guardia Civil se incautaron en Muros del Nalón (Asturias) de algunas cajas de armas, desembarcadas del *Turquesa*. En este negocio estaba implicado Prieto en persona, el gran rival de Largo en el PSOE, y tuvo que hacer frente como pudo al descubrimiento del alijo. Pero hace tiempo que el ambiente estaba cada vez más cargado. En julio, ya en pleno bloqueo de la crisis constitucional entre Madrid y Barcelona, los diarios barceloneses especulaban abiertamente: hasta interpelaron al jefe militar de la IV Región (la República había suprimido las antiguas capitanías), el general Domingo Batet, catalán y de conocido talante constitucionalista, sobre su postura en el caso de un enfrentamiento violento entre la Generalitat y Gobierno central. Batet repuso que siempre estaría a las órdenes de las autoridades superiores legalmente establecidas, lo que quería decir, por fuerza, el ministro del Ejército y el presidente del Consejo. Aun así, el presidente catalán, Companys, temeroso de las intenciones ulteriores de Dencàs y Badia y sin esperanzas de alcanzar un entendimiento con los obreristas de uno u otro signo, creía poder convencer a Batet, llegada la ocasión, de que era necesario «salvar la República». Se equivocaba, por razones que pronto se verán.

El contexto global de la política española durante los años de la República parlamentaria y hasta el estallido de la Guerra Civil en el verano de 1936, estuvo condicionado por unos detalles jurídicos con grandes consecuencias. Uno de ellos era el unicameralismo, concesión a la opinión de las extremas izquierdas, que desconfiaban de la orientación política de Alcalá-Zamora, antiguo ministro liberal de la Corona, y del flamante ministro de la Gobernación, Miguel Maura, hijo de don Antonio. Pero no sirvió, por ejemplo, para apaciguar las suspicacias libertarias. El otro era la nueva Ley Electoral, que daba clara ventaja a las grandes coaliciones y castigaba a las candidaturas sueltas, con la esperanza de dar estabilidad y consolidar un sistema de partidos constitucionales y evitar el fraccionamiento del bipartidismo, como había ocurrido en el viejo parlamento alfonsino tras 1912-1913. Dada la relativa inexperiencia de la masa votante y sus pulsaciones, el resultado fue un vaivén penoso, que eventualmente hundió el edificio constitucional. Primero, en junio de 1931, salieron unas Cortes demasiado escoradas a la izquierda en cuanto a lo que era la realidad sociológica hispana. Desprevenidas y desunidas, sin una representación adecuada a su realidad en la sociedad, las derechas (empezando, muy significativamente, por los antiguos «constitucionalistas» que habían seguido al ahora inútil —por enfermo— Sánchez-Guerra) conspiraron para un alzamiento, que se concretó en el gol-

pe fracasado del general Sanjurjo en Sevilla y Madrid el 10 de agosto de 1932. Tuvo un sentido ambivalente, que para disimular desde el Gobierno de Azaña se tachó de rabiosamente monárquico, pero que quizá hubiera dado a Lerroux la posibilidad de rediseñar la República a su aire, en una línea más «portuguesa» (por formularlo de algún modo), dadas las contradicciones agrias, casi irresolubles, entre las diversas familias monárquicas (nunca mejor dicho), restauradores alfonsinos, «instauradores» juanistas y legitimistas carlistas. Ante el fallo de la rebelión, las derechas se reorganizaron siguiendo criterios más o menos unificadores, al menos a corto plazo y de cara a las próximas elecciones, mientras que las izquierdas, confiadas en exceso y con aire patrimonialista para con las instituciones por ellas creadas, se dedicaron al pugilato ideológico y a las escisiones, con consecuencias pésimas en las urnas en noviembre de 1933. Su respuesta al vaivén fue idéntica a la anterior de las derechas: prepararon un alzamiento con la intención de «recuperar» la República «auténtica», en manos ahora de los «falsarios» de «la contrarrevolución».

La opción insurreccional tenía diversas implicaciones, buena parte de las cuales, en términos políticos españoles, apuntaban al PSOE y la UGT. El crecimiento socialista fue espectacular a partir de 1930 y hasta 1933, pero con costes concretos: la expansión se dio en el Mediodía (Andalucía, Extremadura, La Mancha) y de forma que potenciaba la Federación Nacional de Trabajadores de la Tierra, en manos de Largo Caballero, en contra de los sindicatos más tradicionales, bajo dirigentes cercanos a Besteiro, o de buena parte del partido, atraído por las posturas tácticas de Prieto (véanse los estudios de Andrés de Blas y Manuel Contreras). La expansión pudo nutrirse de ideología revolucionaria, más alguna medida de Largo desde la cartera de Trabajo de 1931 a 1933. Pero la ruptura con Azaña, provocada por la presión agresiva de los cenetistas contra la expansión ugetista, en especial en el sur agrario (simbolizado por los incidentes de Casas Viejas en revuelta anarquista de enero de 1933), forzó a los caballeristas a defender la «bolchevización» del movimiento socialista, sobre todo tras el fracaso de la huelga general agraria de julio del año siguiente. En la competición por ver quien hacía las promesas más marxistas, la actitud de Largo ganaba frente a «Don Inda» —sobre todo dentro del culto socialista a la sacrosanta unidad— si los socialistas lideraban una acción general contra Lerroux, limitado por su dependencia de los votos de la CEDA. A su vez, José María Gil-Robles, el gordito jefe de la CEDA, estaba sometido a una campaña de desgaste brutal desde el monarquismo y la extrema derecha. La situación podía llegar a extremos realmente sor-

prendentes, como el hecho de que el monárquico bilbaíno José Félix de Lequerica, un Maquiavelo de pacotilla, apoyara al escurridizo periodista Manuel Aznar, al frente del diario madrileño *El Sol*, de postura formalmente filo-azañista pero con el encargo de hacer inviable cualquier solución estable lerrouxista-cedista, ya que una revisión constitucional aceptable a la CEDA daría vida a la República y anularía cualquier opción monárquica.

En resumen, los socialistas habían heredado el manto del insurreccionalismo de los anarquistas con mando en la CNT, quienes, a cambio, se acercaron, mediante indicaciones sutiles, a la posición lerrouxista, anti-ERC y antisocialista. Los socialistas imponían así su liderazgo indiscutible a los cada vez más frágiles partidos republicanos: Izquierda Republicana, suma de la Acción Republicana azañista, los radical-socialistas dominguistas y la Organización Republicana Gallega Autónoma (ORGA) de Casares Quiroga; Unión Republicana, que recogía a los radicaldemócratas de Diego Martínez Barrio con otros afines, y, por añadidura, los restos radical-socialistas de izquierda, más otros grupos menores, personalistas, como los que seguían a Miguel Maura o Felipe Sánchez Román. Su protagonismo, sin embargo, no significaba que el socialismo como tal fuera oficialmente republicano, ya que se enfatizaba cada vez más el objetivo revolucionario al final del camino, frente a las hesitaciones «pequeñoburguesas» y las dudas «demoliberales». El protagonismo, a pesar de todo, recaía en el Gobierno catalán, con hegemonía de Esquerra. Con todos sus problemas, ERC era la única gran fuerza surgida de la ola de entusiasmo anti-monárquico de 1931 que sobrevivió al desmenuzamiento y desgaste de los partidos republicanos durante 1932-1934 y, por añadidura, tenía su atractivo «populista», netamente excepcional dentro del marco político español.

Establecido el acuerdo entre los socialistas y el conjunto ERC-Generalitat, el levantamiento devino un hecho predecible que tan sólo requería para estallar una coyuntura favorable. Como tantas veces ha sucedido en la vida política española, Samper tuvo las vacaciones estivales como tiempo de gracia: todos sabían que en el momento decisivo llegaría al reabrirse la Cámara, a principios de octubre, cuando su gabinete, del todo agotado, fuera remplazado por una nueva combinación, que, según se repetía, sería de nuevo de «Don Ale» pero, esta vez sí, con ministros de la CEDA.

En Barcelona, la cuenta atrás empezó pronto, ya que la temporada política tenía como inicio oficial la fiesta del 11 de sep-

tiembre, ocasión anual, casi carnaval ideológico, para la exhibición de los entusiasmos separatistas y/o independentistas. Hubo incidentes importantes, de fuerte resonancia simbólica. El 8 de septiembre, como medida de presión, los socios del IACSI, con apoyo de la Lliga y la CEDA, se trasladaron en masa a Madrid para manifestarse, lo que provocó una huelga parcial de transportes en la capital. El mismo día 11, en plena *diada* nacionalista, se provocó un fuego en la sede barcelonesa del IACSI, convertida en símbolo de la traición a la patria por ánimo de lucro, con lo que Dencàs proclamó la clausura de la entidad. También el día 8, para subrayar la coyuntura, se celebró un acto de las JAP en Covadonga, lo que irritó bastante en el ambiente minero, que, a lo largo del día anterior a la cita, respondió cortando carreteras para impedir el encuentro. En septiembre, tras los incidentes del verano; la polarización catalana era ya anuncio explícito, por todos reconocido, de la fractura político-social española.

Las circunstancias en la capital catalana tenían cierta complejidad derivada de sus antecedentes. Por una parte, ya a mediados de julio, fueron arrestados y encarcelados el director del semanario del Partit Nacionalista Català (PNC) y un autor, abogado, por publicar injurias a los símbolos patrios españoles. En un juicio a puerta cerrada, el 24 de julio, el director fue condenado a más de tres años de cárcel y, dos días más tarde, se vio el proceso del abogado, también a puerta cerrada. En el Palacio de Justicia hubo un conato de incendio (más aparatoso que sustancial) amparado por los *escamots*; durante el juicio, el abogado defensor, el jefe del PNC, el letrado Josep Maria Xammar, supuestamente insultó a los magistrados, por lo que fue acusado de desacato; y el día del juicio de éste, el 9 de septiembre, Badia arrestó al fiscal de la Audiencia barcelonesa, Manuel Sancho, con el resultante alboroto, mientras Xammar salió a hombros para saludar a una ruidosa manifestación que, congregada frente al edificio, daba apoyo a los nacionalistas procesados, lo que se convirtió en escándalo político. Toda esta cadena de incidentes cayó como keroseno sobre las brasas enardecidas del ambiente nacionalista e incrementó la presión sobre Companys para que proclamara de forma satisfactoria la opinión ultracatalanista.

Pero, por otra parte, el presidente y el impetuoso Badia, conocido como «*el capità collons*» por sus incondicionales (y sus numerosas admiradoras), tenían un pleito personal, que se hizo manifiesto en aquellas fechas. Resultaba que la nueva compañera del primero, antigua militante d'Estat Català, había tenido relaciones con el segundo (o así lo creyó el muy *Molt Honora-*

ble, herido en su honor). Aprovechando la polvareda periodística levantada por el incidente en la Audiencia, Companys envió a Badia en simbólico viaje de investigación a Bélgica, al tiempo que éste «dimitió» (con el acuerdo tácito de una reposición), quedando así satisfecho el sentido político del presidente. Pero se organizó un acto de desagravio a Badia —que se anunciaba sometido a auto de procesamiento— al que Companys, debido a su cargo al frente de Esquerra, estaba obligado a asistir y en el cual se vio increpado por la exaltada multitud nacionalista. Impresionado por el griterío y algo temeroso, Companys se abrazó a Badia y éste le susurró al oído que, en respuesta a su gesto, exigía ser repuesto en su cargo. El presidente accedió pero, cuando al poco tiempo, Badia apareció por el despacho presidencial de la Generalitat para recuperar el Comisariado de Orden Público, Companys se lo negó. Salió a la luz el asunto personal y las relaciones quedaron para siempre envenenadas, asunto que traería consecuencias, y más cuando la Generalitat dependía de las milicias del ala nacionalista de ERC. En primer lugar, para realizar la apuesta revolucionaria, Companys necesitaba a los *escamots*, pues sin su vertebración la lealtad de las fuerzas de Orden Público, los Guardias de Asalto y la Guardia Civil, era más que dudosa. Como ya se ha indicado, Companys, sin otra esperanza, se apoyó sobre Batet, pero el jefe de la División Orgánica del Ejército ya le había avisado públicamente: el hecho que no podía revelar era que los oficiales con mando de tropa en la guarnición de la capital catalana —los coroneles, tenientes coroneles y comandantes— eran de derechas, incluso claramente extremistas (algunos estaban organizando grupos fascistas o fascistoides), y no hubieran dudado en desobedecer a un mando superior vacilante en aras del «supremo deber a la unidad de la patria». La Alianza Obrera estaba liderada por el BOC en Barcelona, Lérida y Gerona, si bien había ciudades, como Sabadell, en las que dominaban los sindicalistas «de oposición», ex-cenetistas. Nada podía esperar de ellos Companys. La CNT estaba frontalmente en su contra, es más, coqueteaba con Lerroux, si bien con suma discreción.

Samper, como estaba previsto, dimitió el 2 de octubre. El momento decisivo fue el anuncio, el 3 de octubre por la tarde, de un cuarto gabinete Lerroux, con nada menos que tres ministros cedistas. Juraron sus cargos al día siguiente. Por supuesto, dadas las circunstancias, se habían buscado figuras abiertas, razonables, provenientes de los sectores más o menos republicanos de la CEDA: el cristianodemócrata andaluz Manuel Giménez Fernández, en la cartera de Agricultura, con la promesa de realizar la reforma agraria pendiente; en Trabajo, José Oriol y Anguera de Sojo, jurista catalán, antiguo militante de Acció Cata-

lana y representante del Gobierno Provisional en Barcelona en 1931; y, además, en Justicia, Rafael Aizpún, jurista navarro que había participado en la elaboración del proyecto estatutario vasco. No obstante sus talentos, todos ellos eran inaceptables para la izquierda —y no sólo para los socialistas y la ERC, circunstancia de la cual se hacían cuentas ambas fuerzas—.

Una casualidad —la muerte de cáncer de Jaume Carner (acaecida el 27 de septiembre), histórico catalanista republicano y ministro de Hacienda con Azaña—, trajo a Barcelona con motivo del entierro, entre otros, al antiguo primer ministro. En su versión de los hechos (*Mi rebelión en Barcelona*, 1935), Azaña considera la coalición entre los socialistas y Esquerra un error y la preparación de un alzamiento una locura. Pero la verdad es que, a lo largo de los días 4 y 5 de octubre, todo el arco de la opinión política de centro-izquierda se alineó en el rechazo a la participación de la CEDA en el cuarto Gobierno Lerroux y utilizando la misma frase: cada una de las organizaciones «rompe toda solidaridad» (o se declara «incompatible») «con las instituciones actuales». Así lo declararon en Madrid los azañistas de Izquierda Republicana, Martínez Barrio en nombre de Unión Republicana, el comité madrileño de Izquierda Radical-Socialista, el comité ejecutivo de Partido Federal Autónomo, más —de forma algo sorprendente— también Miguel Maura por el Partido Republicano Conservador, y hasta el catedrático de Derecho, Felipe Sánchez Román, en nombre de su minúsculo Partido Nacional Republicano, así como, a título personal, Álvaro de Albornoz, el presidente del Tribunal de Garantías (4). Convocada una huelga general por los socialistas para el día 5, la Generalitat se solidarizó y la hizo oficial en Cataluña. Así se produjo uno de los espectáculos más pintorescos y contradictorios de los años republicanos: grupos de Guardias de Asalto, para cumplir con la proclamación oficial, obligaban a los tenderos a bajar las cortinas metálicas de sus negocios y, al rato, pasaban piquetes cenetistas, «pipa» en mano, para exigir a esos mismos *botiguers* que la levantaran y actuaran con toda normalidad, ya que «la organización confederal» no había dictado orden de huelga.

Companys, pues, se encontraba en una posición imposible. Estaba enemistado con sus apoyos armados dentro de su propio partido (Badia) y en su gobierno (Dencàs). Carecía del apoyo resuelto del sustituto de Badia en la Comisaría de Orden Público, el empresario Pere Coll i Llach (quien, en efecto, abandonó

(4) Véase F. Gómez Hidalgo, *Cataluña-Companys*, 1935.

su peligroso cargo y dejó a los mandos de la Guardia Civil y a los del Cuerpo de Asalto que actuaran conforme a su propio criterio). Mucho menos podía contar con los «irreflexivos» revolucionarios de la Alianza Obrera (quienes, en todo caso, tenían en contra a la vez a los *escamots* y a la CNT). Es más, Dencàs se inició con arrestos de cenetistas (entre ellos Durruti). No sorprende que el presidente catalán y líder de la Esquerra se aferrara a la falsa esperanza de que Batet acabaría sacándole las castañas del fuego (le visitó el general por la tarde del día 6 para dejar claras las cosas). Visto el panorama, Companys hizo lo único que sabía hacer bien: escenificar un discurso, que, sobre las ocho de la noche, dio desde el balcón del Palacio de la Generalitat al público que llenaba la plaza y que fue difundido por radio. En sus palabras presentó una síntesis que contentó a todo el mundo (menos al Gobierno Lerroux y al Ejército, se entiende): repitió la ya manida fórmula de «romper toda relación con las instituciones falseadas», proclamó el Estado catalán dentro de la República Federal española, e invitó a todos a reunirse en Barcelona —Azaña, por supuesto todavía estaba en la ciudad condal, y otras figuras del republicanismo venidas para el entierro de Carner todavía podían no haberse marchado— a revivir la fundación constituyente del 14 de abril, esta vez, evidentemente, frente a un gobierno republicano «malo», en vez de la débil coalición monárquica del almirante Juan Bautista Aznar, quien entonces tan rápidamente se había plegado al «pueblo» en festiva ocupación de la calle.

En su día, el gabinete Aznar había anticipado el inicio de la dinámica electoral legislativa «normal» y quería a toda costa evitar Cortes constituyentes. Al llenar las calles con alegres correveidiles, Companys y sus entonces amigos anarquistas presentaron al gobierno con una disyuntiva sin salida: si las autoridades barrían las calles a tiros, perdían, pues no habría más alternativa que continuar con un régimen dictatorial, del que todos estaban hartos; si dimitían, se hundía la Monarquía. Parecía fácil realizar el golpe de Estado perfecto, por invisible. Así lo creyeron los anarquistas insurreccionistas del grupo Los Solidarios (luego Nosotros) de Durruti y sus compañeros. Aunque la estrategia funcionó una vez más (la quema de conventos del 11 y 12 de mayo de 1931), sin embargo, a partir de entonces, por mucho que insistieran, no se repetiría el éxito de forzar las cosas desde la calle, como descubrirían en una secuencia de rebeliones a lo largo de 1932 y 1933. Llamar a esto «gimnasia revolucionaria» (expresión que hizo famosa Juan García Oliver, miembro del grupo Los Solidarios) era más bien un ejercicio de cinismo; no obstante, el taparrabos ideológico dio a Nosotros, en pocos meses, a lo largo de 1931, el control de la «orga-

nización confederal», lo cual no dejó de ser un premio político importante.

Tres años después, la situación era bien distinta: Lerroix no tenía por qué dudar y no lo hizo. El Ejército salió y se impuso a cañonazos, con el respaldo de las ametralladoras Colt, a quienes le hostigaron con Remingtons o su equivalente desde el edificio del Centre Autonomista de Dependents del Comerç i de la Indústria (CADCI) en la Rambla Santa Mónica o le intentara cerrar el paso, con los mosquetones de los Mozos de Escuadra, en el palacio de la Generalitat. La batalla por Barcelona —si se puede llamar así— fue, pues, correspondientemente breve (de ahí las bromas de la derecha, como el libro del corresponsal de *ABC*, Enrique de Angulo, *Diez horas de Estat Catalá*, 1935): duró una noche de primeros de otoño y, llegado el amanecer, sin mayor inconveniente que algún francotirador tenaz, las fuerzas armadas republicanas estaban en control de la capital catalana y de sus puntos neurálgicos de poder, con el Gobierno catalán en pleno, Companys a su cabeza, bajo arresto. La única excepción fue Dencàs, consejero de Gobernación y de Asistencia Social, que, junto con Badia, en situación oficiosa y todavía sin cargo, y con el comandante Arturo Menéndez, antiguo director general de Seguridad con Azaña en la época de la «sanjurjada», había huido por un pasadizo secreto que llevaba de la Consejería de Gobernación a la red de las alcantarillas. De inmediato, surgieron por doquier —desde las derechas españolistas hasta los acérrimos partidarios de Companys— los comentarios acerca de las «ratas de cloaca», que abandonaban el bando perdedor. Dencàs y Badia pronto aparecieron en Francia, pero, frente a un guión sencillo y ya bien codificado por la prensa, poco pudieron decir para justificar su actuación.

Con la aplicación de la proclamación del estado de guerra, un oficial, el coronel Francisco Jiménez Arenas, fue nombrado gobernador de Cataluña por la autoridad militar y, en consecuencia, se hizo accidentalmente cargo de la presidencia catalana. El día 13, las instituciones autonómicas (en efecto, todas las autoridades civiles) quedaron suspendidas. Dado que la mayoría de consejos municipales y las entidades públicas de Cataluña habían dado formalmente y de forma ostentosa su apoyo al presidente Companys, todos sus miembros fueron arrestados *ipso facto* por el mismo delito de alta traición que afectaba a los miembros del Gobierno catalán. También fue arrestado Azaña, acusado de connivencia con Companys en el alzamiento, pero su juicio tuvo que ser suspendido por falta de pruebas (véase su libro, de título irónico, *Mi rebelión en Barcelona*, 1935). No así el Gobierno catalán, suspendidos sus miembros de sus cargos,

que fue juzgado por el Tribunal de Garantías Constitucionales. Companys fue defendido sin éxito por el ex-maurista y filo-catalanista Ángel Ossorio y Gallardo, que quedó tan prendado del personaje que más adelante escribiría la primera de las biografías hagiográficas del sin duda trágico presidente catalán (véase su *Vida y sacrificio de Companys*, 1943). El destituido ejecutivo catalán en su conjunto (además de Companys, los consejeros Lluhí Vallescà, Martí Esteve, Martí Barrera, Pere Mestres, Ventura Gassol y Joan Comorera) fue condenado a penas de treinta años de reclusión mayor por el delito de rebelión militar (5). Hasta Antonio Royo Villanova, liberal de obsesiva trayectoria anticatalanista, ministro de Marina en el sexto y último gabinete Lerroux (mayo-septiembre 1935), ironizó sobre la imparcialidad de unos jueces que, si hubieran tenido que juzgar a Sanjurjo y sus cómplices, los hubieran absuelto. Por añadidura, quedaban a la espera de juicio los personajes de segunda, tercera o hasta ínfima categoría, sin una resolución clara de sus casos debido a la lentitud de los juzgados. Así, sin ir más lejos que Cataluña, el clamor colectivo por la amnistía estuvo en la base de las próximas elecciones legislativas españolas.

Para su sorpresa, la Lliga Catalana se descubrió aislada frente a un entusiasmo españolista por suprimir directamente el Estatuto de Autonomía (Cambó tuvo que luchar una durísima batalla parlamentaria frente a compañeros políticos de toda la vida) y se encontró en la incómoda situación de contar con el apoyo de Lerroux en tal cuestión. Éste, en enero de 1935, nombró gobernador general de Cataluña y presidente de la Generalitat en funciones al antiguo político liberal Miguel Portela Valladares, para remplazarlo, en abril, por el pintoresco radical catalán Joan Pich i Pon. Éste, en el paso de abril a mayo, nombró consejeros a figuras procedentes de una coalición de radicales con la CEDA y la Lliga. A causa de las heridas sufridas en la batalla con los monárquicos y la extrema derecha por defender el Estatuto, así como por el hecho incómodo de que Companys se había convertido en su sucesor político, la Lliga tuvo un interés directo en culpar a éste y a Esquerra Republicana, en tanto que partido gubernamental responsable del desbarajuste, así como a las restantes izquierdas catalanistas que estaban en el gabinete catalán en el momento de la «revolución». Cambó sabía bien que las izquierdas catalanas eran unas *eixelebrats*, irresponsables absolutas, dispuestas de hecho, por una siniestra combinación de demagogia y tozudez, a iniciar una ruptura política de

(5) Véase el texto del juicio en *El Govern de la Generalitat davant el Tribunal de Garanties Constitucionals*, 1935.

implicaciones incalculables en vez de esperar, como debe hacerse en las democracias parlamentarias. Su partido, pues, no se cansó de repetir el mensaje en libros y revistas, como por ejemplo, el *Setmanari català*, titulado expresivamente *Després*, es decir, después de la revolución, para que sirviera como fuente de inspiración en la pugna contra los criminales del octubre fatídico, ante los cuales no se dudó en predicar la consigna de «*No passaran!*». Así, como hasta cierto punto era de esperar, el debate *catalanista* sobre el significado nacional catalán del *Sis d'octubre* quedó en casa.

La difícil situación de Companys, en la cárcel, primero a la espera de juicio y luego condenado, le hizo responder de dos maneras paralelas: una, santificándose en metáfora cristológica («*Tornarem a lluitar, tornarem a sofrir, tornarem a véncer!*»), asumiendo toda la responsabilidad ante el tribunal, y otra, haciendo que la izquierda de Esquerra, situada en el ala republicana y no en el lado nacionalista de partido gubernamental catalán (*Met Miravittles*, de Estat Català al BOC a la ERC, Pere Foix, venido del anarcosindicalismo), produjera obras que culparan de todo el desastre a los jefes nacionalistas, a Dencàs, consejero de Gobernación, y al dimitido Comisario de Orden Público, Badia. Desde el BOC, hubo voces que se sumaron a este argumento (por ejemplo, Àngel Estivill, *6 d'octubre. L'ensulsiada dels jacobins*, 1935).

El gran misterio, es evidente, fue la pasividad de los *escamots*, de los que se esperaban grandes gestas heroicas y nunca entraron en combate. En muchos casos, ellos mismos compartieron tal perplejidad —tras una tensa noche de espera—, si bien su salud sin duda se benefició de la inacción. Badia se pasó la noche recorriendo, en coche, un puesto o centro de Estat Català y otro, pidiendo calma y asegurando una entrada eventual en combate que nunca se acabó de dar. Mientras tanto, Dencàs usó la radio generosamente, reclamando ayudas: que bajaran los *rabassaires* a Barcelona a salvar el gobierno catalán, que las fuerzas progresistas hispanas se manifestaran en defensa de Cataluña (estaba ya avanzada la mañana, pero la llamada dejó a todo oyente perplejo, dado el carácter de su emisor). Circularon versiones diversas acerca de la reticencia nacionalista a usar minas contra las fuerzas estatales en tal o cual lugar decisivo de la ciudad. Una vez exiliado en Francia, Dencàs culpó a Companys de la falta de acción ofensiva, diciendo haber estado esperando órdenes toda la jornada y la noche crucial (6), mientras

(6) Véase su *El Sis d'octubre des del Palau de la Governació*, 1935.

que los portavoces del presidente catalán que se encontraban en libertad insinuaron toda suerte de cobardías y confusiones por parte de los líderes nacionalistas (7). En muchos pueblos el BOC o, incluso, los anarcosindicalistas (como en Granollers), aprovecharon el tiempo entre la salida de los unos y la llegada de los otros para asaltar el ayuntamiento y hacer su propia proclamación testimonial, antes de pegar cuatro tiros (en Vilafranca del Penedès, ardió la iglesia, como ocurriría en algunas poblaciones más) y retirarse también, circunstancia en la que pronto insistieron los portavoces de la Lliga o de los católicos (como muestra, los libros de los periodistas favorables a la Lliga, Joan Costa i Déu y Modest Sabaté sobre Barcelona, *La nit del 6 d'octubre a Barcelona. Reportatge*, y, luego, *La veritat del 6 d'octubre*, acerca de los hechos en comarcas; los dos volúmenes de Ignacio Núñez en la colección Las Sectas del cazamasones Mosén Tusquets). Los responsables de la defensa de la Generalitat —el comandante Enrique Pérez Farrás y el capitán Frederic Escofet— fueron inmediatamente sometidos a juicio militar y condenados a muerte, con el consiguiente revuelo.

Fuera de Cataluña, el paso de la huelga general socialista a una insurrección cívica que echase del poder al «fascismo» de Lerroux y Gil-Robles fue todavía más fugaz y menos estrepitoso que la experiencia catalana. Casi desde el primer momento, Largo Caballero fue preso escondido en casa del pintor Luis Quintanilla, amigo y compañero de partido. Al ir avanzando la mañana del 7 de octubre, el resultado parecía concluyente. Es más, muy probablemente fue el momento más feliz de la vida de Lerroux, al menos como gobernante: todavía en la Dirección General de Seguridad en la madrileña Puerta del Sol, se vio aclamado por una multitud dando vítores al salvador de la unidad de España. La dirección falangista, reunida esa noche precisamente en la capital del Estado para acordar sus bases formales, salió a la calle y con atinado sentido de la oportunidad se colocó con sus carteles al frente de la manifestación, para satisfacción propia y de los periodistas gráficos que cubrían el acontecimiento. El día siguiente, en la radio barcelonesa, un delegado de la Regional cenetista recomendaba la vuelta a la normalidad, marcando las distancias de «la organización confederal», al menos en Cataluña, de la revuelta de «separatistas y socialistas», dato que más adelante resultó infamante y mejor olvidado tras la épica asturiana.

(7) Véanse los libros de los ya aludidos Foix, *Barcelona, 6 d'octubre*, 1935, y Miravittles, *Crítica del 6 d'octubre*, 1935.

Pronto, en efecto, las noticias llegadas de Asturias cambiaron del todo el ambiente festivo. Atrás quedó, rápidamente, el «octubre catalán», tapado por la violentísima «revolución de octubre» asturiana (como muestra contemporánea: Agrupación al Servicio de la República, *La revolución de octubre en España. La rebelión del Gobierno de la Generalidad*, 1935). Los eventos asturianos fueron una secuencia de sobresaltos, todos de gran impacto para unos y otros: el inicial y devastador «terror rojo», manchado por los «martirios» de religiosos en Turón (beatificados por la Iglesia católica en 1990, siendo hoy en día el 9 de octubre la fiesta de San Cirilo Bertrán y sus compañeros de la orden de La Salle), seguido por la quema de Oviedo, que incluyó el intento de volar la catedral gótica; posteriormente, como contrapunto vino el cruel «terror blanco», marcado por las salvajes *razzias* de castigo llevadas a cabo por las tropas coloniales y los muchos «desaparecidos» que dejó (8). La dirección catalana de la CNT, tanto el Comité Regional como, más importante, el Comité Nacional, tuvieron que dar medio giro a su postura antagónica y afirmar lo contrario de lo que venían predicando. En este sentido, a partir de su ejemplo, ganó el sector libertario, que se apuntó a la Alianza Obrera y, por supuesto, el Comité Regional Asturiano cenetista, que se sumó a la plataforma y a la revuelta armada con todas sus consecuencias.

Así, el triunfo de Lerroux fue fugaz, ya que la resaca fue tremenda: ¿qué hacer, por ejemplo, con la mujer de Pérez Farrás y su hijita, entre otras personalidades femeninas (la madre de Fermín Galán, la hija de Macià) que pedían clemencia al presidente del Consejo («Don Ale» las recibió y, hábil y viejo cocodrilo, lloró copiosamente), bajo circunstancias en las cuales la oficialidad militar, en nombre de la disciplina necesaria, exigía el cumplimiento de las penas contra un sargento que se había pasado a los rebeldes en Asturias? Pero, como indicaba el presidente de la República, Alcalá-Zamora, también fueron amnistiados el general Sanjurjo, y sus conjurados en abril de 1934, y hasta le fue permitido un exilio dorado en Portugal, con su guapa esposa. Las contradicciones eran el pábulo que requería, para sus ediciones y sus agitaciones, la prensa de la extrema izquierda («¡salvar oficiales y fusilar sargentos, como se acabó haciendo!») y la ultraderecha («¡tolerar la subversión traidora de quienes habían jurado defender la patria!»).

(8) Véase Bernardo Díaz-Nosty, *La comuna asturiana*, 1975; P. I. Taibo, *Octubre 1934*, en dos volúmenes, 1978.

El «octubre catalán» fue parco en héroes, mientras que Asturias ofreció un panorama desolador para todos los que supieron aprovechar su oportunidad. Oficiales legionarios, ya acostumbrados a hacer de las suyas sin la obligación de atender preguntas molestas, hasta ofrecieron en bandeja el asesinato de un periodista (Luis Sirval), encima firma conocida, asesinado por investigar las «desapariciones» demasiado de cerca. Lógicamente, ello dio pie a la agitación más desahogada, sobre todo al sumarse a ellas la prensa en protesta corporativa. En cambio, en Barcelona, solamente se supo dar relieve a las muertes del líder del Partit Català Proletari, Jaume Compte, y otra figura del grupúsculo, Manuel González Alba, caídos en el CADCI, muertos por un cañonazo, y que, con su sacrificio, lavaron el honor del nacionalismo radical, dado el tamaño de su espantada y su humillante desbandada posterior. Asimismo, murió algún militante del BOC (salió un camión al final de la noche, con la intención de «proseguir la lucha» en Sant Cugat y hubo un tiroteo con la Guardia Civil en la carretera). Sin embargo, muy pronto, el BOC y su Alianza Obrera tenían aventuras gloriosas que contar del combate asturiano y su posible héroe catalán quedó más bien olvidado (véanse los cuadros épicos presentados por Manuel Grossi para el BOC y Narcís Molins i Fàbrega para los trotskistas, ambos publicados en 1935). Asimismo, al ir pasando el tiempo, en comarcas, con un ojo puesto en las elecciones venideras, también se pudo honrar a algún guerrero revolucionario caído o alguna tentativa que «los centralistas» de Barcelona minimizaban injustamente (9). Incluso, en un giro espectacular, la dirección cenetista de Durruti, Ascaso y García Oliver se aprovechó de la disidencia de la Regional asturiana para sumarse a la celebración de los caídos (10). Es más, frente a las «diez horas» catalanas, se podían enfatizar los «quince días de comunismo libertario» (11). Con tales aportaciones, se pudo reclamar un lugar en primera fila de la epopeya, que, en el mercado interior, amenazaba con convertirse en monopolio de socialistas y comunistas disidentes y, en el extranjero, de los estalinistas.

Ayuda a entender la dinámica del «octubre catalán» que lo ocurrido sucedió en sábado. Sea como fuera, a la tenue luz del amanecer del día 7, ya domingo, todos los Remingtons y las

(9) Por ejemplo, Sebastià Campos i Terré, *El 6 d'octubre a les comarques*, 1935.

(10) «Ignotus» [Manuel Villar], *El anarquismo en la insurrección de Asturias*, 1935.

(11) Fernando Solano Palacio, *La Revolución de octubre*, 1936.

pistolas recogidas a los somatenistas fueron a parar al alcantari-llado, mientras los *escamots* se desconcentraban, para deshacerse de sus comprometedoras piezas camino de casa. El lunes, día 8, todo había acabado. En todo caso, según la tradición oral catalana, el domingo muchas de las armas abandonadas por los nacionalistas fueron recogidas por atentos anarcosindicalistas y sirvieron para engrosar las reservas con las que los cuadros cenetistas hicieron frente, en sus primeras horas, al alzamiento del Ejército en Barcelona unos veintiún meses después, el 19 de julio de 1936.

Sin duda, en la capital catalana la revuelta militar del verano de 1936 tuvo un hilo que la vinculó directamente con la rebelión del *Sis d'octubre*, más allá de las carabinas y pistolas desechadas. La sorpresa del éxito del «octubre catalán» y las dolorosas consecuencias del «octubre asturiano» hicieron cada vez más inestables las condiciones de gobernabilidad: mientras que Azaña, entre octubre de 1931 y septiembre de 1933, sólo tuvo tres gabinetes, hubo doce combinaciones ministeriales entre la preparación de las elecciones de 1933 y las de febrero de 1936. La presión monárquica sobre la CEDA fue en extremo desestabilizante y Lerroux, paradójicamente, careció de credibilidad al no tener el contrapeso de la izquierda en el Parlamento. Una vez, a finales de septiembre de 1935, hundido el sexto gabinete Lerroux por escándalos (el «estraperlo», una rueda de ruleta trucada que se hizo famosa, y, luego, el asunto Nombela: la contrata del correo a Guinea adjudicada a una naviera catalana), Alcalá-Zamora, en tanto que jefe de Estado, no encontró de donde sacar materiales para pactar nuevos gobiernos funcionales. Con ello, se acercó peligrosamente al camino —ya enunciado por Carl Schmitt en Alemania— de los ejecutivos del tipo del canciller Brüning (1930-1932), que se osistían en función del respaldo de la misma presidencia republicana. No resultó una solución viable y Alcalá-Zamora (así como sus primeros ministros, Joaquín Chapaprieta y, después, Manuel Portela Valladares, que encabezaron cuatro gobiernos sucesivos entre finales de septiembre de 1935 y mediados de febrero de 1936) eran liberales auténticos, demasiado fieles a la vieja escuela, para pretender una supuesta «dictadura constitucional», a la cual, con toda probabilidad, el Ejército hubiera accedido. El problema del presidente de la República y, por extensión, de Chapaprieta y Portela, era que no podía confiar en la derecha, a causa de la incesante demagogia de los monárquicos, mientras que las izquierdas, exaltadas por su derrota en 1934, se mostraban maximalistas y sin interés alguno en pactar la supervivencia de las mismas instituciones, por estar éstas en manos «fascistas», o casi.

Una vez más, en los comicios legislativos del 16 de febrero de 1936, el efecto pendular del sistema electoral republicano tuvo su efecto y trajo una victoria de las izquierdas sólidamente coaligadas, frente a las candidaturas divididas entre centro-derecha, derecha y extrema derecha. Si bien el voto en sí mostró cierta tendencia hacia una incipiente estabilización, la izquierda triunfante impuso la purga de candidatos «dudosos», con lo que quedaron expuestas al rechazo violento desde la derecha, que, sintiéndose amenazada por el ambiente de violencia, se pasó otra vez, siguiendo la regla compartida, a la conspiración y el alzamiento.

La contundente derrota de los revolucionarios de octubre en Barcelona, Madrid e incluso Asturias, naturalmente no tranquilizó a los sectores antirrepublicanos que, muy al contrario, entendieron que sobre aquellos cimientos humeantes sería posible asegurar la supervivencia de las instituciones a más largo plazo. En el fondo, a los monárquicos —sin candidato claro al trono, divididos como estaban entre restauradores alfonsistas, juanistas *instauracionistas* y de extrema derecha radical, y los carlistas del casi nonagenario Alfonso Carlos— les producía un miedo más profundo el triunfo de una República moderada, de derechas, pues sería su desaparición política pues les condenaría para siempre a ser oposición. Así, con el criterio abierto de *politique du pire* y gran eficacia publicitaria, los monárquicos azuzaron a la derecha cedista para impedir la peligrosa alianza entre Lerroux y Gil-Robles. En Cataluña, por el contrario, se pudo restablecer el gobierno catalán, con una coalición de Lliga, radicales y CEDA más o menos estable, situación que tampoco gustaba a la muy agresiva línea monárquica, sin mayor coherción que su postura negativa. Mientras las derechas se enzarzaban en conflictos, la izquierda se unió fuertemente, arropada por su victimismo. Los «mártires» de la izquierda y las cárceles a rebosar de acusados todavía por juzgar, debido a la habitual lentitud habitual de la justicia, fueron la base de la propaganda del Frente Popular español y de su gemelo, el Front d'Esquerres de Cataluña.

Los oficiales con mando directo en las guarniciones barcelonesas (López Varela, López Belda, Lizcano de la Rosa, Valero, Mercader, Valenzuela, Fernández-Unzué) que, en 1934, mandaron las columnas que, sin grandes dificultades, tomaron la ciudad condal, fueron los mismos que, en el verano de 1936, confiaron en obtener resultados parecidos. Se equivocaron. Si bien ellos no habían aprendido de su fácil éxito, sí lo habían hecho sus enemigos derrotados —y otros observadores, como los líderes anarquistas—. El consejero de Gobernación de la

Generalitat, Josep Maria Espanya (entre otras cosas, antiguo primorriverista, igual que lo había sido Pérez Farrás), así como los oficiales militares que le respaldaban en tanto que técnicos, en especial Escofet y Pérez Farrás, indultados, escarmentados por la derrota estrepitosa de octubre tenían prevista la respuesta a una ocupación *agresiva* de la capital catalana por parte de fuerzas militares, a la vista de que, en octubre, su enfoque había sido el contrario a partir de la calculada pasividad de Companys (véanse los dos volúmenes de memorias de Escofet, así como las del comandante Vicente Guarner, quien recibió el encargo de reorganizar la Comisaría de Orden Público en 1935). En primer lugar y por encima de todo, tuvieron, al ser esta vez ellos la expresión de la legalidad imperante, el apoyo resuelto de los mandos de la Guardia Civil y, en menor grado, de los Guardias de Asalto. Tampoco hubo discrepancias entre comunistas disidentes (para entonces, el BOC ya estaba unificado con los trotskistas desde septiembre de 1935, convertido en el POUM, Partido Obrero de Unificación Marxista), ni corrientes nacionalistas, socialistas y comunistas (que se fundieron en el PSUC —Partit Socialista Unificat de Catalunya—, el 23 de julio, tras los combates en Barcelona), ni con una CNT reintegrada con todas sus corrientes tras el Congreso de Zaragoza de inicios del mayo anterior. Estat Català había salido de ERC (en buena medida por el asesinato de Badia y su hermano el 28 de abril, que si bien fue realizado por matones anarquistas, se atribuía, en último extremo, a Companys) e incorporado las diversas tendencias nacionalistas radicales en un sólo partido en un congreso celebrado los días 21, 22 y 23 de mayo, aunque Dencàs continuaba vetado tanto por la Esquerra como por los anarcosindicalistas. En todo caso, ante el peligro evidente del golpe militar, la oposición callejera, al margen de las fuerzas del orden público, estaba tan unida en su empeño como era posible, muy al contrario de las rivalidades o enemistades absolutas de 1934. Vencer a la rebelión militar resultó ser la parte fácil, las auténticas dificultades vinieron después.

Aquí, pues, se acaba la película, lo que hemos llamado, por afinidad con la época, *el film de la revolución catalana*. Con el paso del tiempo, olvidadas las burlas derechistas sobre su carácter de *opera buffa* y los desafortunados esfuerzos de las izquierdas catalanas por magnificar la heroicidad de su lucha, resulta evidente que la «revolución de octubre» de 1934 en Cataluña tuvo una especificidad cargada de contenidos interpretativos, que la historiografía —incluso obras muy recientes— no ha sabido enfrentar. Quedó en el recuerdo el fracaso neto del separatismo, como punto de inflexión ideológico para

CONCLUSIÓN PARA EL AÑO 2004

cualquier futuro. Lo que ocurrió en Barcelona y, por extensión, en otras muchas ciudades y pueblos catalanes, fue tan fugaz como la huelga general socialista enfocada sobre Madrid, pero bien diverso en su herencia política y sus implicaciones a largo plazo. Al mismo tiempo, los hechos catalanes fueron tan contrarios —por una y otra parte, hasta teniendo en cuenta las detenciones masivas de los que, desde ayuntamientos o instituciones públicas y privadas, hubieran respaldado de palabra la proclamación de Companys— a la brutalidad que acompañó la llamada «Comuna» asturiana, que quedaron literalmente ocultos por ella. En Asturias, según el balance oficial, hubo 1.335 muertos, más de 3.000 heridos y unos 13.000 detenidos; por el contrario, en Cataluña, el balance más negativo sólo podía constatar 46 muertos y 117 heridos, si bien los arrestados eran muy numerosos.

Visto con distancia y sin pasión, sin intentar encontrar el acierto de «los buenos» y la perfidia de «los malos» (sean quienes sean), el «octubre catalán» se revela como una interacción de oportunidades cruzadas, casi una comedia de enredos francesa del tipo de las de Feydeau, todavía tan popular por entonces, con parejas cruzadas, saliendo unos y otros de las habitaciones de un *mueblé* para evitar encontrarse con sus respectivos cónyuges, es decir, con la verdad. No fue una comedia, pero no llegó a ser una auténtica tragedia; para eso, habría tiempo. Por el momento, los socialistas confiaban en tener las espaldas cubiertas por la legalidad de las autoridades catalanas, con su control de los cuerpos policiales. Por su parte, Companys contaba con los socialistas para limitar las pretensiones de los separatistas dentro de su propio partido, Esquerra, y, así, mantenerlo todo dentro del marco español, ya que sabía —lo sabían todos, menos, en efecto, *quatre eixelebrats*— que no había otra salida, pero, según las reglas de la política catalanista, esto no se podía admitir en público. Al mismo tiempo, sin embargo, requería la ilusión de una potente milicia cívica para forzar la mano de los mandos policiales y —si pudiera ser— del general Batet.

Los nacionalistas radicales, por su lado, confiaban en una revolución socialista española de la que ellos —es decir, Cataluña— se podrían mantener al margen, mientras recogían el máximo de beneficios en cuanto a una «confederación» o, incluso, una «República catalana» como la anunciada por Macià el 14 de abril. Este guión le convenía al BOC (que tenía muchos cuadros dirigentes —Jordi Arquer, Josep Rovira, Miquel Ferrer, entre otros— procedentes del medio nacionalista radical) y, por extensión al conjunto de la Alianza Obrera, que confiaban en

realizar la «revolución auténtica» a partir de la más tímida o limitada actuación de la «pequeña burguesía» catalanista. Vista la inoperancia de los *escamots*, se deshizo el recuerdo mitificado de la inexistente «batalla de Prats de Molló» de 1926, la no invasión de Cataluña que había catapultado a Macià a su situación legendaria como *cabdill de l'estrella solitària*. Gracias exclusivamente a su reputación, pudo pasar de estar al mando de un escasamente convincente *Exèrcit de Catalunya*, a verse encumbrado a la posición de caudillo indiscutido de las masas catalanas. Su hábil manipulación de la prensa le convirtió de *l'Avi* de unos cuantos chavales nacionalistas, dispuestos a no sabían muy bien qué, en el genuino *Avi* gobernante, adorado por los *humils* de Cataluña. Pero, en octubre de 1934, Macià estaba muerto. El nacionalismo catalán armado se reveló como un farol, entonces y para el resto del siglo XX.

Vale la pena, por tanto, repasar la dinámica del *Sis d'octubre* a setenta años de distancia y contemplar la fallida «revolución catalana» de 1934 en función de las diversas lógicas que convergieron en ella, pero a la luz de la distancia que nos aleja de ellas. Algunos, recientemente, han empezado tímidamente a hacerlo, pero sigue asomándose la convicción de la posesión de la «verdad» frente a la mendacidad traicionera de los adversarios (12) Al fin y al cabo, en la España «aznarista» anterior a las elecciones de 2004, la crisis constitucional creciente entre particularismos discolos, con hipotético apoyo socialista, y un Gobierno central de derechas —conflicto que tanto enturbió el año político anterior y amenazaba como una negra nube la estabilidad institucional—, se ha disipado en unas elecciones y no en una revuelta, ya que el clímax psicológico lo ofrecieron los atentados de Atocha del 11 de marzo. Es verdad que la irrupción en el cerrado escenario hispano del «terrorismo internacional», sin el apoyo de Estado visible y, por tanto, sin la intervención de aparatos de inteligencia exterior, no pasaba de ser, a mediados de los años treinta, un tema de ficción (el amenazador Dr. Fu Manchu y otros de su temible calaña infraliteraria). Por entonces, el peligro, muy sobreestimado, era ideológicamente selectivo: conservadores o fascistizados estaban convencidos del supuesto hecho de que el Komintern —y tras ella (o vice-versa), el judaísmo mundial o las redes de logias masónicas— se dis-

(12) Véanse, como indicios, el ensayo de Juan Macià Mercadé sobre «Las once horas d'Estat Catalá» en la ingente recopilación de *Revisión de la guerra civil española* de A. Bullón de Mendoza y L. de Togores, 2001, y el libro de Elena Lorente y Manuel Simó, *El Sis d'octubre del president Companys*, 2003.

ponían a hundir «la civilización» de la noche a la mañana, mientras las izquierdas, al calor de las propuestas de Willi Münzenberg y otros publicistas menos conocidos pero de análogo mérito, insistían en la «*peste bruna*», el mortal contagio del nazismo y su conspiración a escala global.

El resto del siglo XX, tan paranoico, tan determinado por miedos sucesivos, ha dado paso a la *privatización* de sus terrorismos y al aparente retroceso del protagonismo estatal en la difícil edificación de una sociedad civil *mundializada*. La primera consecuencia, visto desde el tema histórico que hemos tratado, resulta ser la evaporación relativa de la utopía estatista que marcó el nacionalismo radical catalán en su breve momento de esplendor. Desde esta perspectiva, se puede entender que los ultracatalanistas y sus enemigos mortales anarcosindicalistas estaban más cercanos entre sí de lo que entonces ellos creían, al compartir una confianza de fondo en el predominio duradero de la sociedad civil y sus entidades, errando ambos —por razones diferentes— al creer poder controlar o dominar las implicaciones de la *masificación*. El *Sis d'octubre* mató la esperanza «separatista» en la autodeterminación forzada por las armas, como los «Hechos de mayo» de 1937 hundieron la confianza anarquista en su capacidad para imponer violentamente la «revolución» social cuando le viniera en gana. Para ambos, quedó por dilucidar la autodeterminación de la persona en su contexto colectivo, reflexión a la que ambas corrientes, soterradas pero nunca muertas en la sociedad catalana, han ido dando vueltas y vueltas, durante setenta años, sin resolver sus respectivos dilemas al obsesionarse con sus respectivos fracasos históricos. En todo caso, en 2004, el mito del dinamitero asturiano, tan caro al sueño unitario y frentepopulista de la UHP («¡Uníos, hermanos proletarios!»), surgido tras 1934 con toda su codificación ulterior, ha quedado reducido, tras el 11 de marzo de nuestro presente, a un vulgar minero ladrón, robando explosivos de una cantera asturiana para venderlos a los terroristas islamistas o salafistas que han realizado el mayor atentado de la historia de España. □

SEGURIDAD, LIBERTAD, CONSTITUCIÓN (*)

Ramón Punset (**)

Alguien dijo que «la seguridad es la robusta criatura del terror». Aunque ignoro en qué contexto se emitió esta opinión, no puedo estar más en desacuerdo con ella. Para mí, la seguridad nace de la armoniosa relación entre el Derecho, la justicia y la libertad. Es cierto, desde luego, que allí donde no haya un poder público capaz de imponer el Derecho mediante la amenaza del empleo de una coacción irresistible no cabe pensar en seguridad alguna, ni tampoco, pues, en el efectivo disfrute de las libertades humanas básicas, que son las de ser, hacer y querer del modo congruente con nuestro sello individual: esas que, a mi juicio, comprende una hermosa expresión, «el libre desarrollo de la personalidad», que con razón nuestra Constitución considera uno de los fundamentos del orden político y de la paz social.

Al mencionar la relación existente entre Derecho y seguridad, entendido aquél como un orden normativo coactivamente respaldado, es obligado invocar a Thomas Hobbes. También para abordar con dignidad y valor el tema que voy a exponer aquí hay que evocarle, pues en las primeras palabras de su *Leviatán* el gran filósofo se confiesa «amenazado por quienes reclaman una libertad demasiado grande y, en el lado contrario, por quienes reclaman demasiada autoridad», de modo que «se hace difícil cruzar indemne ante las armas de ambos bandos». No obstante, su propósito no es, escribe, hablar de hombres concretos, sino hacerlo en abstracto de la sede del poder, como aquellas sencillas e imparciales criaturas del Capitolio romano, que con su clamor defendieron a quienes estaban en él, no por ser ellos,

(*) Discurso académico pronunciado en Oviedo el 29 de enero de 2003.

(**) Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.

EL ESTADO COMO GARANTÍA DE LA LIBERTAD

Se defiende el Estado constitucional de Derecho, a cuyo patrón se adecua perfectamente nuestra Norma Fundamental, como una creación técnica que, sin prescindir de la idea de justicia, hace posible el ejercicio eficaz del poder, garantizando al tiempo la paz y la libertad en la comunidad.

sino por estar allí (1). Ahora bien, si hay algún lugar especial donde los gansos consagrados a Juno dan la alarma con su griterío es en el Capítulo XIII del *Leviatán*, en el cual Hobbes, con negros trazos célebres en la historia de la Teoría Política, describe la inseguridad inherente a la ausencia de Estado y los efectos de la guerra de todos contra todos: miedo continuo y peligro de muerte violenta, y una vida humana solitaria, pobre, desagradable, brutal y breve (2).

El Estado es, pues, el presupuesto de la seguridad y de las libertades esenciales de los hombres y todas las doctrinas que han propugnado su desaparición y/o la han predicho (liberalismo, marxismo y anarquismo) partieron de una antropología pseudoprogresista —tal vez una variante de la misantropía— que la historia ha convertido en utopía. El propio marxismo, que se presentó como un socialismo «científico» que afirmaba conocer a la perfección las leyes dialécticas de la sociología histórica y que trataba con desdén a las otras expresiones de pensamiento socialista, no pasó nunca de ser, cuando el poder llegó a sus manos, un promotor de la estatolatría, incapaz de alcanzar una fase ulterior de relajamiento de los vínculos de una dominación implacablemente coactiva. La sustitución del «gobierno de los hombres» por la mera «administración de las cosas» jamás fue sino la incumplida promesa de redención de una religión civil que lo único que produjo fue una casta de feroces hierócratas dedicados a convertir el denominado materialismo histórico en otra forma de superstición. Al cabo se demostró —paradójicamente por los mismos seguidores de Marx— que el Estado no era una mera superestructura ideológica ni una etapa transitoria en el camino de la libertad, sino algo consustancial a toda sociedad humana, sea cual fuere su organización y su «modo de producción».

Al hablar de «Estado» utilizo esta expresión en sentido deliberadamente amplio, como equivalente a un poder político supremo capaz de imponer la efectividad de un ordenamiento jurídico en un territorio determinado. Por supuesto, los juristas estamos en condiciones de definir con más precisión el concepto de Estado, que en estrictos términos de Derecho se nos muestra como el sujeto de imputación de un ordenamiento jurídico territorial

(1) Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, traducción de A. Escotado, Madrid, Editora Nacional, 1979, págs. 113-114.

(2) Trad. citada, pág. 225, y trad. de M. Sánchez Sarto, Madrid, Sarpe, vol. I, 1983, pág. 136.

soberano. No obstante, si prefiero utilizar aquí una acepción más amplia es porque la relación indisociable entre poder político y seguridad individual tiene un carácter permanente y no se planteó sólo a partir de la Edad Moderna, sino que constituye un problema que rebasa la historicidad del fenómeno estatal. Es más, la guerra civil es sólo uno de los dos paradigmas del estado de mera naturaleza. Decía Hobbes: «...qué forma de vida habría allí donde no existiera un poder común al que temer puede ser percibido por la forma de vida en la que suelen degenerar, en una guerra civil, hombres que anteriormente han vivido bajo un gobierno pacífico» (3). Pero hay otro paradigma tanto o más importante, al que, en mi opinión, Hobbes no concedió el debido relieve (4). Antes y después del surgimiento del Estado propiamente dicho a finales del siglo XV, un perfecto paradigma del estado de naturaleza lo constituyen las relaciones internacionales. De ahí que la superación de la inseguridad generada por la hobbesiana guerra de todos contra todos mediante la formación de un poder político efectivo no se agote en su dimensión interna, nacional o estatal, sino que se traslada a la necesidad de instituir una autoridad universal eficaz.

Aunque no quepa negar la existencia de comunidades humanas prepolíticas, el estado de naturaleza es ante todo una forma de regresión, de degradación: el poder del Estado civil se resquebraja y su capacidad garantista disminuye o desaparece. Pensemos en el ejemplo de la República de Colombia. De tal manera la situación allí se asemeja al estado de naturaleza hobbesiano que una profesora universitaria colombiana, Lucy Carrillo, acaba de dedicar un trabajo al pensamiento de Thomas Hobbes en el que ha escrito lo siguiente:

Así, en lo que concierne a nuestra realidad nacional, el temor a la muerte violenta impregna todas nuestras relaciones y se ha convertido en perjuicio claro de la calidad de vida de la población entera. El temor a la muerte violenta es la razón fundamental por la cual hay miles de colombianos que abandonan el país; de quienes evitan utilizar las carreteras en los puentes o los períodos de vacaciones. El temor a la muerte violenta explica también la institucionalización de la convivencia de muchos con sus guardaespaldas como indeseada compañía para

(3) *Leviatán*, trad. de A. Escohotado, pág. 226.

(4) Véanse, *a sensu contrario*, *De Cive*, trad. de C. Mellizo, Madrid, Alianza, 2000, Prefacio, y *Leviatán*, Cap. XIII.

su vida íntima; por temor a la muerte violenta se vigilan las partes bajas de los automóviles, se evita expresar en público lo que se dice en privado. En fin, por el temor a morir violentamente el lenguaje entre nosotros se ha impregnado de eufemismos, de tal modo que tanto en los noticieros como en las conversaciones privadas se habla del fallecimiento de víctimas, en lugar de asesinatos; del derecho internacional humanitario, en lugar del inalienable derecho a la vida; de impuestos revolucionarios, en lugar de extorsión económica, etcétera.

El temor a la muerte violenta es fuente de la actual situación crónica de incomunicación, de constante mutua sospecha, de la generalizada desconfianza, que nos ha llevado a una vida empobrecida por una soledad no deseada porque nos atemorizan también las relaciones con personas desconocidas y porque, no sabiendo quiénes sean en el fondo los otros, ha desaparecido la espontaneidad de nuestras relaciones con vecinos o compañeros de trabajo, etcétera. Todas estas situaciones generan en cada uno depresión, fatiga y, en suma, la pérdida del disfrute de la vida» (5).

Si bien el de Colombia es un caso extremo de desaparición del Estado civil, con el consiguiente retorno al estado de naturaleza y a la guerra de todos contra todos, las palabras de la profesora Carrillo se pueden aplicar también al País Vasco, un territorio de la Europa occidental y de la Unión Europea donde toda la oposición parlamentaria se ve en la necesidad de llevar escolta, como asimismo los concejales no nacionalistas, los empresarios y los líderes de la disidencia intelectual y social. Pocas dudas hay de que en Euskadi se vive una situación casi generalizada de temor y de ausencia de libertades, en la que es preciso recurrir también al eufemismo, al circunloquio, al lenguaje críptico, a la restricción mental, al silencio. Ciertamente, en el País Vasco existen instituciones democráticas, esto es, procedentes del sufragio popular. También en Colombia. Ahora bien, donde no se respeta el pluralismo político ni cabe ejercer sin riesgo de la propia vida las libertades de expresión y de información, sólo podemos hablar de democracia «formal», por utilizar un adjetivo que —ironías de la historia— la escolástica del marxismo-leninismo aplicaba a la democracia liberal, peyorativamente

(5) L. Carrillo, «Thomas Hobbes y el concepto de Estado constitucional de Derecho», *Revista de Estudios Políticos*, nº 117, 2002, pág. 270.

descalificada como democracia «burguesa» y por tanto nominal o aparente, no real.

En los supuestos de degradación del poder público, éste pierde tanta legitimidad cuanta seguridad de los ciudadanos sea incapaz de garantizar. Dicho en otros términos: si el poder no es efectivo se extingue la obligación de obediencia por parte de los súbditos, ya que la legitimidad de ejercicio de quienes ocupan la gobernación depende de tal efectividad. La obediencia es, en suma, estrictamente tributaria de la seguridad que el Estado tiene por misión garantizar. Si desaparece la seguridad, desaparecen también la razón de ser del Estado y el contrato político que el Estado presupone. O el Estado es Leviatán —aquel monstruo bíblico cuyo irresistible poder describe el capítulo 41 del Libro de Job— o el Estado no es. Porque también el Leviatán, escribe Hobbes, resulta mortal y está sometido a la corrupción, como todas las demás criaturas terrestres (6).

Sin Estado no puede haber libertad, toda vez que la seguridad no se hallaría garantizada por un poder público coactivo. No es menos cierto, empero, que el Leviatán, nacido con el objeto de ser guardián de la seguridad, puede entrañar una amenaza para ella y traicionar así su misión más genuina. Instituido para prevenir y combatir el crimen, el Leviatán es susceptible de convertirse en el mayor criminal.

El Estado no ha de verse como un fin en sí mismo, cosa a todas luces absurda. Consiste, por el contrario, en un artificio humano de carácter estrictamente instrumental. Entiéndase bien: no se trata de terciar aquí en la cuestión acerca de la naturalidad o no de la comunidad política y del poder político —cuestión que tiene una vertiente antropológica y otra, más importante, filosófica, con respuestas tal vez diferentes en cada una—, sino de abordar la clase de relación que el poder mantiene con quienes le están sujetos. Cuando esa relación es unidireccional sólo de arriba abajo, el Estado se convierte en un peligro potencial para la seguridad en la misma y exacta medida en que restrinja o suprima las libertades de los ciudadanos, algo que indefectiblemente hará. La tiranía es, así, no ya un problema de ética política, ni mucho menos un simple problema ideológico, sino, para el Estado, un problema ontológico, una tara constitutiva y funcional. Aunque el gobierno del tirano fuese ilustrado y paternal —lo que requeriría una ausencia total de la dinámica

EL ESTADO COMO ENEMIGO DE LA LIBERTAD

(6) *Leviatán*, capítulo XXVIII, *in fine*.

oposición/represión completamente inimaginable a la luz de la experiencia histórica—, la arbitrariedad del poder, y, por consiguiente, la imprevisibilidad jurídica de su conducta, haría imposible la seguridad individual. Verdad es que ésta nunca resulta plena y duradera y que la peligrosidad del Leviatán es como la del mar para quienes, sin embargo, deben vivir de él y en él encuentran la fuente de su sustento y el origen de tantos de sus lutos.

El número y variedad de tiranías y despotismos —o de monarquías, diríamos en lenguaje más aséptico— han sido y son tales, y la tendencia de todo gobierno al abuso tan comprobada históricamente, que hay, sin duda, sólidas razones para una concepción pesimista de la política, y para comprender el florecimiento de corrientes ideológicas que han visto en ella la expresión de un mítico pecado original, ya sea la concepción cristiana de la inclinación al mal como fruto de una naturaleza humana corrompida tras la expulsión del Edén, ya la concepción socialista y anarquista de la propiedad privada como única explicación y justificación de la dominación estatal. Un célebre pesimista, San Agustín, llegó a escribir: «Sin la virtud de la justicia, ¿qué son los reinos sino unos execrables latrocinios? Y éstos, ¿qué son sino unos reducidos reinos?» (7). Por su parte, Engels, situándose en la perspectiva de un aparente realismo político, consideraba que el Estado «es exclusivamente el Estado de la clase dominante y, en todos los casos, una máquina esencialmente destinada a reprimir a la clase oprimida y explotada» (8).

El siglo XX conoció, sin embargo, tiranías inéditas hasta entonces: los Estados totalitarios. Su originalidad respecto a los demás despotismos no sólo radica en el empleo de métodos, incluso industriales, de asesinato en masa o de deportación colectiva contra los disidentes políticos o los enemigos «objetivos» (judíos, gitanos, eslavos, homosexuales, capitalistas, *kulaks*, cosacos, tártaros, chechenos, etcétera), sino sobre todo en el fortísimo debilitamiento de la vida privada mediante el recurso a la movilización política constante de la población, la indistinción entre

(7) *La Ciudad de Dios*, IV, 4, según la versión publicada por Editorial Porrúa, México, 15ª ed., 2000, pág. 82. La traducción de la B.A.C., más libre, resulta también más cruda: «Si de los gobiernos quitamos la justicia, ¿en qué se convierten sino en bandas de ladrones a gran escala? Y estas bandas, ¿qué son sino reinos en pequeño?» (*O.C. de San Agustín*, vol. XVI, Madrid, 1988, pág. 228).

(8) *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Moscú, Progreso, 1970, pág. 176.

moral y Derecho, la manipulación educativa y la «reeducación» forzosa. Fue, y aún sigue siendo en ciertos países, la muerte de todo resquicio de libertad personal en nombre de altos ideales como patria y clase. La adoración de tales abstracciones, incesantemente predicada por una propaganda tributaria del desarrollo de la moderna psicología y de las técnicas publicitarias, reveló que, sin el amor a los seres humanos concretos y singulares, el pretendido amor a la humanidad puede degenerar en una filantropía criminal.

Aun siendo Thomas Hobbes adversario declarado de la desobediencia civil y del derecho de resistencia (9), nunca hubiera imaginado una situación en que *res publica homini lupus*, en que el Estado fuera un lobo para el hombre, es decir, en la que el cocodrilo amenazador —pero, a fin de cuentas, benéfico— que era el Leviatán se transformase en una insaciable bestia lobuna. Si Hobbes condenaba las doctrinas del tiranicidio era porque pensaba que cualquier mal gobierno resultaba más soportable que el regreso al estado de naturaleza. Jamás concibió, sin embargo, la existencia de una tiranía tan atroz que superase la aflicción del *bellum omnium contra omnes*. Su amplio conocimiento de las formas políticas no podía contener referencia alguna similar al Estado totalitario. Éste constituye una aportación novedosa del siglo XX, y todavía hoy, aunque en declive, persisten algunas de sus manifestaciones fuera del continente europeo.

Frente a las demás tiranías, el Estado totalitario fascista y comunista que alumbró la Europa de entreguerras fue —ha escrito François Furet— el producto de la fascinación por la revolución como acto supremo de voluntarismo histórico. Furet, refiriéndose a la experiencia soviética, habla del comunismo como «una entrega psicológica comparable a la de una fe religiosa». Y añade que, «privado de Dios, nuestro tiempo ha divinizado la historia como el advenimiento del hombre libre». La conversión a ese credo partió del efecto democratizador derivado del sufrimiento universal producido por la Gran Guerra: ella «hizo de cada uno, hasta del más humilde, un juez del contrato social». A partir de ahí, el voluntarismo revolucionario expresa «la invención del hombre por sí mismo, figura por excelencia de la autonomía del individuo democrático». Ese voluntarismo encontró en el partido único su principal representación: un partido cuya legitimidad no deriva de la elección popular, sino de su conocimiento de las leyes del devenir histórico. Lo propio po-

(9) *Cfr. De Cive*, capítulo VI *et passim*.

dría decirse del líder supremo en la ideología fascista, aunque los comunistas son particularmente «propensos a racionalizar como inevitable todo cuanto ocurre». En la época en que ambos movimientos surgieron, el subnietzscheísmo entonces circulante les atribuyó el mismo prestigio: «el de las aventuras gratuitas de la voluntad opuestas a las fatalidades de la economía» (10).

Hoy, curados —aunque no de manera perfecta ni definitiva: que quede claro— de cualquier inclinación a profesar una religión de la inmanencia y conscientes del relativismo consustancial al pluralismo democrático, sabemos que la historia sólo puede existir, en su caso, como ciencia, nunca como ideología del devenir histórico. Aunque, paradójicamente, ni siquiera la ve como saber científico uno de sus grandes cultivadores. «La historia —advierte, en efecto, Furet en 1995— vuelve a ser ese túnel en que el hombre se lanza, a ciegas, sin saber adónde lo conducirán sus acciones, incierto de su destino, desposeído de la ilusoria seguridad de una ciencia que dé cuenta de sus actos pasados. Privado de Dios, el individuo democrático ve tambalearse sobre sus bases, en este fin de siglo, a la diosa Historia: ésta es una zozobra que tendrá que conjurar» (ob. cit., pág. 570). Ahora bien, estas palabras resultan demasiado amargas y desencantadas. Ciertamente es que la historia no ha de considerarse como *fatum*, ni como profecía, ni como religión. Y es verdad asimismo que no puede darse una oposición entre la historia y la libertad, en la que ésta deba obedecer a aquélla. Pero el optimismo de las Luces y su afán de progreso material y político y el espíritu fáustico, creador y voluntarista del Romanticismo, no son los que han conducido al *gulag* soviético, ni mucho menos al holocausto perpetrado por los nazis. El Estado totalitario no es, pues, la fase de cristalización del racionalismo de la Ilustración, del mismo modo que el monstruo de Frankenstein no es el hijo necesario del progreso científico. Rechazar los abusos y las simplificaciones del científicismo y del racionalismo ideológicos no equivale, salvo para los reaccionarios, a una condena del método científico-racional.

CONSTITUCIÓN Y ESTRUCTURA DEL ESTADO

Puesto que sin Estado no puede haber seguridad ni, por tanto, libertad, pero, al mismo tiempo, el Estado cabe que resulte enemigo de la libertad hasta el punto de hacer peligrar la seguridad, el problema de conciliar seguridad y libertad se convirtió

(10) F. Furet, *El pasado de una ilusión. Ensayo sobre la idea comunista en el siglo XX*, Madrid, FCE, 1996, págs. 11, 73, 77, 91, 119-120, 243, 352 et *passim*.

en la búsqueda de la piedra filosofal, o, dicho sin metáfora alguna, en la cuestión constitucional de mayor enjundia y dificultad. Hoy día tenemos perfectamente claro, sin embargo, que el poder estatal no se debilita ni deviene incapaz de garantizar la seguridad si el Estado se dota de una estructura policéntrica. Asumimos sin reservas el punto de partida del constitucionalismo liberal, esto es, no sólo la compatibilidad sino la correlación necesaria entre soberanía estatal, división del ejercicio de los poderes o funciones del Estado y derechos de los ciudadanos. Leviatán, desde luego, sigue existiendo, pero su acción se encuentra regulada por la norma que lo instituye y configura: la Constitución. La fuerza irresistible de Leviatán permanece incólume, mas se halla ordenada a un fin protector de los derechos; fin, no obstante, cuya garantía descansa inicialmente —al menos en el constitucionalismo europeo— sólo en la propia estructura estatal, o sea, en la pluralidad de los órganos supremos del Estado, como si bastase para asegurar la libertad con distribuir entre ellos el desempeño al máximo nivel de las funciones de creación y aplicación del Derecho.

Ahora bien, de la misma manera que no hay humanidad sin hombres concretos, dotado cada uno de ellos de una individualidad que debemos considerar sagrada —y a ello se refiere nuestra Constitución cuando proclama la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes y el libre desarrollo de la personalidad (art.10.1)—, tampoco hay libertad sin libertades efectivas. Esa efectividad no puede encomendarse al derecho de resistencia y a la desobediencia civil, salvo en los supuestos en que el Estado degenera en despotismo o en incapacidad para garantizar la seguridad, como antes observábamos y como, dicho sea de paso, reconocían las solemnes Declaraciones de Derechos del primer constitucionalismo, en las que tan presentes se hallaban los vínculos entre libertad y seguridad, de una parte, y entre libertad y legitimidad, de otra. Pueden verse en tal sentido la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano efectuada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1789, en cuyo preámbulo se afirmaba bellamente que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de tales derechos eran las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos.

Así, pues, siendo indispensable para asegurar la libertad la pluralidad de la organización superior del Estado, la necesidad de dotar de efectividad a las libertades específicas de los ciudadanos ha acabado por reclamar, en el curso de la historia del constitucionalismo, la instauración de un sistema de garantías

tal que las Constituciones más modernas —aquellas que, como la española de 1978, ponen en pie un Estado social y democrático de Derecho— realizan una lectura completamente nueva de la división de poderes y, en definitiva, de la libertad misma. El origen de esta evolución se encuentra en el constitucionalismo norteamericano: en su consideración de la Constitución como norma suprema del país bajo la tutela de la judicatura. Dicha consideración se halla bastante explícita en la misma Constitución federal de 1787 (*cf.* art. III, sección 2.1, y art. VI, 1), pero se afirma clara y contundentemente en la famosa sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de 24 de febrero de 1803, dictada en el caso *Marbury versus Madison*, decisión que declara la superioridad del texto constitucional sobre las leyes del Congreso y la inaplicabilidad por los jueces de las que fueren inconstitucionales, lo que al mismo tiempo equivalía a propugnar la equiparación del Poder Judicial con los otros dos grandes poderes del Estado. Compárese este modelo de *judicial review of legislation* con las previsiones de la Constitución francesa de 1791, según la cual los tribunales no podían inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, ni suspender la ejecución de las leyes (sección III, capítulo V, art. 3), estableciendo además una fuerte dependencia del Tribunal de Casación respecto del Cuerpo legislativo (*ibidem*, arts. 19, 21 y 22). En el modelo francés es el legislador el que, en exclusiva, precisa el contenido de los derechos constitucionalmente proclamados, produciéndose el vicariato del constituyente por el Poder Legislativo y la estricta subordinación a éste del Poder Judicial. Tal sería asimismo, bajo semejante influjo, el sistema europeo continental durante mucho tiempo.

Siglo y medio después de *Marbury versus Madison*, Europa efectuó el giro definitivo —tras los intentos frustrados del periodo de entreguerras— hacia la concepción norteamericana de la supremacía de la Constitución como norma jurídica. En esos 150 años se fueron construyendo paso a paso, primero, el Estado liberal, y luego, el Estado democrático de Derecho. Ya la Declaración de Virginia había proclamado la necesidad de elecciones libres y periódicas a fin de que los poderes legislativo y ejecutivo no incurrieran en opresión (*cf.* V y VI). A su vez, la Declaración de Derechos aprobada en 1789 por la Asamblea Nacional francesa afirma enfáticamente la soberanía nacional (art. 3) y el carácter de la ley como expresión de la voluntad general (art. 6), dejando también para la posteridad este célebre juicio: «Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida, carece de Constitución» (art. 16). Podrá discutirse por la doctrina científica el fundamento de esa famosa máxima, pero —dicho sea

con el debido respeto a la iuspublicística germánica del siglo XIX, brillantemente desenvuelta en el estrecho marco de la Monarquía limitada o de la Monarquía constitucional— tengo para mí que sólo el constitucionalismo liberal-democrático merece ser estudiado por los juristas, dejando el examen de las demás formas de poder a la ardua labor de los historiadores, a la tenaz curiosidad de los eruditos o al afán entomológico de los científicos de la política. De hecho, un régimen como el franquista —que en su etapa de mayor «institucionalización», la de la Ley Orgánica del Estado de 1967, declaraba que «el Jefe del Estado es el representante supremo de la nación», que «personifica la soberanía nacional» y que «ejerce el poder supremo político y administrativo» (art. 6), todo ello tras declarar que el sistema «responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones» (art. 2)— nunca generó una dogmática constitucional, un *corpus* doctrinal de Derecho Constitucional: sólo atrabiliarias muestras de teología política, tímidas glosas de lo inefable y, ya a última hora, críticos análisis politológicos y hermenéutica en clave reformista de las llamadas Leyes Fundamentales.

Cosa bien distinta sucede con nuestra vigente Constitución, que testimonia el alto grado de civilización jurídica alcanzado, pues, en efecto, la supremacía normativa de una Constitución democrática y su debida aplicación por todos los poderes públicos —muy especialmente por los órganos judiciales— representa la culminación, en el interior de un Estado, del constitucionalismo como movimiento histórico dirigido a conciliar seguridad y libertad. Además, conviene señalar que, aunque en Europa no haya sido así hasta después de la Segunda Guerra Mundial, únicamente en los Estados liberal-democráticos puede articularse la Constitución como una norma suprema, ya que sólo en ellos se logra la sujeción de los poderes públicos que la supremacía constitucional demanda. Dicho lisa y llanamente, ningún otro tipo de Estado es compatible con la normatividad de la Constitución.

¿Cómo se consigue técnicamente esa conciliación entre seguridad y libertad de la que venimos hablando? El ordenamiento constitucional del Estado democrático de derecho es un sofisticado mecanismo que, naturalmente, no puede explicarse aquí con detalle. No obstante, la idea principal consiste, sin duda, en concordar límite y acción del poder estatal. Así, en primer lugar, *toda la creación jurídica* —en cuyo proceso intervienen los ciudadanos o sus representantes— *está sometida a normas previas*, de modo que el principio de legalidad entendido *lato sensu* significa que no hay arbitrariedad posible. Esto incluye la

creación jurídica primaria, dada la vinculación del legislador parlamentario a la Constitución que el modelo norteamericano nos transmitió.

En segundo lugar, puesto que la Constitución proclama la soberanía nacional, siguiendo la estela de la revolucionaria Declaración de Derechos de 1789, ello supone que ninguno de los órganos del Estado tiene carácter originario y prejurídico, que sus actos no son suyos, sino imputables a la estatalidad que la Ley Suprema instituye, y que sus competencias se hallan constitucionalmente limitadas y tasadas. El principio de la soberanía nacional supone igualmente, en tanto que principio distributivo, la articulación policéntrica del poder del Estado; en suma, lo que se ha dado en llamar *división de poderes*. De esta manera, la producción de normas estatales se encuentra vertebrada sobre la existencia de una pluralidad de órganos supremos, a los que se adjudican sectores de la creación y aplicación del Derecho con arreglo a pautas tendencialmente acordes a la naturaleza de los actos legislativos, ejecutivos o jurisdiccionales integrantes de las funciones del Estado.

En tercer lugar, la producción de normas y su aplicación se hallan sujetas a límites orgánico-procedimentales y sustantivos destinados a garantizar la seguridad y la libertad de los ciudadanos: la legalidad da toda la actuación administrativa, las reservas de ley simples o reforzadas, el sometimiento a la ley de los órganos judiciales, la responsabilidad de los poderes públicos y el respeto por todos ellos de los derechos constitucionalmente proclamados.

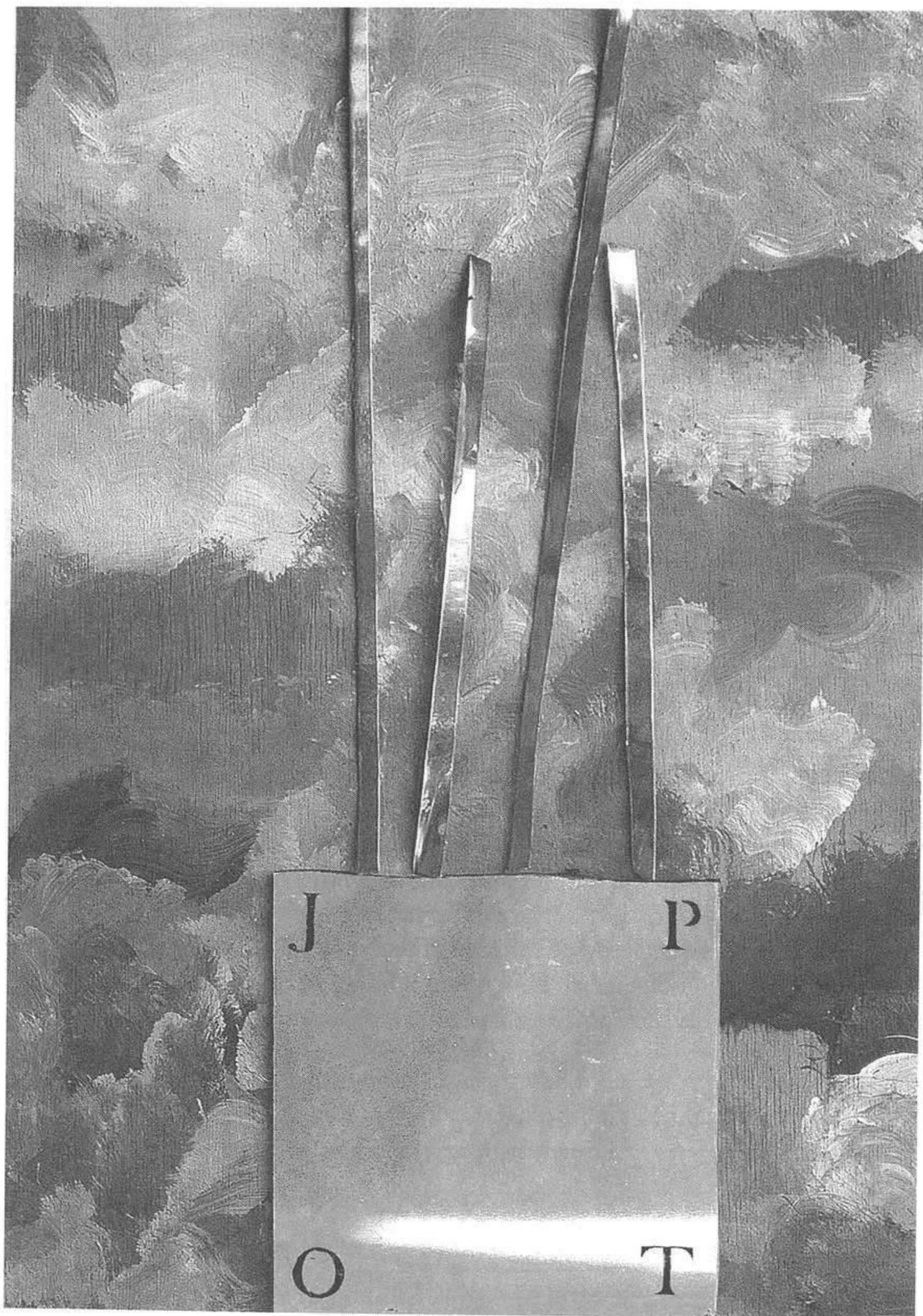
Finalmente, *todas las normas y actos del Estado se encuentran sometidos a control jurisdiccional*, desapareciendo cualquier categoría de actos inmunes o exentos. Hasta las leyes de reforma constitucional, que, en principio, carecen de límites materiales y pueden introducir, por tanto, cambios radicales en la configuración y estructura del Estado y en los límites de su actuación, serían susceptibles, según pienso, de control jurisdiccional de constitucionalidad.

UN LEVIATÁN UNIVERSAL

De todo ello se deduce que el Leviatán interno —el Estado— está debidamente encauzado para cumplir, sin daño para la libertad, su misión dispensadora de la seguridad. La Constitución democrática y normativa lo ha hecho posible. Ahora bien, este extraordinario invento de la civilización occidental, es decir, el Estado democrático de Derecho, mediante el cual se gobierna por el pueblo a través de la ley y dentro de sus límites; este

magnífico artificio depurado por la razón humana en el curso de los siglos y en medio de terribles experiencias históricas; esta gloriosa victoria sobre el aflictivo estado de naturaleza que describía Thomas Hobbes; este triunfo maravilloso de la dignidad de la persona que se asienta sobre nuestra herencia grecolatina y cristiana, pero también sobre el irrenunciable espíritu de las Luces y el sufrimiento atroz de las tiranías padecidas en el siglo XX... Todo ello es, a fin de cuentas, algo incompleto y precario a falta de un Leviatán universal.

En las relaciones internacionales no se ha alcanzado, en efecto, la etapa de superación completa del estado de naturaleza hobbesiano. No creo que hoy, en vísperas de un conflicto bélico, sea preciso emplear mucho esfuerzo en lamentar la carencia de un poder público internacional efectivo. Tampoco parece necesario insistir demasiado en la constatación de que el hundimiento del bloque soviético —justamente celebrado por los amigos de la libertad— no ha conducido a un mundo más seguro. A su vez, el unilateralismo estadounidense es por sí mismo una fuente de inseguridad mundial. Siendo algo imposible la implantación de una *pax americana* en todo el orbe, basada en la supremacía militar y, por consiguiente, el restablecimiento del modelo de dominación romana de los siglos I y II de nuestra era en el ámbito mediterráneo, no queda otro camino que el de la cooperación entre las naciones, la potenciación de las instituciones de colaboración internacional —empezando por la Organización de las Naciones Unidas— y, en definitiva, el respeto y profundización del Derecho Internacional. Únicamente cuando éste sea el Derecho Constitucional de la humanidad entera, la seguridad y la libertad habrán quedado definitivamente entrelazadas y establecidas. Corrijo: definitivamente no, porque siempre se habrá de desconfiar tanto de quienes creen en la justicia sin creer en el Derecho cuanto de los que imaginan al Derecho desvinculado de la justicia: ambas posiciones conducen a la tiranía. □



Erguidas como el mástil del navio

¿CUÁNTAS MÁS PATRIAS?

Juan Manuel Iranzo (*)

El Estado Español afronta un grave desafío por parte de varias organizaciones populares que se adscriben al Nacionalismo Vasco (NV). El aglutinante de la diversidad interna del NV es su insatisfacción con la Constitución española y su modelo de Estado de las Autonomías en lo tocante a Euskadi y Navarra. El NV reivindica el reconocimiento del derecho de autodeterminación (DA) para los ciudadanos de esas regiones que, junto a algunos territorios franceses, forman el proyecto territorial de Euskal Herria. Los defensores del actual ordenamiento legal de Francia y, sobre todo, de España, donde el conflicto es más intenso, rehúsan esa demanda.

Que este contencioso se refiera a la definición jurídica de una sociedad, que el debate venga abanderado por partidos políticos y que un grupo terrorista desafíe a las fuerzas de seguridad del Estado ha hecho que se defina universalmente este conflicto como político. Opino, por contra, que el caso es de naturaleza pre-política y que este error de concepción es el principal impedimento para indagar posibles soluciones. Además, podría haber una dificultad aún mayor para resolver el conflicto vasco: que no exista ninguna solución en el marco de nuestra forma actual de hacer política.

Si el problema fuese político y pudiera solventarse desde nuestros usos políticos tendría una solución política, cosa que no parece a la vista después de años de reflexión colectiva. Esto invita a considerar una definición alternativa del caso. Por supuesto, el NV insiste en que el problema es exclusivamente político y su única solución posible el reconocimiento del DA. Esta tesis le es muy útil para espolear la vanidad particularista de parte de la sociedad vasca, pero no tiene fundamento racional. De manera simétrica,

El pueblo vasco se merece que alguien tenga la bondad y el coraje de decirle que quiere muchas cosas distintas que juntas no pueden ser, que hace falta más valor para ceder que para negarse a escuchar, insultar o matar, y, sobre todo, que para convivir en paz hay que ponerse de acuerdo incluso en el modo de no estar de acuerdo y de vivir con ello.

(*) Profesor de la Universidad Pública de Navarra.

quienes más se oponen al NV sostienen que el problema es exclusivamente uno de violencia armada y que su única solución es quebrar la coartada política de los terroristas proclamando la renuncia general del pueblo vasco a toda aspiración de soberanía. Todo un caso de ceguera voluntaria frente a la realidad. Antes de exponer una definición alternativa del problema debo mostrar que las dos definiciones convencionales e inconmensurables son insostenibles. Comenzaré señalando seis razones que descartan el reconocimiento del DA como una solución al problema.

En primer lugar, el derecho de autodeterminación, como toda regla jurídica, es una abstracción que debe ser interpretada para definir su aplicación concreta. En la práctica internacional, el DA se ha interpretado de modo restringido como el derecho a la independencia de las circunscripciones administrativas mayores de un Estado imperial, al margen de las etnias indígenas o naciones que esas circunscripciones, hoy Estados, contuvieran. Así se ha aplicado, desde 1918, a los imperios alemán, austro-húngaro, belga, español, francés, holandés, italiano, turco y ruso (no así con el de los Estados Unidos de América —principal defensor de esta interpretación—, en el Pacífico, ni en lo referido a sus comunidades indígenas). No negaré que es posible cualquier distorsión falaz de la historia, pero es ciertamente muy difícil sostener, para el caso español, que el País Vasco es una porción irredenta del imperio español, como lo fueron Filipinas o Perú, y no parte integrante de la política «española» desde los primeros intentos de agrupar bajo una sola corona a los reinos cristianos ibéricos hace más de mil años.

En segundo lugar, el DA no es un derecho ordinario. Al proclamar que sus titulares tienen el derecho de ejercer la secesión a su conveniencia, les otorga un virtual derecho de veto sobre las decisiones del conjunto del Estado. (El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es un ejemplo del abuso del derecho de veto: si bien ha impedido que el Consejo sea utilizado por las cinco potencias nucleares para hostigarse entre sí, también ha impedido perseguir acciones dolosas de éstas o de sus aliados protegidos.) El DA funciona como un derecho a ejercer el chantaje del veto de manera disuasoria y, como todo medio de disuasión, debe ser ejercido de hecho alguna vez para ser creíble. Por ello, antes o después, el DA acaba promoviendo la secesión. Los Estados Unidos lo comprobaron en 1861 y la atroz guerra civil subsiguiente sentó lo que podría denominarse «Principio de Lincoln»: el DA es incompatible con la unidad constitucional de un país. La Unión Soviética lo olvidó en 1917 y el resultado fueron las guerras de reocupación de los años veinte y treinta y el stalinismo como única fórmula para mante-

ner unido el anterior imperio ruso. Ningún Estado ha vuelto a cometer ese error.

En tercer lugar, hay que aclarar una excepción aparente al punto anterior: el caso de Quebec. Tras la celebración de varios referendos en los que se rechazó por escaso margen la asunción de la soberanía, el gobierno federal pidió al Tribunal Supremo que estipulase las condiciones de legalidad de las actuaciones nacionalistas y éste falló que toda solución democrática acordada por las partes sería legítima y aceptable. Nótese bien que en Quebec no se votaba la secesión o independencia de Canadá, sino si se asumía o no una soberanía separada de los demás Estados federados canadienses (que, con el tiempo, podría o no llevar a la independencia).

En la Teoría del Estado aceptada, un resultado positivo de un referendo así planteado no conlleva la independencia inmediata, sino la transformación legal del Estado en una *confederación*, que será o no duradera. Cabe señalar, además, que el caso de Quebec pertenece a la peculiar tradición anglosajona del «Estado Libre»: un ente político autónomo y confederado, dentro de un Estado británico, que reúne a los individuos de otra nación «blanca», no indígena. Son ejemplos de esta figura el Estado Libre de Irlanda (que devino la república homónima tras una cruenta guerra civil), el Estado Libre de Orange (holandés, *boer*, que se unió a, y de hecho dominó, la Unión Surafricana hasta el fin del *apartheid*) y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en una situación, respecto a los Estados Unidos de América, no del todo similar a la de Quebec respecto a Canadá.

Dicho sea de paso, nada impide una reforma de la Constitución española en este sentido. De hecho, una propuesta del NV para convertir la unión de Euskadi y Navarra en alguna forma de Estado Confederado podría encontrar eco en los nacionalismos gallego, canario y andaluz, en el catalanismo que propugna un Levante formado por Baleares, Cataluña y Valencia (dejando a las Castillas y otras regiones de habla castellana en busca de un nombre aglutinador) y en el tradicional federalismo socialista. Que ésta no haya sido la vía seguida por el NV se debe quizás al deseo de exclusividad de su proyecto propio, justificado por su adhesión sentimental a esa forma de vanidad tribal llamada *hecho diferencial*. Otra razón, seguramente de más peso, es la improbabilidad de que esa reorganización y profundización del Estado de las Autonomías incluyese el reconocimiento formal de la soberanía de los Estados (con)federados.

En cuarto lugar, y en relación con lo anterior, el NV postula que existe una nación vasca caracterizada por su lengua, su cultura, su derecho, su historia, sus tradiciones, sus instituciones, su territorio, sus símbolos y la conciencia de sí misma, de su diferencia, que le otorga derecho a una jurisdicción política propia al mismo nivel que cualquier otro miembro de la Organización de las Naciones Unidas o la Unión Europea. La existencia de una nación vasca, de los individuos que emplean sus afinidades peculiares en todos los campos antedichos para producir y por ende afirmar la existencia de dicha nación y su adscripción a ella, es un hecho bien fundado por las manifestaciones mismas de los interesados. (Sobraría recordar aquí que la nacionalidad es un hecho social construido por la socialización y mantenido en la edad adulta por una re-adscripción habitual basada en la reafirmación consciente o la inercia acrítica, pero que parece requerir generalmente que se crea en ella como un hecho natural, no convencional, para poder excusar el pensar sobre él de manera racional). Ahora bien, no existe ninguna relación lógica ni empírica (histórica) que una necesariamente el nacionalismo civil y cultural que construye una nación con el establecimiento de un Estado soberano propio. La mayoría de los miles de grupos étnicos que se autodefinen como naciones en el mundo han renunciado a fragmentar la comunidad política mundial en un mayor número de minifundios políticos. De hecho, sólo una fracción del NV sigue fundando sus demandas en planteamientos etnicistas e incluso en algún caso racistas.

En quinto lugar, es preciso confrontar una posición canónica del pensamiento político que llevó no hace mucho a un parlamento regional nacionalista a declarar que «la única forma de negar el DA del pueblo vasco es negar la existencia misma del pueblo vasco». Puesto que la frase fue dirigida hacia los diputados vascos no nacionalistas, pretendía seguramente sugerir que la identidad «vasco no nacionalista» era un caso psicopatológico de disonancia cognitiva, además de una aberración política. La teoría que subyace a esta afirmación sostiene que una comunidad política autodefinida (una nación) tiene derecho a gobernarse a sí misma (a formar un Estado soberano) del mismo modo que un grupo de accionistas tiene derecho a gobernar su sociedad como les plazca. Ahora bien, las empresas operan en marcos institucionales regulados por la autoridad estatal. Menos claro resulta —se obvia con firmeza— que el marco institucional de toda modificación de las sociedades políticas es el concierto internacional, que no funciona como un Estado, pero sí como una junta de particulares que producen cierto orden, con gran frecuencia sin recurso a la violencia. El derecho a constituir un nuevo Estado lo discute y concede dicha comuni-

dad (véanse los casos actuales de Timor Occidental, aprobado, y el Sahara Occidental, en suspenso). Bien es cierto que la vía más rápida de obtener el reconocimiento internacional es lograr la claudicación del Estado vigente. Esa es la razón del continuo desafío nacionalista y la necesidad de sostenerlo indefinidamente sobre la base de una reivindicación inaceptable como el DA.

En sexto y último lugar, existe una legitimación no esencialista, como las consideradas hasta ahora, sino utilitarista, para las mayores aspiraciones del NV. El argumento señala que el acelerado proceso actual de globalización amenaza las culturas minoritarias y que solamente la defensa jurídica que proporciona un Estado soberano puede garantizar su supervivencia y recuperación. Esta tesis es empíricamente falsa —así, el gobierno autónomo vasco ha logrado recuperar el euskera más que la República de Irlanda el gaélico—, pero esa no es la cuestión. En un país democrático que dota de recursos políticos y presupuestarios a sus minorías, éstas son posiblemente más fuertes y seguras que las que forman pequeños Estados librados a sus propios medios. La cuestión, una vez más, no gira en torno a la cultura autóctona, aunque ésta sea la emotiva justificación visible. Lo que está en juego es la capacidad de una comunidad política de autodefinirse en la práctica, en primer lugar, aunque no exclusivamente, por la voluntad de llevar adelante un proyecto de autogobierno pleno dentro de un cierto espacio geográfico y al margen del resto de la comunidad a la que ahora pertenece y cuestiona. Esa comunidad es, técnicamente, un «grupo de estatus» definido por la identidad que ha fabricado, la voluntad de monopolizar la administración de los recursos materiales y simbólicos que asocian a esa identidad y las acciones que decide llevar a cabo para alcanzar su propósito.

Todo lo anterior conduce a la conclusión de que el contencioso vasco no es un problema político que gira en torno al techo del autogobierno y el DA, sino que es un problema prepolítico relativo a si existen una o dos comunidades civiles en busca de su más adecuada expresión política. Los colectivos que construyen la demarcación que crea esas comunidades, los nacionalistas de uno u otro signo, emplean para ello los hechos sociales y culturales más objetivos (es decir, mejor institucionalizados) que pueden encontrar e incluso los reifican como *esencias patrias*. Esta retórica enardece, pero no hace que el resultado del trabajo de demarcación sea menos circunstancial y artificioso.

El carácter no arbitrario pero sí convencional de esta disputa puede ponerse de relieve con una pequeña burla: cuéntase que hace años los ardorosos nacionalistas franceses se sintieron ofendidos

por el dominio del inglés en la prensa científica; movidos por el celo patriótico algunos científicos galos proclamaron que en adelante sólo publicarían en francés; y recibieron una amable respuesta de la sociedad internacional, dominada por anglosajones, diciendo que eso no suponía ningún problema, que ellos también publicarían en francés. Para la comunidad científica es evidente: debe haber una *lingua franca*, pero es indiferente cuál sea, mientras soporte la continua innovación conceptual. Ahora traslademos la chanza a nuestro caso: érase que se era que en tiempos remotos, antes de la llegada de los indoeuropeos celtas, Iberia estaba poblada por tribus emparentadas con los vascones, las sucesivas invasiones y colonizaciones no alteraron este hecho de manera sustancial y, en consecuencia, todos somos vascos, España debe cambiar su nombre por el de Euskal Herria (en vasco, España en castellano) y el euskera ser asignatura optativa en todo el Estado (obligatoria en su tierra nativa). Y este cuento se acabó. O debe escribirse de nuevo de otro modo. (Antes de seguir, no puedo dejar de señalar la amarga ironía que supone el hecho de que el NV nazca de la intensa identificación del País Vasco con España: es el fracaso del proyecto vasco —y de otras periferias— de mantener el Estado tradicionalista mediante el carlismo lo que induce el inicio de abandono de una España, traidora por liberal, demócrata, secular y, no lo menos, centralista, y en esa inercia, con otros discursos, seguimos.)

Esta broma, al igual que la discusión de la incompatibilidad del reclamado DA vasco con el actual orden constitucional español, contiene una moraleja: por usar un lenguaje formal, la configuración política de (parte de) la nación vasca como «conjunto disjunto» o «subconjunto» del Estado-nación español es una cuestión puramente convencional. En tal caso, es posible intentar alcanzar un consenso racional sobre la cuestión apelando a principios comunes, sean de utilidad particular o de valores últimos. Las partes en disputa pueden llegar a una transacción, a un toma-y-daca o a definir un mundo futuro en el que ambas sientan que su nueva relación no supone un grave detrimento sino preferiblemente una sustancial mejora, absoluta y relativa, respecto a su forma de relación anterior. Éste es el caso cuando importa llegar a un acuerdo, aunque no a uno cualquiera. Por contra, si se desea prolongar el conflicto, la proclamación de cualquier principio irracional bastará para destruir todo intento de acuerdo. Cuando más arriba dije que el problema era prepolítico me refería tanto al planteamiento identitario pre-institucional arriba expuesto como a esta antinomia entre voluntad de acuerdo y voluntad de conflicto, previa a la definición de las posiciones de las partes. A estos dos, debo añadir un tercer aspecto.

Tómese ahora un pequeño «mito» para representar este contencioso intencionadamente planteado en términos de un antagonismo entre definiciones inconmensurables de esencias antropológicas, históricas y sociales. Imagínese una pequeña comunidad rural, segmentada en clanes y familias, que vive en un territorio formado por tierras comunales de las que una parte se explota en común y otra parte se arrienda a clanes y familias particulares. Un día algunas familias de un clan plantean a la comunidad que todas las tierras arrendadas del clan (y no sólo las de las familias litigantes) son propiedad común del clan y piensan formar con ellas una comunidad separada, incluso contra la opinión de una minoría de familias que no están de acuerdo y sin indagar el significado del silencio de quienes se abstienen de opinar. Además, algunos de los jóvenes más airados de una de esas familias hasta realizan desmanes contra miembros de la comunidad y los desafectos de su clan.

Este drama tribal se ha repetido incontables veces en la historia humana y tiene tres soluciones típicas: la escisión, que, no siempre pero a menudo, debilita al menos a una de las partes y con frecuencia a ambas; la represión, de dudoso efecto, que, no siempre pero a menudo, debilita si no destruye al menos a una de las partes y con frecuencia a ambas; y la formulación de un nuevo acuerdo que, no siempre pero a menudo, fortalece al menos a una de las partes y con frecuencia a ambas. El carácter más prudente y probablemente más positivo de la tercera opción explica y justifica el esfuerzo por crear uniones políticas amplias hoy día en Europa y África. Lo que imprime dramatismo al posicionamiento político ante un trilema como el expuesto es que no existe forma humana de tomar una decisión informada y segura *ex ante* ni probar que la ulterior fortuna de un pueblo se derive singularmente de dicha decisión. Es casi siempre una apuesta ciega, fruto no de un cálculo ajustado sino de una corazonada. Por más que lo oculte una espesa nube de pragmatismo e incluso de cinismo político, la cuestión vasca tiene mucho de drama sentimental.

Lo blasfemo de este planteamiento es que implica que no hay nada genuinamente «vasco» en el conflicto vasco. El problema es idéntico al que se produciría si la Iglesia católica u otra reivindicara el privilegio medieval de una jurisdicción legal y política propia para su clero. De hecho, el nacionalismo irredentista es la secularización histórica de esa exigencia clerical unida a la reivindicación exclusiva de un territorio. La gran ventaja de la situación vasca respecto a la susodicha fábula tribal es que se desarrolla dentro de un marco político y una cultura cívica democráticos. En este contexto, toda demanda popular no

inmoral es legítima. (En teoría, ni siquiera una mayoría social coyuntural podría reimplantar la pena de muerte, despenalizar la violación, autorizar el tráfico de esclavos o reinstaurar el Estado confesional. No podría, salvo por la fuerza, porque existe un consenso universal, institucionalizado y sancionado en las Naciones Unidas, que afirma que esas normas ofenden y degradan la dignidad humana y por ende no son objeto de discusión política, aunque haya Estados que lo ignoren y mantengan en vigor alguna de ellas.) Sin embargo, la constitución de un Estado *democrático* independiente no entra en este capítulo. No tiene nada de ofensivo en sí mismo. Pero es una cuestión muy delicada porque la experiencia histórica ha demostrado que es una decisión prácticamente irreversible. Por eso un profundo y prolongado debate democrático es imprescindible. Por eso, las acciones coactivas de los terroristas etarras y de los mamporreros de la *borroka* son el primer obstáculo para un entendimiento democrático. No obstante, cuanto se ha dicho hasta ahora muestra que el terrorismo no es «el» problema.

En fin, que el problema vasco sea prepolítico significa al menos tres cosas: primero, que nace del choque entre dos grupos de «empresarios políticos» que promueven convenciones identitarias incompatibles; segundo, que el conflicto básico estriba en la actitud de los participantes ante esa incompatibilidad, si es proclive a buscar acuerdos o a mantener el conflicto; tercero, que «lo vasco» es solamente la apariencia y el instrumento de un conflicto cuyo centro es el control, por parte de unas u otras fuerzas políticas, de un cierto segmento político-administrativo que controla y regula la vida civil y económica del País Vasco. Este Estado prepolítico no es el «Estado de naturaleza» de Hobbes, la guerra de todos contra todos, sino la pesadilla del Estado de Rousseau: la discordia de facciones. En ambos casos, sin embargo, la solución es análoga: un Contrato Social que exprese la Voluntad General. Sin embargo, en el País Vasco se está lejos de buscar esta solución sustantiva.

Que los rasgos formales del conflicto vasco son más relevantes que los sustantivos lo demuestran las extrañas, si no absurdas, acciones de presión de las formaciones políticas. El Partido Nacionalista Vasco, la pieza clave del orden político en Euskadi, lo ejemplifica: cuando Batasuna quiere castigarle por su tibia promoción del «soberanismo», ETA empieza a asesinar políticos... no nacionalistas. De otro lado, cuando el Gobierno nacional decide castigarle por sus iniciativas aparentemente «soberanistas» promueve ilegalizar... a Batasuna. El PNV es demasiado fuerte e importante como para que los descontentos le sancionen directamente, pero es también demasiado débil para imponerse a

ellos y cualquier asociación tiene un precio elevado. No colaborar con ETA/Batasuna implica el riesgo de que los terroristas coloquen a «la burguesía vasca» en el punto de mira y enajenarse un electorado que vota radical a pesar de sus vínculos con ETA; no colaborar con los no nacionalistas conlleva irritar a una parte muy numerosa de la población y arriesgarse a radicalizar el enfrentamiento. De un lado, los no nacionalistas más exaltados les exigen que renuncien al horizonte de la independencia, algo insensato, pues, como ideal y/o como último recurso político-legal, la opción independentista es consustancial a la identidad nacionalista. De otro lado, los nacionalistas más fanáticos les acucian para que se involucren en acciones políticas, legales y civiles de desestabilización que aceleren una independencia cuyas ventajas no terminan de estar del todo claras. Forzado a nadar entre dos aguas, la posición del PNV no es envidiable, aunque gozan del consuelo de no tener que vivir escoltados.

La solución democrática al caos prepolítico derivado del choque pro/anti-soberanista pasa por dos puntos: primero, la unidad de los demócratas para acabar con ETA y desactivar su entorno; segundo, la apertura de un diálogo franco y honrado para definir un nuevo Contrato Social en el País Vasco, la «Constitución» vasca, para la paz y para todos.

Que ETA debe desaparecer de la escena política del País Vasco es algo en lo que todas las fuerzas democráticas están de acuerdo. Las discrepancias sobre los medios y las formas son inevitables, pero no son el meollo de la cuestión. El núcleo del problema estriba en cómo se reconstruye el diálogo político entre el NV y sus oponentes. Formalmente, parecen existir tres graves desacuerdos sobre cómo plantear dicho diálogo. Primero, si es posible hablar sobre autogobierno mientras ETA ejerza su coacción pro-soberanista. El NV desea hablar de autogobierno en cualquier circunstancia, pero los no nacionalistas están divididos al respecto, pues un sector reticente cree que ETA, aun de modo independiente, podría ejercer la violencia como presión a favor de las posturas de negociación de los nacionalistas demócratas.

Segundo, si es conveniente imponer el ostracismo a todo colectivo social que no se declare expresamente contra ETA y contra quienes no se le oponen. Los no nacionalistas así lo reclaman, pero muchos nacionalistas demócratas desean evitar que se persiga una masa «radical» por causa de una minoría criminal o cómplice, sin olvidar la siempre presente sombra de una duda: si en ausencia de ETA el Estado español no se limitaría a ignorar las demandas del NV. (Este miedo olvida dos cosas: que en los países avanzados de hoy sólo son viables las «revoluciones

de terciopelo» y que esas revoluciones son posibles.) Y tercero, si ese diálogo debe o no tener condiciones previas, donde se escenifica el desencuentro y la voluntad de no entendimiento en su apogeo: los nacionalistas exigen que no se excluya negociar sobre el DA y sus oponentes exigen negociar en el marco de la Constitución de 1978 que prohíbe expresamente esa reivindicación.

Una vez más, sin embargo, es preciso señalar que estas formas de antagonismo son sólo la apariencia del problema y no su raíz. Veamos los tres obstáculos antedichos. Si el diálogo se plantea para definir la Constitución vasca, es decir, una constitución, segregada o parte de la española, capaz de encuadrar la convivencia de todos los vascos, cabe esperar que el proceso dure años y, por ende, que las acciones puntuales de los terroristas apenas le afecten. Nada causaría más daño a ETA que hacerla irrelevante para el debate político en el País Vasco, justo lo opuesto de lo que hoy ocurre. Nadie sabe cuánto durará la agonía de ETA; el pueblo vasco no puede esperar tanto, apenas puede esperar más. Segundo, nadie puede sentarse armado a una mesa de diálogo, pero cualquiera que no esté con ETA debería estar invitado, incluso formaciones sin representación parlamentaria pero con concejales y diputados forales, aunque fuese de manera colegiada. Tercero, todo diálogo debe tener condiciones previas, porque son la garantía de la buena voluntad de las partes para llegar a un acuerdo. De hecho, el acuerdo sobre esas condiciones es el principio de acuerdos sucesivos.

La discusión sobre las condiciones previas para un diálogo «constituyente» es el paradigma de la tragedia del contencioso vasco, y ésta es que los participantes la entienden como «un juego de suma cero»: si uno logra algo es siempre a costa de derrotar y privar al otro, como en un combate de boxeo donde no existiera el «nulo». Nadie quiere perder y, en un juego de suma cero, la forma de estar seguro de que uno no pierde es perjudicar y hacer perder al otro. Esto es un funesto error. El gobierno es un juego de cooperación y todos los juegos de cooperación pueden ser siempre de suma positiva; pero tienen una sutil, delicada y resbaladiza condición: para que ambos participantes puedan ganar, ambos también deben estar dispuestos a correr el riesgo de no ganar. Para esto hace falta decencia y determinación democrática. Hace falta mucho valor, tenacidad y coraje.

Así, por ejemplo, los no nacionalistas deberían estar dispuestos a ir más allá de la Constitución de 1978, considerar posibles otras formas de unión nacional más allá del Estado Autonomico e incluso que la secesión podría llegar a ser una situación

factible. Por su parte, los nacionalistas deberían aceptar la posibilidad de que se alcance una forma constitucional española que haga temporalmente aceptable suspender, no el avance del autogobierno, pero sí la demanda soberanista. Con cierto esfuerzo de imaginación puede concebirse que el liderazgo político enfrentado llegase a suscribir estos principios, si no a creerlos en su fuero íntimo. Lo que resulta mucho más difícil de imaginar es en qué «punto medio» podrían cruzarse sus proyectos políticos, pues éstos parecen excluirse mutuamente. Lo que los políticos deberían hacer, dado que vivimos en democracia, es escuchar a la gente. Aquí es donde debemos explorar si el problema tiene solución en el actual marco político.

El régimen parlamentario representativo y pluralista que por abreviar llamamos democracia ha pasado por dos grandes estadios de funcionamiento: la democracia primitiva se regía por la dictadura de la mayoría, pero los numerosos descontentos sectoriales aconsejaron reformas que produjeron la democracia *avanzada* en la que la mayoría gobierna con respeto hacia y concertación constante con las minorías. ¿Qué significa esto para el País Vasco? Significa que, a causa de que la democracia española es avanzada, pequeñas comunidades regionales, como la vasca y la navarra, tienen un gobierno político propio, y también que la mayoría electoral nacionalista en Euskadi no implica de manera automática la imposición de sus tesis. En una democracia avanzada, el diálogo por un nuevo Contrato Social Vasco debería venir gobernado por las decisiones firmes de la opinión pública. Sí, y esto puede hacer la cuestión insoluble.

Veamos una realización hipotética del principio. Supongamos que se realiza, sin coacción alguna, un referéndum, en principio no vinculante, para saber qué prefieren los habitantes de Euskadi, Navarra y el País Vasco francés respecto a tres cuestiones: si ellos deberían tener el derecho soberano a decidir su constitución política, si una vez en posesión de dicho derecho deberían convocar un referéndum de secesión, y si en caso de celebrarse dicha consulta votarían a favor de la independencia. Dejando de lado que un porcentaje de los votos afirmativos a las dos primeras cuestiones tendrían por objeto expresar su negativa en la siguiente, bien podría darse el siguiente escenario: Iparralde y Navarra rechazan mayoritariamente proclamar el DA, Álava lo asume pero rechaza un referéndum en este momento, Vizcaya sí lo quiere, pero votaría por escasa mayoría contra la independencia —al menos ahora— y la mayoría de Guipúzcoa vota sí a la secesión, pero no alguno de sus municipios emblemáticos, mientras que el sí gana en pueblos dispersos por todo el país. ¿Quién es Euskal Herria en este caso? Desde el marco del con-

cepto de Estado-nación como unidad territorial de historia y destino no existe respuesta a esa pregunta. Ambas partes podrían asumir una frase pronunciada primero por los nacionalistas: «aún hay que construir mucho país» y el encono y el desencuentro seguirían adelante.

Para que la voz del pueblo guíe el diálogo y esa voz se escuche en toda su diversidad de matices es preciso alcanzar una democracia *plena* (no que sea la perfección democrática, ni mucho menos, sino el máximo que el sistema parlamentario puede ofrecer). Atisbos de este modelo los ofrece la exigencia legal de distintos tipos de mayoría parlamentaria para aprobar leyes de distinto rango, mayor cuanto más importantes son éstas. Hay así mayoría simple, absoluta y cualificadas de dos tercios e incluso mayores. Cuando se debata el nuevo Contrato Social Vasco habrá que dialogar con infinita paciencia para llegar a acuerdos sobre la mayoría social apropiada para decidir provisionalmente cada asunto concreto, antes y durante la discusión sobre las diferentes opciones de configuración de dicho asunto. Ésta es la condición procedimental necesaria para que pueda construirse alguna solución. Pero hay más, y de otro tipo.

Es igualmente necesario que los políticos sean conscientes, aunque no lo hagan explícito, de lo que están negociando, de lo que están, de hecho, moldeando: convenciones sociales entrañadas. España y el País Vasco son expresiones abstractas que representan de manera simplificada lo que supone ser español y/o vasco, roles sociales duros y concretos, ante los desafíos del orden y el cambio social. La nación española es un invento de la Ilustración borbónica cuyo éxito se manifiesta desde la respuesta popular a la agresión bonapartista de 1808 y la Constitución de 1812, y cuyo fracaso se revela en el secular enfrentamiento entre tradicionalistas y liberales que, bajo diversas formas, se extiende desde que Fernando VII abolió la Constitución de Cádiz hasta el fracasado golpe de Tejero. La transición democrática reinventa España como un país plural, abierto y con voluntad de integración europea; su mayor conflicto interno radica hoy en las diversas actitudes frente a la globalización y la sostenibilidad, en especial hacia los países más pobres y aquellos de sus ciudadanos que emigran a España (algunos de los cuales, por su origen, nivel educativo y cultura, corren un alto riesgo de formar guetos marginales, patriarcales y tradicionalistas).

De manera similar, la versión nacionalista del País Vasco es una invención del aranismo. El fracaso final del carlismo en el siglo XIX es una de las raíces del nacionalismo en todas las re-

giones de habla no castellana de España, pero en el País Vasco se refuerza con la riqueza y el orgullo de la primera industrialización y con el temor a la desnaturalización que genera la inmigración que aquélla comporta. El nacionalismo idea un País Vasco rural, racista y fundamentalista católico, un país opuesto al que surge de la modernización tras la guerra civil: urbano, plural y secular. La transición democrática *reinventa* el País Vasco como una entidad territorial irredenta, con una cultura singular, cuyo emblema es el euskera, y aspiraciones de soberanía política y de convertirse en un país plural, abierto y con voluntad de integración europea; su mayor conflicto interno radica hoy en las diversas actitudes frente a la globalización y la sostenibilidad, en especial hacia los países más pobres, entre los que coloca al resto de España, y hacia aquellos de sus ciudadanos que emigran al País Vasco, algunos de los cuales, por su origen, nivel educativo y cultura, corren un alto riesgo de formar guetos marginales, patriarcales y tradicionalistas, o bien de ser reducidos a ellos o forzados a emigrar en el caso de los vascos nativos o de adopción que no suscriben el proyecto nacionalista. (Este último aspecto se pone de relieve cuando algunos nacionalistas espetan el calificativo, intencionadamente infamante, de «español» a los no nacionalistas, que en efecto se sienten españoles, afectando así la misma actitud de quienes denominan despectivamente como «gitano/a», «negro/a» o «judío/a» a personas que, en efecto, son de cultura romaní, tez subsahariana o fe hebrea.)

El estricto paralelismo formal entre ambas reinenciones, la española y la del NV, saca a la luz la tercera y quizá la más difícil condición del nuevo diálogo constitucional. Obsérvese que ambas se definen como parte de la Unión Europea y que ésta avanza hacia su redefinición como nación plurirracial, al modo, por ejemplo, de la India (pero menos centralista). Obsérvese que la Unión no se fundará en una historia, que lo es de incontables guerras intestinas, dinásticas o nacionalistas, ni en una cultura, pues la alta cultura cosmopolita primero cristiana y luego ilustrada fue hecha pedazos por el nacionalismo, y el internacionalismo socialista fracasó en su intento de reunificarla. Se fundará, como los Estados Unidos (pero menos centralista), en la legalidad republicana, es decir, constitucional.

Ahora bien, si lo que une y configura a un pueblo en el futuro es la Ley, y no la etnia, cabe esperar que cualquier mejora legal que idee el NV sea asumida por la ley española y europea, de modo que no exista base jurídica para la diferenciación política. De otro lado, en el mismo marco europeo, los oponentes al NV reconocerán que, aunque supondría un inconveniente desde

los puntos de vista administrativo y presupuestario, el País Vasco podría ser un miembro de la Unión viable. Hay unos cincuenta Estados miembros de la ONU más pequeños que el País Vasco y casi basta una mano para contar los que le superan en prosperidad y desarrollo humano. Técnicamente, una vez más, la cuestión de la secesión puede tener escasa importancia general, por más disgusto e inquietud que pueda causar en ciertos sectores (como alborozo en otros) el éxito de un particularismo que inevitablemente será tachado de insolidario. Lo que es de la mayor importancia es que las decisiones se tomen de manera libremente consensuada a partir de un análisis exhaustivo de las consecuencias, previsibles y plausibles, y en consonancia con la voluntad general, que siempre incluirá deseos, ilusiones, sueños y esperanzas al margen de todo cálculo.

Téngase en cuenta que es probable que la Unión, objetivamente indiferente a las demandas de los nacionalismos irredentos, explicita su rechazo a toda modificación de fronteras y soberanías de los Estados miembros que no proceda de un acuerdo democrático bilateral entre las partes del contencioso. Por tanto, la voluntad de diálogo y de acuerdo, en las formas y sobre las formas, y de que ese acuerdo sea democrático, debe ser previa y estar por encima de cualquier contenido concreto que pueda recoger dicho acuerdo. Y existen buenas razones para que la Unión obre así y para reafirmarnos en una democracia plena.

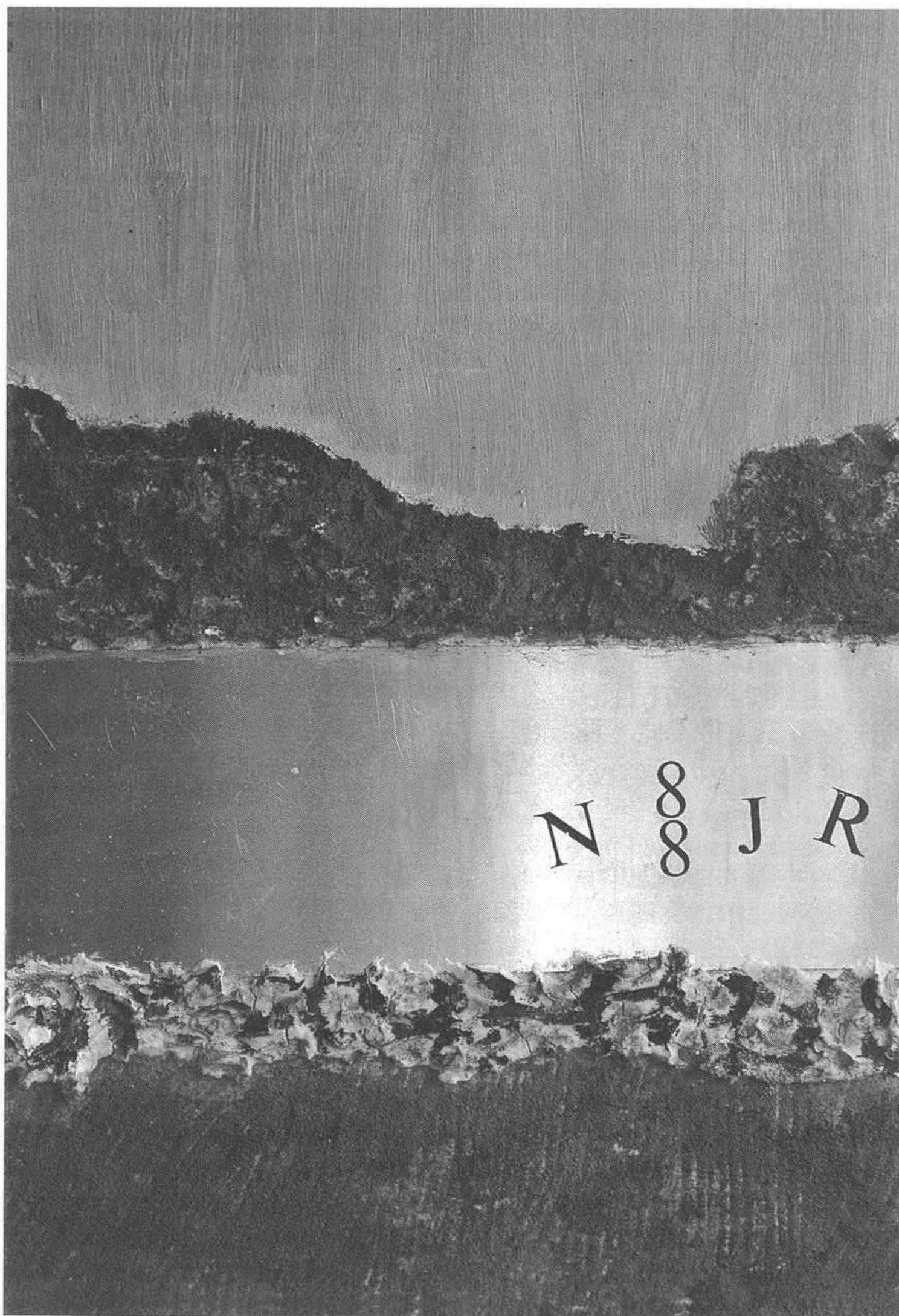
Desde 1945, y aún más desde 1989, el mundo está en un proceso acelerado de integración global basado en la extensión de los medios de transporte y telecomunicación, la universalidad de las amenazas nuclear y de degradación ecológica, el consenso en torno a los Derechos Humanos como fundamento del orden civil y la ciencia bajo control social como instrumento del aumento del bienestar y la seguridad globales. En las últimas tres décadas ese proceso ha venido unido a una creciente liberalización económica que ha puesto en manos de las grandes compañías transnacionales un poder real sin precedentes para condicionar la vida de personas y Estados. En consecuencia, la integración política en unidades de mayor tamaño y la cooperación entre éstas ofrece la única fórmula capaz de ejercer cierto control popular sobre el proceso. Extiéndese por ellos la convicción de que los Estados nacionales son un lastre del pasado del que será largo y difícil librarse, algo de lo que deberá sacarse el mayor partido y los menores inconvenientes mientras no sea posible prescindir de ellos, no algo que haya que promover. En algunos lugares la devoción fundamentalista hacia un dios transcendente que fuera desplazada por la idealización de la so-

ciudad misma como Estado se está tomando la revancha; en otros lugares se lucha por dejar ambos atrás.

En resumen, el problema vasco suele definirse como un problema político (y/o de terrorismo) sobre cuya solución, política, por supuesto, discrepan el NV y sus oponentes: aquéllos recetan más impregnación de nacionalismo en el gobierno, la administración, la cultura y la vida diaria; éstos prescriben exactamente lo contrario, menos aspiraciones soberanistas. La voluntad de desencuentro de ambas partes se encarna en la imposición al otro, como condición previa a la cooperación, de renuncias a elementos intrínsecos a su identidad como proyecto político. Esta situación, junto con un desarrollo democrático insuficiente, y bajo presión terrorista, hace imposible una solución democrática en este momento.

Para avanzar hacia una solución hace falta reconocer que el País Vasco ha retrocedido en parte a una situación prepolítica para salir de la cual es preciso reconstruir un nuevo contrato social, una Constitución vasca. Llevar adelante un proceso de debate en esa dirección exige aceptar desde el comienzo las reglas de juego de una democracia plena: diálogo constante, apertura a todas las posibilidades, cauteloso análisis de escenarios futuros, exclusión de arbitrariedades, justo equilibrio entre valores como la dignidad, la eficacia, la tolerancia y la solidaridad, maximización del consenso posible en cada caso, y constante consulta del sentir y el pensar, diverso y denso, del pueblo. Y mucha paciencia.

¿Será esto posible? La vida política vasca debería abolir el lastimoso espectáculo que ofrece el choque de unas voluntades y ambiciones colectivas ciegas, sin otro fin que su propio despliegue y medro, para las que esa porción particular de la humanidad que es el pueblo vasco no contaría sino como un medio al que se debe adular para someterlo, pero que, a la postre, sería un mero instrumento moralmente insignificante, algo que puede ser desoído en conjunto y marginado, negado y asesinado en pequeñas porciones. El pueblo vasco merece que alguien tenga la bondad y el coraje de escucharle y de decir que quiere muchas cosas distintas que juntas no pueden ser, que hace falta más valor para ceder que para negarse a escuchar, insultar o matar, y, sobre todo, que para convivir en paz hay que ponerse de acuerdo incluso en el modo de no estar de acuerdo y de vivir con ello.



Esta N, este 8 doble, esta J, esta R

LAS CLAVES DEL LABERINTO (*)

Ramón Jáuregui Atondo (**)

Las elecciones generales de 2004, han confrontado los dos discursos del constitucionalismo. De una parte, el que, desde hace años, abanderan el PP y su líder Mayor Oreja, sustentado en el máximo enfrentamiento con el nacionalismo desde la unidad de PP y PSOE en una estrategia de tensión creciente hasta su derrota política, incluyendo en ella la desarticulación policial de la violencia. De la otra, el discurso autónomo del PSOE, que surge de la crisis política del socialismo vasco zanjada en el Congreso de marzo de 2002 y construido sobre un rotundo «no» al soberanismo del *Plan Ibarretxe*, junto a una apuesta autonomista de hondo calado, reivindicando, al mismo tiempo, el papel tradicional del socialismo vasco en favor de una comunidad vasca transversal y vertebrada en su pluralidad identitaria, a través de los consensos básicos.

A lo largo del debate electoral, estas dos estrategias se han enfrentado más que nunca, en parte estimuladas por el debate general PP-PSOE que impregnaba la campaña. Muchos de los lectores de *Cuadernos de Alzate* ven con preocupación, y casi con angustia, estas divergencias estratégicas políticas y personales entre dos partidos llamados, según muchos, a gestar la alternancia al nacionalismo vasco en nuestro país.

Por eso resulta de interés descifrar los pormenores de nuestras diferencias y contrastarlas con el resultado electoral del 14 de

(*) Este artículo corresponde a una conferencia pronunciada en Vitoria el 1 de marzo de 2004 a invitación de la Fundación por la Libertad. Está construido sin conocer los resultados del 14-M, pero, a la vista de los mismos en Euskadi, todas sus tesis se confirman.

(**) Diputado del PSE-PSOE.

INTRODUCCIÓN

Situándose en el plano del análisis político, se aboga por una línea independiente del socialismo vasco, denunciando en paralelo tanto las insuficiencias de los planes de pacificación nacionalista, como el esquematismo de las posiciones del Partido Popular, que consolida al final, más que cuarteo, el exclusivismo de la comunidad nacionalista.

LA POLÍTICA VASCA DESDE LA CONSTITUCIÓN HASTA EL PACTO DE LIZARRA

marzo. Pero antes de entrar en ello, debemos explicar el presente haciendo un breve recordatorio de los orígenes.

Aun a riesgo de incurrir en una relativa simplificación, la política vasca, entre 1978 y 1998, se ajustó a tres parámetros básicos:

a) El nacionalismo vasco acepta el marco político configurado en el Bloque Constitucional-Estatutario y ajusta su acción política a ese ordenamiento jurídico y político. El nacionalismo democrático no votó la Constitución pero la aceptó y la convalidó formalmente, al apoyar y aprobar en referéndum el Estatuto de Gernika.

Con frecuencia se utiliza la abstención nacionalista en el referéndum constitucional como referencia de no legitimación popular de la Carta Magna en Euskadi, olvidando, primero, que la abstención no impidió que la Constitución obtuviera un aplastante «sí» entre los votantes; segundo, que el Estatuto es la consecuencia directa e inmediata de la Constitución; y tercero, que el nacionalismo democrático asumió el protagonismo exclusivo en el desarrollo institucional de ese marco político y ha ocupado —sin interrupción y desde hace más de veinte años— el poder institucional que de él se deriva.

Es más, aunque las proclamas doctrinales del nacionalismo han mantenido viva la llama de la utopía nacionalista, su práctica política se ha sometido y ha respetado siempre, en este período, el marco jurídico constitucional. Como prueba, conviene recordar que todos los gobiernos de coalición suscritos entre el PNV y el PSE (PSOE) para los sucesivos gobiernos de coalición entre 1987 y 1998, han incluido, en su preámbulo constitutivo, sendos compromisos de desarrollo del programa de gobierno, «en el marco fijado por nuestro ordenamiento jurídico constitucional y estatutario».

En los veinte años de política vasca que siguen a la aprobación del Estatuto (1979), el PNV no ha cuestionado ni el uno ni el otro. Una esporádica declaración a favor de la Autodeterminación en 1990, cargada de matices de no aplicación, fue explicada, en su día, como una «declaración doctrinal» sin repercusiones en la política institucional.

b) Sin contar el primer periodo (1980-1984), todas las legislaturas y los gobiernos de estos veinte años han sido de coalición

o de pactos plurales entre nacionalistas y no nacionalistas, principalmente girando en torno al PNV y el PSE (PSOE).

La política de pluralidad se impuso, desde luego, por las exigencias de pluripartidismo que la hizo imprescindible para alcanzar mayorías sólidas de gobierno. Pero respondía también a las necesidades de una sociedad heterogénea, y hasta antagónica en sus extremos, respecto a su actitud identitaria. Hasta qué punto el nacionalismo vasco asumió con sinceridad esta pluralidad o simplemente la aceptó como un mal menor, o un precio que debían pagar por su escisión (PNV-EA), es algo que admite interpretaciones diversas. En los comienzos de la coalición, Arzallus y otros dirigentes nacionalistas elaboraron toda una teoría del reconocimiento a la diversidad («vascos somos todos», el discurso del Arriaga, etcétera). Cuando Ardanza acabó creyéndose un *lehendakari* de todos, elaboró discursos sobre la pluralidad vasca que harían las delicias de cualquier demócrata cosmopolita. Pero cuando años después volvieron a la unidad nacionalista y a las fronteras entre los vascos nacionalistas y de los «nacionalistas españoles», pareció como si aquellos tiempos nunca hubieran existido.

Durante veinte años, hasta 1998, los pactos de legislatura y los gobiernos de coalición en el Gobierno vasco, en las Diputaciones Forales y en los Ayuntamientos fueron constantes y casi generales. La pluralidad respondía a un espíritu de compartir y construir entre todos, reconociéndonos y aceptándonos, obligándonos a pactar y a consensuar los diferentes perfiles simbólicos (euskera y bilingüismo, himno, bandera, etcétera) o institucionales (Ley de Territorios Históricos, Aportaciones Forales...) o las políticas sectoriales (educación, sanidad, vivienda, entre otros) o las simples relaciones con el Gobierno del Estado. La política vasca respondía a lo que luego se llamó transversalidad, y sus bases eran el pacto entre nacionalistas y socialistas. Ambas mayorías sociales tenían sus referentes institucionales y se veían así involucradas y concernidas por la política institucional. El autonomismo se hacía así una cultura común y cabía incluso soñar con una construcción compartida del país. Unos llamaban a eso construcción nacional y otros la llamábamos la construcción autonomista de Euskadi. La convivencia política en la cúspide institucional extendía sobre el país un manto de tolerancia y reconocimiento al otro, al diferente, «al de enfrente». El pacto y el consenso en las políticas más delicadas atenuaban los perfiles más acusados de cada identidad e imponían en la práctica una política centrada y templada, una especie de política moderada a la fuerza.

c) La unidad democrática contra ETA. El Pacto de Ajuria-Enea, firmado por todas las fuerzas democráticas en enero de 1989, simboliza y cristaliza esta política y esta fase (1978-1998) de la política vasca. No es necesario extenderse aquí sobre su contenido y desarrollo, pero, y por sintetizar, el Pacto incorporó a la lucha contra el terrorismo:

- Un compromiso de unidad suprapartidaria en la lucha contra ETA y en su no utilización como instrumento partidario.
- La definitiva incorporación del nacionalismo democrático a esa lucha. Las viejas divisiones entre nacionalistas y no nacionalistas, entre el Gobierno vasco y el Gobierno de España a la hora de analizar y comprometer esfuerzos por la paz, fueron superados, estableciéndose una única línea divisoria entre demócratas y violentos. El protagonismo que adquirió el *lehendakari* Ardanza en la lucha contra el terrorismo, la unidad que simbolizaban sus reuniones en Ajuria-Enea, los discursos y apariciones del pacto en los momentos más graves reflejaban un país más unido y liderado por sus partidos y por sus instituciones contra la mafia del terror.
- Un entendimiento básico entre Madrid y Vitoria en todo lo que se refiere a la estrategia integral contra ETA. Desde lo policial a la política penitenciaria, desde la colaboración francesa a las informaciones más directas sobre la banda, todo se compartía. Hasta la política informativa del terrorismo era, en el fondo, objeto de un tácito entendimiento entre los gobiernos de Euskadi y del Estado y entre en el conjunto de las fuerzas políticas.
- El aislamiento político de la banda y su entorno. Aunque este aspecto fue siempre objeto de polémica interpretación y de difícil aplicación, el aislamiento era el corolario de la unidad democrática y el preámbulo de una oferta de diálogo sin violencia (art. 10)
- Una exigencia de abandono inequívoco y constatable de la violencia como condición y requisito previo a una oferta de diálogo entre los partidos políticos vascos para «normalizar» la política vasca sin violencia.

EL PACTO DE LIZARRA

En 1998 la política vasca sufre un giro copernicano. En mayo de ese año, el PSE-EE (PSOE) decide abandonar el Gobierno vasco ante una serie de desacuerdos parlamentarios con el PNV-EA en materias simbólicas (selecciones deportivas, regla-

mento de la Cámara, etcétera) que anunciaban entendimientos políticos entre los nacionalistas y HB, que dieron lugar más tarde al Pacto de Lizarra (septiembre de 1998). En enero de ese mismo año, ya se había presentado el «Plan Ardanza» como evolución exigida por los nacionalistas para mantener el Pacto de Ajuria-Enea. El rechazo del PP a ese documento constituyó la muerte formal de dicho pacto.

Pero, detengámonos aquí. ¿Qué ha ocurrido para que en 1998 las bases de la política vasca —unidad contra ETA, coaliciones de pluralidad y respeto al marco jurídico-político—, se abandonen y desemboquen en el Pacto de Lizarra con ETA y en la tregua de 1999?

Una explicación que pretenda ser objetiva de las razones que provocan este brusco cambio en el rumbo del nacionalismo debe recordar el contexto y explicar los comportamientos partidarios.

El asesinato de Miguel Ángel Blanco en julio de 1997 provocó una verdadera conmoción política y social en Euskadi y en toda España. Luego supimos que era el comienzo de una estrategia terrorista contra los no nacionalistas que hoy seguimos sufriendo. Al asesinato frío y cruel del joven militante del PP de Ermua, le siguió un espíritu de protesta social y de reacción cívica contra la violencia que no se había producido antes. No era sólo una condena masiva de la ciudadanía. Era una ciudadanía iracunda, casi violenta, la que llenaba las calles aquella segunda semana de julio. Era un pueblo que sentía el asesinato como un ultraje a su propia colectividad y que reaccionaba irritado contra todo lo que intuitivamente relacionaba con la banda terrorista, ya fuera la sede de HB o el conjunto del nacionalismo vasco. Así nació el espíritu de Ermua que provocó profundo malestar y preocupación en el nacionalismo vasco y en particular en el PNV.

Más tarde, y en un clima preñado de esta conmoción, el Tribunal Supremo condenó a la Mesa Nacional de HB y casi treinta de sus máximos dirigentes ingresaron en prisión.

Desde hace casi dos años, el PP gobierna en España, y lo hace mediante un pacto con los nacionalistas catalanes y vascos de CiU y PNV. Pero ese pacto no incluye, como cabía esperar, un acuerdo de fondo con el PNV en materia antiterrorista. Aznar y Arzallus, que encontraron entonces —¡quién lo diría hoy!— razones poderosas para entenderse en todo, no consiguieron un diagnóstico común sobre ETA. Al contrario, acordaron no en-

tenderse en este tema y seguir cada cual su propio camino. Seguramente ambos encontraban poderosas razones electorales, además de estratégicas, para reafirmarse en caminos opuestos. La tentación de utilizar a las víctimas, tan frecuente en el PP, y la dureza contra la banda y todo su mundo resultaban claramente rentables en la opinión pública española. A su vez, la pretensión del PNV, siempre sabida, de absorber al electorado de HB, explica este encontronazo que ha acabado en lo que metafóricamente algunos han llamado «el choque de trenes».

En este contexto que describimos, a principios de 1998 y quizás antes, empiezan a producirse contactos políticos serios entre PNV y ETA que culminan en el acuerdo de Lizarra. Antes, paralelamente a esos contactos, el *lehendakari* Ardanza trata de salvar, sin conseguirlo, el Pacto de Ajuria-Enea y, tal y como hemos dicho, los socialistas abandonan el Gobierno al sentirse traicionados por sus socios PNV-EA en sus acuerdos con HB, que resultan precursores del gran acuerdo de Estella.

Es verdad que el Pacto de Lizarra llega con «el pan de la paz bajo el brazo», porque, inteligentemente diseñada la agenda del proceso, ETA anuncia la tregua indefinida en septiembre de 1998. En octubre, los nacionalistas ganan las elecciones. PNV y HB ven recompensados sus esfuerzos por la tregua y una poderosa ola de esperanza se instala en el pueblo vasco.

Pero el pacto político entre nacionalistas y ETA y su contenido merecen un análisis más profundo, porque son el origen del cambio político que estamos analizando.

Para empezar, porque es un pacto a traición. A traición del Gobierno de España y a traición del PSOE, que durante casi quince años ha sido socio leal del PNV en todo y para todo. Tanto el Gobierno como el PSOE se enteraron de este entramado casi por los periódicos.

En segundo lugar, conviene recordar que el pacto entrañaba un acuerdo de fondo entre los nacionalistas y la exclusión de los socialistas, acabando así con la pluralidad e iniciando la etapa de los gobiernos nacionalistas. La farsa de negociación con el PSE que se vivió a finales de 1998, para formar el Gobierno que siguió a las elecciones, puso de manifiesto que, entre los acuerdos de Estella, estaba muy claro que el Gobierno vasco debía ser de PNV-EA con el apoyo parlamentario de HB.

Pero mucho más importante es el contenido del acuerdo. A diferencia del Pacto de Ajuria-Enea, el de Lizarra contradice abiertamente la estrategia de unidad democrática, aislamiento político al entorno de ETA y diálogo sin violencia, diseñados en Ajuria-Enea. Ahora es el PNV el que lidera la unidad nacionalista asumiendo la explicación histórica de ETA sobre el conflicto vasco y proponiendo la autodeterminación como llave de la paz. Eguibar, Ollora y Aguirre ya llevaban años defendiendo esta teoría frente al *lehendakari* Ardanza de entonces. El Pacto de Lizarra ofrece a ETA un camino político para lograr sus objetivos y una salida, no sólo digna, sino, cabe decir, triunfante, de abandono de la violencia.

Si Ajuria-Enea había dicho que no había ninguna razón para la violencia, Lizarra partía de considerar la existencia de un problema político previo a la violencia, que en parte la explica, aludiendo al viejo conflicto histórico del viejo pueblo vasco oprimido. Si Ajuria-Enea había introducido el principio básico de que no es posible compartir fines con quienes utilizan esos medios, Lizarra se olvida de este principio moral y político y declara que la solución del conflicto pasa por el reconocimiento de la soberanía y la territorialidad (eufemismo que entraña la vieja utopía milenarista de una Euskadi reunificada en la que deben estar, indefectiblemente, Navarra y las tres provincias vasco-francesas). Si Ajuria-Enea reiteraba que nada es posible negociar mediando la violencia, Lizarra proclama que la violencia acabará con el reconocimiento previo del derecho de Autodeterminación y que ésta es la clave de la paz.

No quiero excluir de las motivaciones del PNV en esta apuesta su búsqueda sincera de la paz. Personalmente no dudo que ese objetivo está en el centro de sus preocupaciones, pero sin duda es una paz con precio. Es la paz diseñada y protagonizada por el mundo nacionalista, en una especie de gran acuerdo interno de todas sus familias que el PNV pilota y lidera. Porque, también en sus cálculos estratégicos, los *burukides* han pensado que las diversas ramas del tronco sabiniano quedarían absorbidas en una unidad cuasi orgánica, que devolvería a la familia nacionalista, además de la hegemonía política, la unidad perdida a principios de los años sesenta (ETA) y a principios de los ochenta (EA).

Cabe ahora preguntarse si este esfuerzo mereció la pena. Durante un año largo no hubo muertos, y si no los hubiera habido nunca más, quizás el cristal de nuestra crítica fuera de otro color. Pero ya no cabe dudar de que, además de lo anterior, la tregua era falsa y el PNV fue engañado.

Fue engañado y se equivocó. Porque, tentado por la paz de la tregua y buscando además objetivos partidarios evidentes (protagonismo, absorción del nacionalismo radical, monopolio del poder, etcétera) pactó con ETA un proyecto político impositivo a la población vasca. En palabras de Emilio Guevara, «el error soberanista» que dio carta de naturaleza a ETA y acabó legitimando la violencia.

Pero, además, no se puede negar que toda la buena fe y la mejor intención que puso el PNV en esta operación, ha sido burda y groseramente burlada por ETA y HB. Esta es una evidencia si analizamos las razones de la ruptura de la tregua, los comunicados de ETA explicando la vuelta a la violencia y el comportamiento de EH en estos dos años.

EL BIENIO NEGRO Y LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2001

La ruptura de la tregua fue trágica. En los años 2000 y 2001, ETA asesinó a más de cuarenta personas, a pesar de que la media de asesinatos en los años noventa no llegaba a diez al año. La acción terrorista iba dirigida además a las personas más representativas de los dos partidos que se oponían a las pretensiones políticas del terrorismo. Las figuras de Fernando Buesa, o de Ernest Lluch, los concejales del PP o del PSE, los periodistas, jueces, empresarios, todos los que podían inscribirse en el listado, primitivo y simple pero perfectamente entendible, de los terroristas, era objetivo de la banda. Por primera vez, el terrorismo de ETA no era un terrorismo contra el Estado o contra España (fuerzas de seguridad, militares, etcétera) sino contra los vascos que hacían imposible su proyecto. Era, y sigue siendo, un terrorismo contra la pluralidad vasca.

El periodo 1999-2001 fue calificado como el bienio negro. En él se incluye también el período de la tregua, porque los actos de violencia callejera fueron constantes y graves, configurando lo que ETA confirmó después y que Gesto por la Paz ha denominado «la violencia de persecución», aludiendo al colectivo de ciudadanos vascos que pueden ser objetivo de la violencia.

La situación política se rompió definitivamente. No era sólo que nos mataban, era que, además, el Gobierno vasco y el PNV habían pactado con ellos. Habían actuado conjuntamente en el Parlamento y en la calle. Defendían un mismo proyecto político final y éste se expresaba con marcados acentos etnicistas, sin que el PNV y el Gobierno vasco produjeran una ruptura formal y solemne con esa estrategia. Conviene recordar, por ejemplo, cuando hablamos de riesgos etnicistas, que durante este período se empezó a gestionar en muchos ayuntamientos el llamado

«carnet vasco» con el que se pretendía confeccionar un censo de «vascos de adhesión», es decir, de vascos que acreditaban un deseo identitario específico.

Esta situación acrecentó el frentismo político y tomó carta de naturaleza «el constitucionalismo», que agrupaba al PP y al PSE, unidos en la misma trinchera de los agredidos y defensores, a la postre, de unos valores y de un Estado que sólo la Constitución Española nos asegura. La legislatura terminó anticipadamente, y en mayo de 2001 fuimos los unos a por los otros.

Había mil razones para que el PNV pagara su pacto. Había una causa moral de solidaridad con los perseguidos. Había una necesidad real de alternancia en la política vasca. Había muchas ganas, quizás expresadas en exceso, de que en Euskadi se produjera un frenazo al etnicismo y a la radicalidad nacionalista. Pero todo quedó en eso. El 13 de mayo ganaron Ibarretxe y el PNV-EA, que recuperó la unidad para la ocasión. Enormemente beneficiados por el castigo electoral que sufrió EH a causa de la reaparición de la violencia, el nacionalismo democrático mostró una extraordinaria capacidad de reacción y de aglutinar el voto identitario, incluyendo al nacionalismo moderado, al que ni el PP, ni el PSE fueron capaces de atraer.

En numerosas ocasiones hemos escuchado análisis contradictorios sobre estas elecciones. Todos somos conscientes de que nuestra versión de los resultados de PP y PSE viene condicionada por la posición que mantenemos respecto a la conveniencia de que una estrategia similar de unión política PP-PSE se mantenga o no en las próximas elecciones. Quienes son partidarios de una reedición de aquel pacto no escrito, valoran el 13 mayo como un paso hacia una victoria electoral futura sobre el nacionalismo. Y al revés, quienes apoyan, especialmente en el PSE, una estrategia más autónoma del PSE, consideran negativos los resultados obtenidos en aquella ocasión (no en votos absolutos, porque el alto índice de participación otorgó a todos los máximos registros, pero sí en porcentaje electoral y número de escaños).

Lejos de cualquier pasión al respecto, creo que cometimos errores importantes —y lo digo en primera persona del plural y con sentido autocrítico—, porque participé, sin censuras, de aquella estrategia. Personalizar en el candidato del PP el nuevo *lehendakari*, recién venido del Ministerio del Interior y con un alto rechazo social, pudo ser uno de ellos. Hubo exceso de apoyo foráneo a la campaña vasca de PP y PSE. Demasiadas voces

y medios, sin ningún crédito en Euskadi, sino todo lo contrario. No hubo un discurso autonomista o comprometido con elementos de la identidad vasca, y eso permitió protagonizar al PNV y al *lehendakari* todo lo relacionado con lo autóctono: autogobierno, euskera, ertzaintza, osakidetza, etcétera. No se atrajo al electorado nacionalista moderado, que no llegó a ver en el «otro frente» una solución al país. En fin, yo sigo pensando que una parte del electorado del PSE-EE se resiste a una alianza con el partido rival por excelencia en la política ideológica en España.

EL «PLAN IBARRETXE»

En todo caso, el análisis de los resultados electorales del 13 de mayo de 2001 da para mucho. Los errores o aciertos que unos y otros cometimos son materia opinable, pero no aquí. Basta señalar que Ibarretxe vio reforzadas sus posiciones frente a ETA-HB y frente al Gobierno central y al bloque, si cabe llamarlo así, de PP y PSE-EE (PSOE).

Esta posición lleva al *lehendakari* Ibarretxe a trazar una nueva estrategia, que sin embargo está cimentada en las mismas bases. Su proyecto sigue queriendo debilitar al mundo radical, absorbiendo su electorado, y desea un final de la violencia sin derrota del nacionalismo. Incorpora a su Gobierno a IU del País Vasco, para evitar la imagen de su anterior Gobierno «sólo de nacionalistas», y encuentra para ello las facilidades que le dan Madrazo y de la IU vasca, proclive al entendimiento con el nacionalismo a cualquier precio con tal de tocar poder.

Si no se tiene en cuenta este tracto argumental, no se puede explicar la iniciativa de Ibarretxe en 2002. En mi opinión, el *Plan Ibarretxe* se inserta en ese contexto, responde a los mismos postulados que el Pacto de Estella, porque, en el fondo, es una oferta política a ETA para que abandone la violencia a cambio de que la unidad nacionalista lidere un proyecto común, sobre el discurso básico de ETA pero desde la paz y la política.

Es posible que, en la presentación de la propuesta del *lehendakari*, influyera también el acuerdo Antiterrorista de PP y PSOE, sus coincidencias estratégicas en la lucha contra ETA y, sobre todo, la ilegalización de Batasuna. Pero todo ello no ha hecho sino acentuar una estrategia que es de calado y de largo recorrido.

La médula de su plan responde a esta estrategia. Es tan importante porque confirma un cambio copernicano en la política del

PNV e implica el abandono del Estatuto como marco de convivencia y el enfrentamiento con la comunidad no nacionalista.

El *lehendakari* ha sido cuidadoso y, en cierto modo, prudente. Ha envuelto su propuesta en papel de celofán. Habla de pacto, aludiendo a un acuerdo interior, y habla de Estatuto y de Constitución como soportes de una legalidad en la que parece basarse la aplicación de su propuesta. Pero es un envoltorio engañoso. Bajo el celofán se esconde una propuesta cargada de partidismo nacionalista, inaceptable para quienes no lo son, con unos anclajes constitucionales que son puro artificio, pura fachada, porque la realización política de esta propuesta supone demoler la arquitectura jurídica del pacto constituyente.

Ibarretxe, además, ha colocado una guinda en su pastel: sutilmente, su propuesta aparece como la pócima milagrosa para desbloquear el conflicto y traer la paz. Sus palabras, su discurso y la propaganda que acompaña el Plan, abiertamente lo sitúan en ese propósito, y es lícito pensar además que la buena fe del *lehendakari* así lo pretende. Pero también aquí su propuesta es simplemente un brindis al sol con un cebo interesado para atraer hacia sus posiciones políticas a quienes, hartos de la violencia, crean que el apoyo a esa propuesta puede erradicarla definitivamente.

La propuesta de Ibarretxe, es verdad, constituye una oferta de calado político. Pero no para el conjunto del País Vasco, sino para la izquierda *abertzale*. En el fondo es una reedición del Pacto de Estella, porque sus postulados, *grosso modo*, se repiten: 1) El conflicto político vasco es anterior a la violencia; 2) su naturaleza es el status de las relaciones con España porque el viejo pueblo vasco quiere más libertad; 3) el actual marco jurídico-político es legítimo pero insuficiente y, por tanto, hay que cambiarlo, y 4) la clave de ese nuevo proceso es la autodeterminación o el reconocimiento de la soberanía originaria del pueblo vasco.

El ideario de ETA y de la izquierda *abertzale*, salvando algunas diferencias secundarias, no está muy alejado de este esquema. En definitiva, la propuesta de Ibarretxe está hecha pensando en ese mundo y dirigida a ETA para que deje de matar y acepte la vía política hacia sus postulados. Ibarretxe, además, conmina a ETA a que acepte este camino, exigiéndole la paz (no se sabe ni cómo ni cuánto de paz), a cambio de un referéndum soberanista que ratifique su propuesta. Aquí está el núcleo de las intenciones del *lehendakari* y, seguramente, de su buena fe cuando quiere desbloquear el conflicto y resolverlo cual mago de

circo que, sacando un conejo de su chistera (en este caso una paloma), concluye el espectáculo.

Se me ocurren, entre otros, tres problemas graves, que impiden llevar a cabo este programa. El primero es que su Plan no trae la paz. En esto todos podemos equivocarnos y, de hecho, todos lo hemos hecho muchas veces. Pero, personalmente, he dejado de creer en un final negociado, en un final político, es decir, en un final fruto de una decisión de ETA, colectiva y definitiva. Es mucho menos probable todavía que esa decisión sea consecuencia de una fórmula protagonizada por el PNV. No hace falta ser un experto para conocer las viejas querellas que atraviesan la historia de las familias nacionalistas y para recordar los celos y las fobias de la izquierda *abertzale* y de la propia ETA para con el PNV, y especialmente para con sus *burukides*. De hecho, la ruptura de la tregua indefinida a finales de 1999, se explica en parte dentro de la lógica de competición por el mismo espacio político. ETA no quiere depositar en el PNV la gestión de su historia.

Para quienes todavía dudan de este razonamiento, basta recordar el pronunciamiento de la propia ETA a primeros de diciembre, dos meses después de presentada la propuesta Ibarretxe. Su desprecio a su contenido ha sido total. Su rechazo a ese camino como cese de su actividad violenta, absoluto. El propio Otegui, portavoz del entorno político de esa estrategia, se ha encargado de recordar al *lehendakari* que no habrá paz con su propuesta.

El lamentable incidente de Carod Rovira con ETA y el comunicado de la banda del 18 de febrero pasado, ponen de manifiesto el marcado interés de ETA por hacerse presente en este escenario y, desde luego, confirma que su voluntad es seguir con la violencia terrorista. Afortunadamente, volvieron a ser detenidos, en Cuenca, terroristas de ETA que preparaban un atentado. Pero sus intenciones son claras.

De manera que una de las patas de la propuesta del *lehendakari* quiebra antes de empezar a construirse la mesa. ¿Cuál será el razonamiento del *lehendakari* cuando se produzcan nuevos atentados de ETA, para demostrar que esta solución no les vale? ¿Cómo convencer a quienes, sin desearlo, pudieran apoyar el Estado Libre Asociado, como precio de la paz, si ésta no llega?

El segundo gran problema de la propuesta de Ibarretxe es su no aceptación por una parte importante de los vascos. Dicho alto y

claro: la mitad de los vascos no quiere ese destino. No son nacionalistas vascos y se sienten cómodos con el autogobierno constitucional.

La propuesta del *lehendakari* implica que esa parte importante de la Comunidad debe hacer un nuevo esfuerzo de adaptación y aceptación del proyecto más genuinamente nacionalista: la construcción de un Estado vasco independiente. Sí, ya sabemos que esa no es la propuesta, pero es legítimo y razonable pensar que del «Estado libre asociado» a la independencia, sólo hay un paso, y que el trayecto lógico desde la «soberanía» que implica la libre asociación, es hacia la Independencia. Entre otras cosas, porque no existe otro modelo homologado de estar en la Unión Europea.

Y si este razonamiento es lógico, debemos admitir también que muchos vascos digan no. Ya sea un no antinacionalista sustentado en un nacionalismo antagónico: el español; ya sea un no derivado de un rechazo democrático a dar la razón a los que matan y maltratar así, de nuevo, a las víctimas. Ya sea un no porque se conciben Euskadi, España y Europa como piezas concéntricas, como muñecas rusas que reparten el poder desde principios federalistas, basados en la subsidiariedad y en la identidad, pero también en la cohesión y la solidaridad. Ya sea porque les asusta una aventura territorial tan compleja y con tantos riesgos económicos y políticos. Por cualesquiera de estas razones —y por mil más—, más de la mitad de los vascos no creen en este proyecto y, por tanto, el consenso interno que alcanzó el autogobierno de Gernika no lo alcanzará una fórmula mágica inventada en una noche del verano del 2002 al calor de los rescoldos del fuego de Estella (con perdón por la licencia retórica).

Añádase a ello un hecho nada despreciable: la negociación política interior que se plantea lo hace en unas condiciones inaceptables: no se puede olvidar que los dos partidos a los que se convoca para un nuevo esfuerzo de aceptación del proyecto nacionalista (esfuerzo que ya han realizado en diferentes planos de la vida social vasca: lingüístico, cultural, social, etcétera), están siendo perseguidos por una violencia cruel que les acosa en nombre de esa misma causa nacionalista. Es fácil comprender la reacción casi visceral que surge en estas circunstancias, y las pocas posibilidades de acuerdo en esta coyuntura y en estos términos. PP y PSE-EE (PSOE) tenemos muchas dificultades para presentar listas municipales o para afiliarse a nuevos simpatizantes porque el miedo atenaza a nuestros militantes. ETA anunció que quienes participen en nues-

tros actos públicos correrán riesgos. ¿Es ésta una confrontación limpia y democrática? ¿Cabe negociar así un nuevo estatus político para Euskadi?

Si no hay acuerdo interior, si el pacto con los partidos autonomistas o constitucionalistas no es posible, ¿cómo articular este proyecto en una reforma constitucional tan profunda como la que implica? Es sencillamente imposible. Por mucho que se estire la interpretación de la Disposición Adicional y la actualización de los Derechos Históricos, no pueden llegar a sustentar dos afirmaciones que están en la base de la propuesta del *lehendakari*: 1) que el actual modelo autonómico es el resultado de un Pacto entre el Estado y el País Vasco, y 2) que ese pacto debe renovarse sobre la base de la soberanía originaria que corresponde al País Vasco. Ambas afirmaciones son falsas de raíz. Una cosa es que el Estatuto y sus eventuales reformas sean resultado de acuerdos entre partidos, tanto de ámbito autonómico como estatal, y otra hablar de un pacto entre el Estado y el País Vasco. El Estatuto es una Ley Orgánica derivada de la Constitución y ésta sólo reconoce una soberanía, y la del pueblo español en su conjunto (art. 1.2 CE). Por último, conviene recordar que la Constitución no es fruto de pacto territorial alguno, sino expresión de la voluntad democrática de la nación española, incluyendo a todas sus nacionalidades y, entre éstas, la vasca, que también la votó y la legitimó posteriormente con el refrendo del Estatuto.

De manera que no será posible insertar el proyecto de Ibarretxe en una eventual reforma constitucional de semejante calado, porque significaría revisar, entre otras cosas, el Título Primero de la Constitución, y no hay posibilidad política alguna de que eso sea realizable. Un nuevo pacto constitucional en España sobre estas bases es política y jurídicamente inviable.

Llegados a este punto, es obligado reconocer el importante bloqueo político que sufre nuestra comunidad. Bloqueo entre fuerzas y proyectos políticos, bloqueo institucional, agravado por una conflictividad jurídica elevada a los Tribunales Constitucionales, y naturalmente, la fractura social, que nos preocupa, en una comunidad pluriidentitaria como lo es la vasca.

Pues bien, sobre esta realidad compleja, me gustaría ahora desentrañar algunos razonamientos estratégicos con respecto al inmediato futuro.

En los últimos años, la acción policial y, sobre todo, la colaboración internacional, están dejando a la banda en una extrema debilidad. La estadística del terror ha vuelto a bajar a los índices de los mejores años (menos de cinco muertes por el terrorismo). Las dificultades operativas de la banda parecen cada vez mayores, especialmente en su retaguardia francesa. La reducción de la actividad violenta en las calles es sintomática de un repliegue y de una desarticulación muy eficaz de los niveles secundarios de la banda.

A todo ello ha ayudado, sin duda, la ilegalización de Batasuna y la persecución judicial contra el entorno de la banda. No hace falta que defienda la legalidad y la lógica política de estas decisiones. La evidencia de que Batasuna no arrastraba a ETA hacia la paz y la política, sino todo lo contrario, ha hecho inapelable esta secuencia represiva y ha agotado el cálculo que, durante más de veinte años, defendía la legalidad del entorno político de los violentos como «salida natural» y «desagüe» a la violencia.

Transcurridos unos meses de estas decisiones, y celebradas ya unas elecciones (las locales y forales de mayo de 2003) en estas condiciones, el balance es positivo. El sistema institucional no ha sufrido ningún revés fundamental. Los Ayuntamientos y las Diputaciones funcionan con normalidad. Todos los partidos democráticos han aceptado, en la práctica, que los violentos no puedan estar en las instituciones. Las medidas de persecución penal a la *kale borroka* han producido un cambio espectacular, hasta el punto de su casi desaparición. Se han cerrado sus sedes. Se ha reducido su financiación. Pero lo importante es señalar que la sociedad vasca lo ha tomado con enorme naturalidad y con un alivio generalizado.

¿Cabe hablar entonces de un camino de esperanza en un final policial de ETA? Desde luego, su final no será consecuencia de una «negociación política» como todavía pretenden algunos.

ETA no tiene un final dialogado. No hay solución política para la violencia. Todos sabemos que Ibarretxe está empeñado en ofrecer a la izquierda *abertzale* una plataforma de unidad nacionalista basada en un proyecto político hacia la independencia, sin violencia. Lo hizo en Lizarra, con la tregua indefinida por medio, y lo ha hecho ahora con su plan, ante la ilegalización judicial y política de Batasuna. Que ETA desprecie esta oferta sólo puede entenderse en dos claves: La primera responde a la vieja y profunda querrela que la izquierda *abertzale* mantiene con el PNV y a su rechazo visceral a que este partido

protagonice o rentabilice su historia y «su lucha». La segunda confirma una trayectoria de fundamentalismo, inasequible a cualquier razonamiento. ETA sólo quiere imponer su proyecto máximo y éste es un imposible, por razones de todos conocidas.

En mi opinión, ETA será una organización terrorista en paulatina desaparición durante muchos años. Su destino es la derrota política y la desarticulación progresiva de sus comandos, pero ese proceso durará muchos años, desgraciadamente. Su fanatismo y su experiencia terrorista no permiten una desaparición rápida y total de su infraestructura, pero, a su vez, sus dificultades operativas y los límites políticos de sus atentados no le permitirán sino mantener un nivel de actividad terrorista de bajo tono. Poco a poco, este movimiento se irá «grapizando», en un contexto internacional de creciente colaboración política, policial y judicial en la persecución del terrorismo, especialmente después de los trágicos atentados terroristas en Madrid del 11 de marzo. Cabe incluso especular con el creciente rechazo de la opinión pública vasca a los atentados de ETA en el contexto brutal que se está creando con el terrorismo islámico.

**¿ES NECESARIA
LA UNIDAD
POLÍTICA DE
LOS DEMÓCRATAS
PARA ACABAR
CON ETA?**

En el escenario de un declive prolongado de la violencia de ETA, surgen algunas de nuestras diferencias. Hay sectores en Euskadi, próximos a la política del PP, que consideran que el fin de la violencia disolverá al mundo nacionalista y permitirá una victoria política de los constitucionalistas. Estos sectores rechazan así cualquier idea unitaria de los demócratas, al estilo del Pacto de Ajuria-Enea, y depositan en el Pacto Antiterrorista del PP y del PSOE el núcleo y el mando de esta estrategia. Argumentan que resulta ingenuo seguir pretendiendo un entendimiento político con los nacionalistas demócratas sobre el fin de la violencia, porque, en esencia, es el nacionalismo vasco el que desea obtener resultados políticos de ese final o porque, sencillamente, no desean una derrota total del mundo nacionalista radical que gira en torno a ETA, ya que ello llevaría implícita una derrota política del nacionalismo en general. En la estrategia del Gobierno Aznar y del PP vasco, este análisis es predominante, y en consecuencia ni se busca ni se desea ese entendimiento. Sólo se busca la derrota política del nacionalismo vasco y el final policial de la banda. Así se explican las importantes desavenencias surgidas en los últimos meses entre el PP y PSOE en esta materia y especialmente el rechazo del Gobierno a las propuestas programáticas de Rodríguez Zapatero en materia de lucha antiterrorista, hechas en Bilbao el pasado 15 de febrero.

La estrategia del Gobierno tiene algunos inconvenientes e incógnitas. La primera, sobre la viabilidad misma del proceso. Yo no creo en un final de la violencia total, definitivo e inmediato, y esa sería la condición necesaria para que la derrota del nacionalismo se produzca. Desgraciadamente la espada de Damocles de los atentados, aunque sólo sean unos pocos al año, seguirá pendiendo sobre nuestras vidas y no habrá esa «liberación del miedo» que se supone factor desencadenante del vuelco socioelectoral.

Por otra parte, ese vuelco sociopolítico después de ETA es una mera hipótesis. En mi opinión, el voto nacionalista es bastante más sólido que el que se supone en ese cálculo. Basta ver los cuadros electorales para confirmarlo. Basta observar la red sociológica del nacionalismo en los tres territorios, y, desde luego, basta recordar que en el peor momento de su historia (mayo de 2001), cuando mayor era el reproche social al nacionalismo por su conexión con ETA en Lizarra, el voto nacionalista se concentró y se mantuvo en sus niveles de mayoría. Basta recordar también que «en paz», es decir, en la tregua del 98-99, se votó, y en octubre de 1998, tanto PNV como Batasuna obtuvieron el premio electoral de la paz.

Por último, sigue asaltándonos una duda: este proceso exige radicalizar y extremar al adversario, lo que acaba aglutinando al nacionalismo en un solo bloque, que se protege y refuerza ante la agresión política y mediática. En consecuencia, no podremos evitar la retroalimentación de los extremos y, en su caso, perpetuar la paranoia represiva o el tan socorrido victimismo, que con tanta habilidad utiliza el nacionalismo para justificar su causa.

La apuesta por aglutinar a todo el nacionalismo en un solo bloque, incluyendo a ETA y PNV en una misma estrategia, es peligrosísima porque, entre otras cosas, empuja objetivamente al PNV hacia el extremo patriótico y nos presenta un País Vasco con la mitad de su población reclamando la independencia y, si se me apura, apoyando la violencia. Porque si se identifica nacionalismo y violencia o, como se está haciendo con Esquerra, independentismo y violencia, se cometen dos errores graves: falsear la realidad, porque no es verdad que el PNV o Esquerra sean partidos violentos, y negar el derecho a que nuestra democracia acoja ideologías independentistas, lo que, en mi opinión, es anticonstitucional, siempre, claro está, que se respeten las reglas del juego democrático.

Por todo eso, algunos seguimos proponiendo un proceso de unidad democrática en la fase final de la violencia, y por eso algunos lamentamos la ausencia de un marco político que incluya a Madrid y Vitoria y a todos los partidos del arco parlamentario en esta fase esperanzadora y delicada del final de ETA.

La unidad es necesaria para una mayor eficacia policial. Para un tratamiento común y no divisorio ni de enfrentamiento de las víctimas. Para que sea posible un acompañamiento solidario a los perseguidos y amenazados por la violencia y evitemos la soledad política e institucional de miles de personas y de los representantes políticos del PP y del PSE en Euskadi.

La unidad sigue siendo necesaria, en mi opinión, incluso para gestionar una fase delicada de superación política y humana de tantos años de tragedia. No estoy hablando de negociación ni mucho menos de negociación política. Hablo de innumerables cuestiones que acompañan un proceso de paulatino desarme y de progresiva reconciliación, incluyendo el progresivo acomodo de los votantes de la Batasuna ilegalizada a otras opciones políticas y al marco jurídico-político consiguiente.

He oído, estos días, una expresión que lo resume todo, para negar esta posibilidad: «Eso es meter a la zorra en el gallinero». Es decir, el PNV está definitivamente en el otro lado, junto a ETA, y pretender gestionar con ellos el final de la violencia no es sólo una ingenuidad, sino una contraindicación inasumible.

Llegados a este punto, estamos en el núcleo de nuestras diferencias, porque la estrategia constitucional diverge precisamente aquí, y de esa divergencia surgen estrategias políticas diferentes y enfrentadas en función de la relación con el nacionalismo democrático. Esta es, pues, la cuestión que analizamos a continuación.

**LA DERROTA
DEL PNV: ¿ÚNICO
CAMINO PARA LA
CONSTRUCCIÓN
PLURAL Y
CONSTITUCIONAL
DEL PAÍS VASCO?**

Hasta ahí, hasta el objetivo de construir un País Vasco en paz y en libertad, plural, autogobernado y constitucional, PP y PSE-EE, estamos de acuerdo. Pero, desde Lizarra hasta hoy, se ha fortalecido una línea de pensamiento que considera esos objetivos incompatibles con el nacionalismo democrático, al que para negarle este último adjetivo sustancial, incluso se le llama nacionalismo institucional. Quienes así razonan, fijan en la derrota política de ese nacionalismo —en definitiva, en la salida del PNV de Ajuria-Enea y del Gobierno Vasco— el único camino y realización de aquel objetivo estratégico.

Confieso que sueño con ese momento, y es más, reconozco que podría ser un elemento desencadenante del pragmatismo y la moderación política que espero y deseo en el PNV. Personalmente, no descarto ninguna hipótesis política. Es decir, si en mayo de 2005 las urnas autonómicas otorgaran su confianza mayoritaria a PP y PSE-EE, ambos partidos tendrían plena legitimidad para abrir una etapa de gobierno alternativo a veinticinco años de gobiernos del PNV.

Pero quiero señalar algunas contradicciones e incógnitas que veo en una estrategia que considero limitada y cerrada.

En primer lugar, porque cualquier estrategia política debe pretender la victoria, el éxito electoral, y personalmente no comparto la manera de derrotar electoralmente al proyecto extremo del nacionalismo. Es decir, porque no creo que la suma del PP y el PSE-EE en una estrategia común de bloque constitucional sea capaz de derrotar, en el corto y medio plazo, al conjunto del nacionalismo que, no conviene olvidarlo, aglutina también el voto del nacionalismo ilegalizado de Batasuna.

Ya he comentado más arriba los efectos de esa estrategia sobre las elecciones del 13 de mayo de 2001. Reitero que, aunque formalmente no lo fuera, una parte del electorado moderado del PNV percibió la alianza del PP-PSE como un frente agresivo a determinados valores del autogobierno vasco y no se sintió tentada de cambiar su voto, porque no percibió una buena solución a los problemas de Euskadi en el frente alternativo. La promesa del *lehendakari* el jueves víspera del domingo electoral, de no volver a pactar con Batasuna, arrastró a ese electorado a las tranquilas aguas del «Partido-País» como apareció el PNV en aquellas elecciones de mayo de 2001.

Creo que debiéramos sincerarnos para evaluar las posibilidades de que una alianza PP-PSE, en el supuesto de que fuera posible, ganara las próximas elecciones autonómicas de 2005. No estamos en un análisis meramente especulativo. Sabemos lo que votaron los vascos en 2001 y en 2003. Sobre estas bases hay que constatar la dificultad del intento. No creo que sea perverso comentar que el líder de esta estrategia, Mayor Oreja, abandonará esta batalla porque sabe de los límites de su apuesta. ¿Por qué debemos creer los demás en una victoria que él no espera? ¿Por qué debemos construir una plataforma política y una estrategia que nos condicione de tal manera a una derrota más que probable?

En segundo lugar, porque esa estrategia necesita consolidar la posición extremista del PNV, es decir, sólo es comprensible una estrategia antinacionalista en bloque si el PNV es definitivamente ubicado a la cabeza del «eje del mal» que engloba a ETA y a toda la izquierda *abertzale*, además de a EA, Aralar, etcétera. En ese contexto, la política antinacionalista es comprensible y cobra fuerza la alternancia del bloque constitucional. Pero claro, eso significa también olvidar y considerar inexistentes las evidentes contradicciones entre todas esas fuerzas políticas y significa considerar definitivo el giro político del PNV hacia el extremo de su péndulo patriótico. Y en mi opinión lo uno y lo otro merecen un mayor debate y una mirada más abierta.

Ya hemos comentado la enorme pugna existente entre la izquierda *abertzale* y el PNV como para considerar pacífica y viable la unidad nacionalista. En el mismo plano debemos colocar las pretensiones partidistas autónomas de EA y de Aralar, lo que hace el mundo nacionalista suficientemente complejo como para que no aprovechemos sus diferencias quienes no lo somos.

En el mismo campo de una política más matizable, más poliédrica, cabe situar nuestra actitud ante el PNV. Unos empujan objetivamente al PNV hacia su radicalización. Es más, desean que así ocurra y trabajan día a día en esa dirección. El líder de esta estrategia es Mayor Oreja, todos los días nos expone sofisticados análisis y prospectivas anunciándonos los planes del «eje del mal vasco». Un día se trata de que ETA va a entrar en el Gobierno vasco de Ibarretxe con un «*conseller en cap*», otro, es la alianza ETA-PNV-Esquerra para desestabilizar España, y, en fin, todos los días se repite que hay una comunidad de intereses entre PNV y ETA. Ese discurso es tenaz y pétreo, pero también creciente en su extremismo sectario. Se expulsa a todo el que no comulga con esta visión del mundo de las víctimas. Se enrocan en una visión de España y de la Constitución y nos excluyen de ella incluso a quienes hemos hecho la Constitución y la España autonómica.

No voy a negar las bases o los argumentos de quienes así ven al PNV. Pero me niego a dar por definitiva su deriva radical. Me niego a empujar objetivamente ese giro hacia el extremo para sacarlos de la Constitución y de España para siempre. Soy incapaz de ver las cosas con ese maniqueísmo y esa simpleza y reclamo a la política, a mi partido y a mi país, un juego más inteligente, más matizado y más abierto a la construcción plural de Euskadi y de España. Me parece imprescindible agrandar el espacio de la política en Euskadi, salir de este empequeñecimien-

to que nos ahoga y nos condena a un único destino: que el bloque constitucionalista gane las elecciones y desaloje al PNV del poder, como único santo y seña, como único *deus ex machina* de nuestra política. Encadenados a un objetivo incierto y lejano, pero prisioneros de una estrategia y de una política, como si se tratara de un determinismo inexorable.

Todos los días ocurren cosas y todos los vascos que tenemos capacidad de contacto y de análisis vemos cosas que nos confirman las enormes dudas y contradicciones internas que vive el PNV desde hace unos años. Arzallus se ha ido. Eguibar ha perdido, y las familias políticas en el PNV se han definido de tal manera que obviar su conflicto interno es de memos. Josu Jon Imaz, su nuevo líder, se expresa de otra manera, con otro talante, y sobre todo con otros contenidos. Su primer discurso introdujo varias novedades importantes. Todo eso, ¿no vale de nada? ¿Lo despreciamos porque no responde a nada serio, o porque no nos interesa que se abra una vía al pragmatismo y a la rectificación de ese rumbo? Yo reclamo la política inteligente para influir en esa dirección, no para abortarla.

Y en tercer lugar, porque entre el PP y el PSE-EE no es tan fácil ni tan probable, como algunos creen, la generación de un bloque político antinacionalista, por múltiples razones. Nosotros no estamos de acuerdo con la política del PP ni con la de su gobierno en Euskadi. No nos gustan sus formas y no compartimos su estrategia.

No queremos el choque de patrias y la oposición al nacionalismo vasco con las banderas de otro nacionalismo antagónico. Queremos respetar a los otros y convivir en un ámbito de tolerancia y respeto mutuo, de pluralismo y reglas democráticas consensuadas.

Nos parece una torpeza excluir del bloque de la paz y de la solidaridad con las víctimas a tantos ciudadanos vascos que están sinceramente contra la violencia aunque no suscriban el discurso antinacionalista del PP.

No apostamos por una Euskadi dividida hasta el final de los tiempos entre constitucionalistas y nacionalistas. No vemos futuro a un enfrentamiento infinito. El PSE-EE desea romper con una visión desesperanzada de nuestra realidad, convencido como está de que los problemas del País Vasco tienen solución desde nuestra convicción de representar una alternativa progresista a los nacionalismos, a los dos, al vasco y al español, a partir de una centralidad política a la que no estamos dispuestos a

renunciar. Es más, aspiramos a hacer compatibles Constitución y nacionalismos y trabajamos para que haya, cada vez más, nacionalistas constitucionalistas.

Mantenemos una actitud política firme en nuestros principios pero eso no nos lleva a despreciar o a insultar a nuestros adversarios políticos, especialmente cuando se trata de representantes de las instituciones vascas. Aceptamos el diálogo porque es signo democrático. Nos someteremos a las reglas de nuestro ordenamiento jurídico, porque es así como nos legitimamos para exigir a los demás este mismo sometimiento.

Estamos hartos de los llamamientos a la unidad política en Euskadi que nos hace el PP, mientras en el resto de España y en Euskadi, se nos descalifica y se nos ataca de manera desleal y sistemática. No podemos dejar a un lado, como si no existieran, nuestras profundas diferencias con el PP en su proyecto y en su práctica política. Hacer de Euskadi una isla y olvidarnos del apoyo del PP a la guerra de Irak, a la guerra preventiva, de sus responsabilidades en la devaluación y el empobrecimiento de la democracia española, de su prepotencia y autoritarismo, del sesgo neoconservador de sus posiciones sobre religión o escuela, o sobre familia, de su política de vivienda o educación, o empleo, o tantas y tantas diferencias como la que expresamos, en definitiva, un partido de izquierdas y otro de derechas, muy de derechas.

Tampoco compartimos con el PP su política autonómica. No se defiende más ni mejor la Constitución aferrándose a su texto como si fueran los Diez Mandamientos esculpidos en piedra y, sobre todo, apropiándose del texto y utilizándolo como un arma contra los demás. El autogobierno de las nacionalidades y regiones españolas puede y debe avanzar. Las reformas en nuestro modelo son necesarias, y si se hacen con consenso serán muy beneficiosas para la cohesión de nuestros territorios y la consolidación y legitimación de nuestra Carta Magna.

LA SALIDA DEL LABERINTO

Parafraseando a Ghandi, yo diría que no hay caminos para la democracia vasca, la democracia es el camino. Las bases de salida de nuestro particular y tortuoso laberinto se encuentran en cuatro ideas que todos debiéramos aceptar: paz, pluralidad, respeto a las reglas del ordenamiento jurídico y aceptación, por parte de todos, de la voluntad democrática de la ciudadanía.

En primer lugar, en relación con la paz, el PSOE mantendrá dos principios básicos en la lucha contra el terrorismo: 1) El

Pacto por la Libertades y contra el Terrorismo que firmamos con el Gobierno y el PP en 2000. 2) La irreversible decisión política, legal y judicial de excluir de la democracia a todo el entramado político, económico, social o mediático que apoye la violencia o sea parte de la estrategia terrorista.

Pero, dicho esto, también queremos hacer el máximo esfuerzo por alcanzar un Mínimo Común Democrático en la fase final de la violencia y explorar las posibilidades de un final definitivo a la misma.

Esto quiere decir que somos partidarios de:

- Intensificar la colaboración y la coordinación policial con la ertzaintza, la policía francesa y las fuerzas de seguridad del Estado.
- Extender el consenso político del acuerdo por las libertades y compartir con los partidos políticos del arco parlamentario la información y la política antiterrorista en la comisión de Secretos Oficiales del Parlamento.
- Alcanzar acuerdos en el País Vasco para desarrollar una política común de apoyo a las víctimas y de solidaridad y acompañamiento social a los perseguidos y amenazados por la violencia.

En segundo lugar, y en relación con la Pluralidad y los proyectos políticos, queremos reafirmarnos en nuestra negativa a que el *Plan Ibarretxe* sea la base de discusión de un nuevo marco jurídico-político. No aceptamos ni sus fundamentos, ni sus pretensiones, ni su contenido. Ya ha quedado explicado, pero queremos dejar claro que no vamos a ser socios de esa operación en ningún caso. Ese señuelo que se lanza hacia un PSE integrado en la unidad nacionalista como base de un consenso vasco, es inviable porque la pretensión de seducir a la izquierda *abertzale* desde el soberanismo resulta incompatible con el constitucionalismo del partido socialista.

Pero la oposición a ese proyecto y la alternativa al bloqueo institucional y político de la Comunidad Autónoma, lo harán el PSE y el PSOE con su propio proyecto. Creemos que el PP no acierta en su discurso ni en su política al enfrentarse al *Plan Ibarretxe*. Es más, creemos que el discurso y el proyecto político de Mayor Oreja van a ser superados por su propio partido y por la nueva realidad política que surgirá a partir del 14 de marzo. El PP no podrá seguir anclado en el discurso pétreo de la Constitución y de la regresión autonómica. En el supuesto de que

gobierno, necesitará pactos y tendrá que hacer frente a demandas legitimadas por las urnas y soportadas por la Ley y por la propia Constitución. El PP no podrá seguir patrimonializando desde la exclusividad la unidad de España, el antinacionalismo, la lucha contra ETA, las víctimas del terrorismo y la Constitución misma desde el inmovilismo y desde la exclusión sectaria. La sociedad española ha avanzado, las Autonomías se han consolidado, hay nuevos problemas (Europa, el Senado, la cooperación entre Comunidades), hay nuevas demandas de autogobierno en Cataluña, Andalucía, Valencia, Galicia, Euskadi, y un nuevo tiempo de diálogo, de adecuación, de perfeccionamiento y avance del modelo autonómico, nos exige una nueva fase de construcción política en España.

Negarse a contemplar nuestra próxima etapa política de esta manera es retrógrado y torpe. Recuerda mucho a la política ultraconservadora de George W. Bush frente al mundo. En nuestro caso es ese discurso monotemático y melodramático de Mayor Oreja, empeñado en situar a España atacada por nuestro «eje del mal», ETA, PNV y Esquerra, en un *totum revolutum* que atenta contra nuestra unidad y los valores patrios.

No niego los riesgos. No minusvaloro los problemas, pero demando y exijo una política más inteligente contra ellos. Han cambiado los tiempos y el contenido y el contexto de la situación. ETA está en su final, y el PNV debe saber que su actual proyecto de unidad nacionalista y el soberanismo del *Plan Ibarretxe* no prosperarán. No hace falta apelar a Don Pelayo ni a los Reyes Católicos para oponerse a este intento. Basta decir, con la firmeza y seriedad correspondientes, que en Euskadi nunca habrá consenso para ese proyecto, y que las Cortes nunca aprobarán ese plan.

Hay que huir también del electoralismo fácil que hace del discurso antinacionalista un argumento electoral en favor de la derecha, porque esa estrategia no ayuda a la integración sino que favorece las pulsiones separatistas y rompe equilibrios con la izquierda sobre la idea común de España, como los está rompiendo la política de Aznar y Mayor.

En definitiva, más que decir sólo «no» a estos intentos, hay que responder con alternativas propias, y en mi opinión hay que resituar el debate desde la iniciativa autonómica y constitucional, como siempre lo hicimos los socialistas. Haciendo España con todos. Construyendo e integrando la diversidad identitaria y la pluralidad política de España. Haciendo de la Constitución un ámbito de consenso y de convivencia y no de exclusión de los

otros. En este sentido, considero que la agenda autonómica de los próximos años debe girar sobre los siguientes puntos:

- El modelo de financiación de las CCAA y su paulatina aproximación en resultados al modelo foral (que mantiene una ventaja financiera per cápita sobre el resto de las CCAA del régimen común que algunos estudios cifran en casi un 40%).
- Una presencia de las CCAA en la Unión Europea más acorde con el reparto competencial de nuestro país (como le ocurrió en su día al ministro de Agricultura Arias Cañete, necesitado de la presencia de los Consejeros de pesca del Cantábrico para negociar y acordar las cuotas de pesca).
- Una reforma del Senado que permita a la Cámara alta convertirse en una Cámara territorial, imprescindible para un modelo que, de hecho, es un modelo federal.
- Las reformas de algunos Estatutos de Autonomía, surgidos de un amplio consenso político, para mejorar el nivel de autogobierno o reformular algunos aspectos internos o competenciales.
- Fortalecer los mecanismos de cooperación y de equilibrio entre las CCAA, asegurar la igualdad constitucional de todos los españoles y garantizar los principios constitucionales a todos los territorios y para todos los ciudadanos.

Termino. Todavía no hemos encontrado el camino que nos sacará de nuestro laberinto. Nadie tiene soluciones absolutas ni conoce el camino directo hacia una sociedad conciliada y tranquila. No hay soluciones perfectas porque nuestra sociedad es compleja y no hay un solo camino hacia una única salida. Debemos partir de esta evidencia para no equivocarnos más.

El único camino es el que deja abiertas diferentes salidas, sobre bases del juego consensuadas. Es decir, sin prejuzgar adónde llegaremos (porque unos y otros queremos llegar a sitios distintos) debemos acordar cómo recorreremos el camino. Esa es la única vía.

Alejandro Echeverría, presidente del Círculo de Empresarios, lo decía en el editorial de su revista el pasado mes de febrero. Después de expresar su alarma por la «polarización de posturas irreconciliables que no sólo divide a la sociedad, sino que encima promueve e impulsa su enfrentamiento», proponía lo siguiente:

Parece obligada al menos la vuelta a unos niveles mínimos de consenso o, si se quiere, a un debate político aceptable, donde las partes renuncien previa y expresamente a extremar los términos de la confrontación hasta un punto que refleje futuros incompatibles. Una renuncia, en fin, que debería darse en un doble sentido. Por una parte, como renuncia a considerar que el autogobierno existente en la actualidad constituye la última y definitiva versión que el Estado constitucional podría admitir para el engarce en Euskadi en el mismo. Por otra, requeriría la renuncia a utilizar los poderes del autogobierno real para aspirar a imponer un nuevo estatus en las relaciones entre el País Vasco y el Estado Constitucional, en tanto que ese pretendido nuevo estatus no ofrezca el grado de consenso que el Estatuto ha permitido mantener a lo largo de estos años.

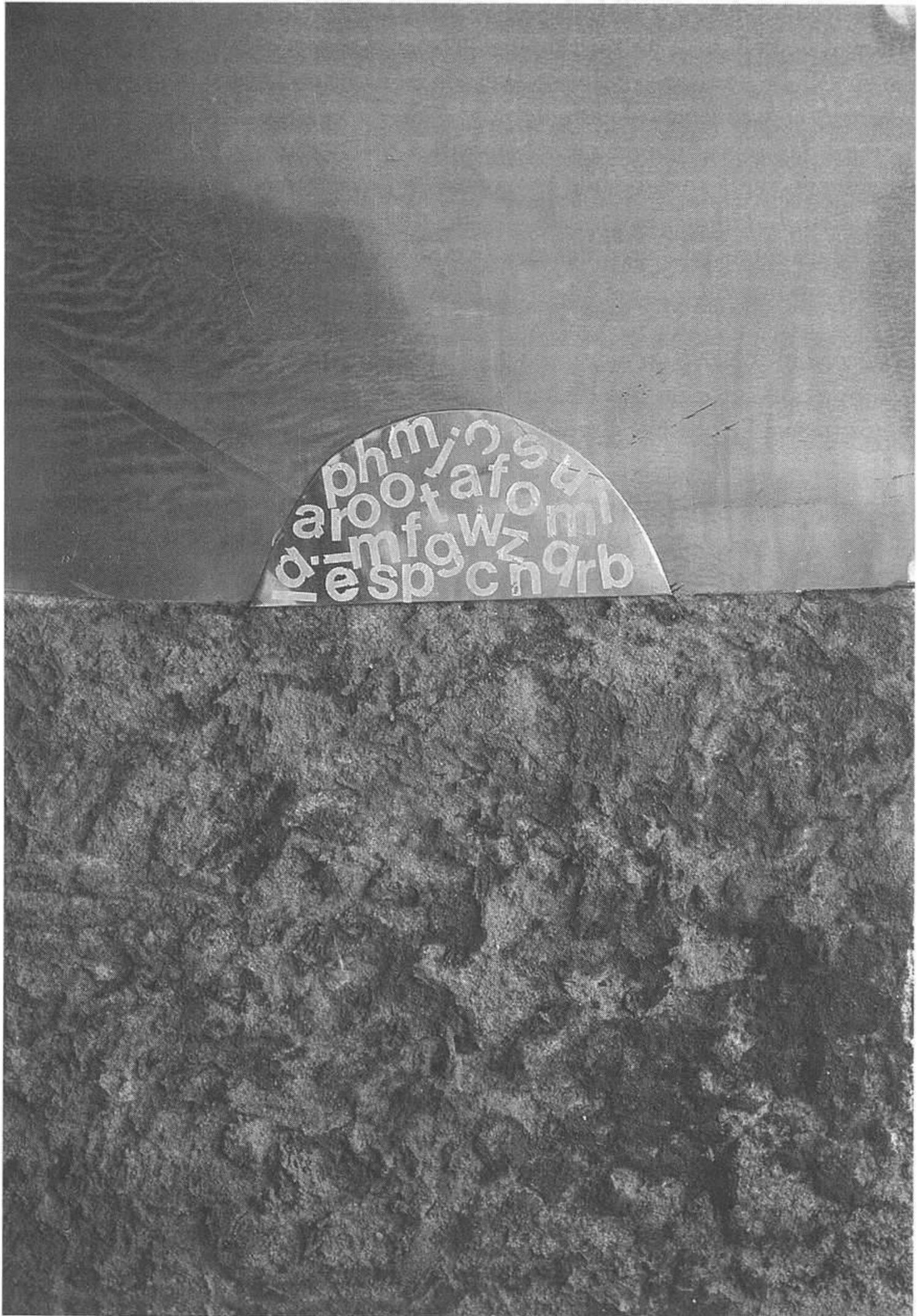
Esta propuesta tan sorprendente en su origen como valiente en su contenido, se parece mucho a la reflexión que personalmente mantengo sobre las salidas del laberinto. En mi opinión no hay soluciones únicas al bloqueo político vasco. Hay caminos cuyo destino no está configurado. De estarlo, no serían soluciones porque una parte del país no las aceptaría (como le ocurre al *Plan Ibarretxe*). Y si hablamos de caminos, lo que tenemos que hacer es establecer bases o reglas para recorrerlo juntos y dejar que el tiempo y la democracia configuren el estatus jurídico-político de nuestra comunidad. Creo que hay cuatro grandes políticas o reglas sobre las que se puede recorrer este camino:

- No hay ninguna razón para la violencia. El terrorismo de ETA es radicalmente totalitario y fascista. Los partidos democráticos deben estructurar una plataforma de unidad y defensa del Estado de derecho y dirigir la estrategia de paz.
- El Estatuto y la Constitución son el marco político democrático que nos dimos libremente. Responde a nuestra voluntad democrática. No arrastra ningún déficit ni de origen ni de contenido y tiene en su seno las reglas y los procedimientos para su evolución y perfeccionamiento. Esas reglas siempre deben ser respetadas.
- Euskadi es una sociedad de pluralidad cultural y política. Sólo desde el reconocimiento del pluralismo y la integración es posible construir su futuro. Todos combatiremos cualquier proyecto o iniciativa de carácter excluyente, impositivo o etnicista, que vulnere

los derechos humanos individuales y los derechos políticos iguales de todos los ciudadanos.

- Todos los proyectos políticos democráticos pueden y deben tener libre expresión en la democracia vasca, en nuestro pluralismo constitucional y estatutario. La voluntad democrática de los ciudadanos vascos respecto a su estatus jurídico-político, expresada en paz y en libertad, consecuencia de amplio consenso y con sujeción a las reglas que establece nuestra Constitución, debe encontrar su acomodo en nuestro ordenamiento jurídico. El bloque de constitucionalidad y autonomía no es un corsé, sino un orden democrático, vivo, dinámico y potencial.

Ojalá que recorramos este camino en paz y libertad para dejar a nuestros hijos el país que no hemos logrado nosotros y por el que llevamos luchando toda nuestra vida.



La letra estaba viva, el alfabeto ardiendo

ESPEJISMO O REALIDAD

Un análisis pesimista de la situación política de Euskadi

José Luis Zubizarreta (*)

A pesar de que todavía quedan voces en el nacionalismo vasco que se empeñan en identificar al PSOE con el PP y en no distinguir las políticas de uno y otro en lo que al País Vasco se refiere, no cabe duda alguna de que la situación política de Euskadi presenta un nuevo aspecto desde que los socialistas accedieron al Gobierno de España. El lenguaje ha perdido dureza, las relaciones institucionales han comenzado a restablecerse y el diálogo va, poco a poco, ganando terreno a la incomunicación. Problemas que se encontraban enquistados —como los descuentos unilaterales del Cupo, el resarcimiento de los gastos provocados por la limpieza de las aguas a raíz del hundimiento del *Prestige* o la ampliación de los efectivos de la Ertzaintza— están entrando en vías de solución. Podrían parecer todos ellos conflictos de poca monta, pero, a los ojos del ciudadano vasco, se habían convertido en símbolos de una estrategia de enfrentamiento que invadía toda la actividad política. Hoy, el diálogo y la distensión son las actitudes políticamente correctas, y quien se salga del guión del buen talante y de las maneras moderadas se expone a la repulsa de una ciudadanía que se encuentra saturada de tanta crispación.

Este hartazgo ciudadano no habría sido suficiente para provocar el nuevo ambiente de distensión que parece haberse instalado en la política vasca. Otros factores concurrentes han coadyuvado a hacer del hartazgo un revulsivo operativo y a no permitir que aquél actúe de generador de pura y permanente frustración. Cuatro de esos factores merecen una mención especial.

(*) Periodista.

El primer atisbo de cambio se produjo en el seno del Partido Socialista de Euskadi cuando, tras el tropiezo del constitucionalismo en las elecciones autonómicas de mayo de 2001, una nueva dirección se hizo cargo de la organización y comenzó a elaborar un discurso más autónomo respecto del Partido Popular y, a la vez, más autonomista respecto del País Vasco. Los socialistas vascos volvieron la mirada a su tradición más vasquista y, en el contexto de aquella estéril confrontación entre el constitucionalismo y el nacionalismo, optaron, no sin correr serios riesgos, por reocupar el espacio del centro autonomista que había quedado abandonado y que en Euskadi representa todavía la gran mayoría sociológica del país. Este primer movimiento de los nuevos dirigentes del PSE que fue, durante un par de años, o bien despreciado por irrelevante, o bien denostado por oportunista, se ha visto posteriormente reconocido por el electorado y comienza a cuajar hoy, si no como alternativa al nacionalismo, sí como la única vía transitable para salir del estancamiento en que se encuentra la política vasca.

El discurso vasquista-autonomista de los socialistas vascos habría podido quedar esterilizado en sus efectos, si no se hubiera visto, por así decirlo, legitimado y reforzado por la Constitución, en el otoño de 2003, del Gobierno tripartito catalán bajo el liderazgo de sus compañeros del PSC. El triunfo de las tesis más autonomistas de los socialistas catalanes supuso para sus homólogos vascos una invitación a profundizar en sus todavía vacilantes ideas vasquistas y a hacer de ellas el referente de viabilidad para la inoperante política vasca. Porque si, en un primer momento, el catalanismo maragalliano pudo ser aprovechado por el nacionalismo vasco para contrastarlo con el supuesto «sucursalismo» de los socialistas de Euskadi, el tiempo va demostrando que éstos pueden apelar con mayor razón al «consensualismo» de sus compañeros catalanes para denunciar y desmontar el unilateralismo de las reformas estatutarias que el nacionalismo propugna en el País Vasco. En efecto, el catalanismo del PSC tiene más que ver con el vasquismo autonomista del PSE que con el desbordamiento estatutario que propone el *Plan Ibarretxe*. Esa es, al menos, la convicción de los socialistas vascos, así como la duda inconfesada de los propios nacionalistas, que saben que no es precisamente en los socialistas catalanes donde encontrarán el aliado más fiable de sus tesis.

Por su parte, también en el nacionalismo vasco se había producido un importante cambio. En enero de 2004, Josu Jon Imaz sustituye a Xabier Arzalluz en el liderazgo del PNV. La sustitución se produce además tras unas elecciones internas en las que, de manera tan democrática como descarnada, se enfrentan

las dos tradiciones que, desde su origen, han dividido al nacionalismo vasco: la del pactismo y la del rupturismo. No se trata, por tanto, en la elección del nuevo presidente del EBB del PNV, de un mero cambio de talante, sino que en ella está en juego toda una concepción del nacionalismo y del encaje de Euskadi en el Estado español. Josu Jon Imaz, además de por su lenguaje, se distancia de la anterior dirección y de su rival electoral por sus ideas más cívicas, y menos etnicistas, de la construcción nacional de Euskadi y por su propensión pactista a la hora de relacionarse con las instituciones del Estado. Son, sin duda, los nacionalistas los más conscientes de la opción de fondo que han tomado al elegirlo como nuevo presidente de su partido. Aunque las circunstancias que todavía predominan en la política vasca no conceden excesivo margen de maniobra a sus protagonistas, la personalidad y el perfil político de Josu Jon Imaz están llamados a desempeñar un papel arbitral en la nueva coyuntura de distensión que está abriéndose en el País Vasco.

Finalmente, la inesperada victoria socialista en las elecciones generales del 14 de marzo se presenta como el cuarto factor concurrente del nuevo ambiente político, que puede, además, dotar de operatividad a los otros tres. En efecto, poco más que un ulterior aumento de la confrontación habrían logrado la reorientación política del PSE, la formación del tripartito catalán y el nuevo liderazgo del nacionalismo vasco, si el Partido Popular hubiera revalidado su victoria. Sólo la concurrencia de los mencionados factores con la vuelta de los socialistas al Gobierno central da razón cabal del nuevo periodo de expectante distensión que se ha abierto en Euskadi. Más en concreto, la disposición socialista a reformar, aunque sea de manera tasada y limitada, la Constitución de 1978 y a aceptar las reformas consensuadas que los Parlamentos autonómicos acuerden, dentro del marco de la misma Constitución, para sus respectivos Estatutos, ha tenido el efecto de situar el debate político vasco en nuevas coordenadas. Aunque todo sea, de momento, como antes, todo se expresa, al menos, con notablemente menor dramatismo.

La gran pregunta sigue siendo, sin embargo, si el desentendimiento de fondo que se instaló en la política vasca a finales de 1998 y que todavía persiste en las relaciones entre el constitucionalismo y el nacionalismo, tiene visos de desembocar en algún tipo de acuerdo. A la hora de contestar esta pregunta, será conveniente que, además de los nuevos talantes y formas de hacer política, se analicen también, y sobre todo, los contenidos que están en la base del enfrentamiento y los límites que cada uno tiene para superarlo.

En el País Vasco, todo el mundo es consciente de que, si alguna salida puede encontrarse a la situación, deberá partir del entendimiento entre nacionalistas y socialistas. Ambos son, hoy por hoy, los únicos que todavía pueden aspirar a aglutinar la gran masa electoral del centro sociológico sobre la que, hasta hace bien poco, estuvo asentada la estabilidad institucional del país. Fuera de ese binomio, ni el Partido Popular ha renunciado a su estrategia de enfrentamiento permanente con el nacionalismo democrático ni la izquierda *abertzale* se ha deshecho de las ataduras que la impiden desempeñar un papel relevante en la política convencional. Conviene, pues, centrarse en analizar las diferencias que todavía separan a nacionalistas y socialistas, así como los límites que unos y otros encuentran a la hora de superarlas.

Por parte de los socialistas vascos, los límites para el entendimiento son bien conocidos y coinciden plenamente con los que su secretario general y hoy presidente del Gobierno ha expuesto en repetidas ocasiones. Por fuera, el marco constitucional vigente; por dentro, el respeto a la pluralidad vasca, es decir, el consenso entre constitucionalistas y nacionalistas. Es difícil de prever que tales límites puedan ser sobrepasados. El PSOE está circunscrito a ellos, no sólo por la presión que sobre él ejerce el principal partido de la oposición, sino también en virtud de su propia historia y naturaleza. El nacionalismo vasco está obligado a entender, aunque sólo sea por puro realismo político, que los límites que el socialismo anuncia como infranqueables no podrán ser rebasados a estas alturas mediante ningún tipo de estratagema coyuntural. Son los que son, y dentro de ellos deberá producirse el eventual acuerdo.

El actual proyecto nacionalista —el llamado soberanismo o cosoberanismo del *Plan Ibarretxe*— se sitúa claramente fuera de estos límites. Desborda, de un lado, la Constitución —o la interpreta de acuerdo con una concepción de los «derechos históricos» que no es hoy por hoy doctrina constitucional comúnmente aceptada— y no respeta, de otra, la pluralidad política de la sociedad vasca. Pretende, a cambio, instalar a Euskadi en un espacio virtual de «excepcionalidad constitucional» y entiende el consenso entre dispares al modo de un contrato de adhesión a los propios postulados. En tal sentido, el estancamiento político al que ha conducido el *Plan Ibarretxe*, que languidece sin debate en el Parlamento, no obedece a ninguna obstinación irracional de quienes se niegan a tomarlo en consideración, sino que es el resultado inevitable de su propia naturaleza desproporcionadamente nacionalista. La persistente solicitud de su retirada que se le ha dirigido al nacionalismo desde los más diversos sectores no de-

bería, por tanto, ser interpretada por éste como una exigencia humillante de retractación, sino que puede incluso expresar, según quién la presente, una sincera voluntad de entendimiento y de encuentro desde otros presupuestos.

Resulta, sin embargo, difícil de prever, a día de hoy, que el nacionalismo y, más en concreto, el *lehendakari* estén dispuestos a reconducir su proyecto a términos negociables. Incluso en el caso de que tuvieran voluntad de hacerlo, chocarían con presiones externas que, hoy por hoy, les resultarían insuperables. De un lado, el *Plan Ibarretxe* funciona como el único factor de cohesión del Gobierno tripartito. El socio minoritario, pero imprescindible, que es Eusko Alkartasuna ha definido su mantenimiento y defensa como la condición *sine qua non* de la estabilidad gubernamental. Un movimiento del PNV o del *lehendakari* en la dirección de rebajar las exigencias soberanistas del plan sería interpretado por el otro socio nacionalista como causa de ruptura de la coalición de gobierno. De otro lado, y más allá de los socios de gobierno, el Plan encuentra una de sus razones de ser en servir de factor de atracción para los sectores moderados de la izquierda *abertzale*. No puede olvidarse que el *lehendakari* lo ha presentado siempre como el instrumento más eficaz para la pacificación. Rebajar sus contenidos más soberanistas equivaldría a desentenderse precisamente de aquellos sectores del nacionalismo radical a los que se pretende atraer al sistema para socavar las bases sobre las que aún se sustenta la acción de ETA. Sería para aquéllos poco menos que una «nueva traición» del PNV que, una vez más, como en la etapa de la Transición, sacrificaría sus principios soberanistas en el altar de un renovado pragmatismo autonomista. El PNV teme, por tanto, dentro de su particular esquema de cómo debe lograrse la pacificación de Euskadi, que su renuncia al soberanismo, tal y como éste está expresado en el *Plan Ibarretxe*, sólo serviría para reforzar a los sectores más radicales de la izquierda *abertzale* y, en último término, para perpetuar el terrorismo de ETA.

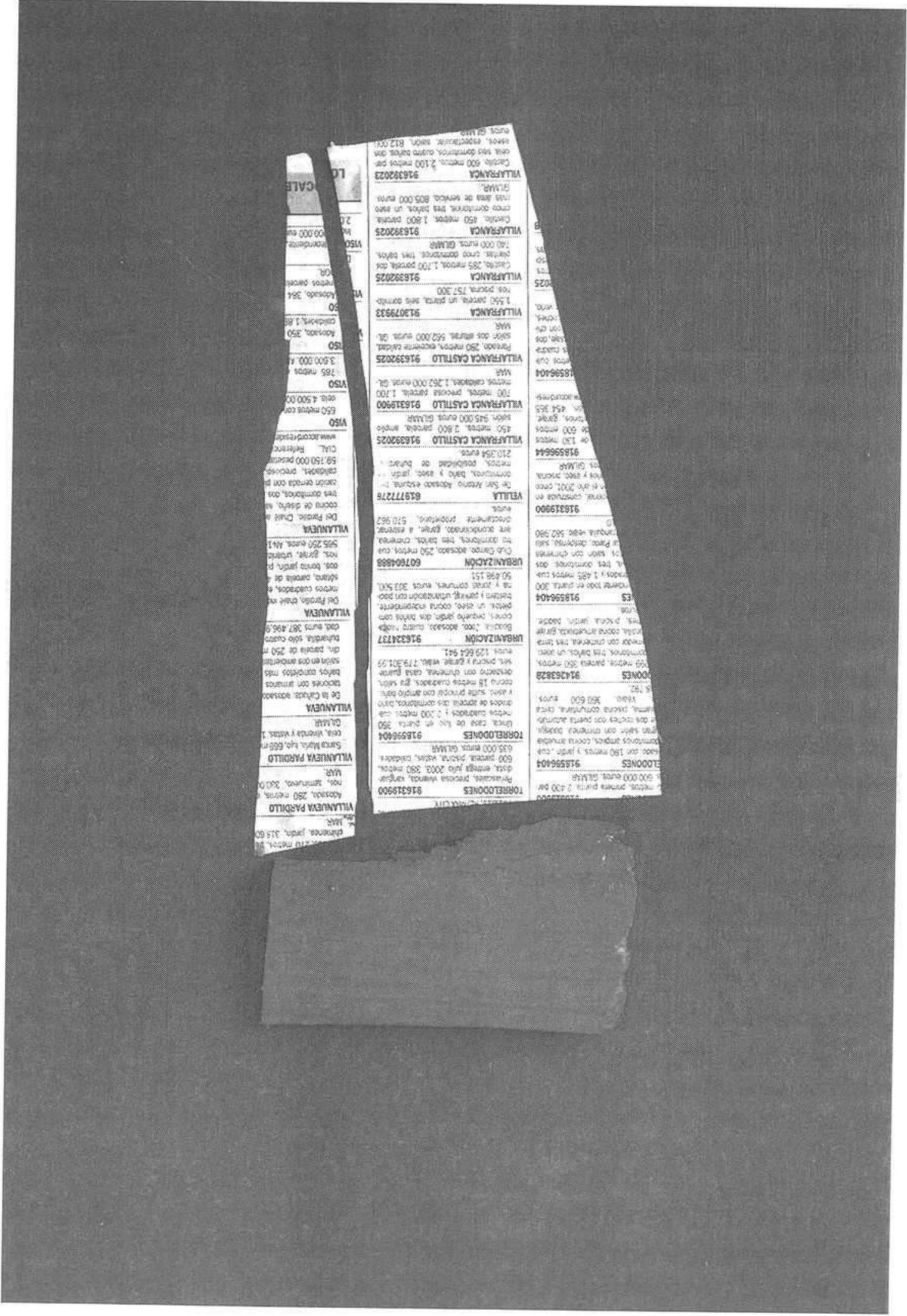
Pero, más allá de estos condicionantes externos, tampoco la situación interna del PNV ofrece demasiado margen de maniobra a sus actuales dirigentes. El *Plan Ibarretxe* es ya algo más, para la militancia *jelkide*, que una estrategia coyuntural de la que puede prescindirse según las circunstancias. Se ha convertido en un componente más de su acervo doctrinal. Tras la aventura de la Declaración de Lizarra, algo sobrevivió, para el nacionalismo, al fiasco de la tregua: la idea de que la etapa estatutaria está ya definitivamente superada. La nueva etapa es la del llamado soberanismo, que ha quedado reflejado, en cuanto a sus exigencias mínimas, en el *Plan Ibarretxe*. Así, el Plan es, hoy

por hoy, el eje que mantiene unido el abanico de corrientes que conviven en el PNV. La nueva dirección no puede renunciar a él sin poner en peligro la cohesión interna de la organización. Algo parecido cabría decir del propio *lehendakari*. Para éste, su plan es su compromiso irrenunciable con el electorado que tan generosamente le votó el 13 de mayo de 2001. De él depende algo más que su prestigio. Renunciar a él, o retirarlo siquiera del Parlamento, supondría un acto de deslealtad imperdonable a la palabra dada. En consecuencia, el *Plan Ibarretxe* representa, para el nacionalismo vasco, ese otro límite infranqueable que de ninguna manera puede rebasar.

En estas circunstancias, es muy improbable que el nuevo ambiente de distensión que se ha abierto en la política del País Vasco pueda arrojar resultados operativos en el corto plazo. Por de pronto, el *lehendakari*, consciente del escaso margen de maniobra de que disponen todos los agentes políticos —él mismo incluido—, ha anunciado ya que someterá su Plan a votación en el Parlamento vasco antes de concluir la actual legislatura en la próxima primavera. El anuncio es ciertamente arriesgado y podría contemplar dos alternativas. O bien que la votación se produciría tras una hipotética declaración de cese de actividades por parte de ETA, con lo cual el probable voto positivo de Sozialista Abertzaleak daría al Plan la necesaria mayoría absoluta y éste seguiría el curso anunciado de envío a las Cortes Generales, eventual rechazo por parte de éstas, negociación entre las Administraciones autonómica y central, y convocatoria de consulta popular; o bien que el Plan, votado en presencia de terrorismo, no obtendría la mayoría absoluta por abstenerse AuB, pero saldría vencedor, desde un punto de vista político, en la confrontación entre los 36 votos de los partidos del tripartito y los 32 de los constitucionalistas. (La tercera posibilidad de una mayoría absoluta con los votos de SA y la persistencia de ETA sería muy improbable y absolutamente indeseable para el propio *lehendakari*.)

Cualquiera de las dos alternativas contempladas conduciría la situación a un nuevo bloqueo. La primera, directa e inmediatamente, al confrontar la legitimidad de la legalidad vigente con otra supuesta legitimidad derivada del plebiscito popular. La segunda, de manera más indirecta y mediata. Se trataría, en un primer momento, de hacer del Plan el eje de la próxima campaña de los partidos del tripartito y de obtener para él, en virtud de la más que probable exclusión electoral de la izquierda *abertzale*, la mayoría absoluta del nuevo Parlamento. Todo volvería así a comenzar, pero en una relación de fuerzas más favorable para el nacionalismo democrático que la actual.

En cualquier caso, y a pesar de que las anteriores reflexiones tienen mucho de especulativo —difícilmente podría ser de otra manera tratándose de un asunto en el que las decisiones declaradas se mezclan con las intenciones ocultas y del que se ha adueñado un notable oscurantismo—, todo hace temer que el nuevo ambiente de distensión que se ha abierto en la política del País Vasco pueda no ser más que un decepcionante espejismo. Cabe esperar, en el mejor de los casos, que, una vez puesto en marcha el proceso de revisión autonómica que se ha abierto en todo el Estado, el nacionalismo vasco opte por sumarse a él de mala manera y en el último momento. No sería la primera vez que esto ocurre.



Letras que navegaron

UNA LUZ EN EL TÚNEL VASCO

Alberto Surio (*)

El debate del *Plan Ibarretxe* que se inicia en otoño se presenta con una extraordinaria importancia política en el País Vasco. La discusión conlleva serios riesgos pero también permite atisbar en la lejanía algunas señales interesantes de reconducción y de cambio si se administran determinadas claves con habilidad e inteligencia, más aún, en un momento en el que la tradicional presión política e informativa sobre Euskadi se ha trasladado de forma muy activa hacia Cataluña y hacia el proceso de reforma del Estatut. La tradicional actitud de incompreensión, agravio y recelo sobre lo vasco —envenenada tantas veces con la distorsión trágica del terrorismo de ETA— se ha visto en este caso desplazada por la irritación que suscita la reclamación de más poder político por parte de la mayoría de los partidos del arco parlamentario catalán y las tensiones que se están librando en el conjunto del mapa autonómico.

El *lehendakari* Ibarretxe anunciará en su comparecencia en el pleno de política general que se celebrará el último viernes de septiembre sus intenciones respecto al proyecto de nuevo estatuto, que se someterá a discusión parlamentaria en la ponencia de la Cámara, y que se votará en el pleno previsiblemente a finales de diciembre. Es posible que el tripartito PNV-EA-IU no obtenga la mayoría absoluta necesaria para iniciar el proceso, lo que concedería a los comicios autonómicos un inequívoco toque plebiscitario.

Tal intensidad política se intuye en el horizonte y coincide con una demanda social de acuerdo hace tiempo instalada en la opinión pública vasca, en la que el debate sobre el marco jurídico se vive con menor beligerancia de la que, a veces, se expresa en

(*) Corresponsal político de *El Diario Vasco*.

los medios pero que, sin embargo, ilustra un foco de profundo desencuentro ideológico que hunde sus raíces más profundas en la tradición vasca.

La efervescencia política ha venido también favorecida por el paulatino deshielo en las relaciones institucionales, a pesar de ciertos altibajos. La próxima entrevista entre el presidente Zapatero y el *lehendakari* puede proyectar este notable cambio de clima, simbolizando un punto de inflexión de la nueva etapa abierta tras el 14 de marzo con la victoria del PSOE en las elecciones generales. La reapertura del diálogo entre ambas administraciones introduce un factor de distensión en un ambiente minado por la desconfianza en los últimos tiempos del Gobierno del PP, a pesar de que las diferencias no han desaparecido y algunas son muy difíciles de desactivar por la persistencia de poderosos prejuicios. Sin embargo, el choque al que iba irremediablemente abocada la política vasca —una colisión ideológica, política e identitaria— va limando sus perfiles más acusados, aquellos fabricados no sólo en torno a los intereses sino también a partir de una cierta demonización del rival, en su deslegitimación democrática, y en la deformación caricaturizada de sus pretensiones.

Pero al desdramatizarse las discrepancias, la política parece entrar en un terreno más razonable, en el que el juego entre adversarios no busca tanto el aniquilamiento del contrario como consolidar una nueva dialéctica y nuevas relaciones democráticas de poder que fuercen a la otra parte a un cambio de posiciones. Los nacionalistas confían en que el PSOE mueva finalmente pieza y rompa con lo que entienden como «seguidismo» respecto al PP. Sin embargo, las críticas a la falta de movimientos ponen de relieve una rápida decepción que obedece también, pero no sólo, a móviles electorales. A su vez, los socialistas no excluyen que el PNV reconsidere su estrategia y vuelva a orientar su política hacia el consenso, tanto si no obtiene mayoría absoluta en las urnas —se vería obligado a ello— como si alcanza su objetivo y logra engullir totalmente a la base social que ha proporcionado cobertura a ETA. Como se ve, el proceso necesita tiempo para que se vayan suavizando algunas de sus actuales aristas, producto de un tiempo de maximalismos y que han sido consecuencia de una radicalización de las posiciones respectivas, que, a su vez, ha proporcionado réditos electorales.

BAÑO DE REALISMO

En ese sentido, nos adentramos en un pulso de poder que precipitará cuando se vaya resolviendo el baño de realismo para todos, que va a mostrar sus limitaciones y obligará a medio plazo

a un ejercicio de pacto y transacción, a una aproximación imaginativa de modelos que sólo será factible si prima un espíritu de generosidad y de pragmatismo.

Porque parece claro que Euskadi camina hacia la búsqueda de un nuevo marco jurídico-político, pero que lo va a hacer a través de un proceso transitorio no exento de contradicciones, en donde las inercias del pasado convivirán con determinadas expectativas de futuro y en el que el terreno de partida será el Estatuto de Autonomía y el marco constitucional en el que se inserta, garantía de derechos y libertades que ha ofrecido un terreno de juego a nacionalistas y no nacionalistas, a derechas e izquierdas. Ahora, se trata de explorar un marco más integrador, que ensanche la adhesión a las reglas de juego y proporcione estabilidad al sistema. Pero nunca podrá construirse a partir de hacer tábula rasa del pasado, minusvalorando el fértil periodo para el autogobierno de los últimos 25 años.

Resulta evidente que la insatisfacción de las actuales direcciones políticas del nacionalismo hace tiempo revela que el Estatuto de Autonomía de Gernika, aun habiendo permitido uno de los mayores niveles de autogobierno de una entidad subestatal en Europa, ha dejado de ser el punto de encuentro que fue en su día y entrado en una etapa de deslegitimación ideológica. Esto es fruto del bloqueo al que se ha visto sometido pero también de una decisión deliberada del nacionalismo, que necesita de forma cíclica renovar sus señuelos tácticos y retóricos para mantener cierta tensión en torno al Estado y rentabilizar el recurrente discurso del conflicto. Pero lo cierto es que la máxima del «pleno y leal desarrollo del Estatuto» es ya una fórmula insuficiente para propiciar la renovación de aquel necesario pacto. De poco vale lamentarse de que este giro estratégico hacia el soberanismo apenas haya sido de verdad debatido entre sus bases y responda más bien a una operación de diseño de los nuevos dirigentes para superar el peligro de un estancamiento, para evitar la desmovilización del electorado nacionalista, para atraer al mundo radical con el banderín de enganche del derecho a la autodeterminación, y, en definitiva, para garantizarse una mayoría y conservar el poder autonómico.

Está claro que el nacionalismo en su conjunto ha optado por desbordar el marco constitucional —que en 1978 aceptó a regañadientes por la presión de la coyuntura posfranquista— y por enrolarse en el barco de la defensa de la autodeterminación. El derecho de los vascos a «decidir» su futuro en libertad se ha convertido en un eficaz *leitmotiv* de su discurso, a pesar de las lecturas polisémicas y paradójicas que se pueden realizar de

DESLEGITIMACIÓN IDEOLÓGICA

ese principio. La posterior reivindicación de una consulta popular que establezca una nueva relación con el Estado «en plano de igualdad», como argumenta Ibarretxe, y no desde la teórica subordinación, completa esta operación política y propagandística. En un segundo lugar queda la construcción de una estrategia que refleje realmente el pluralismo de la sociedad vasca, única terapia que puede permitir curar algunas de sus atávicas heridas civiles. El problema de encaje de esta fórmula cuasi-confederal formulada con insistencia por los nacionalistas, es que tropieza con un marco constitucional, que se sustenta conceptualmente en la soberanía nacional española y admite los derechos históricos forales desde su actualización en la propia Carta Magna, pero no en su carácter previo.

A partir de ahí, el desafío pasa por reconstruir un diagnóstico y una terapia sobre la cuestión nacionalista y el encaje del autogobierno vasco en el sistema constitucional español sobre un nuevo pacto de mutua lealtad que exige movimientos de reciprocidad. La única salida viable pasa por una estrategia que corrija los errores de fondo que lastran la actual política nacionalista. Se trata de garantizar los derechos de todos los ciudadanos, limando los aspectos simbólicos más chirriantes o los que responden, sobre todo, a premisas ideológicas. En definitiva, se trata de saber si la negociación sobre el proyecto sirve para reorientar la política vasca hacia un horizonte reformista que garantice la certidumbre y aumente el poder político dentro de España sin romper nada, o si se opta por un camino sin futuro, de fractura, sin rumbo, marcado por lo desconocido, que sólo conduce al enfrentamiento institucional, a la radicalización, a la frustración ciudadana y a la persistencia de un clima cultural de afrenta y agonía nacional que insufla un discurso irredento de permanente exasperación que recrea una falsa sociedad oprimida y a la que se niegan sus más elementales derechos. Nada más lejos de la realidad social. Lo que ocurre es que la esencia de la política democrática es precisamente intentar encauzar los problemas para gestionar la complejidad de intereses que caracterizan una sociedad plural y diversa.

La gran apuesta del nacionalismo debe ser corregir la unilateralidad que envuelve todo el proyecto y repensar las bases de partida de una iniciativa con la que pretende, sobre todo, consolidar su hegemonía más que ampliar el fundamento de la legitimación del sistema político. Si realmente se asume el principio de la sentencia del Tribunal Supremo de Quebec, se admite que no cabe el ejercicio del derecho unilateral de decisión y que un eventual proceso de separación entre las dos partes sería posible en el supuesto de que una mayoría clara de la población

consultada respondiera afirmativamente a un emplazamiento formulado en términos claros.

No parece que el debate parlamentario del *Plan Ibarretxe* vaya a servir para corregir o revisar estos lastres a corto plazo. Populares y socialistas se niegan a entrar en la vía de las enmiendas parciales y han anunciado que sólo trasladarán las enmiendas a la totalidad. A su vez, los nacionalistas se resisten a retirar el proyecto, esgrimiendo que el trabajo parlamentario comenzó hace año y medio y que no piensan desandar el camino trazado y poner el contador a cero.

¿Cabe el acuerdo a largo plazo, como sostiene el presidente de la Generalitat, Pasqual Maragall, tras su visita al *lehendakari* Ibarretxe, entre la vía vasca y la catalana? No nos encontramos ante un problema sólo de formas sino a una diferencia de enfoque respecto al procedimiento que encierra un notable calado. Los catalanes se inclinan por una estrategia de trabajo de consenso, no una dinámica de mayorías, como la que se está utilizando en el País Vasco. La reforma del marco de autogobierno no parte allí de consideraciones previas y míticas o esencialistas sobre la realidad nacional sino de un trabajo de diagnóstico previo, en el que tendrán un protagonismo no sólo los actores políticos, sociales y económicos, sino también el conjunto de la sociedad civil.

Si el nacionalismo debe renunciar a la vía unilateral, tiene que abandonar la bandera del desafío hacia el Estado y admitir el principio de la paciencia histórica y que algunos cambios políticos deben estar precedidos por cambios sociales paulatinos y por la concertación de mayorías sólidas y cualificadas. A la vez, los partidos constitucionalistas tampoco pueden mirar hacia otro lado si se articulan mayorías amplias y estables que, en un clima de libertad, apuestan por una revisión democrática del estatus actual. Si el ordenamiento jurídico no debe ser un monumento pétreo y dogmático sino un medio —no un fin— al servicio de la sociedad, debe reflejar la evolución de los marcos al compás de una voluntad ciudadana que es cambiante. El equilibrio adecuado debe saber combinar el criterio de estabilidad en el sistema —para evitar frívolas oscilaciones— con un mecanismo suficientemente flexible que permita adaptar los textos legales a las mutaciones sociales.

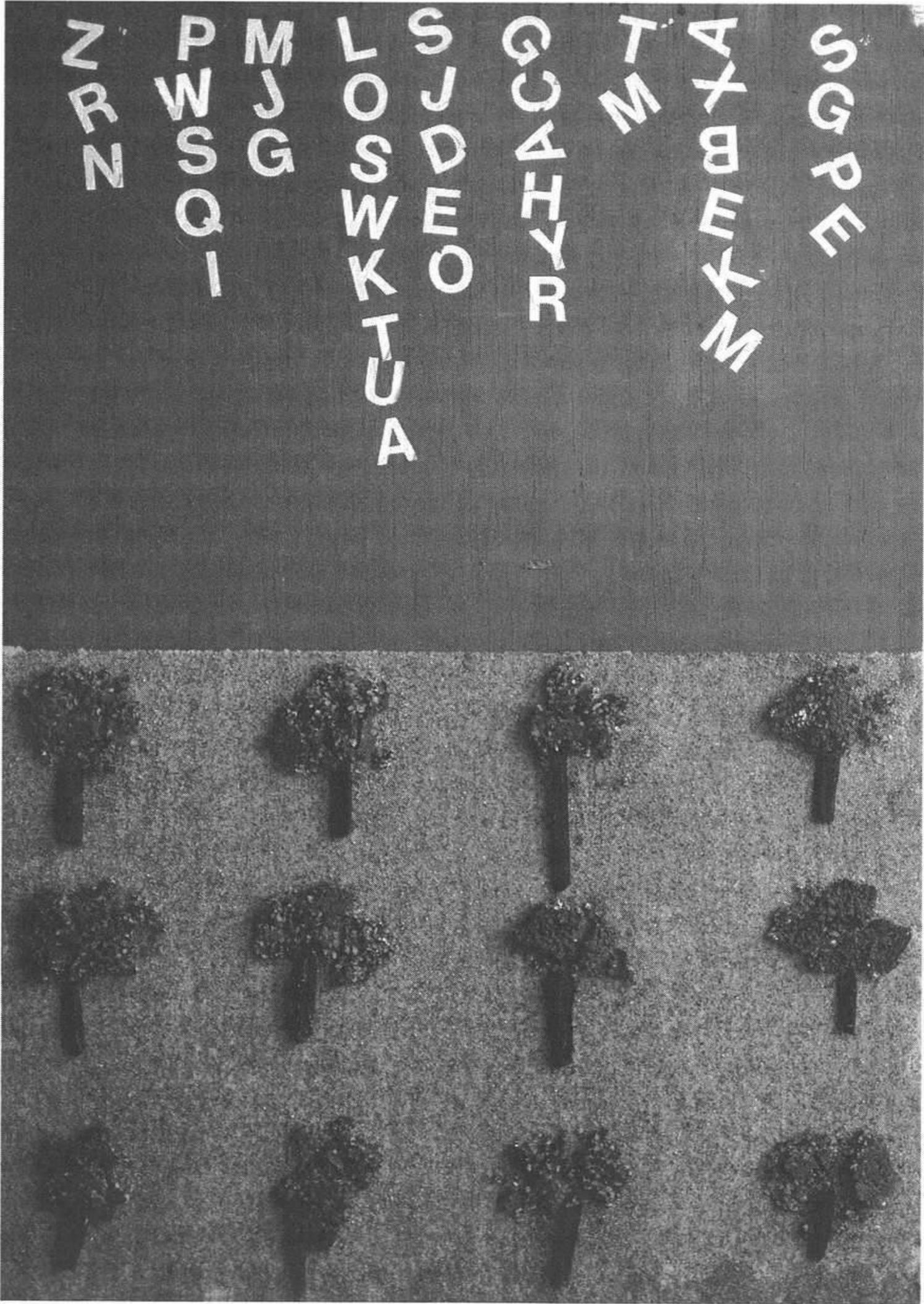
Toda esta labor de fina ingeniería jurídico-política debe ser compatible con un proceso electoral en el que los ciudadanos deberán pronunciarse en las urnas y dirimir un nuevo modelo de mayorías y minorías. No se prevén vuelcos espectaculares

pero sí oscilaciones y matices que confirmarán un cierto equilibrio de bloques. Los nacionalistas esgrimirán el *Plan Ibarretxe* como hilo conductor de su estrategia mientras el *lehendakari* intentará demostrar que ha sido fiel a su palabra. Los socialistas harán girar su campaña en torno al Estatuto y sus potencialidades —también la de la reforma— con un proyecto de cambio que pretende afianzarse como alternativa tras 25 años de hegemonía nacionalista. El PSE se muestra dispuesto a enarbolar la bandera del interés del país para quitarle la exclusiva del monopolio al nacionalismo, que ha explotado la fibra identitaria para sus propios intereses también por la propia debilidad del constitucionalismo a la hora de mostrar un proyecto autónomo y enraizado en los sectores más dinámicos de la sociedad vasca. La disposición del PSE a concurrir, incluso, en una coalición con una plataforma por el Estatuto constituye una de las noticias más relevantes y pone sobre la mesa una batalla por la centralidad autonomista y estatutista. El PSE intentará a toda costa quitarle la mayoría absoluta al actual tripartito PNV-EA-IU y forzar un giro pragmático en la estrategia nacionalista. El PP intentará mantener su discurso de confrontación con el nacionalismo con un marcaje al PSE por su supuesto apaciguamiento o debilidad.

¿Y la izquierda *abertzale*? Resulta evidente que la orientación del proceso puede trastocarse de forma notable en la medida en que la izquierda *abertzale* termine por admitir la necesidad exclusiva del juego democrático y la exclusión definitiva del terrorismo y de la intimidación. De entrada supondría la desactivación inmediata de determinadas tácticas de choque y coacción que enrarecen por completo la dinámica libre y la discusión racional de ideas e iniciativas. No se trata tanto de que los demócratas construyan con voluntarismo y audacia una pista de aterrizaje para el mundo de la violencia, sino de que el entorno político y social de esa órbita empuje para que la fruta que sigue madurando termine por caer del árbol de la democracia. Sabemos que para ello será conveniente propiciar una serie de condiciones, y que una organización armada que lleva casi cuarenta años practicando el terrorismo necesita una cierta cobertura escenográfica y política para justificar una decisión de esa naturaleza sin que parezca una rendición. Por eso la vía policial y la de la política no son incompatibles en una estrategia integral frente al terrorismo, al menos si se vuelve a bases de partida ampliamente consensuadas y compartidas entre nacionalistas y no nacionalistas.

La construcción de una nueva legitimidad política va a exigir voluntad política y altura de miras si se quiere recuperar gran-

des acuerdos de fondo. Sólo con perspectiva histórica podrá madurar un proceso diferente, en el que el nacionalismo vasco, los socialistas y la izquierda *abertzale* van a tener un protagonismo especial, pero que no debe excluir a nadie si no se quiere comenzar con pasos falsos.



Sobre la tierra

LA EXCUSA VASCA EN CATALUÑA

Tonia Etxarri (*)

Con el cambio de Gobierno en España, tras el ascenso del equipo de José Luis Rodríguez Zapatero al poder, Cataluña se va imponiendo y recuperando el peso político perdido en la era Pujol a fuerza de reivindicar desde la Generalitat, presidida por el socialista Pascual Maragall, el nacionalismo identitario.

Poco podíamos imaginar, hace tan sólo un año, que el sucesor del nacionalista de CiU fuera a parecerse tanto, desde el socialismo asimétrico, haciendo de la cultura del victimismo la piedra filosofal de su política cotidiana. Más que un «continuidor» del pujolismo, lo que no deja de ser sorprendente tratándose de un dirigente socialista, Maragall está rebasando por la banda nacionalista a quien gobernó Cataluña durante 23 años. Bien por la presión de su socio republicano ERC, bien por convicción propia, el caso es que el presidente de la Generalitat no repara en gastos a la hora de utilizar a Euskadi, si hace falta, para lograr mantener a su comunidad en lo alto de la noria. Así, lejos de mostrar que es la alternativa socialista al pujolismo, se ha convertido en alumno aventajado del doctrinario nacionalista que basa su política en las ensoñaciones del hecho diferencial que le ha llevado a reivindicar, entre otros delirios, la unidad de acción entre los territorios de la antigua Corona aragonesa.

Desde la administración central, Madrid, se reían de él en principio. No le tomaban en serio, pero desde que accedió al poder de la Generalitat, el objeto de guasa empezó a ser considerado como un problema. El Gobierno del PP, por ejemplo, parecía visionario cuando, por boca de Jaime Mayor, dijo que Cataluña acabaría mandando en el socialismo español. Después del 14 de marzo, sin embargo, y con el brusco cambio de Gobierno, da

(*) Periodista.

la impresión de que el Gobierno de Cataluña, si supera los resquemores detectados dentro de su partido, puede acabar condicionando los destinos del Gobierno de Zapatero. La victoria relativa de Maragall, al tener que gobernar con una ERC esencialmente nacionalista y una izquierda que ha sustituido su internacionalismo recurrente por el nacionalismo oportunista, ha dado un vuelco en la política de consenso de la etapa de Zapatero. Al no gobernar el PP con su constante apelación a la «defensa de la unidad nacional», se diluye la excusa que buscaba una justificación en el foco de la tensión política. Pero ahora gobierna un presidente que, en lugar de pronunciarse con un proyecto propio sobre el marco jurídico y político de la España de las autonomías, se limita a ponerse a la escucha de las demandas nacionalistas. Eso sí, de momento ha dado una pista: condescendiente con Cataluña y mano dura con Euskadi (con sus gobiernos, se entiende). Sí a la reforma estatutaria que preconiza la Generalitat y que apruebe el Parlamento catalán; no al *Plan Ibarretxe*.

Eso era así hasta que Maragall quiso dar una vuelta de tuerca a sus aspiraciones políticas sobre la España federal. Y si el socio de ERC se creyó, en el momento más bochornoso de su carrera, el redentor de la causa vasca al entrevistarse con la dirección de ETA, Maragall, quizás aprovechando que la indefinición de Rodríguez Zapatero pudiera interpretarse como una ausencia de proyecto, se entrometió en cuestiones de otras Comunidades con tan poca habilidad que lo único que provocó fue la confrontación de intereses interterritoriales. Y los recelos, no siempre disimulados, entre sus propios compañeros de partido. En Madrid y en Euskadi. Pero llueve sobre mojado porque, desde que se resistió a destituir, en primera vuelta, al vanidoso Carlos Carod Rovira, instrumentalizado por ETA con el señuelo del diálogo, la toma de temperatura y las treguas locales, en el socialismo vasco han empezado a percatarse de que, con la llegada de Maragall al poder, en vez de un aliado, han heredado un problema.

Ya estaban acostumbrados, por otra parte, a convivir con el estilo individualista y en ocasiones poco solidario del alcalde de San Sebastián, Odón Elorza, cuya influencia política en el seno del partido es inversamente proporcional a su fuerza electoral en la contienda municipal. Maragall, sin embargo, les preocupa más. Por su forma de concebir la política actual y por la presión de sus socios. Con un republicano que, amén de la entrevista con la dirección de ETA, comenzó su mandato marcando un estilo de buen talante y mejor diálogo al amenazar a las empresas multinacionales que se iban de Cataluña con boicotear sus productos. Sus dos socios, además, están en contra de la ilegaliza-

ción de Batasuna y, para facilitar todavía más las cosas, se muestran favorables al *Plan Ibarretxe*. Dos piezas clave de la política de los partidos de la oposición democrática al nacionalismo, en Euskadi. Tanto el PP como el partido socialista fueron agentes activos del Pacto por las Libertades que facilitó la ilegalización de Batasuna y los dos, también, son contrarios al plan soberanista del *lehendakari*. Es, en ese sentido, el catalán, un caos de gobierno en el que parece que Maragall se encuentra, si no tranquilo, al menos cómodo, a pesar de que, al mínimo contratiempo, ERC le recuerda en público que si es presidente de la Generalitat ha sido gracias a ellos. Que su margen de maniobra es más bien estrecho. Una costumbre que debe tener un «efecto dominó» porque Maragall acusa el golpe y se lo pasa al presidente Rodríguez Zapatero, a quien le ha refrescado la memoria acerca de su ascenso al liderazgo del PSOE en más de una ocasión. Y el presidente del Gobierno, aparentemente inmutable, sin atreverse a pararle los pies. El «Honorable» se entromete en las relaciones entre Madrid y Vitoria introduciendo notables factores de confusión en el mensaje socialista y tuvo que ser la vicepresidenta María Teresa Fernández de la Vega quien saliera a matizar que el partido socialista estuvo y sigue estando en contra del *Plan Ibarretxe*.

Y es que la visita del mandatario catalán a Euskadi dejó huella. Tuvo el detalle de entrevistarse con el secretario general del PSE, Patxi López, antes de hacerlo con el *lehendakari* (lo que provocó, por cierto, una airada protesta del PNV, que negaba al socialista vasco el papel de «interlocutor de Euskadi») pero, a la hora de la verdad, sus aspiraciones mandaron sobre el guión del partido. Y le dio la vuelta a la tortilla, y aunque habló de la España de las autonomías manejando claves de «implicación» que jamás utilizaría un nacionalista vasco, quiso restar importancia a las diferencias con el *Plan Ibarretxe*. Y ahí se cubrió de gloria. Sus diferencias son de forma y no de contenido. Eso dijo. Y los socialistas que presentaron en el Parlamento vasco sus doce razones para decir que «no» al plan soberanista, se quedaron tentados de decir que se abstuviera Maragall de echarles una manita. Que para recibir ese tipo de ayuda, quizás sería más eficaz buscar entre los adversarios.

De Rodríguez Zapatero, concentrado entonces en la negociación de la Constitución europea, nada se supo. Su silencio, sin embargo, fue interpretado como una manifiesta incapacidad para evitar que le colaran los goles desde el campo de la Generalitat. Pero este partido, iniciado con ímpetu desde Cataluña y que aprovecha la inercia creada desde Euskadi al abrir el melón de la ruptura estatutaria, no ha hecho más que empezar. Y Ma-

ragall no dejó de sorprender al utilizar al presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, para arremeter, a dúo, contra la singularidad vasca y navarra. Y el «asimétrico» deja su teoría sobre la España desigual en el peldaño más bajo de su categoría al querer aplicar, por ejemplo, la misma norma de financiación para todas las comunidades autónomas. «Una misma norma para todos» intentaba introducir con calzador un Maragall crecido, días antes de la celebración del Congreso del PSOE, a pesar de que sus colaboradores más cercanos son conscientes de que si la norma del Concierto Económico vasco se exportara a otras comunidades de España, se produciría una quiebra sin precedentes en la caja común. Por no hablar de que la posibilidad de dar marcha atrás en los derechos históricos conseguidos en Euskadi y Navarra, y que son la piedra angular del Estatuto de autonomía, sería considerado una provocación.

Ante las últimas «Maragalladas», los socialistas vascos, principales perjudicados, han preferido mantener un prudente silencio; al menos, en vísperas del Congreso. Ellos, concentrados en oponerse al *Plan Ibarretxe* inspirado en el concepto de la nacionalidad obligatoria, mientras el «Honorable» lo quiere reducir a una diferencia en las formas. De un plan presentado por el propio interesado como un proyecto de «convivencia amable con España» y que ya ha conseguido, antes de su tramitación definitiva, romper en dos al Parlamento vasco, hay muchas cuestiones de contenido que debatir. De un PNV que todavía no ha dicho, alto y claro, que quiere acabar con ETA y, por lo tanto, nada más lejos de su intención que deslegitimar su discurso político, también hay algo más que decir que, simplemente, somos pueblos «amigos y hermanos».

Rodríguez Zapatero tendrá que tomar cartas en tan delicada cuestión. No bastará con abrir la vía de las reformas estatutarias y constitucionales. Tendrá que tener en la cabeza su proyecto propio. Resulta menos incómodo decir a cada cual lo que quiere oír, desde luego, pero el liderazgo hay que ejercerlo, también en las cuestiones más delicadas y a veces más impopulares. Un presidente de Gobierno no puede limitarse a ser, en el debate sobre las reformas estatutarias, un coordinador de Autonomías. □

LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

El *Plan Ibarretxe* y las propuestas de reforma del Estatuto catalán

Encuentro, 11 de junio de 2004, Castillo de Fuensaldaña, Valladolid

Antonio Arroyo Gil (*)

El viernes 11 de junio de 2004, en el Castillo de Fuensaldaña (Valladolid), sede de las Cortes de Castilla y León, y auspiciado por éstas así como por la Junta de Castilla y León, tuvo lugar un encuentro de destacados especialistas, profesores de Universidad y representantes políticos e institucionales todos ellos, cuyo propósito reconocido no era otro que «tomar el pulso a nuestro Estado de las Autonomías», dado el «momento crucial» que atraviesa, pues transcurridos 25 años desde su alumbramiento, este modelo de organización territorial del Estado, más allá de sus logros históricos generalmente aceptados, está siendo seriamente cuestionado por distintas fuerzas políticas nacionalistas, sobre todo y de manera particular en el País Vasco y, con otros matices, también en Cataluña.

Inaugurado por José Manuel Fernández Santiago, presidente de las Cortes de Castilla y León, el curso quedó estructurado de la siguiente manera: una ponencia marco que bajo el título *Reforma constitucional y Estado de las Autonomías* corrió a cargo de Francisco Rubio Llorente, presidente del Consejo de Estado y ex vicepresidente del Tribunal Constitucional, en la que, como

veremos, se nos ofrece un anticipo de algunas de las cuestiones fundamentales que en los próximos meses habrán de ocupar parte importante de la actividad política e intelectual del país, dada su envergadura constitucional y su trascendencia para la futura configuración político-territorial de nuestro Estado. Seguidamente, una mesa redonda sobre *La propuesta de libre asociación formulada por el lehendakari Ibarretxe*, en la que tuvimos oportunidad de contrastar las críticas de fondo con la defensa incisiva y puntual de la forma y contenido del ya conocido por todos como *Plan Ibarretxe*. Tras una pausa para la comida, por la tarde tuvo lugar de nuevo una mesa redonda sobre *Las propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, en la que pudimos apreciar dos lecturas diferentes, una más crítica y escéptica, la otra más proclive y comprometida con este intento de revisión estatutaria del que algunos tanto esperan y otros tanto temen. Finalmente, el curso fue clausurado por quien fuera su coordinador, el profesor Juan María Bilbao Ubillos, a quien hay que agradecer no sólo la oportunidad de un encuentro de estas características, sino también la acertada selección de cada uno de los interventores, así como el fácil y ameno desarrollo del mismo, agradecimiento que, por supuesto, se ha de hacer extensivo a la Fundación Universidad de

(*) Becario de investigación, Fundación Democracia y Gobierno Local.

Verano de Castilla y León, encargada de su organización.

En la ponencia inaugural *Reforma Constitucional y Estado de las Autonomías*, como se decía, Francisco Rubio Llorente realiza, desde una perspectiva que se quiere puramente formal y descriptiva, pero que no puede dejar de poner de relieve el hondo calado político del tema, una afinada aproximación a algunas de las cuestiones esenciales que necesariamente habrán de tratarse en relación con la anunciada reforma constitucional por parte del Gobierno central. Reforma constitucional que gira básicamente en torno a cuatro aspectos principales: la introducción del principio de igualdad de sexos en la sucesión a la Corona (art. 57.1 CE); la mención y enumeración de las Comunidades Autónomas actualmente existentes en el texto constitucional; la conversión del Senado en una auténtica Cámara de representación territorial; y el encaje en la Constitución española del futuro Tratado constitucional para Europa.

Esas cuestiones básicas, en torno a las cuales giró la intervención del profesor Rubio Llorente, se pueden concentrar en las siguientes:

1) *Noción de reforma constitucional.* ¿Es una reforma distinta la de cada precepto o debe considerarse como reforma única la que se plantea como tal, aunque abarque distintos preceptos constitucionales? La segunda opción parece la más razonable, en virtud de la conexión tanto subjetiva como objetiva que resulta de una iniciativa única. A este respecto, se podría establecer un cierto paralelismo con el procedimiento previsto en la Constitución para la aprobación de leyes orgánicas.

2) *El procedimiento de reforma.* En el caso de que los distintos preceptos a modificar exijan diferentes procedimientos, ¿cuál de

ellos se ha de seguir? A juicio del ponente, el que imponga el precepto, si es que lo hay, que exija una reforma de acuerdo con el procedimiento agravado del art. 168 CE. En caso contrario, dependerá lógicamente de la trascendencia de la reforma planteada, pues aunque el concepto de reforma total no es claro, a su parecer debe considerarse como tal cualquiera que afecte a una decisión política fundamental, aunque esté concentrada en un solo precepto.

3) *Los actores políticos de la reforma.* Dado el quórum que la reforma constitucional exige, es evidente que matemáticamente no puede materializarse ninguna modificación que no cuente con el acuerdo de los dos grandes partidos de ámbito nacional. No obstante, desde una perspectiva política resultaría también muy necesario el apoyo de alguno/s de los partidos nacionalistas, pues el asunto que se aborda es una cuestión de Estado, la cuestión de Estado por antonomasia.

4) *Naturaleza de la Constitución a reformar.* De manera un tanto reduccionista, aunque sin deformar la realidad, se puede afirmar que nuestra Constitución contiene dos partes de muy distinta naturaleza: una cerrada y otra abierta. Ambas forman parte, sin embargo, de un sistema único y, en consecuencia, es difícil lograr una reforma que, aun centrada en una de ellas, no repercuta sobre la otra. La «parte abierta» es, además, de una importancia decisiva, ya que es la que determina la forma de Estado. La Constitución define a España como un Estado social y democrático de Derecho, pero la denominación acuñada por el uso es la de Estado de las Autonomías, que no figura en ningún lugar del texto constitucional, pues la existencia de las Comunidades Autónomas aparece en la Constitución como mera posibilidad. El «Estado de las Autonomías» es, por tanto, producto del uso que se ha hecho de esta posibilidad, mediante una serie de decisio-

nes materialmente constituyentes. El núcleo de esa parte abierta es, por ello, el «principio dispositivo», que opera en dos planos distintos, como capacidad de creación de Comunidades Autónomas y como capacidad de éstas para modificar su organización y competencias. Capacidad esta última para la que, sin embargo, las Comunidades Autónomas precisan del concurso de las Cortes Generales, que, por su parte, tampoco pueden modificar los Estatutos de Autonomía sin el concurso de aquéllas.

5) *El principio dispositivo como capacidad de creación de Comunidades Autónomas, ¿también de modificación o supresión de las mismas?* El principio dispositivo sigue abierto en la Constitución. Formalmente no sería imposible que una serie de provincias limítrofes quisieran agruparse para crear una nueva Comunidad Autónoma. Aunque se trate de un supuesto puramente académico, eventualmente nada se opone tampoco a que una Comunidad Autónoma ya existente pueda iniciar un procedimiento de reforma estatutaria con el fin de disolverse. Tanto en un caso como en el otro se requeriría la reforma del Estatuto o Estatutos respectivos. Desde luego, esas reformas no serían formalmente reformas de la Constitución, pero ¿puede dudarse de que materialmente se habría transformado la Constitución española?

6) *El principio dispositivo como capacidad de modificar la organización y el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas existentes.* Lo primero puede no suscitar problemas constitucionales. Tampoco lo segundo, mientras las Comunidades Autónomas que pretenden ampliar sus competencias no hayan llegado al máximo previsto en la Constitución. Sin embargo, éste es un tiempo que ya quedó atrás. Para lograr una nueva ampliación competencial sin afectar al texto constitucional hay que apelar a supuestas cláusulas abiertas, como la de los «derechos históricos» o la del art. 150.2

CE. Pero la aceptación de que se trata, en efecto, de cláusulas abiertas constituye, cuando menos, una «mutación» constitucional tan profunda que implica casi la aparición de una nueva Constitución.

7) *Reforma de la Constitución y reforma de los Estatutos.* Desde una perspectiva más modesta, se habla de reformas dirigidas no tanto a ampliar el ámbito competencial de una determinada Comunidad Autónoma como a hacer más operativa, más clara, de mejor calidad, la autonomía de la que ya gozan. Suponiendo que esa finalidad efectivamente pretenda conseguirse mediante una definición más precisa de los ámbitos competenciales respectivos del Estado y de una determinada Comunidad Autónoma, ¿cómo impedir que las demás se beneficien de esas ventajas? Aunque no se llevara al texto de la Constitución, el sistema real de delimitación de competencias sería el que figurase en ese Estatuto modelo.

8) *Conclusión.* La mera enumeración o planteamiento de las cuestiones precedentes, más allá de la respuesta que se les pueda ofrecer, pone de relieve, según Rubio Llorente, la magnitud del reto jurídico-político ante el que nos encontramos.

En la *Mesa redonda sobre la propuesta de libre asociación formulada por el lehendakari Ibarretxe* se trataba, como sabemos, de someter a discusión, sobre todo, los problemas (insuperables, para muchos) de encaje constitucional que el conocido como *Plan Ibarretxe* plantea. El moderador de la Mesa, el profesor Javier García Roca, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid, ya tuvo ocasión de plantear algunos de los mismos antes de dar la palabra a cada uno de los intervinientes. Así, desde un enfoque jurídico, destacó la necesidad de examinar rigurosamente la tramitación parlamentaria de esta *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de*

Euskadi (este es su nombre técnico, si bien aquí nos referiremos indistintamente a *Propuesta* y *Plan Ibarretxe*, que es como se la conoce más popularmente) y constatar si con la misma se pretende efectuar tan sólo una reforma del Estatuto de Autonomía o si, por el contrario, el propósito oculto es otro: reformar la Constitución (por una vía jurídico-constitucionalmente no prevista). Asimismo, señaló la importancia del reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional a propósito de la impugnación por parte del Gobierno del acto de aprobación del proyecto de reforma estatutaria en el que aquél sostiene que el mismo no constituye una disposición o resolución en el sentido del art. 161.2 CE, sino un mero acto de trámite, no recurrible, por tanto, ante la jurisdicción constitucional. Finalmente, entre los problemas jurídicos que plantea el *Plan Ibarretxe* se encuentra también el de la responsabilidad penal en que se puede incurrir en caso de convocar *contra legem* un referéndum de aprobación o ratificación del mismo.

Desde una perspectiva política, señala el profesor García Roca cómo la propuesta de Ibarretxe utiliza un concepto de identidad del pueblo vasco altamente cuestionable. Problemática también resulta la pretensión plasmada en el mismo de crear un Consejo Judicial Vasco (al estilo del Consejo General del Poder Judicial) como órgano de gobierno del poder judicial en el ámbito de la Comunidad de Euskadi (art. 27 PI). Por último, otra cuestión que plantea graves problemas tanto desde un punto de vista jurídico como político es la que tiene que ver con las nuevas reglas de distribución competencial que se recogen en este *Plan*, en tanto que, de conformidad con las mismas, no sólo se atribuyen competencias a la Comunidad Autónoma Vasca (Comunidad de Euskadi, en la terminología del *Plan*), sino que incluso se fijan en el mismo las competencias del Estado.

A partir de estos planteamientos iniciales, el profesor Javier Corcuera Atienza, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, en su intervención señala, en primer término, que el gran problema del *Plan Ibarretxe* deriva, antes de nada, del hecho de que cuando nos referimos a él no sabemos exactamente de qué estamos hablando, dada, entre otras cosas, la falta de correspondencia entre la presentación pública que se quiere hacer del mismo y su auténtico contenido. Se trata de una propuesta —sostiene Corcuera— imposible de sacar adelante, en tanto que su aprobación requiere la intervención necesaria de las Cortes Generales y la validación de su contenido demanda la previa reforma constitucional. Es más, su hipotética aprobación plantearía serios problemas de convivencia social y política en el País Vasco, lo que es razón más que suficiente para deslegitimarlo. En realidad, para el profesor Corcuera, no se trata más que de una propuesta que expresa a la perfección la utopía del nacionalismo vasco.

Más allá de estas consideraciones valorativas, la objeción más significativa frente al *Plan Ibarretxe* deriva de la pretensión de que sea aprobado sin respetar las reglas procedimentales vigentes, ignorando incluso la negativa que al respecto pudieran expresar las Cortes Generales. De esta forma, se utiliza una vieja técnica consistente en pedir más de lo que se puede conseguir, para crear así expectativas que, no cumplidas, generarán a su vez agravios victimistas.

Otro de los reproches que cabe efectuar a esta *Propuesta* es que en la misma se establece que hay determinados preceptos de la Constitución española que no se aplican en la Comunidad Autónoma del País Vasco o en el propio Estado español. Y todavía más: la *Propuesta* se atreve incluso a fijar cuáles han de ser las competencias del Estado, lo que desde una perspectiva jurídico-constitu-

cional resulta inaceptable. En realidad, de acuerdo con este plan nos encontraríamos con una situación en la que al Estado español prácticamente sólo le corresponderían obligaciones y al País Vasco derechos.

Tampoco tiene paralelismo en el Derecho comparado, observa el profesor Corcuera, la idea de una Comisión Bilateral (Euskadi-Estado) que negocie previamente, entre otras cosas, el contenido de las leyes orgánicas (del Estado) que afecten al País Vasco, tal y como se prevé en el art. 15 PI.

Por otra parte, en el Preámbulo ya se contienen las dos legitimaciones fundamentales de que se valen los autores de esta *Propuesta*: el derecho de autodeterminación y los derechos históricos. Respecto del primero, cabría decir que en el Derecho internacional sólo se reconoce el derecho de autodeterminación a los pueblos que viven en situación colonial o de ocupación, sin que, por tanto, tenga sentido alguno plantear algo así en relación con el pueblo vasco. Y en relación con los derechos históricos sólo cabe recordar que los mismos han sido actualizados por el Estatuto del País Vasco, sin que en consecuencia resulte muy apropiado acudir a ellos para legitimar una propuesta que, aunque se presente como una reforma del Estatuto, en realidad, va mucho más allá.

A propósito de la idea de pueblo, la *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi* en lugar de entender aquél en el sentido de ciudadanía, lo identifica con una colectividad caracterizada por rasgos de tipo étnico, cultural, racial, etcétera, lo que, más allá de otras consideraciones, plantea una extrema dificultad, en concreto, la de definir (¿decidir?) quién es vasca o vasco a estos efectos.

Por lo que se refiere a la idea de territorio, también en el Preámbulo del *Plan Ibarretxe* se hace mención de la existencia de «siete

Territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico-políticos diferentes ubicados en dos Estados». Serían los conocidos como territorios vascos (españoles y franceses). Idea ésta que, como resulta evidente, se conjuga con dificultad con la existencia de una Comunidad Autónoma del País Vasco en tanto que sujeto político creado a partir de la Constitución española.

En relación con la célebre Sentencia del Tribunal Supremo de Canadá sobre la intención secesionista de Quebec, a la que con frecuencia han acudido los partidarios de la *Propuesta* que aquí se discute como fuente de inspiración y de legitimación internacional de sus posiciones, Corcuera se muestra sustancialmente de acuerdo con el contenido de la misma, si bien recuerda como en ella el Alto Tribunal canadiense afirma con rotundidad que no hay derecho a la secesión reconocido ni en el Derecho internacional ni en el ordenamiento jurídico canadiense, para añadir a continuación que, no obstante, Canadá no podría ignorar la voluntad de una mayoría clara de ciudadanos de Quebec favorable a la secesión, expresada como respuesta a una pregunta igualmente clara, pues, en definitiva, uno de los principios inspiradores de la Constitución canadiense es el principio democrático. A partir, pues, de esa mayoría clara habría que discutir punto por punto cómo «irse» de Canadá. Y esto sería lo verdaderamente trascendente.

Pues bien, si extrapolamos esta doctrina al caso vasco, enseguida descubrimos que el llamado *Plan Ibarretxe* es de todo menos una propuesta clara, sin que, por tanto, se cumpla ya uno de los requisitos esenciales a que se hace mención en la Sentencia mencionada del Tribunal Supremo canadiense y sin que, por consiguiente, quepa acudir al, en este caso inexistente, principio de autodeterminación o a un mal uso del principio democrático para legitimar tal *Propuesta*.

El profesor Juan José Solozábal, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid, realizó una intervención estructurada en torno a tres grandes bloques de cuestiones: 1) Bases políticas y fundamentos ideológicos de la *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*; 2) Contenido de la *Propuesta*; y 3) Reconducción de la *Propuesta* a los senderos constitucionales.

Comienza preguntándose acerca de las razones que le llevan a no ser partidario del *Plan Ibarretxe*, que se pueden resumir en las siguientes:

La *Propuesta* se asienta sobre una idea no correcta de la autonomía, en tanto que ésta se entiende únicamente en el sentido de autogobierno en ejercicio de cada vez mayores competencias exclusivas, sin prestar atención a las oportunidades de participación en las instancias nacionales en orden a la conformación de la voluntad del Estado.

Se trata además de un texto de carácter marcadamente nacionalista, en el que se refleja una obsesión por la soberanía como visión metafísica o existencialista en absoluto compartible. Se echa de menos, por tanto, la presencia en el *Plan* de los intereses, demandas y preocupaciones de la parte no nacionalista de la sociedad vasca.

Resulta igualmente objetable la base ideológica equívoca que sustenta esta *Propuesta*, al partir de una idea falsa de los derechos históricos como expresión de la soberanía originaria y del derecho de autodeterminación como correlato de esta última. El *Plan Ibarretxe* no se puede, sin embargo, presentar justificadamente como una revisión de los derechos históricos para reclamar el ejercicio de una soberanía plena, ya que el horizonte hacia el que aquellos apuntan es el del ejercicio de un autogobierno, amplio pero limitado y, en todo caso, respetuoso con la Constitución,

que es además la que, no se olvide, actualiza esos derechos, dotándolos de un rango y protección constitucional del que hasta entonces carecían.

Por otra parte, la constante apelación a la idea de Estado nacional ha de comenzar a ser superada. Los Estados no existen única y exclusivamente con el fin de justificar la existencia de una nación, sino que también cumplen otros cometidos, los esenciales (garantizar los derechos fundamentales de las personas, estar al servicio del principio democrático, asegurar la convivencia pacífica entre todos los ciudadanos, etcétera). A mayor abundamiento, en la mayoría de los casos los Estados son plurinacionales. Si cada grupo nacional (caracterizado por sus peculiaridades étnicas, históricas, culturales, lingüísticas, religiosas, etcétera) reclamase para sí una organización estatal propia, se llegaría a una situación tal en que las demandas secesionistas provocarían una desestabilización mundial de alcance imprevisible. De ahí que el derecho de autodeterminación tan sólo se encuentre internacionalmente reconocido respecto de las antiguas colonias y nunca en el ámbito de los Estados democráticos, sin que, por consiguiente, sea una posibilidad en absoluto imaginable para el caso vasco.

En cuanto al contenido del plan, Solozábal observa como éste, en sí mismo, no es un texto secesionista, si bien hace posible la secesión, al presentar una asunción de la soberanía por parte de la Comunidad de Euskadi, a la que se le presupone un poder constituyente capaz de convertirla en parte de una eventual «libre asociación» con el Estado español. Ésta es precisamente la objeción fundamental que cabe hacerle a la propuesta de Ibarretxe: la Comunidad Autónoma del País Vasco se dota a sí misma de poder constituyente, lo que le permite disponer de la Constitución española, hasta el punto de derogarla espacialmente y de

imponerle determinados contenidos como, por ejemplo, la inaplicación del art. 155 CE en el País Vasco (art. 14 PI). Además, establece una nueva concepción del sistema competencial, hasta el punto de enunciar las competencias exclusivas del Estado (políticas públicas, en la terminología del art. 45 PI) en el ámbito de la Comunidad de Euskadi y de suprimir la legislación básica estatal.

En lo que afecta a los derechos fundamentales, que, por definición, son derechos constitucionales que, por tanto, los Estados miembros de un Estado territorialmente descentralizado no pueden crear, porque, de lo contrario, su rango quedaría degradado, se plantea la duda en la *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi* acerca del alcance que hay que atribuir a la distinción que la misma realiza entre ciudadanía, como situación jurídica asociada a la vecindad administrativa, de la que derivarían los derechos políticos en Euskadi, y nacionalidad, calificación a la que no es posible saber qué derechos van ligados.

Constatada de este modo la, más que inconstitucionalidad, anticonstitucionalidad del *Plan Ibarretxe* así como el grave conflicto político a que da lugar, cabe preguntarse ahora, con Solozábal, qué se puede hacer con él, qué salida se le puede dar a esta *Propuesta*. A tal efecto, se ha de partir de un enfoque alternativo que responde al interrogante de si entre el vigente Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Constitución española queda espacio o margen alguno que justifique una reforma de aquél. La respuesta indudablemente ha de ser afirmativa y apunta en diversas direcciones. Una muy clara: el incremento cualitativo de la participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la formación de la voluntad estatal. Otra de alcance competencial: la mayor precisión a la hora de fijar las competencias autonómicas vascas en el Estatuto. En defi-

nitiva, se trataría de reformar «técnicamente» el Estatuto de Autonomía del País Vasco con la finalidad de potenciar la integración de esta entidad política en el conjunto del Estado. Para la feliz consecución de este objetivo habría que esperar que las Cortes Generales se abstuvieran, en lo posible, de realizar un juicio político del contenido de ese proyecto de reforma, limitándose, en consecuencia, a controlar la adecuación del mismo al texto constitucional.

La intervención de Javier Guevara Saleta, diputado de Presidencia de la Diputación Foral de Álava, estuvo centrada en poner de manifiesto la incidencia que la *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi* tiene en el propio entramado jurídico-institucional del País Vasco, así como en las relaciones de éste con España y entre los propios territorios vascos.

Comienza destacando Guevara como durante la época de la transición política se consigue insertar en la Constitución un precepto en virtud del cual se amparan y reconocen los derechos históricos de los territorios forales (Disposición Adicional 1ª CE), lo que significa una nítida ruptura con las disputas pasadas entre constitucionalismo y fuerismo. En 1978 se produce, pues, una reintegración foral y una actualización del régimen foral que conduce a un nivel de autogobierno muy alto, desconocido hasta entonces. Tiene lugar una codificación de los derechos históricos, adaptándolos a la realidad presente. Con la Constitución de 1978, en definitiva, se vio cumplido el viejo sueño de los foralistas y nacionalistas del siglo XIX, superándose así doscientos años de conflicto e imponiéndose unas nuevas formas de relación entre el Estado central y las distintas nacionalidades y regiones que lo componen que transitan por una senda común. Tres son los hitos fundamentales que jalonan este camino:

1) El art. 2 (que «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones»), la Disposición Adicional 1ª ya mencionada y la Disposición Transitoria 2ª CE (que permite un acceso a la autonomía por la llamada vía rápida a aquellos «territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía»). De esta forma, la Comunidad Autónoma del País Vasco se configura, al contrario que las demás, de abajo hacia arriba: son los derechos históricos reconocidos y actualizados por la Constitución los que constituyen la base del Estatuto de Autonomía.

2) Los arts. 3 y 37 del Estatuto de Gernika (que establecen el reconocimiento de la autonomía funcional e institucional de los Territorios Históricos así como el contenido de sus competencias exclusivas).

3) La Ley de Territorios Históricos de 1983 (que forma parte del bloque de la constitucionalidad del País Vasco).

Frente a estos logros políticos jurídicamente reflejados en las normas mencionadas, la valoración que cabe hacer de la *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi* no puede ser muy positiva. Por encima de todo, una objeción de orden democrático: el *Plan Ibarretxe* deja fuera a todos los vascos no nacionalistas, pues se trata de un proyecto pensado sólo para satisfacer las demandas y ambiciones de la parte nacionalista de la población vasca, de ahí que haya tantos sectores sociales y comunitarios que se muestren muy reacios frente al mismo. Además, desde un punto de vista histórico, esta *Propuesta* no resiste el más mínimo análisis; se podría decir, incluso, que es ahistórica, en tanto que niega o, al menos, ignora todo el proceso pretérito que ha lle-

vado a la situación actual de disfrute de una amplio nivel de autonomía política.

Resulta asimismo insoportable que presentándose como una reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco y, en consecuencia, asumiendo su derivación de la Constitución española de 1978, pretenda desconocer determinados contenidos de ésta, hasta el punto de parecer que lo que quiere es una nueva Constitución para un nuevo país.

Como consecuencia de todo lo anterior, este *Plan* plantea serios problemas para las cómodas y eficaces relaciones del País Vasco con el Estado español. Al crear un sujeto histórico nuevo, la Comunidad de Euskadi, distinto, por tanto, de los territorios históricos, aunque espacialmente pretenda identificarse con ellos, el *Plan Ibarretxe* deroga la Disposición Adicional 1ª CE, algo imposible de aceptar jurídicamente.

Como alternativa a esta *Propuesta*, se ha de apostar, según Guevara, por una defensa razonada del modelo presente que venga acompañada de proyecciones de futuro constitucionalmente adecuadas, para lo que será requisito insoslayable mostrar un respeto escrupuloso a los procedimientos constitucional y estatutariamente previstos, manteniendo el reconocimiento y el respeto de los derechos históricos amparados por la Constitución española y practicando ejercicios de diálogo que desemboquen, al igual que sucedió en la transición, en acuerdos de consenso.

Muy distinta es la valoración que Margarita Uría Etxebarria, diputada del GV-PNV en el Congreso de los Diputados, realiza de la *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*. Tomando como punto de arranque una evidencia generalmente compartida, que la Constitución española, al igual que cualquier texto normativo, admite una pluralidad de interpretaciones, lo que

deslegítima cualquier dogmatismo excluyente al respecto, dedicó buena parte de su intervención a defender la constitucionalidad de las previsiones e innovaciones que se pretenden introducir en esta *Propuesta del lehendakari Ibarretxe*. Los ejes centrales de su argumentación pueden resumirse del siguiente modo:

En primer lugar, no es cierto que con esta *Propuesta* se pretenda alcanzar la secesión de Euskadi del Estado español. El propio Preámbulo de la misma, en su párrafo quinto, sostiene que el pacto político que aquí se propone «se materializa en un nuevo modelo de relación con el Estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un Estado compuesto, plurinacional y asimétrico».

Por otra parte, tampoco se puede ignorar que la propia Constitución española ha llevado a efecto una desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado, permitiendo que sean otras normas, de manera protagonista los Estatutos de Autonomía, los que den forma concreta a aquélla. Si esto es así, no tiene por qué sorprender que, en el ejercicio de sus competencias constitucional y estatutariamente atribuidas, el Gobierno de Euskadi pretenda dotarse de un nuevo Estatuto Político que se adecue mejor a las necesidades y demandas del pueblo vasco.

Lógicamente, la consecución de este objetivo requiere de un diálogo fluido, pero también necesario o irrechazable, entre los principales actores políticos e institucionales tanto del nivel estatal como del vasco. Necesidad ésta que encuentra apoyo, por ejemplo, en la citada Sentencia del Tribunal Supremo de Canadá de 1998, en la que se establece la obligación que corresponde tanto a la Federación canadiense como al Gobierno de Quebec de negociar una solución política al conflicto plantea-

do. En realidad, ésta debería ser la forma normal de relaciones entre los distintos entes estatales o territoriales integrantes de un Estado compuesto, el diálogo político e institucional.

El estatus jurídico que reclama la Comunidad de Euskadi para sí es el de una amplia autonomía cercana al federalismo asimétrico; es más, un federalismo en el que cabría el reconocimiento de una soberanía limitada de aquélla, que le permitiera desarrollar libremente su propia «personalidad política».

En el terreno de las objeciones o críticas concretas de que ha sido objeto la *Propuesta* que nos ocupa, y sin ánimo de referirnos a todas y cada una de ellas, Uría defiende, con carácter general, su constitucionalidad, si bien reconoce que en algún caso (como el del art. 16 PI, relativo al Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado) es posible perfeccionar técnicamente la redacción de la norma o, incluso, modificarla, lo que, por otra parte, resulta perfectamente lógico, dado que la fase en la que actualmente nos encontramos no es otra que la de presentación y discusión de un proyecto, sin que se trate, por consiguiente, de un texto definitivo ya cerrado.

Respecto de la crítica realizada por otros intervinientes acerca de la derogación espacial del art. 155 CE en el territorio de Euskadi (art. 14 PI), Uría precisa que lo que, en realidad, hace este precepto es obligar a pactar al Estado español con la Comunidad de Euskadi, sin que, en consecuencia, aquél pueda aplicar unilateralmente las medidas coercitivas que ese art. 155 CE prevé.

Ciertamente, esta forma de entender las relaciones políticas entre el Estado español y la Comunidad de Euskadi como pacto, constituye la columna vertebral de la *Propuesta del lehendakari Ibarretxe*. Y es que sólo una interpretación de este calibre, que se en-

cuentra además en la naturaleza de toda Constitución democrática (Constitución como pacto), puede servir de sólido fundamento para que la Comunidad de Euskadi sea capaz de encontrar ese estatus jurídico-político a que aspira, a lo que contribuirá, por cierto, de manera decisiva la previsible ratificación popular de la *Propuesta* referida, una vez finalizados todos los trámites parlamentarios oportunos.

Aunque apenas restó tiempo alguno para tener un debate entre todos los integrantes de la Mesa redonda y el público asistente a las Jornadas, sí merecen ser destacadas las intervenciones de los profesores Solozábal y Corcuera. Ambos se mostraron muy críticos con la defensa de la *Propuesta de Ibarretxe* realizada por Margarita Uría. En concreto, Solozábal señaló que el punto de Arquímedes de ese Plan, que pone claramente de relieve su inconstitucionalidad, es el art. 17 PI, en el que se establece un procedimiento de modificación y actualización del Estatuto Político que no se compadece con las previsiones constitucionales. En la misma línea, Corcuera destacó que el problema más grave de esa *Propuesta de Estatuto Político* radica en que la misma propone un régimen de libre asociación entre el Estado español y la Comunidad de Euskadi, lo que significa un profundo socavamiento de las bases constitucionales, sobre las que, sobra decirlo, también se asienta la autonomía vasca.

Con la *Mesa redonda sobre las propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, moderada por la profesora Paloma Biglino Campos, catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid, el objetivo que se perseguía no era otro que ofrecer una visión cercana y crítica al mismo tiempo del actual intento de revisión intensa de las bases estatutarias catalanas, con el fin de adaptarlas a las nuevas circunstancias históricas, caracterizadas por

el hecho de que la gran mayoría de las fuerzas políticas con representación parlamentaria en Cataluña, así como previsiblemente también una amplia mayoría social, apuestan precisamente por esa reforma del vigente Estatuto de Autonomía, que permita a las instituciones catalanas profundizar en su capacidad de autogobierno y que les ofrezca también un nuevo marco de relaciones con las instancias centrales del Estado.

En la primera intervención, a cargo del profesor Francesc de Carreras Serra, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, al tiempo que se nos ofrece un recorrido sintético por las líneas argumentales básicas que caracterizan los dos tipos de concepciones o planteamientos fundamentales que pretenden inspirar la reforma estatutaria en Cataluña, se hace referencia también a aquellos límites jurídicos y políticos que han de resultar infranqueables para la misma.

Tales planteamientos, de carácter funcional e ideológico, responden, respectivamente, a dos cuestiones fundamentales: cómo mejorar el funcionamiento del actual Estado Autónomo y cómo pasar a otra etapa en el desarrollo de este modelo de organización territorial del poder.

El punto de partida de la primera de estas concepciones consiste en la constatación de cómo en la última fase de desarrollo del Estado de las Autonomías, que comienza en 1992 con los Pactos Autonómicos firmados por el Gobierno socialista y el principal partido de la oposición, el Partido Popular, se apuesta decididamente por llevar a cabo una generalizada igualación competencial entre todas las Comunidades Autónomas, por un lado, así como un claro reforzamiento de los mecanismos de integración, por el otro, quedando pendientes, por tanto, cuestiones tan destacadas como las siguientes:

- reforma del Senado, a fin de convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial, en la que cada Comunidad Autónoma pueda hacer valer sus intereses en la conformación de la voluntad nacional;
- incremento de los instrumentos de colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, a través de un reforzamiento de los convenios multilaterales y de la creación de Conferencias sectoriales; de igual modo, resulta imprescindible configurar de manera operativa una Conferencia de presidentes (del Gobierno nacional y de los Gobiernos autonómicos) así como aumentar significativamente las competencias de la Conferencia para asuntos europeos; y
- reforma del aparato administrativo del Estado, para evitar la existencia de costosas y disfuncionales duplicidades administrativas a nivel estatal y autonómico, a lo que se habría de añadir la necesidad de acometer cuanto antes la llamada «segunda descentralización» de las Comunidades Autónomas en los Entes locales, con el fin de dotar a estos de más y mejores competencias para el desempeño de las tareas que tienen encomendadas o que *de facto* asumen, porque otras Administraciones territoriales se hayan desentendido de ellas (como sucede, por ejemplo, en muchos municipios en lo relativo a la inmigración).

Desde una perspectiva conceptual y teleológicamente distinta, se critica como esa igualación competencial mencionada ha llevado a que hoy en día apenas existan diferencias sustanciales entre unas Comunidades Autónomas y otras (más allá de las peculiaridades forales de Navarra y el País Vasco), lo que supone ignorar la distinción que la

propia Constitución española, en su art. 2, establece entre nacionalidades y regiones. Los representantes de este cambio de paradigma sostienen que los Estatutos de Autonomía sólo son útiles en la medida en que permitan superar la situación actual y alcanzar una nueva realidad jurídico-política en la que queden perfectamente reconocidas y juridificadas esas diferencias. A tal efecto, sabedores de que el federalismo fomenta la igualación antes que la diferencia, los partidarios de esta concepción marcadamente asimétrica, ni siquiera se muestran dispuestos a defender una deriva federal del Estado Autonómico, sino que, antes bien, apuestan por estrategias de corte más radical, cuasi confederal, cabría decir.

En opinión del profesor De Carreras, aunque sea una tarea harto compleja, se impone la necesidad de buscar puntos de encuentro entre estas dos lógicas descritas, pues, de lo contrario, la tensión en que se encuentran podría llevar a enconamientos muy ideologizados en absoluto deseables. En todo caso, a lo que no se puede renunciar es a la fijación de una serie de límites incuestionables para el acometimiento de tal reforma estatutaria, que se podrían concretar en los siguientes:

- a) el respeto, tanto formal o procedimental como material o de contenido, a la Constitución española de 1978 así como a la prolífica y asentada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la forma territorial del Estado;
- b) el consenso entre todas las Comunidades Autónomas respecto a las diferencias que caracterizan a unas frente a otras y que, en consecuencia, justifican la existencia de ámbitos competenciales no idénticos;
- c) la propia funcionalidad del Estado, que por muy descentralizado que se quiera

que sea no deja de constituir una unidad cuyo correcto funcionamiento depende de que todas las piezas que lo integran sean, por sí mismas y en conjunción con las demás, armónicas y funcionales.

A partir de aquellos planteamientos y respetando la vigencia de estos límites, sostiene el profesor De Carreras que la pretensión de acabar con la legislación básica, en tanto que instrumento jurídico utilizado por el Estado para fijar la regulación marco o principal de determinadas materias constitucionalmente definidas, no está justificada. Puede ser cierto que el Estado haya ejercido de manera abusiva su facultad legislativa básica, regulando de tal manera determinadas materias que apenas ha dejado margen alguno para la legislación autonómica de desarrollo, pero ello no es óbice para reconocer que este tipo legislativo, utilizado correctamente, ofrece grandes posibilidades, dada su flexibilidad, al permitir que se lleven a cabo cambios de orientación política sin necesidad de andar modificando a cada paso el texto constitucional.

Finalmente, por lo que se refiere a la posibilidad prevista en el art. 150.2 CE de que el Estado mediante ley orgánica delegue o transfiera a las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, De Carreras mantiene que por tratarse de una regla excepcional en el conjunto del orden constitucional de distribución de competencias, ha de interpretarse de manera muy restrictiva, sin que, en consecuencia, sea posible acudir constantemente a ella para reclamar por parte de las Comunidades Autónomas cada vez más competencias de titularidad estatal.

En la comunicación final de estas Jornadas, el profesor Carles Viver Pi-Sunyer, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra y ex vicepresidente del Tribunal Constitucional, arranca su ex-

posición acerca de las propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña con una declaración de principios, por evidente no menos oportuna, en concreto, que cualquiera que sea esa eventual reforma estatutaria que se pretenda llevar a efecto, el punto de partida de la misma habrá de ser, en todo caso, el respeto a la Constitución española de 1978. Lo que excluye ya de antemano cualquier pretensión autodeterminista o secesionista, por carecer de base constitucional.

Más allá de esta premisa básica, no se puede ignorar, sin embargo, que las potencialidades del texto constitucional son muchas y que a estas alturas de la historia, transcurridos ya 25 años desde su aprobación, resulta preciso explorar algunas de ellas a la luz de la experiencia acumulada y de las deficiencias funcionales observadas, pues no es posible ni resulta conveniente desde un punto de vista político conformarse con la existencia de un texto petrificado incapaz de dar respuesta a algunas cuestiones primordiales para el mejor funcionamiento de nuestro Estado Autonómico.

Aunque el núcleo esencial de su intervención estuvo centrado en el análisis del trinomio competencias-funciones-materias, al que seguidamente se hará referencia, Viver realizó también algunas consideraciones de carácter más general que merecen ser destacadas, en particular aquellas que se refieren a los límites y oportunidades de la mencionada reforma estatutaria. Así, recuerda, en primer lugar, como a los Estatutos de Autonomía les corresponde una importante función completiva de la Constitución, lo que les convierte en parte relevante del llamado bloque de la constitucionalidad, algo que, entre otras cosas, significa que ésta, la Constitución española de 1978, no puede ser entendida correctamente, sobre todo en lo que a la organización territorial del Esta-

do se refiere, sin la referencia protagonista de aquellos, los Estatutos de Autonomía.

No obstante su trascendental posición en el seno del ordenamiento jurídico global, los Estatutos se encuentran con determinadas limitaciones que no pueden superar, por encontrarse reservada en exclusiva a la Constitución la regulación de ciertas materias. Así sucede en el ámbito de los derechos fundamentales, que por su propia naturaleza requieren del máximo reconocimiento y protección jurídicos posibles. Es decir, los Estatutos de Autonomía no pueden proclamar derechos fundamentales al margen de lo que la Constitución establece, pudiendo a lo sumo remitirse a ella.

Ahora bien, esto último no es incompatible con el hecho de que en los Estatutos sí se puedan incluir derechos (no fundamentales) relacionados con las competencias propias de las Comunidades Autónomas (en materia de sanidad o educación, por ejemplo), sin que la previsible disparidad que a este respecto podamos encontrar entre los derechos reconocidos a los ciudadanos de las distintas Comunidades Autónomas, sea, por ese solo hecho, sospechosa de inconstitucionalidad.

Asimismo, conviene realizar una distinción nítida entre lo que son derechos (constitucionales o estatutarios) *stricto sensu* y los que se presentan como meros principios rectores (de la política social o económica), teniendo siempre presente que cuantos más sean estos últimos, menor libertad de movimiento les quedará a las distintas opciones políticas, tanto a nivel estatal como autonómico.

Desde otra perspectiva, tampoco se puede olvidar que el autogobierno de cada Comunidad Autónoma, rasgo distintivo de su autonomía política y objetivo último de muchas de sus reivindicaciones, no sólo se mejora

ampliando ámbitos competenciales o potenciando los mecanismos de integración de la voluntad autonómica en la estatal, pese a la enorme importancia que ambos aspectos tengan, sino que también se contribuye de manera nada desdeñable a su mejora perfeccionando el propio funcionamiento, organización y composición de las instituciones de autogobierno, para lo que, por cierto, no es preciso contar con el permiso de las instancias centrales.

Con todo, el eje central en torno al cual gira la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña se refiere, antes que nada, a una redefinición, clarificación y ampliación del ámbito competencial autonómico y, por efecto reflejo, también a una modificación del estatal. A tal efecto, junto a cuestiones tan relevantes como las relativas a la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Cataluña, a los puntos de conexión territorial que otorgan la competencia a la misma, a la colaboración de ésta con el Estado o a su participación en asuntos europeos y estatales, sin olvidar los trascendentes aspectos de la hacienda autonómica, se encuentra también la necesidad de proceder a una mejor identificación de los campos competenciales, para lo que resulta insoslayable pensar no sólo en las competencias como un bloque homogéneo, sino también en las funciones que definen a las mismas y en las materias sobre las que estas últimas se predicen.

En lo que se refiere a las primeras, las competencias, en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña la apuesta primordial no es la de la desigualdad de competencias, sino que de lo que se trata, sobre todo, es de mejorar el contenido de éstas, es decir, otorgar una mayor densidad política a las competencias de las Comunidades Autónomas así como garantizar constitucionalmente su contenido (o, dicho en otros términos, «blindar las competencias» frente a eventuales

intentos de menoscabo o limitación de las mismas por parte del Estado central, fundamentalmente). En Cataluña, por tanto, la preocupación no es conseguir un aumento del techo competencial por la vía del art. 150.2 CE (leyes orgánicas de transferencia y delegación), sino que, por el contrario, se persiguen tres objetivos bien diferentes:

- a) ampliar y garantizar ámbitos de exclusividad en la titularidad de las competencias;
- b) limitar el alcance de lo básico y de los títulos transversales, pues tanto por una vía como por la otra se ha ido produciendo un socavamiento competencial muy importante de las Comunidades Autónomas; y
- c) ampliar el alcance funcional de las competencias ejecutivas.

Por lo que afecta a las funciones la finalidad es también triple:

- a) redefinir mejor las funciones (legislación, reglamentación y ejecución) entendiendo lo exclusivo en el sentido de excluyente (capacidad para fijar políticas propias);
- b) fijar las bases únicamente en leyes o normas con rango de ley y entenderlas siempre como principios generales, de modo que se evite que el Estado a través de la regulación básica de una materia llegue a un alto grado de concreción que haga prácticamente imposible la legislación autonómica de desarrollo; e
- c) incluir las competencias ejecutivas dentro de la función ejecutiva o reglamentaria del gobierno.

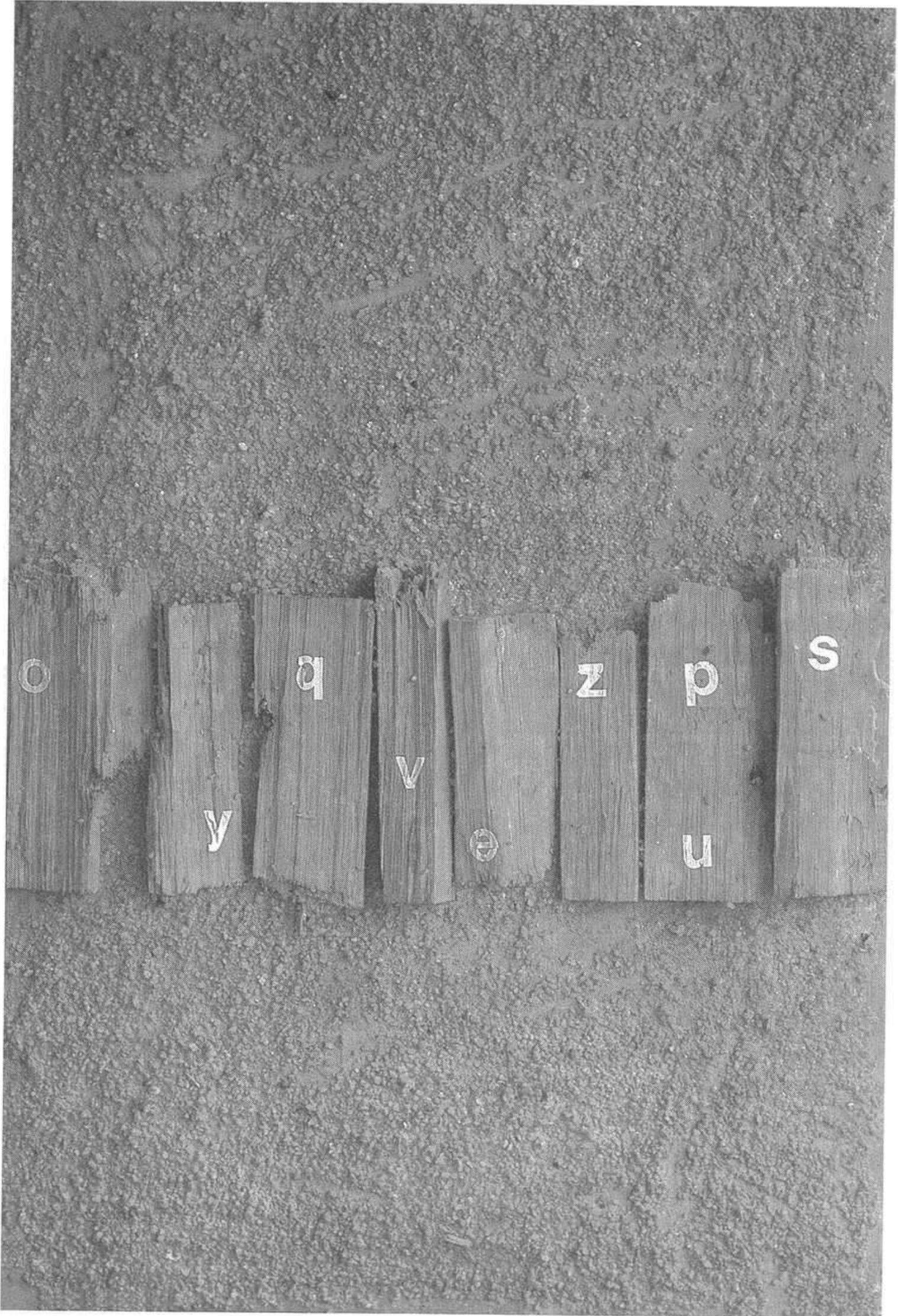
Por último, en relación con las materias el fin no es otro que fraccionar éstas en submaterias, de modo que se puedan garantizar para cada una de ellas ámbitos de exclusividad, incluso al nivel de las normas básicas estatales. La tendencia, por tanto, sería convertir, en lo posible, las competencias compartidas en competencias exclusivas, quedando siempre a salvo la posibilidad de que, de ser necesario, volvieran a ser «rebajadas» de nuevo al nivel de compartición.

En el debate subsiguiente, y en respuesta a la intervención de Viver, Javier García Roca llamó la atención sobre la dificultad con que se encontrará el reformador estatutario catalán a la hora de definir reglas competenciales claras, dada la imbricación existente entre diversas materias, derivada, sobre todo, del carácter transversal de alguna de ellas. Además, señaló el posible conflicto que podría surgir entre el poder constituyente y el estatutario si es el Estatuto de Autonomía el que, como parece apuntarse, ha de fijar el contenido y alcance de las bases. A lo que Viver contestó que esa posibilidad del Estatuto de Autonomía de fijar las bases es algo que, en realidad, éste ya está haciendo en tanto en cuanto la Constitución no establezca el contenido y alcance de las mismas.

Por su parte, a la vista de todas estas innovaciones que parecen querer materializarse en la futura reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, pregunta Fernando Rey Martínez, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid, si, en realidad, lo que se pretende no es un cambio cualitativo en la forma de concebir las relaciones Estado-Comunidades Autónomas en el seno del Estado Autonómico español. Duda que el profesor Viver solventa negando rotundamente que el objetivo de la reforma proyectada sea llevar a efecto un cambio de sistema político territorial.

Por último, Biglino manifiesta su preocupación porque una lista cerrada de competencias, como la que propone el profesor Viver, pueda conducir a una petrificación del ordenamiento, que lo haga incapaz de ofrecer respuestas ágiles y adecuadas a las nuevas demandas y retos sociales, económicos, tecnológicos, etcétera. Asimismo, observa cómo tanto la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía

del País Vasco como del de Cataluña parecen ignorar, en sus reivindicaciones competenciales, que existen otras 15 Comunidades Autónomas, que también tienen algo que decir al respecto. Viver responde que las demandas de una Comunidad Autónoma no son óbice para las que puedan efectuar otras, siendo fundamentalmente ésta una cuestión de voluntad política. □



OYQUEZPUS

LA COMPLEJIDAD DEL PNV EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

José Luis de la Granja Sáinz (*)

José María Tápez, *El PNV durante la Segunda República (organización interna, implantación territorial y bases sociales)*, Bilbao, Fundación Sabino Arana, 2001.

La obra que reseñamos es una versión abreviada de la tesis doctoral de José María Tápez, dirigida por el profesor Santiago de Pablo y defendida en 1997 en el departamento de Historia Contemporánea de la Universidad del País Vasco. En el lustro transcurrido hasta su publicación, el autor ha ido ofreciendo adelantos de ella en varias revistas: *Vasconia* (San Sebastián), *Sancho el Sabio* (Vitoria), *Cuadernos de Alzate* («El Partido Nacionalista Vasco durante el quinquenio republicano», 2001, nº 24) y *Journal of Inquiry and Research*, de la Universidad de Kansai Gaidai en Osaka (Japón), donde ejerce de profesor de español desde hace varios años.

A primera vista cabría pensar que un nuevo libro dedicado al nacionalismo vasco y a la Segunda República en Euskadi difícilmente podría ser nevodoso, habida cuenta de la abundancia y la riqueza de estudios publicados sobre dicho movimiento y período histórico en los últimos decenios, según dimos cuenta en el número anterior de *Cuadernos de Alzate* («La Segunda República en Euskadi y Navarra: un balance historiográfico»). Sin embargo, este libro de José María

Tápez no reincide en los aspectos bien conocidos anteriormente, en especial la cara *externa* del PNV (su ideología, acción política, relaciones con otras fuerzas, etcétera), sino que se centra en su faceta *interna*, mucho menos conocida hasta ahora: su organización, implantación territorial, bases sociales, financiación, grupos satélites, etcétera, para así poder calibrar su fuerza dentro de la sociedad vasca. El análisis riguroso y minucioso de estos temas hace de su obra una novedad que colma en gran medida una laguna.

Obviamente, Tápez no ha partido de cero en su investigación, sino que ha tenido muy en cuenta la sólida historiografía existente tanto sobre el nacionalismo vasco como sobre la Segunda República, en concreto los partidos políticos. De ahí que como éstos en general y el PNV en particular han sido más estudiados en Guipúzcoa, Álava y Navarra, haya optado por volcarse principalmente en Vizcaya, lo cual tiene pleno sentido historiográfica e históricamente, dado que cabe hablar de la «Vizcaya-cefalia» del PNV en la República (como en la Restauración), pues resulta patente el predominio ejercido por dicha provincia sobre las restantes dentro del partido, al ser en ella donde tenía mayor arraigo y obtenía mejores resultados electorales. Tal primacía vizcaína, tanto cualitativa como cuantitativa, queda documentalmente probada en este libro con nu-

(*) Catedrático de Historia Contemporánea, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

merosos ejemplos que muestran la influencia del PNV vizcaíno (el más «político») sobre el guipuzcoano (el más «cultural») y en mucha mayor medida sobre el alavés y el navarro, más débiles, sobre los cuales llegó a ejercer una clara tutela, hasta el punto de que dirigentes navarros se quejaban del «centralismo bilbaíno» y del «sucursalismo navarro» en el seno del PNV.

Tras una breve introducción sobre la evolución histórica del nacionalismo vasco desde sus orígenes hasta la Segunda República y sobre el sistema de partidos configurado de 1931 a 1936, como marco en el que contextualiza su trabajo, José María Tápip dedica dos amplios capítulos a analizar la estructura orgánica del PNV distinguiendo dos etapas: la anterior y la posterior a la importante Asamblea de Tolosa (diciembre de 1932 y enero de 1933), en la cual se dotó de una compleja organización. En las negociaciones preliminares a ella quedó patente la subsistencia de la división entre antiguos comunionistas y aberrianos, escindidos en dos partidos en 1921 y reunificados en el PNV en la Asamblea de Bergara en 1930, y su enfrentamiento en el tema crucial del control de la prensa nacionalista, sobre todo del diario oficial *Euzkadi*, que obligó a mantener incólume el Acta de reunificación de Bergara en este punto, para no correr el riesgo de una nueva escisión. Sin embargo, en conjunto, el nuevo Reglamento aprobado en Tolosa representó el triunfo del sector renovador del partido, encabezado por los jóvenes José Antonio Aguirre y Manuel Irujo, diputados en las Cortes republicanas y líderes de la nueva generación nacionalista, sobre la *vieja guardia* aranista, encarnada por el ex dirigente aberriano Ceferino Jemein (autor de una biografía de índole hagiográfica de Sabino Arana en 1935) y por Luis Arana, presidente del EBB y del BBB en 1932-1933. Este hermano del fundador del PNV dimitió de sus cargos tras su derrota en la Asamblea de Tolosa al disentir de deci-

siones relevantes adoptadas en ella, como la igualdad de derechos de las mujeres, que podrían afiliarse al partido, o que la *ikurriña* (diseñada por él mismo y Sabino en 1894) fuese la bandera de todo el País Vasco, y no sólo la bandera de Vizcaya, como pretendía el *bizkaitarra* Luis Arana. Su dimisión coadyuvó a la renovación de la dirección *jelkide*, lo cual permitió el viraje del PNV hacia el centro político en 1934, con la finalidad de lograr el Estatuto de autonomía, viraje que difícilmente se hubiese llevado a cabo de haber permanecido al frente del partido una persona de talante tan conservador e integrista como Luis Arana. (Éste acabó abandonando el PNV en octubre de 1936 como protesta por el ingreso de Manuel Irujo en el Gobierno republicano de Largo Caballero a cambio de la aprobación del Estatuto vasco).

Además, el Reglamento de Tolosa supuso que el proceso de modernización del PNV acometido en los años treinta se extendiese también a sus estructuras internas, que debían acoger a la gran afluencia de nuevos afiliados e integrar la proliferación de organismos satélites, más que nunca en su historia, durante el primer bienio republicano (1931-1933). La nueva organización resaltaba el carácter confederal del partido, que implicaba el predominio de los Consejos Regionales (BBB, GBB, ABB y NBB) sobre el Consejo Nacional (EBB), si bien en la práctica el peso del BBB, sito en Bilbao, resultaba decisivo. Así se explica que en la Guerra Civil el líder indiscutido del PNV fuese Juan Ajuriaguerra, presidente del BBB, y no Doroteo Ziaurriz, presidente del EBB.

El estudio de Tápip corrobora nuestra interpretación de este Reglamento como un simulacro de Constitución, que hacía del PNV el embrión de un futuro Estado vasco independiente, con los tres poderes clásicos representados por los Consejos, las Asambleas y los Tribunales de Justicia (*sic*) en el

triple nivel municipal, regional y nacional. La organización en diversos «departamentos de gobierno» (Presidencia, Gobernación, Economía y Trabajo, Hacienda, Agricultura e Instrucción Pública), en clara imitación de los Ministerios, sólo se desarrolló en el potente Consejo Regional de Vizcaya (BBB) y sirvió de referencia al constituirse el primer Gobierno vasco en la guerra civil bajo la presidencia de José Antonio Aguirre y la hegemonía del PNV.

El capítulo de la financiación es sin duda el más novedoso de todos, al tratarse de un aspecto casi totalmente desconocido hasta ahora, pues apenas suele abordarse en la mayoría de los estudios históricos de partidos políticos, quizás por la dificultad de contar con fuentes suficientes. Paradójicamente, el profesor Tápipz califica de «desastroso» el sistema de financiación del PNV y, sin embargo, concluye que el resultado fue bueno debido a que la escasez de las cuotas de los afiliados quedó compensada por las numerosas suscripciones, a las que contribuían también los simpatizantes, entre ellas la destinada a sostener la «Comisión pro Nabarra y Araba» y el anual «Día de Haber por la Patria», con la finalidad de crear un «Tesoro Nacional», en el cual participaban miles de nacionalistas aportando su salario de un día. En este apartado se constata una vez más la fortaleza de Vizcaya y la debilidad de Navarra, con una grave crisis económica por el déficit del diario *La Voz de Navarra*; de ahí que la organización navarra tuviese que ser ayudada económicamente desde Bilbao con la consiguiente relación de dependencia.

Otro importante capítulo de esta obra se refiere a la implantación y las bases sociales. José María Tápipz confirma con datos muy detallados el tradicional desequilibrio territorial del PNV, que era flagrante en los años republicanos y que ha sido una constante en su historia hasta la actualidad. Dis-

tinguiendo la cobertura municipal y la cobertura poblacional, llega a las siguientes conclusiones: Vizcaya, su feudo, era la provincia de máxima implantación, hasta el punto de alcanzar casi el 100% en ambas coberturas; en Guipúzcoa, el PNV tenía Juntas en el 70% de sus municipios, que congregaban al 95% de su población; en Álava llegaba al 42% de los municipios y al 75% de la población, mientras que en Navarra, el talón de Aquiles del PNV, su organización afectaba a menos de un tercio de municipios y a la mitad de sus habitantes. El PNV no tuvo implantación en el País Vasco francés, pese a ser los años de surgimiento allí del nacionalismo vasco con el movimiento *euskalerrista* y su revista *Aintzina* (Bayona); en cambio, sí contó con algunos *batzokis* y controló varios centros de la diáspora vasca en países americanos, sobre todo en Argentina, Chile y Uruguay.

Asimismo, el libro de Tápipz ha avanzado en la cuantificación de los efectivos del PNV: unos 26.000 afiliados varones, a los que habría que añadir una cifra similar de mujeres, tal como apuntó Mercedes Ugalde en su excelente estudio sobre *Mujeres y nacionalismo vasco* (1993), si bien la mayoría de ellas no se afiliaron directamente al partido desde que pudieron en 1933, sino que continuaron adscritas solamente a su agrupación femenina, *Emakume Abertzale Batza* (EAB), creada en 1922 y refundada con gran éxito en 1931. José María Tápipz ha calculado el número de militantes vizcaínos del PNV en 14.000 (un 3% de la población de la provincia) y el de miembros de la comunidad nacionalista en unos 41.000 (un 8% del total de Vizcaya), considerando que por cada afiliado había dos simpatizantes. En el conjunto de Vasconia, la comunidad nacionalista aglutinada por el PNV reunía a unas 70.000 personas, una cifra muy considerable para la Segunda República, sin parangón en ninguna otra fuerza política. La mayoría de los integrantes de dicha comunidad vivía

en núcleos urbanos, siendo Bilbao su principal centro con unos 3.300 afiliados; pero era en algunas comarcas rurales de Vizcaya donde la penetración de la comunidad nacionalista era más intensa, hasta el punto de poder vivir casi totalmente «en nacionalista». Por eso, no es extraño que el PNV obtuviese sus mejores resultados electorales en la circunscripción de Vizcaya-provincia, donde no tenía rival, a diferencia de la circunscripción de la capital, que era el feudo de las izquierdas vascas lideradas por el socialista Indalecio Prieto.

En cuanto a las bases sociales, la investigación empírica realizada por Tápiz en varias localidades vizcaínas coincide plenamente con otras anteriores de Ludger Mees y Mikel Aizpuru sobre la Restauración, así como de Santiago de Pablo y otros autores sobre la República, al resaltar su juventud (con el fuerte activismo de sus organizaciones juveniles y de montañeros o *mendigoizales*), su interclasismo y el predominio de las clases populares (obreros, empleados y campesinos). En cambio, como en otros partidos, la mayoría de sus dirigentes y cuadros procedían de las clases medias, y entre sus diputados abundaban los que ejercían profesiones liberales, en especial abogados. Así pues, la base social del PNV era una buena representación de la sociedad vasca, salvo los inmigrantes, que apenas suponían el uno por ciento de sus afiliados, pues seguían teniendo trabas estatutarias para ingresar en el PNV: «ser oriundo vasco» era uno de los requisitos exigidos en el Reglamento de Tolosa, como consecuencia de la supervivencia de la doctrina aranista.

Sobre el sistema de afiliación, José María Tápiz llega a la conclusión de que el PNV seguía un modelo mixto, que permitía tanto la afiliación directa al partido como la indirecta a través de sus organismos satélites (caso de EAB). Esto posibilitaba distintos grados de participación entre afiliados y

simpatizantes; pero en general, el nivel de militancia era elevado. Para ello eran claves los *batzokis* como centros de sociabilidad donde se reunían los miembros de la amplia comunidad nacionalista y compartían numerosas actividades políticas y extra-políticas (lúdicas, culturales, educativas, religiosas...), siendo fundamentales para su adoctrinamiento y para manifestar la solidaridad intravasca.

En el capítulo dedicado a «El papel de la propaganda», el autor muestra al PNV como un partido moderno que atribuía suma relevancia a la propaganda, desarrollándola de forma extraordinaria, más que ningún otro. En su modalidad oral, Tápiz ha cuantificado en más de 2.500 los mítines y conferencias organizados por el PNV en los cinco años del régimen republicano, sobre todo en el primer bienio y en la campaña electoral de 1936. Para ello se dotó de centenares de oradores, cuya larga relación nominal proporciona en los apéndices al final de su libro. Es significativo que los temas más frecuentes de las conferencias se refieran a la figura de Sabino Arana, mitificada por sus discípulos y seguidores, y a la historia vasca, vista en clave nacionalista. Ambos temas eran igualmente muy frecuentes en la prensa, el vehículo de propaganda escrita más importante del PNV. En la República el PNV dispuso del mayor emporio periodístico de Euskadi, compuesto por numerosos semanarios y revistas y cinco diarios: *Euzkadi*, *La Tarde* y el deportivo *Excelsius*, de Bilbao; *El Día*, de San Sebastián, y *La Voz de Navarra*, de Pamplona. Dentro de él descollaba su portavoz oficial, *Euzkadi*, cuyo vaciado exhaustivo ha sido una de las fuentes principales de la investigación de Tápiz. Éste señala también otros instrumentos propagandísticos usados por el PNV, tanto libros, folletos y bastantes obras de teatro (continuando el ejemplo dado por Sabino Arana, cuyo melodrama *Libe* fue escenificado en los años treinta), como medios de

comunicación social más modernos: la radio y el cine (el documental *Euskadi*, filmado por el *burukide* Teodoro Ernandorena en 1933 y destruido en la guerra civil).

El último capítulo del libro está consagrado a las organizaciones paralelas del PNV y es una breve síntesis de las principales de tipo sectorial, cultural y deportivo, pues requieren estudios en profundidad, como la monografía citada de Mercedes Ugalde sobre EAB, que es el modelo a seguir para analizar otros organismos satélites. Su profusión hasta formar una tupida red social es un rasgo básico para poder hablar de la existencia de una comunidad nacionalista nucleada en torno al PNV y para definir a éste como un «partido-comunidad con vocación totalizadora», definición acuñada por el autor de esta reseña que José María Tápez ha asumido y aplicado en su trabajo sobre la etapa republicana.

La génesis historiográfica de este concepto se halla en dos libros publicados en 1978: *Euskadi: dos comunidades*, de Manuel Escudero, e *Ideologías del nacionalismo vasco*, de Antonio Elorza. Este último caracterizó al movimiento nacionalista como una «micro-sociedad dentro de la sociedad vasca», mientras que Escudero se centró más en la comunidad nacionalista que en su polémica tesis de las dos comunidades en Euskadi. Si varios autores cuestionaron la existencia de una comunidad no nacionalista, nadie negó la configuración de una comunidad nacionalista a lo largo del siglo XX, a la cual se aproximaron los constitucionalistas Javier Corcuera y Miguel Ángel García Herrera para la Transición (*Revista de Política Comparada*, 1980, nº 2) y José Luis de la Granja para la Segunda República (en la obra colectiva *Industrialización y nacionalismo. Análisis comparativos*, 1985). En nuestro libro *Nacionalismo y Segunda República en el País Vasco* (1986). Por su parte, José Antonio Rodríguez Ranz representó lo que denominó la «civilización naciona-

lista» en forma de círculos concéntricos, diferenciando el ámbito político, cuyo núcleo era el PNV, y el ámbito «extrapolítico», que englobaba las organizaciones satélites del PNV (*Guipúzcoa y San Sebastián en las elecciones de la Segunda República*, 1994). Un año después, en *El nacionalismo vasco: un siglo de historia*, dedicamos un capítulo al estudio del PNV como «un modelo de partido-comunidad en el siglo XX». Pues bien, este modelo de partido, opuesto al de «partido especializado» en la terminología de Maurice Duverger en su obra clásica (*Les partis politiques*, 1951), queda ratificado una vez más en este valioso libro de José María Tápez.

En sus conclusiones resalta la existencia de dos fases bien distintas en el desarrollo orgánico del PNV, que tienen mucha relación con su evolución política y electoral durante la Segunda República. La primera, que abarca los años 1931-1933, es una etapa de enorme crecimiento organizativo y de auge político, que culmina en 1933 («el gran año del PNV») con la aprobación de su nuevo Reglamento de Tolosa, el éxito del referéndum autonómico y la mayor victoria de su historia en elecciones a Cortes al conseguir doce diputados. La segunda etapa, de 1934 a 1936, supone el estancamiento de la organización (con la excepción de Álava, donde continúa creciendo) y varias crisis internas: la disidencia del semanario radical bilbaíno *Jagi-Jagi*, portavoz de la Federación de *Mendigoizales* de Vizcaya, la crítica situación política del PNV navarro fragmentado en dos facciones enfrentadas; además del bloqueo del Estatuto vasco por las derechas en las Cortes del «bienio negro» (1934-1935), la represión gubernamental que padeció por la revolución de octubre de 1934 pese a haber sido neutral en ella, el aislamiento político en que se hallaba en 1935 (su *annus horribilis*) y el importante retroceso electoral que sufrió en 1936 con la pérdida de tres diputados y treinta mil votantes.

Esta segunda fase coincide con su mencionado viraje al centro, iniciado en 1934 y consumado en 1936, como medio necesario para alcanzar su objetivo político (no su meta) del Estatuto de autonomía, imposible con las derechas y factible con las izquierdas, como se demostró en la guerra civil. Tal giro fue muy brusco, habida cuenta de que el PNV se había aliado con el carlismo, la extrema derecha antirrepublicana, en la coalición pro Estatuto de Estella en las elecciones constituyentes de 1931. Si un cambio político tan sustancial no le ocasionó problemas internos más graves, ello se debió a ser un partido de fuerte articulación y al control de la dirección sobre las bases, que lo aceptaron en general, según concluye el estudio de Tápiz. Éste considera que el viraje hacia el centro no le hizo perder militantes al PNV (salvo en alguna localidad concreta, como es el caso de Getxo), pero sí simpatizantes y, sobre todo, votantes en 1936. Compartimos su tesis de que la mayoría de esos miles de sufragios perdidos eran votos *prestados* al PNV en 1933 por católicos vascos derechistas, quienes en la coyuntura polarizada de las elecciones del Frente Popular optaron por votar al Bloque contrarrevolucionario, en el que figuraba el carlismo pero también la CEDA de Gil Robles, partido católico que en 1933 todavía no estaba implantado en Euskadi. A nuestro juicio, en ese trasvase político de una parte significativa del electorado católico independiente de los partidos, fue fundamental el radical cambio de actitud del influyente diario católico bilbaíno *La Gaceta del Norte*, de José María de Urquijo, que pasó de apoyar al PNV en 1933 para que derrotase a la candidatura de izquierdas por Bilbao, encabezada por Manuel Azaña e Indalecio Prieto, a atacarle con extrema dureza en 1936 tachándole de ser «cómplice de la revolución». (Consideramos que esta interpretación de la existencia de votos prestados

por la derecha al PNV es también aplicable a su auge electoral de los años ochenta tras la debacle de la UCD, siendo recuperados dichos votos por el Partido Popular en el decenio de 1990).

Como conclusión final, Tápiz señala que «el PNV fue un partido moderno» desde un punto de vista organizativo, siendo el más estructurado en Euskadi y probablemente en la España republicana, y que su principal característica era su «complejidad»: el PNV no fue una realidad homogénea sino una realidad muy compleja. Dicha complejidad no se limitó a su extenso entramado orgánico ni a su base social interclasista, sino que afectó también a su evolución ideológica (desde el integrismo aranista hacia la democracia cristiana) y a su trayectoria política: de su coalición con el carlismo en 1931 a su alianza con el Frente Popular en la guerra civil. No en vano el PNV acabó haciendo suyo en 1936 el planteamiento político inicial de Acción Nacionalista Vasca (escindida de él en 1930) al advenimiento de la Segunda República: la colaboración con las izquierdas vascas y españolas como medio necesario para lograr su objetivo prioritario, la autonomía de Euskadi.

En suma, el presente libro de José María Tápiz, al tiempo que confirma investigaciones anteriores sobre el PNV de los años treinta, es un trabajo completo y modélico de estasiología, que cubre con acierto la laguna que había acerca de la vida interna del principal partido de la Euskadi republicana, sobresaliendo por el afán cuantitativo y la precisión de sus datos, la abundancia de las fuentes consultadas y el rigor de su análisis histórico. Sería de suma utilidad disponer de obras similares para períodos más recientes de la historia de este partido, ya centenario, tan singular como complejo. □

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

(Nueva Época)

Sumario del núm. 123 (enero-marzo de 2004)

Director: Pedro de Vega García
Secretario: Juan J. Solozábal Echavarría

ESTUDIOS

ARMIN VON BOGDANDY, JÜRGEN BAST, FELIX ARNDT: Tipología de los actos en el Derecho de la Unión Europea. Análisis empírico y estructuras dogmáticas en una presunta jungla.

MIGUEL BELTRÁN VILLALVA: Liberalismo y burguesía en la menor edad de Isabel II: una mirada sociológica a la España postfernandina.

BARTOLOMÉ CLAVERO: ¿Qué historia, para qué Constitución, de qué Europa?

RAMÓN MÁIZ: El indigenismo político en América Latina.

MANUEL ÁLVAREZ TARDÍO: Ni República parlamentaria ni presidencialista.

NOTAS

JOSÉ VILAS NOGUEIRA y MANUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ BAZ: El BNG: definición y evolución de su estructura organizativa.

MONTSERRAT NEBRERA: «Patriotismo» y mutación constitucionales (En torno a la LO 6/2002 de partidos políticos y la STC 48/2003).

GERMÁN GÓMEZ ORFANEL: Soldados y ciudadanos, según Carl Schmitt.

JOAQUÍN BRAGE CAMAZANO: Algunos aspectos de teoría general constitucional sobre los derechos fundamentales en los EE UU.

ENRIQUE GARCÍA VIÑUELA: Un modelo de participación electoral para las elecciones generales españolas (1993-2000).

JAVIER TAJADURA TEJADA: ¿El ocaso de Westfalia? Reflexiones en torno a la crisis del constitucionalismo en el contexto de la mundialización.

JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ: «Antisenática» en el trienio liberal (1820-1823): Bentham contra la introducción del bicameralismo en España.

ANA GENTEA: Hacia la humanización de la justicia penal en la Francia ilustrada: la aportación de Voltaire.

RECENSIONES

PRECIOS AÑO 2004

NÚMERO SUELTO		SUSCRIPCIÓN ANUAL	
España	Extranjero	España	Extranjero
14 €	20 €	51 €	74 €

Suscripciones, venta directa y pedidos por correo de números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

San Francisco de Sales, 6

28071 MADRID

Teléf. (34) 91 441 27 00 - Fax (34) 91 441 00 86 - E-mail: distribrev@cepc.es

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Cuadernos de30Alzate

2004

Revista vasca de la cultura y las ideas

C/. Monte Esquinza, 30 - 28010 MADRID

TARIFA (2 números)

ESPAÑA	12,00 €
EUROPA (correo ordinario)	17,00 €
(correo aéreo)	25,00 €
AMÉRICA (correo aéreo)	36,00 €
RESTO DEL MUNDO	
(correo aéreo).....	40,00 €

Nombre y Apellidos

Dirección

Ciudad C. P.

Teléfono Suscripción a partir del N.º

FORMA DE PAGO

Adjunto talón bancario

Giro postal N.º

Tarjeta de crédito:

Visa

Núm.:

Caduca:

Domiciliación bancaria:

Sr. Director de
sucursal n.º ruego atienda hasta nuevo aviso los
recibos que anualmente les pasará la revista CUADERNOS DE ALZATE en
concepto de suscripción contra mi c/c.

Entidad Oficina D.C. N.º de cuenta

Firma:

Si desea recibir algún ejemplar en concreto al precio de 6,01 € contra reembolso, marque a continuación el número

Puede también suscribirse por teléfono 913 104 313, fax 913 194 585 o e-mail: suscripciones@fpabloiglesias.es

Cuadernos de 30 Alzate



Precio de este ejemplar: 6 €