

Cataluña, paradigma del sistema autonómico español

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ CASANOVA

EL ESQUEMA AUTONÓMICO

DESDE Isabel la Católica (por lo que cuenta Guicciardi-ni) hasta Manuel Azaña, pasando por Olivares o el cardenal Richelieu, Cataluña ha sido considerada como un pueblo indócil, insolidario de empresas ajenas a sus intereses y harto remiso en pagar lo convenido. En todo caso, si algún rasgo de carácter nacional se le reconociese a los catalanes, se encontraría, estoy seguro, entre los que acabo de citar de boca de sus históricos compañeros/rivales. Y, sin embargo, nadie le niega a Cataluña, amén de su espíritu laborioso (surgido en el XVIII), una profunda querencia, incomprendida, por España, sin menoscabo de su peculiar nacionalismo. Si Alcalá Zamora pudo llamar a Cambó presuntuoso Bis-marck de España y, al tiempo, Bolívar catalán, hoy, pese a la fracasada "operación Roca", el nacionalismo conservador español no duda en absoluto del españolismo de la Generalitat y de su vocación política hacia el Estado español.

A partir de lo dicho, puede entenderse muy bien que la Cataluña actual sea casi un paradigma del Estado de Comunidades Autónomas diseñado en la Constitución democrática de 1978. Algunos, incluso, creen que el Título VIII de la misma fue pensado para ella y para Euskadi en primer lugar y que sólo la inveterada costumbre del legislador español de no hacer excepciones, extendió a todo el territorio nacional —eso sí, por fases— lo que muchos catalanes creen que les corresponde por ser una nación. Sea lo que fuere, yo puedo dar testimonio personal de que, como mínimo, fueron catalanes los que, directa o indirectamente, construyeron el esquema autonómico y que, a diferencia de la Constitución de 1931, esta vez sí lograron que el marco constitucional coincidiera con el cuadro estatutario al que aspiraban de modo realista y posibilista.

Ahora bien, si hemos de profundizar en tal carácter "promotor" de Cataluña respecto al Estado autonómico, es inevitable reconocer que el realismo posibilista de 1978 no lo ejerció ella en monopolio. Adolfo Suárez hizo el papel de Azaña en este campo y a él se debió la fórmula ambigua,

elástica y siempre negociable, que define la notoria imprecisión y el potencial galimatías del Título VIII. Frente al "federalismo cooperativo" de base provincial, que insinuaba el martinivillismo, y al federalismo pimargalliano del socialismo catalán, que, a regañadientes, aceptaba el PSOE, el Gobierno de la UCD y el nacionalismo conservador catalán (es decir, el eje Suárez-Pujol) optaron, con toda lógica, por un modelo de distribución competencial lo suficientemente complejo y trabado como para obligar a los futuros Gobiernos del Estado y de la Comunidad Autónoma a la interdependencia permanente. De ese modo se justificaba el "españolismo" de la aventura descentralizadora y se esfumaba el fantasma del "separatismo"; el cual, por otra parte, amenazaba con creces desde el País Vasco.

Han corrido ríos de tinta sobre la originalidad del modelo español de descentralización política y hay opiniones para todos los gustos. Es cierto que pueden hallarse influencias de otras constituciones federalizantes o regionalizadoras (algunas de ellas casi literales) en nuestra ley fundamental. Pero todos coinciden en señalar su adecuación a la peculiar coyuntura política de la España postfranquista, y si algún reproche teórico o técnico se ha formulado con mayor insistencia ha sido el de la "sabia" y "prudente" provisionalidad del sistema, abocada, con el tiempo, a una situación de "conflicto estable".

Resumiendo mucho la complicada estructura jurídica sobre la cual se basa dicha situación conflictiva, diré que el proyecto federal de los socialistas catalanes, al inicio del proceso constituyente, suponía una clara delimitación de competencias exclusivas autonómicas y estatales, pese al reconocimiento de un campo común de competencias compartidas, no menos claro y definido. Según este proyecto, el autogobierno real de las comunidades, ho sólo sería mayor (el problema del contenido competencial o "quantum" era, en rigor, un segundo problema, si bien muy importante), sino mucho más seguro. En consecuencia, el conflicto posible entre Estado y Comunidad Autónoma tendría un carácter excepcional y extremo, y se resolvería, como en la Alemania Federal, mediante los mecanismos jurisdiccionales conocidos o, según los términos (con el sistema vigente español, ahora inútiles o exagerados) del artículo 155 CE. La complicada estructura jurídica que substituyó al cristalino proyecto federal "fundía", literal y literariamente, el juego de distribución competencial de tal manera que, no sólo desaparecían de hecho las competencias exclusivas de las comunidades, sino que —como ha ocurrido— se hacía depender una gran parte de la futura legislación autónoma del vaguísimo y, a la larga, restrictivo, concepto de "bases" estatales. Por otra parte, las abundantes limitaciones que la acción del Estado podían imponer a la de las comunidades se valían —y se valen— de las llamadas por los expertos "competencias verticales" del Estado, las cuales, aún siéndolo y "sin perjuicio" de las

LA ORIGINALIDAD DEL MODELO ESPAÑOL

PROYECTO FEDERAL DE LOS SOCIALISTAS CATALANES

EL NUDO DEL PROBLEMA ESTRUCTURAL

LOS RECURSOS PRESENTADOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autonómicas (incluidas las "exclusivas"), prevalecen sobre éstas en todo caso.

¿En todo caso? He aquí el nudo del problema estructural y por lo que el modelo finalmente impuesto da pie, en la teoría y en la práctica, al conflicto permanente. Para saber si "en todo caso" prevalece una competencia estatal hay que analizar el problema "caso por caso". Es decir: el Tribunal Constitucional debe dirimir el contencioso jurídico entre el Estado y la Comunidad Autónoma cada vez, porque, a los efectos que aquí nos interesan, no hay sobre esta cuestión la garantía de "cosa juzgada"; por el contrario, leyes ha aprobado el Parlamento español en cuyo preámbulo se citan argumentos jurisprudenciales que se consideran favorables para legitimar discutibles competencias estatales, cuyo ejercicio indebido puede, de nuevo, provocar recurso ante el más alto Tribunal.

Visto cuál es, en resumen, el problema jurídico estructural que plantea el vigente modelo autonómico, no cabe duda de que el grado de trascendencia de la conflictividad que provoca depende fundamentalmente de las relaciones políticas entre el Gobierno del Estado y el de la Comunidad Autónoma de que se trate. Es verdad que el realismo posibilista de los constituyentes quiso justificarse con la apelación a la "lealtad federal", típica del sistema alemán, y a la colaboración, la solidaridad, el "interés general" y otros principios federantes o unitivos. También es evidente que en la Constitución se prevén organismos, instancias y procedimientos para que esa colaboración, esa solidaridad y esos principios "federantes" se produzcan o se cumplan. Pero lo cierto es que tal espíritu no se impone jurídicamente; se deja al "leal saber y entender" y, sobre todo, al querer de las partes. ¿Puede extrañar a alguien que el conflicto jurídico —en sí mismo neutro y de resolución imparcial— haya sido convertido en conflicto político, particularmente en aquellos casos en que una Comunidad Autónoma es regida por un partido regionalista o nacionalista, que es diferente, por definición (ideologías profundas aparte), de los partidos estatales?

Un simple repaso a los recursos presentados ante el Tribunal Constitucional sobre conflictos de competencias (o sobre presuntas inconstitucionalidades de las leyes estatales o autonómicas en relación con aquéllas) nos lleva a la convicción de que han sido las nacionalidades históricas de Euskadi y Cataluña las protagonistas del contencioso jurídico más constante. Esto debía ser así por varios motivos políticos: a) la idea nacionalista de que las competencias de una nación son algo sagrado, que se identifica con el "ser" de ésta, hasta el punto de que su violación ha de ser clamorosamente denunciada como un crimen de lesa nacionalidad y, en principio, ha de presumirse que es intencionada o por causa política anti-nacional (según el dogma del "enemigo exterior", clave en todo nacionalismo que aspire a perpetuarse); b) la disparidad ideológica y la rivalidad partidista entre el Gobier-

no —vasco o catalán— y el del Estado, las cuales, pese a las abundantes llamadas a la "responsabilidad institucional", anteponen los intereses de partido a los del sistema democrático global, máxime si el partido que gobierna el Estado encabeza la oposición política y parlamentaria a los gobiernos de la comunidad respectiva; y c) el efecto, políticamente querido (al menos, según creo, por el nacionalismo conservador catalán), de explotar al máximo todas las posibilidades que un sistema "pactista" como el vigente contiene para la estrategia de dicho nacionalismo, tremadamente ambiguo y ambivalente desde su fundación por Enric Prat de la Riba a comienzos de siglo.

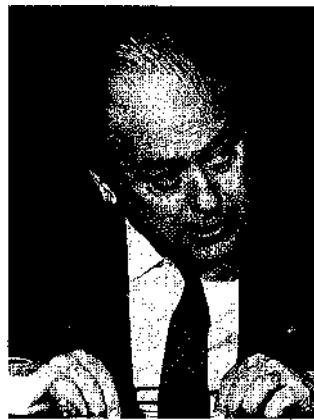
Mi tesis es que existe una espléndida conjunción (para decirlo en términos astrológicos) entre el modelo autonómico constitucional, la concepción teórica del nacionalismo conservador catalán, histórico y actual, y la estrategia política del pujolismo. La coyuntura de la transición democrática conjugó también de forma evidente dicha estrategia con el coyuntura-lismo realista de Adolfo Suárez. Y, hoy, los éxitos indiscutibles de Pujol, como estratega autonómico-estatal, permiten conectarle de nuevo, como en el pasado regionalista, con las fuerzas conservadoras "renovadoras" que en otras Comunidades Autónomas y en todo el Estado (pero, sobre todo, desde las primeras) se aprestan a utilizar el modelo de relaciones institucionales y competenciales vigente para arrebatarle el poder político al PSOE como partido hegemónico. En esta estrategia, la Cataluña de la actual Generalitat nacionalista es también un buen paradigma.

Tal vez sea preciso analizar algo más de cerca la estrategia del nacionalismo conservador catalán para entender la conjunción que forma con el modelo constitucional y su natural rechazo de cualquier fórmula federalista que hiciese inviable la dinámica negociante "conflicto-pacto". Quiero hacer constar que mi análisis pretende ser lo más objetivo posible, lo

UNA ESPLÉNDIDA CONJUNCIÓN



Prat de la Riba



Jordi Pujol



Adolfo Suárez

NACIONALISMO VASCO Y CATALÁN

EL SISTEMA DE "CONFLICTO- PACTO"

cual no es difícil si se tiene en cuenta que en tal estrategia se halla forzosamente implicada la "otra parte", es decir, el partido estatal gobernante, en la medida en que éste, acepta, o no reforma, el sistema que es el origen de la situación.

A diferencia del nacionalismo vasco (al menos en sus formulaciones doctrinales o patrióticas), el catalán carece de la coherencia estatal-independista. No pretende un Estado "propio", sino que el español sea el "apropiado" para Cataluña. De ahí el reformismo que tanto el catalanismo de derecha como el de izquierda propugnan para el Estado común y de ahí también la utilización de la "nación catalana" como derecho natural a unos poderes políticos que siempre se reivindican pero que nunca se acaban de asumir... porque el sistema estatal o el partido hegemónico en él lo impiden. Ese impedimento permite no cruzar la peligrosa barrera que separa el autonomismo del independentismo, o sea del pleno autogobierno soberano. Y éste es peligroso (aunque sea como paradigma inconsciente) porque, también inconscientemente, se teme la definitiva constitución de Cataluña en Estado (el federalismo, aun con sus limitaciones de soberanía —por otra parte, ya inexistente en los Estados modernos— es un comienzo de autogobierno estatal en serio). Tanto si Cataluña se considera nación como si no, la constitución de un Estado, federado o no, supone la responsabilidad política de gobernar y legislar, no ya para una abstracta y sentimental Cataluña, sino, por fin, en favor de unos catalanes (la mayoría, unos grupos sociales, etc.) a costa, relativamente, de otros. Eso supone pluralidad de opciones partidistas y fin de la hegemonía de un "movimiento nacional" dedicado tan sólo a la "recuperación del ser metafísico" de la nación y, en ese sentido, más "nacional" que "político", con todos los pingües beneficios ideológicos y electorales que en España se extraen cuando se niega la política (históricamente tan desprestigiada) y cuando apela al pueblo. El populismo es la versión moderna del nacionalismo, tanto en España (Suárez) como en Cataluña (Pujol). Quien pretenda, con racionalismo ilustrado y jacobino, vencer a los viejos arquetipos nacional-populistas deberá, más que negarlos desdenosamente, comprenderlos, asimilarlos y, esto también, clarificarlos con un sistema disciplinado y sincero de distribución de competencias y, por tanto, de responsabilidades.

El sistema de "conflicto-pacto" corresponde a una idiosincrasia muy arraigada en Cataluña. Permite muchas cosas: asumir las responsabilidades que en cada momento se estime oportuno y ni una más; mantener la tensión psicológico-política que el nacionalismo necesita para crear la "increada conciencia de la raza"; imputar al Gobierno central la causa de las dificultades interiores, incluido el insuficiente o injusto sistema de financiación de los servicios; y controlar, hegemónica y perpetuamente, el poder político porque la oposición es presentada como mera correa de transmisión del poder central, copartícipe en los "ataques" a la autonomía que

provoca el sistema jurídico y, por tanto, traidora a la patria nacional agredida. Si el sistema desapareciese, tantos beneficios desaparecerían y la nación catalana, entregada a las pugnas partidistas, caería en manos de las ambiciones sectarias de la política y nunca recuperaría su verdadero ser.

Sin embargo, la estrategia descrita ha caído inevitablemente en su contradicción más propia: el paso del tiempo. Aunque lo intente, no puede ser perenne. El nacionalismo agraviado puede degenerar en terrorismo (ETA, Terra Lliure, Hipercor...) y, por otra parte, hay que influir en el Gobierno de Madrid de forma permanente y no sólo coyuntural mediante un pacto estable que permita iniciar una nueva etapa de gobierno programático concreto y no de vaguedades de "reconstrucción del ser nacional". Para eso lo conveniente no es reformar el sistema (y menos, federalmente, por las razones ya sabidas), sino pactar, según el modelo practicado en la época Suárez, con aquellas fuerzas capaces de alcanzar el poder del Estado con un programa conservador como el catalán nacionalista. No es tan difícil si nos atenemos al hecho de que las derechas hispanas ya no le tienen miedo al autonomismo constitucional (por el contrario, le han descubierto la utilidad) y han proclamada a Pujol "el español del año".

De nuevo, la Cataluña autónoma actual es un paradigma para las derechas españolas. No al federalismo y sí al sistema actual, en su día tan denostado por "federalizante". Lo que está de verdad en juego no es ni la sagrada unidad de España ni la personalidad nacional de Cataluña, sino un proyecto político común conservador, tan respetable como cualquier otro. En la medida en que el partido estatal gobernante no ve la necesidad de propugnar un Estado federal (ni siquiera a la vista del problema irresoluble de Euskadi), deberá aprestarse a la continuación de un agotador tira y afloja "Estado-Comunidades Autónomas" que, en mi opinión, podría desprestigar para siempre uno de los intentos democratizadores más serios —por no decir el que más— de la España contemporánea.

PARADIGMA PARA LAS DERECHAS ESPAÑOLAS

Todos los parlamentarios catalanes tras ser ratificado el Estatuto de Autonomía

