

---

---

# UNA LECTURA AUTONOMISTA Y FEDERAL DEL MODELO DE ESTADO CONSTITUCIONAL

Jordi Solé Tura

---

---



---

---

**Es cierto que el título VIII de nuestra Constitución admite, como se acostumbra a decir, diversas lecturas. También es verdad que, desde un punto de vista estrictamente literario, el artículo 2 de la Constitución y el título III no serán nunca un ejemplo de rigor conceptual ni hará ganar a sus autores el Premio Nobel de Literatura.**

Las críticas en este sentido han sido muy fuertes y las acusaciones de ambigüedad han sido uno de los temas favoritos de las reuniones de juristas y de los comentaristas del texto constitucional.

Pero siempre he tenido la impresión de que detrás de las críticas no había solamente el deseo de un mayor rigor jurídico.

Creo que en muchos casos hay también una gran incompreensión del auténtico carácter de la Constitución, es decir, de los problemas históricos que la Constitución intenta resolver, y también de las circunstancias concretas en las que la Constitución fue redactada, discutida y aprobada.

Hablar de las diversas lecturas posibles



es hablar, pues, no solamente de un problema técnico sino de un problema esencialmente político. Si el título VIII de la Constitución admite diversas lecturas es

**El artículo 2 de la Constitución  
intenta fundir en un solo  
concepto de España  
las dos ideas de la nación  
española.**

que no es un modelo cerrado sino un modelo abierto y, como tal, es susceptible de diferentes desarrollos. La explicación de esto sólo se puede encontrar en nuestra historia política y, más concretamente, en la historia de nuestra transición de la dictadura a la democracia. Por otra parte, si el título VIII puede ser desarrollado de diversas formas, que lo sea de una u otra dependerá de la relación concreta de las fuerzas políticas en presencia, de las mayorías y las minorías en juego, de la capacidad de iniciativa de cada una, etc.

Las soluciones técnico-jurídicas que se adopten tendrán una gran trascendencia, sin ningún tipo de duda. Pero la decisión sobre estas soluciones y fórmulas será esencialmente una decisión política, porque políticos son los problemas de fondo que el título VIII intenta resolver.

*El concepto de nación  
como problema principal*

El más importante de los problemas políticos que hay en el fondo del título VIII es el de la disensión o el acuerdo sobre el concepto de nación española.

El artículo 2 de la Constitución, por ejemplo, intenta fundir en un solo concepto de España las dos ideas de la nación española que se habían enfrentado a muerte desde hacía prácticamente un siglo. El artículo 2 quiere legitimar las dos ideas y crear las bases de su conciliación no solamente, ni principalmente, jurídica sino también y sobre todo política.

Si su relación es tortuosa es porque esta conciliación no era ni es nada fácil y porque detrás del enfrentamiento dialéctico ha habido y hay todavía un enfrenta-

miento político, social e ideológico protagonizado no únicamente por personas sino también por instituciones —como el Ejército, las Fuerzas de Seguridad y la Administración—. No podemos olvidar ni un momento que el enfrentamiento sobre el concepto de nación había sido uno de los temas centrales de la guerra civil y una de las principales justificaciones ideológicas de los cincuenta años de dictadura militar que nuestro país ha vivido en los ochenta y seis años que llevamos de siglo XX.

No podemos olvidar tampoco que el Ejército español —un Ejército de pocas guerras externas y de muchas guerras internas en los siglos XIX y XX—, humillado en la última guerra externa con los Estados Unidos, encontró su protagonismo político en la lucha directa contra los nacionalismos y, en estrecha fusión con la Monarquía autoritaria y excluyente de la Restauración, acabó transformándose en el único depositario de las esencias del viejo nacionalismo español, es decir, de la idea de nación única y centralizada, beligerante con cualquier otra idea de nación basada en el pluralismo de los pueblos que integran España. Las consecuencias dramáticas de este hecho hasta nuestros días son bastante evidentes.

Esta ha sido una de las líneas divisorias más terribles de nuestra historia y se ha manifestado también en forma de disensión sobre los símbolos nacionales —banderas, himnos—; por eso la Constitución intenta resolver y pacificar este aspecto del problema con el reconocimiento del pluralismo lingüístico y del pluralismo de los símbolos en los artículos 3 y 4, respectivamente. Y digo «intenta» porque me parece bastante evidente que este conflicto histórico no se ha resuelto y creo que tardará en resolverse, incluso si las cosas van bien y no se complican.

Que los comentaristas critiquen la deficiente solución del problema me parece



perfectamente normal. Lo que no comprendo es, sin embargo, que muchas veces olviden la dimensión real del problema que la Constitución quiere resolver. Un ejemplo bien concreto de esta incompreensión es la del colectivo de altos funcionarios «Javier de Burgos», cuando en el libro que publicó con el título de *España: por un Estado federal*<sup>1</sup>, escribe:

«La indefinición del modelo de Estado diseñado por la Constitución —que reúne rasgos de todos los modelos conocidos y da argumentos a todas las posturas doctrinales— se ve agravada todavía más por la inclusión en el artículo 2 del término *nacionalista*, que no vuelve a aparecer en todo el texto constitucional y que ha dado pie para que desde ciertos puntos de vista se haya afirmado que el modelo es el de un *Estado plurinacional*. Digamos de entrada que si esto fuera así, nuestros

constituyentes, que tanto velaron por evitar ninguna alusión federalizante, se habrían dejado «colar» indirectamente un concepto, el de Estado plurinacional, de

potencialidades disgregadoras y cantonalistas mucho más evidentes que las que implica la fórmula federal. Evitar ésta para abrazarse al esquema plurinacional, sería algo así como pasar de Herodes a Pilatos» (págs. 13-14).

Este es, a mi parecer, un ejemplo perfecto —entre muchos— de incompreensión del fondo político e histórico de la fórmula jurídica del artículo 2. En mi libro *Nacionalidades y nacionalismos en España*<sup>2</sup> me he explicado extensamente sobre el asunto y no creo que sea necesario —ni posible por razones de espacio— reproducir aquí la explicación.

Pero el argumento del colectivo «Javier de Burgos» me parece bastante representativo de una corriente de pensamiento existente no solamente entre la gente de derechas sino también entre la gente de izquierdas. Y creo que vale la pena insistir

porque cuando hablamos de la posibilidad de diversas lecturas del título VIII no hablamos únicamente de lecturas jurídicas, sino también y principalmente de lecturas políticas tal como decía más arriba. La «lectura» depende de cómo se entienda el carácter del título VIII. Y no se entenderá bien si se olvida que el título VIII es la concreción política e institucional del artículo 2. El nuevo modelo de organización del Estado no es una construcción abstracta, sino que es la respuesta concreta, por lo tanto difícil y contradictoria, a los problemas planteados en nuestro país por la existencia de un Estado centralista y burocrático, impermeable a las aspiraciones de los sectores populares y a la realidad de unos pueblos diversos. Es también un intento de racionalizar la estructura y el funcionamiento de este Estado con la lógica de la autonomía y la descentralización, frente a un Estado desarro-

llado históricamente por las clases más conservadoras y reaccionarias como un Estado ultracentralista.

¿Por qué recuerdo todo esto, por otra

parte bastante sabido y repetido? Porque entiendo que no es posible situar bien la problemática de las autonomías y, por lo tanto, la problemática de las posibles lecturas del título VIII, sin entender tres cosas fundamentales:

1.<sup>a</sup> Que la Constitución quería acabar con una de las líneas divisorias más profundas de la historia política española y asentar las bases de un acuerdo de larga duración.

2.<sup>a</sup> Que la Constitución se elaboró en medio de una transición difícil, con unos aparatos de Estado intactos y con una correlación de fuerzas precaria, que no aseguraba la irreversibilidad del proceso democrático. Con la Constitución se quería estabilizar aquella democracia tan frágil y amenazada y asegurar el soporte de la gran mayoría de la población al nuevo sistema democrático.

---

**La Constitución quería acabar con una de las líneas divisorias más profundas de la historia política española.**

---



3.<sup>a</sup> Que, precisamente por todo esto, alrededor de la Constitución se libró una gran batalla política en la que participaron fuerzas contrapuestas —no solamente las parlamentarias— y se ejercieron muchas y duras presiones.

La torturada redacción del artículo 2 y las dificultades y ambigüedades jurídicas del título VIII son la expresión visible, plástica, de todas estas contradicciones. Al aprobar la Constitución todos sabíamos —o debíamos saber, sin que valgan las excusas posteriores— que a pesar del consenso fundamental de las fuerzas políticas presentes en las Cortes Constituyentes lo más difícil vendría después, que constituir ese Estado de las Autonomías sería una tarea larga y compleja, que esta tarea exigiría un nuevo consenso y que, en definitiva, una cosa bastante difícil era definir el modelo y otra, más difícil todavía, llevarlo a la práctica.

Pues bien, no hay, a mi parecer, ninguna posibilidad de avanzar por este camino sin un acuerdo sustancial sobre el concepto de España, es decir, sobre el concepto de nación española y su ámbito territorial, en el sentido definido por el consenso constitucional. Creo que esta es una cuestión políticamente decisiva, que va mucho más allá del simple debate teórico de la polémica ideológica. Para decirlo de una forma más contundente: *no hay ninguna posibilidad de desarrollar el Estado de las Autonomías previsto en el título VIII en un sentido abierto y democrático, es decir, en un sentido federal, sin un acuerdo sustancial e irreversible sobre el concepto de nación española y sobre la legitimidad del concepto de nacionalidad.* Cualquier interpretación unilateral que ponga en duda sistemática el concepto de una nación española o la existencia y la legitimidad de *diversas nacionalidades*, es decir, de una auténtica *nación de naciones*, hace imposible el desarrollo democrático del título VIII en un sentido progresista y federal.

**El Estado de las Autonomías es un modelo abierto y, por lo tanto, puede desarrollarse de distintas maneras.**

Este es el fondo del problema que plantean negativamente los nacionalistas, por una parte, y los «jacobinos» de derecha y de izquierda, por la otra.

### *El modelo del Estado*

El segundo gran problema es el del modelo de Estado o, más exactamente, el de la aceptación o el rechazo del modelo de Estado definido en la Constitución.

En este aspecto las ambigüedades son también enormes, por una parte y por la otra. La Constitución define un modelo complejo pero muy concreto: el Estado de las Autonomías. Es, como decía más arriba, un modelo abierto y, por lo tanto, un modelo que puede desarrollarse de distintas maneras. Pero es un modelo específico que excluye otros. Concretamente, excluye el viejo modelo centralista que ha presidido la formación del Estado español contemporáneo, tal como nos ha llegado a nosotros. Y excluye, igualmente, todo modelo basado en la posible desintegración del ámbito territorial actual, es decir, en el ejercicio del derecho de autodeterminación entendido como posible vía para la independencia de una parte del territorio.

Todo esto es también bastante evidente, pero una de las características más notables de la vida política en nuestra casa es que muchas fuerzas políticas parecen ignorarlo o no hacer caso, por razones de imagen o de compromiso.

Hay ciertamente sectores independentistas partidarios del derecho de autodeterminación como vía concreta para conseguir la independencia. En este caso no se puede hablar de ambigüedad. La reivindicación de la independencia de Cataluña o de los Países Catalanes o de Euskadi, por ejemplo, es incompatible con el modelo de Estado definido por la Constitución y equivale, entonces, al rechazo explícito de este



modelo. La única concesión que estos sectores hacen a la ambigüedad es que algunos aceptan la actual legalidad constitucional como instrumento o medio para

**El planteamiento claro  
y coherente de la independencia  
sólo es compatible con el rechazo  
claro e inequívoco del modelo  
político de la Constitución.**

conseguir la independencia, como, por ejemplo, cuando hablan de los Estados de Autonomía como una vía para llegar al objetivo de la independencia. En todo caso es evidente que el planteamiento claro y coherente de este objetivo sólo es compatible con el rechazo claro e inequívoco del modelo político de la Constitución.

Tampoco son nada ambiguos los que no aceptan el modelo político constitucional porque son partidarios del modelo anterior —el de la dictadura o el de la Monarquía de la Restauración— y niegan no solamente el concepto de «nacionalidades» sino también sus implicaciones autonomistas.

Son, en cambio, profundamente ambiguos los nacionalistas que no preconizan explícitamente la independencia y los sectores de izquierda que creen compatible la defensa del Estado de las Autonomías con la reivindicación del derecho de autodeterminación. Y son igualmente ambiguos aquellos que —como el citado colectivo «Javier de Burgos»— hablan del Estado federal y niegan la validez del concepto de «nacionalidades».

Los nacionalismos que no reivindican explícitamente la independencia —como son ahora CiU y el PNV— mantienen una ambigüedad sustancial, que afecta a la raíz misma de su teoría y su práctica políticas. En principio, aceptan el marco constitucional actual, pero sin aclarar hasta dónde y con qué consecuencias. Plantean o insinúan reticencias de fondo, ponen sistemáticamente en cuestión hasta el marco constitucional y hablan de la necesidad de revisarlo, pero siempre en función de tácticas coyunturales. En Cataluña o en el País Vasco no hablan nunca de «España» sino del «Estado español», pero Jordi Pu-

jol acepta el nombramiento de «español del año» por parte de un periódico tan centralista y «españolista» como *ABC*, y desde CiU, se organiza la operación reformista para gobernar en Madrid y construir de «otra manera» esa España de la que no se habla en Cataluña. En estas condiciones, la aceptación formal y programática del derecho de autodeterminación sólo sirve para mantener la cohesión interna de los mismos partidos y de algunos de sus sectores electorales, unidos por una amalgama de regionalismo, independentismo, reformismo y populismo en la que todo está justificado. La ambigüedad es también muy grande en los partidos y grupos del nacionalismo de izquierda que participan en los mecanismos políticos del sistema constitucional —las elecciones, por ejemplo— pero defienden a ultranza el derecho de autodeterminación de Cataluña, los Países Catalanes, Euskadi o Galicia como vía para llegar al objetivo irrenunciable de la independencia, es decir, que preconizan al mismo tiempo el respeto —aunque sea instrumental— del marco del Estado de las Autonomías pero con el propósito de destruirlo.

Finalmente, los partidos de izquierda autonomistas —socialistas, comunistas y otros— que mantienen en sus programas el derecho de autodeterminación sin discutir todas sus implicaciones, contribuyen a la ambigüedad general tanto o más peligrosamente que los otros grupos nombrados, porque no entran en el fondo del problema, parecen aceptar como compatibles los dos modelos y, en definitiva, acaban haciendo el juego a aquellos que, como los nacionalistas, más se benefician de la ambigüedad en esta cuestión decisiva. Más todavía: yo creo que en este asunto las fuerzas de izquierda dejan de serlo si mantienen la ambigüedad. En un país como el nuestro, a finales del siglo XX, creo que no podemos continuar hablando del derecho de autodeterminación como un simple principio ideológico, es decir, sin



explicitar sus implicaciones con el modelo de Estado que hemos heredado y con el que se define en la Constitución, con las transformaciones sociales en marcha, con los valores dominantes en nuestra sociedad y con el papel de España en el contexto europeo y mundial. Y en este contexto general, no puede esconderse que el derecho de autodeterminación significa otro modelo de Estado, porque no se puede ver desligado de su consecuencia lógica, el derecho a la independencia.

Desde el punto de vista político, reconocer jurídicamente el derecho de autodeterminación es abrir una puerta que fomenta continuamente la reivindicación independentista. Y desde el punto de vista institucional es abrir una doble vía que deja el Estado de las Autonomías literalmente sin resolver. Es como decir que la

organización institucional de las nacionalidades y regiones se puede hacer de dos maneras equivalentes: por la vía de la autonomía y por la vía de la independencia.

O, dicho de otra forma, que el Estado constitucional español se puede organizar, al mismo tiempo y sin contradicción, como un sistema de Comunidades Autónomas o como un sistema que lleve a la ruptura de sus límites territoriales y su transformación en un conjunto de Estados diferentes. Me parece imposible que un Estado democrático —y menos si todavía no está totalmente consolidado como tal— se pueda estabilizar y pueda desarrollar sus potencialidades con una alternativa como ésta sobre sí.

Precisamente porque en este asunto es necesaria la máxima claridad y porque la ambigüedad es extremadamente peligrosa, los partidos y grupos de izquierda no pueden plantearlo en abstracto ni pueden reducirlo a una simple proclamación ideológica. La izquierda no puede defender el Estado de las Autonomías, propugnar el desarrollo en sentido federal y mantener al mismo tiempo un concepto como el de-

recho de autodeterminación que cambia este modelo político y puede llegar a destruirlo. O una cosa u otra, pero no las dos a la vez. Si aquellos que se proclaman nacionalistas pueden mantener la ambigüedad en este asunto capital es porque saben que no tienen la responsabilidad principal ni definitiva en la construcción del Estado de las Autonomías. Pero las fuerzas de izquierda sí que la tienen y por eso no pueden permitirse ni la más mínima ambigüedad.

### *¿Un nuevo centralismo?*

La aceptación del modelo constitucional del Estado de las Autonomías y del concepto de nación definido en el artículo 2 son dos premisas necesarias pero no sufi-

**Reconocer jurídicamente el derecho de autodeterminación es abrir una puerta que fomente continuamente la reivindicación independentista.**

cientes para el desarrollo de las autonomías en sentido abierto y progresivo. El mismo modelo constitucional es bastante complejo y ambiguo en algunas cuestio-

nes decisivas —como son ahora la distribución de competencias y la financiación de las autonomías— como para cerrar muchas vías e impedir una lectura del título VIII en sentido federal. Por otra parte, nunca insistiremos bastante en la capacidad de inercia y de resistencia a la reforma descentralizadora de los aparatos del Estado que hemos heredado. Todo esto actúa como un freno para la renovación y hace muy difícil una auténtica reforma si no hay una voluntad política bastante clara y decidida para llevarla adelante. Existe, pues, el peligro de que la lectura del título VIII que finalmente se imponga sea una nueva lectura centralista.

Este peligro no es teórico sino muy real por una serie de factores. Ya he nombrado dos —la complejidad y la ambigüedad del mismo texto constitucional y la inercia o la resistencia activa de los aparatos del Estado— y no insistiré, porque son bastante evidentes. Me referiré, pues, a otros,



quizá no tan evidentes pero igualmente negativos.

Uno de ellos es el efecto paralizador del conflicto político sistemático entre el Poder Central y una o diversas Comunidades Autónomas. Es un hecho perfectamente constatable en la vida diaria, muy especialmente en Cataluña y en Euskadi. El enfrentamiento político entre el Gobierno central socialista y el Gobierno autonómico «convergente», en el caso de Cataluña, paraliza de hecho el desarrollo de la autonomía, como puede constatarse en el caso de la financiación. Los recursos sistemáticos al Tribunal Constitucional contra tal o cual ejercicio de las competencias, tanto por parte del Gobierno central como del Gobierno autonómico, se explican a menudo más por el enfrentamiento político que por el estricto deseo de mantener la fidelidad a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. El conflicto sistemático hace que a veces el Gobierno central se resista a traspasar competencias o recursos que favorecerían al rival político y, por otra parte, el Gobierno autonómico encuentra en el conflicto una continua fuente de alimentación de su hegemonía porque cada conflicto es la demostración de la supervivencia de un adversario exterior de todo el pueblo de Cataluña representado y defendido por la Generalidad y su Presidente. Una actitud y la otra llevan hacia el bloqueo de la situación y paralizan el desarrollo armónico del Estado de las Autonomías.

Otro factor de parálisis es la pérdida de protagonismo de las nacionalidades históricas en la construcción y el desarrollo del Estado democrático. La hegemonía política de los nacionalistas en Cataluña y Euskadi, por ejemplo, ha transformado estas dos nacionalidades no en factores de dinamización democrática y de progreso en el conjunto de España sino en colectividades cada vez más marginadas del proceso general. En los últimos años del

franquismo, por ejemplo, Cataluña era punto de referencia obligado de todos los que luchaban por la democracia en toda España. Cataluña era la zona liberal, progresista y abierta a Europa, la zona donde más habían avanzado las plataformas unitarias y donde se daban las experiencias democráticas más abiertas y originales. Bajo la dirección de la izquierda comunista y socialista, la lucha por la autonomía era un componente específico de la lucha por la democracia en Cataluña y en toda España, y en este sentido Cataluña era un auténtico motor del combate por la democracia en toda España. Basta recordar los cuatro puntos de la «Asamblea de Catalunya» para constatar cuál era el auténtico alcance de nuestra contribución como pueblo en el combate democrático del conjunto de los pueblos de España. Euskadi también era otro factor muy importante en este proceso. La lucha del pueblo vasco —tan diferente de la nuestra— era vista con simpatía profunda, y las primeras acciones de ETA incluso eran vistas como actos de un justiciero benefactor frente a la dictadura.

Hoy las cosas son muy distintas. España ha pasado de la dictadura a la democracia y el cambio ha afectado a todos los rincones del país. España ha entrado en Europa y Cataluña ya no es la única zona abierta a Europa ni la más dinámica. Por otra parte, la aportación del pueblo vasco a la construcción de la democracia ha sido tan contradictoria y equívoca que hoy ETA es uno de los principales peligros que amenazan a la estabilidad democrática, y muchas de las cosas que provienen de Euskadi son vistas con recelo en el resto de España. Las mayorías nacionalistas en los Parlamentos y los Gobiernos han provocado una enorme tendencia a la marginación de Cataluña y Euskadi, al encerra-

**Existe el peligro de que la lectura del título VIII que finalmente se imponga sea una nueva lectura centralista.**

miento victimista, al desinterés por la solidaridad con el resto del país, tendencia que ha sido correspondida por un gran distanciamiento de los otros pueblos res-



pecto a una Cataluña y a una Euskadi que son vistas como colectividades difíciles de entender y preocupadas sólo de sí mismas. Y cuando los dirigentes de CiU han

**Las mayorías nacionalistas en los Parlamentos y los Gobiernos han provocado una enorme tendencia a la marginación de Cataluña y Euskadi.**

querido aparecer como una alternativa al Gobierno del PSOE en Madrid con la operación reformista de Miguel Roca Junyent, y han presentado esta alternativa como otra manera de hacer España, se han encontrado con una opinión que no solamente no entendía sino que no experimentaba ningún tipo de interés por este proyecto. Cataluña ya no es más dinamismo económico ni más capacidad de renovación cultural, Cataluña ya no es ningún modelo entusiasmador para una España que ha salido del franquismo, ha descubierto la democracia y ha ido adelante por su cuenta.

Desde este punto de vista, Cataluña y Euskadi han dejado de ser motores de la construcción de la España de las Autonomías. Ya no son ni un modelo ni un estímulo. El desarrollo del Estado de las Autonomías se encuentra, pues, falto del impulso renovador y progresista de las dos grandes nacionalidades históricas, de las dos grandes colectividades animadoras de la reivindicación autonomista. Este es, sin duda, el principal problema que debe resolver la izquierda política catalana y vasca y que sólo ella puede resolver. Mientras tanto, la marginación de Cataluña y de Euskadi de este proceso general es un factor de parálisis, de estancamiento y de esterilidad, que favorece la inercia y las resistencias de los sectores menos proclives a la autonomía.

Un tercer factor negativo puede ser la repercusión de la entrada de España en el Mercado Común. En sí misma la entrada es un gran paso adelante en la modernización de nuestro sistema económico, un paso indispensable e inevitable, aunque no todos sus efectos sean directamente positivos. Pero es evidente que el ingreso de nuestro país en la CEE introduce un

nuevo factor en nuestro sistema jurídico. Una gran parte de la legislación del Mercado Común es directamente aplicable a nuestro país y otra parte exige una adap-

tación y un desarrollo, cuyo responsable es el Gobierno central. Tenemos, pues, una responsabilidad internacional específica del Gobierno central, único interlocutor jurídico de la CEE, y una nueva situación jurídica que afecta al funcionamiento mismo de las Comunidades Autónomas, ya que incide en el ejercicio concreto de muchas de sus competencias. Todo esto puede convertirse en una fuente de conflictos y de reforzamiento indiscriminado del poder central si no hay una clara voluntad de diálogo y de cooperación y si no se definen unos mecanismos estables de solución de los problemas que inevitablemente se plantearán.

Esta situación puede favorecer, por otra parte, el fortalecimiento de tendencias neocentralizadoras de la tecnocracia administrativa, más partidaria de una simple descentralización administrativa de los aparatos centrales que de una auténtica autonomía política.

Si tenemos en cuenta el auge de esta tecnocracia, la creciente uniformización del espacio económico español y la necesidad de buscar nuevas proyecciones hacia el exterior que sólo pueden pasar por el protagonismo del poder central, el resultado global puede ser el predominio final de una lectura neocentralista del título VIII y la transformación de las autonomías en un sistema de instancias de descentralización administrativa. Este es, a mi parecer, uno de los peligros más importantes de la situación actual, peligro que se puede convertir en realidad incluso contra la voluntad política explícita de los principales partidos políticos y del Gobierno. Es un problema de voluntad, pero también de organización y de puesta en marcha efectiva de mecanismos de cooperación y de coparticipación.



## ¿Una lectura federalista?

En estas condiciones, hablar de una lectura federalista puede ser un programa entusiasmador, pero también ser una huida hacia adelante. O, como en el caso repetidamente mencionado del colectivo «Javier de Burgos», puede ser una forma de enmascarar un auténtico retorno al centralismo.

Hablar de Estado federal es hablar de una perspectiva de futuro. Oficialmente España no es ni puede ser un Estado federal, si no se modifica la Constitución. Pero lo importante no es el nombre, sino la cosa. Lo importante es que el Estado español acabe funcionando como un Estado federal. Y eso es perfectamente posible a partir del actual texto constitucional. La distribución de competencias entre el poder central y las Comunidades

Autónomas prevista en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las leyes —lo que el Tribunal Constitucional denomina el «bloque» de constituciona-

lidad, la flexibilidad del sistema, basado de hecho en la negociación entre las Comunidades Autónomas y el poder central y en el arbitraje final del Tribunal Constitucional y la existencia de diversas cláusulas de apertura como las del artículo 150 de la Constitución— dan un margen suficiente para que la relación entre el poder central y las autonomías sea muy parecida e incluso idéntica a la de la mayoría de los Estados formalmente federales. En definitiva, más allá de las polémicas históricas sobre el modelo político que convirtieron al federalismo en una ideología política, el Estado federal es una técnica de distribución del poder político y de los recursos, una técnica que quiere conciliar la mayor descentralización con el nivel necesario de coordinación y de centralización. En este sentido, lo único que puede impedir el desarrollo de nuestro Estado de las Autonomías en sentido federal es la falta de voluntad política o una serie de

graves errores de planteamiento, como creo que fue el de la LOAPA, por ejemplo.

La lectura federal del título VIII es, pues, un problema técnico, pero esencialmente un problema político. El modelo definido en la Constitución tiene ambigüedades que habrá que resolver políticamente, como son ahora la subsistencia del viejo modelo provincial y la indeterminación del sistema de distribución de competencias y de recursos financieros. La realidad del Estado que hemos heredado es también contradictoria. En realidad nuestro Estado actual, después de ocho años de vigencia de la Constitución, es una superposición de dos modelos, el viejo modelo centralista y el nuevo Estado de las Autonomías. El desarrollo de las Comunidades Autónomas es muy desigual y ha estado condicionado por el conflicto político entre el socialismo y los nacionalismos.

**Lo importante es que el Estado español acabe funcionando como un Estado federal, y esto es posible a partir del actual texto constitucional.**

Desde el punto de vista técnico, la lectura federalista del título VIII exige medidas evidentes, entre las cuales me limitaré

a indicar las siguientes: 1) impulsar la desaparición de la Administración periférica del Estado, partiendo de la base de que las Comunidades Autónomas y las entidades locales han de ser consideradas como la representación normal del Estado; 2) fortalecer los mecanismos de coordinación y de cooperación estables entre las autonomías y el poder central, no solamente a nivel administrativo sino también a nivel legislativo y ejecutivo. Sobre este asunto ya hay una abundante literatura y no hace falta insistir aquí. A manera de ejemplo, me remito a las interesantes aportaciones de Enoc Alberti en el volumen colectivo *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*<sup>3</sup>, y 3) definir claramente el modelo de organización territorial, cerrando la actual superposición de dos modelos, el centralista y uniformista, por una parte, y el autonómico por la otra. Esto significa definir con rigor las competencias, las funciones y los servicios, abando-



nar el principio de la preeminencia sistemática de la Administración central, no multiplicar las funciones, los servicios y los aparatos en el mismo territorio, tender a pocas estructuras orgánicas y a la diversidad de dependencias funcionales.

La cuestión de los mecanismos estables de coordinación y de cooperación no es fácil de resolver, no solamente por las inercias centralistas de la Administración sino también por el nivel desigual de desarrollo de las Comunidades Autónomas e incluso por el número seguramente excesivo de éstas. Pero es una cuestión decisiva, de la cual depende básicamente el desarrollo efectivo de nuestro Estado como un Estado federal o la frustración del proceso.

Pero ninguna de estas medidas técnicas será posible ni efectiva si no tiene detrás una voluntad política firme e inequívoca que la impulse. Esta voluntad política no puede ser uniforme ni unidireccional. Tiene que existir en los detentores del poder central y tiene que existir en las nacionalidades y regiones. Debe ser una voluntad de negociación, de cooperación y de acuerdo, pero expresada desde situaciones diferentes e incluso con un importante grado de confrontación.

Los dos elementos políticos que pueden frustrar este desarrollo son el triunfo del neocentralismo tecnocrático en el poder central y la hegemonía política de los nacionalismos en las nacionalidades y regiones. Ambos suponen la continuidad del conflicto como sistema de relaciones y el mantenimiento de la ambigüedad sobre el concepto de nación y sobre el marco territorial del Estado, la tendencia a los compartimientos estancos y la imposición desde el centro de una política que bien podríamos calificar de nuevo despotismo ilustrado.

Pero negociación, cooperación y acuerdo significan la existencia de dos partes y,

---

**El desarrollo de las CC.AA. es muy desigual y ha estado condicionado por el conflicto político entre el socialismo y los nacionalistas.**

---

por lo tanto, de interlocutores no exactamente iguales ni uniformes, incluso si pertenecen al mismo partido. Esta es la esencia de la definición de España como una «nación de naciones o de nacionalidades y regiones».

Quiero decir con esto que las fuerzas políticas que propugnan una lectura federalista del Estado de las Autonomías —básicamente las fuerzas de izquierda— han de saber evitar dos posibles peligros: el de la uniformidad en el sí de un mismo partido, y el de la exacerbación «nacionalista» de las diferencias y los inevitables enfrentamientos.

La izquierda no puede caer en las ambigüedades del nacionalismo, es decir, ni puede ser ambigua sobre el modelo de Estado ni puede cultivar, en ningún momento, la lógica del adversario exterior. Pero tampoco puede desentenderse del hecho nacional o regional en nombre de una visión más amplia de los problemas políticos ni puede convertirse en el simple instrumento de ejecución de las decisiones del poder central. Como lo demuestra la trayectoria de la izquierda comunista y socialista en Cataluña bajo el franquismo, la izquierda ha de ser profundamente nacional y al mismo tiempo profundamente solidaria con todas las nacionalidades y regiones de España, desde la propia singularidad nacional o regional. La izquierda no puede limitarse a ser la simple ejecutora de las decisiones del Gobierno central por medio de la disciplina interna de un mismo partido sino que ha de ser clara y consecuentemente una de las partes de la necesaria negociación. La negociación sirve para buscar el acuerdo pero implica enfrentamiento y quizá conflicto. Y esto debe ser asumido sin ambivalencia por la izquierda

desde el poder central y desde cada Comunidad Autónoma.

Dicho de otra forma: la izquierda no puede ser nacionalista pero debe ser pro-



fundamente nacional debe tener raíces profundas en la propia colectividad, expresar los sentimientos y las aspiraciones de todos los sectores populares y reflejar

**La izquierda ha de ser profundamente nacional y al mismo tiempo profundamente solidaria con todas las nacionalidades y regiones de España.**

las inquietudes y las esperanzas de la mayoría de la población. Debe ser, pues, la gran fuerza integradora y unificadora de la propia nacionalidad o región, pero sin caer en ningún aislamiento ni en ninguna actitud defensiva, debe poner toda su capacidad de integración no al servicio del aislamiento victimista sino al servicio de la construcción de un auténtico Estado de las Autonomías. Esto es especialmente importante en Cataluña, Euskadi y Galicia, tres nacionalidades que han de ser motores del proceso y no tres colectivos que se mueven a contrapelo de este proceso y lo aceptan de mala gana.

En este sentido creo que la izquierda debe transmitir un mensaje comunitario que dé respuestas reales, claras y comprensibles a las inquietudes, las inseguridades y las esperanzas de la mayoría de la gente, con propuestas comunitarias e integradoras frente al aislamiento y la insolidaridad que hoy predominan. La izquierda no puede dejar este mensaje comunitario en manos de un nacionalismo paternalista y conservador ni puede contraponer un mensaje abstracto y elitista. A mi parecer ésta es una cuestión fundamental, porque toca de lleno lo que hoy es realmente el hecho nacional. Hablar de «nación» o de «nacionalidad» en abstracto tiende a ser cada vez más retórico en un mundo cambiante como el nuestro, ya en la recta final del siglo XX. El nacionalismo puede

ser retórico, porque es una forma de mantener viva su consustancial ambigüedad, pero la izquierda no puede serlo porque debe construir realmente el Estado de las

Autonomías y hacer progresar a nuestra sociedad.

El problema de la lectura federalista del Estado de las Autonomías es, en todo caso, un problema muy abierto que implica medidas políticas y técnicas muy determinadas y exige, por lo tanto, una discusión en profundidad. Pero también exige mayorías políticas y sociales muy concretas. Sin una hegemonía política y cultural de la izquierda en las principales nacionalidades y regiones, por ejemplo, no creo que sea posible ningún desarrollo efectivo del Estado de las Autonomías en sentido únicamente autonómico, es decir, en sentido federal. Por eso el problema primero y más inmediato es la lucha por esa hegemonía, que no es únicamente electoral, pero también ha de serlo necesariamente.

Estos son, a mi parecer, los aspectos principales del problema.

Traducción: Alberto Gómez Font  
*De L'Opinió Socialista*

<sup>1</sup> Javier de Burgos (Colectivo): *España: por un Estado federal*, Ed. Argos Vergara, Barcelona, 1983.

<sup>2</sup> Solé Tura, J.: *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.

<sup>3</sup> Aja, E.; Tornos, J.; Font, T.; Perulles, J. M.; y Alberti, E.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.