

Prospectiva para España: fragmentación o reconstitución del Estado nacional

ALFREDO PÉREZ DE ARMIÑÁN
Letrado de las Cortes Generales

La situación actual: en camino hacia la fragmentación del Estado nacional español

ESPAÑA se rompe” empezó a decirse, tras la aprobación del nuevo Estatuto catalán, en las filas de la oposición y los medios de comunicación afines al centro derecha. La contestación desde el Gobierno y sus aliados no se hizo esperar demasiado: “no se ha roto nada, como cualquiera puede comprobar a diario”. A pesar de ser rigurosamente contradictorias, ambas frases resumen bien el diagnóstico de la realidad política española en lo que a la estructura del Estado se refiere. Veremos a continuación por qué.

Los cambios estructurales que comportan las reformas estatutarias producidas en la legislatura que ahora ter-

mina, a partir del Estatuto valenciano, siguiendo por los de Baleares, Aragón y Castilla y León, y culminando en los de Cataluña y Andalucía (estos últimos aprobados con escasa participación popular en los referéndum celebrados para ello en las respectivas Comunidades Autónomas) no se harán notar plenamente hasta dentro de algún tiempo. Lo mismo sucedió antes con los cambios que produjo la implantación del Estado autonómico en algunos ámbitos de la actuación administrativa y de la propia sociedad, como la educación o las diferencias de financiación y disponibilidad de recursos económicos entre las Administraciones territoriales (por ejemplo, entre el País Vasco y Navarra y las restantes, debido al deficiente cálculo de la aportación de aquéllas a las cargas del Estado). Sin embargo, la carencia de un modelo global de reforma del funcionamiento del Estado autonómico vi-

gente hasta 2004, explicado claramente por el Gobierno y sus aliados políticos con carácter previo a las reformas estatutarias emprendidas y tramitadas a partir de esa fecha, primero en los Parlamentos autonómicos y después en las Cortes Generales, plantea serias dudas acerca de la futura viabilidad del Estado resultante. Por un lado, éste será mucho más “asimétrico” que hasta ahora, pues sus competencias, en general, se ejercerán en mayor o menor medida según los distintos territorios, y por otro, terminará por ser “residual” en algunos de ellos, como dijo, refiriéndose a Cataluña, el ex presidente de la Generalidad Pascual Maragall.

El diagnóstico contenido en las frases citadas es, pues, paradójicamente verdadero. Hasta hoy no se ha roto nada, pero en casi todo han aparecido graves fisuras, y de estas fisuras se derivará una radical transformación del Estado nacional español que ha prevalecido hasta ahora, salvo que lo impida el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre el Estatuto catalán, que probablemente será una resolución interpretativa y no suficientemente concluyente.

El Estado nacional español es, esencialmente, el mismo Estado que se creó con el triunfo de la Revolución liberal en la primera mitad del siglo XIX, basado en la soberanía de la Nación española, compuesta de individuos iguales ante la ley, y en la unidad constitucional, bajo unas instituciones supremas comunes a todos. Sus fundamentos como Estado nacional no han

cambiado, por mucho que haya pasado de ser un Estado centralista a otro autonómico con la Constitución de 1978, siguiendo el precedente de la republicana de 1931.

Los partidos nacionalistas catalanes, vascos y gallegos confirman una y otra vez su propósito de cambiar el Estado cuando proclaman la necesidad de reconocer definitivamente el “Estado plurinacional” como única garantía de convivencia estable dentro de un mismo Estado de las “naciones” que, según ellos, componen España. Ésta pueden aceptarla como realidad geográfica, e incluso histórica y política, pero no como “nación”, según han dicho reiteradamente algunos de los principales dirigentes del centro-derecha catalanista, desde Jordi Pujol hasta Durán Lleida.

Hasta hace pocos años los grandes partidos de ámbito nacional solían hacer caso omiso de esas afirmaciones sobre la “plurinacionalidad”, y preferían llegar a acuerdos denominados de “governabilidad”, para garantizar mayorías parlamentarias estables con el apoyo de los partidos nacionalistas de centro-derecha (CiU, PNV y los partidos integrantes de Coalición Canaria). Eso ocurrió sucesivamente en dos legislaturas, aunque con combinaciones cambiantes: mayoría de socialistas y nacionalistas de centro-derecha en 1993-1996 y de populares y nacionalistas de centro-derecha en 1996-2000.

En 2004 se repitió la situación, pero esta vez la usual apelación a la “governabilidad” se trastocó en “nuevo encaje”

en la estructura del Estado de las Comunidades Autónomas, sobre todo de las gobernadas por los nacionalistas o con su apoyo. El nuevo Gobierno socialista, presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, necesitaba el apoyo de las formaciones políticas nacionalistas, esta vez de izquierda (ERC, BNGA y otros), y pensó para ello en reformas estatutarias que dieran satisfacción a sus pretensiones sin necesidad de reformar la propia Constitución. El Partido Popular, a su vez, creyó que no podía quedarse atrás en las reivindicaciones de mayor poder autonómico, y espolado por sus dirigentes regionales, sobre todo en Valencia, Baleares y Andalucía, aceptó en lo sustancial esas reformas estatutarias, e incluso las impulsó, salvo en el caso de la catalana, que impugnó ante el Tribunal Constitucional, junto con el Defensor del Pueblo.

Se ha creado con todo ello una situación jurídica y política confusa, pues algunas de las reformas aprobadas con la ayuda del Partido Popular en el Estatuto andaluz son semejantes a otras impugnadas por los parlamentarios de ese partido en el de Cataluña. Pero, más allá de esta confusión, lo cierto es que la oposición de centro-derecha, pese a sus declaraciones, ha admitido en la práctica el principio de la transformación del actual Estado autonómico sin disponer de un modelo a seguir, ni de un pacto previo entre los dos grandes partidos nacionales, a diferencia de lo sucedido en las dos grandes oleadas estatutarias de 1981-1983 y 1992-1995 por las que se generalizó básicamente el sistema autonómico y

se estableció la estructura estatal hasta ahora en vigor.

Las consecuencias tardarán quizás en apreciarse con total claridad, pero ya son irreversibles. Y la principal de ellas es la práctica inviabilidad a medio plazo del sistema autonómico resultante, con distintas “velocidades” según los territorios y diversos sistemas de financiación, inconciliables entre sí. Las sentencias del Tribunal Constitucional en los recursos presentados contra varios de los Estatutos aprobados no resolverán con carácter general y para todos este problema, que es más bien de modelo de Estado y sólo puede solucionarse en la propia Constitución.

Han empezado a aparecer indicios de todo ello en las dificultades para cuadrar el último presupuesto del Estado para 2008. Además, la investidura del nuevo Presidente del Gobierno por el Congreso, después de las próximas elecciones generales, dará previsiblemente lugar a nuevas concesiones de signo particularista en detrimento del interés general, cualquiera que sea el candidato propuesto por el Rey, excepto en el muy improbable caso de acuerdo con el otro principal partido nacional. O en el todavía más improbable de la abstención de éste en la votación de investidura, para permitir la formación de un Gobierno sin hipotecas sobre la estructura estatal.

Así las cosas, España se encamina a una situación de fragmentación política, con mayorías parlamentarias difíciles de establecer y costosas de mantener, lo que resultará agravado por el sistema

electoral, y de desarticulación jurídica, con divergencias territoriales cada vez más inconciliables. Esta situación no tiene forzosamente que concluir en una total y absoluta destrucción del Estado español, o en la creación de nuevos Estados que lo reemplacen en su antiguo ámbito territorial, pero significará en cualquier caso, como decíamos, su radical transformación, a menos que una reacción nacional —de la que existen algunas señales— lo impida a partir de la próxima legislatura.

***Tres propuestas políticas sobre el tablero para la próxima legislatura:
la autodeterminación de los nacionalistas;
el continuismo socialista;
la reforma constitucional del centro-derecha nacional***

La confusa situación que acaba de describirse se ha agravado recientemente con el doble anuncio del propósito de celebrar consultas populares para ejercer un pretendido —e inconstitucional— derecho a la autodeterminación en el País Vasco y en Cataluña. En el caso vasco se prevé la consulta para el día 25 de octubre de 2008, según anunció el lehendakari Ibarretxe, y en el catalán para el año 2014, cuando se cumplirá el tercer centenario del Decreto de Nueva Planta de Felipe V, según ha planteado el Vicepresidente de la Generalidad, Carod-Rovira. Como es habitual, se ha intentado minimizar esos anuncios, contrarrestándolos desde el Gobierno con la apelación a la le-

galidad vigente y a la eventual intervención de los Tribunales.

No hay, sin embargo, ninguna seguridad de que las proyectadas consultas, si se decide efectivamente celebrarlas, sean impedidas mediante el procedimiento de intervención del Estado en la esfera autonómica previsto en el artículo 155 de la Constitución. Se trataría del único modo de garantizar, en último término, el mantenimiento del orden constitucional si fallan los demás mecanismos. Como ya demostró el “caso Atutxa” y el incumplimiento por el Parlamento Vasco en 2003 de la sentencia del Tribunal Supremo sobre Batasuna, en estos supuestos no bastan los pronunciamientos judiciales, es preciso hacerlos cumplir por vía ejecutiva.

Los nacionalistas, a su vez, al plantear las consultas populares para la autodeterminación mantienen una calculada ambigüedad: no se sabe si, a partir de su celebración, propondrán reformas de la Constitución española en sentido confederal, para incorporar a su texto su pretendido “derecho a decidir”, o si propondrán la pura y simple separación de España y la constitución de nuevos Estados independientes. Esa ambigüedad, qué duda cabe, les es también útil como factor de presión sobre los grandes partidos nacionales, pero corre el peligro de acabar provocando reacciones en contra.

Cualquier propuesta de reforma confederal de la Constitución estaría, no obstante, abocada al fracaso. Supondría, ante todo, del reconocimiento del derecho de las Comunidades “nacio-

nales” a decidir unilateralmente sobre su “status” dentro del Estado, manteniendo además su capacidad de intervenir en los asuntos de éste, y por tanto en lo que afecta a los demás. Lógicamente el resto de España no lo aceptaría, ni siquiera para mantener una apariencia de unidad del Estado español frente al exterior. El movimiento hacia la separación sería, por tanto, de doble dirección: de los separatistas y de los separadores. La única manera de aceptar esa propuesta sería, paradójicamente, generalizarla, reconociendo a todas las Comunidades Autónomas identidad “nacional”, lo que la haría inviable en la práctica y, al mismo tiempo, implicaría la pérdida de su interés para los nacionalistas que la propugnan, como Durán Lleida o incluso Urkullu o Ibarretxe. Al final, tendrían que optar por la separación y la consiguiente independencia o por dejar las cosas en el terreno inestable en que hoy se encuentran.

Esta última constatación, aún sin proponérselo los partidos nacionalistas, va en apoyo de lo que pudiera llamarse “continuismo socialista”. Aunque esta postura —que es en el fondo la mantenida por el actual Gobierno— parte de una imposible conciliación a la larga entre el principio de la unidad del Estado y la realidad de la fragmentación política y de la desarticulación jurídica que es producto de su propia política en la última legislatura, lo cierto es que presenta una salida para los nacionalistas en esta coyuntura. Les permite vadear por el momento la verdadera opción entre independencia y reconstitución del Estado, a la que han

abocado a España con sus últimos planteamientos y exigencias (bien es verdad que no contrarrestados en los últimos años por el Gobierno socialista, que hubiera podido hacerlo si hubiera buscado el apoyo del Partido Popular en lugar de intentar aislarlo).

En consecuencia, si hay oportunidad para ello en el Congreso tras las próximas elecciones, es más probable la reedición del acuerdo entre socialistas y nacionalistas, ampliándolo ahora a los de centro-derecha, que el pacto entre estos últimos y el centro-derecha nacional, salvo que arrancasen públicamente al Partido Popular el compromiso de retirar el recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto catalán y apoyar decididamente su desarrollo. De hacerlo así, los dirigentes del Partido Popular abjurarían de todo cuanto han venido proclamando en el terreno teórico sobre la unidad de España y se convertirían en este punto en algo perfectamente intercambiable con la actual dirección del Partido Socialista. Las consecuencias electorales de esta actitud no tardarían en producirse, con una probable escisión de esa formación política, la cual se aproximaría a la ya producida en la esfera socialista en torno a Rosa Díez o a Ciudadanos en Cataluña.

Por otra parte, cualquier cambio de actitud del Partido Popular resultará cada vez más difícil a partir de ahora, puesto que aquél acaba de proponer una reforma constitucional, limitada a ciertos aspectos de la Constitución, y siguiendo en buena medida lo sugerido en su día por el informe del Consejo de Estado sobre la reforma consti-

tucional. Se trataría, sobre todo, de detener la transferencia de competencias hacia las Comunidades Autónomas y de “cerrar” el diseño del Estado autonómico, garantizando al Estado el efectivo ejercicio de sus propias competencias en todo el territorio español, además de plantear una comisión de estudio para una posible reforma del sistema electoral. La propuesta, sin embargo, no aclara si se recuperarían algunas competencias ya transferidas, como por ejemplo las de ordenación del sistema educativo, ni el modo en que la reforma constitucional afectaría a los Estatutos recientemente aprobados, así como las orientaciones básicas del nuevo sistema electoral. Tampoco se presenta con un articulado concreto, con lo que deja en pie numerosos interrogantes.

No obstante, si contase con el consenso del otro gran partido nacional, esa reforma se pretendería tramitar por el procedimiento del artículo 167 de la Constitución, es decir por vía exclusivamente parlamentaria, sin disolución previa de las Cortes ni posterior referéndum. Con ello se separa de otra propuesta de reforma más ambiciosa y difícil de realizar, pero probablemente más completa y eficaz a la larga, hecha pública de modo articulado en octubre de 2007 por la plataforma “Por la concordia nacional y la reforma constitucional”, constituida por diversas entidades cívicas (Convivencia Cívica Catalana, Foro de Ermua, Fundación Concordia, Fundación Denaes y Fundación Papeles de Ermua), y que plantea igualmente la necesidad de un pacto entre los grandes partidos nacionales pa-

ra abordarla durante la próxima legislatura.

Una propuesta de reforma constitucional como la formulada por el Partido Popular, cualquiera que sea su definitivo alcance, implicaría de suyo una nueva orientación para esa formación política. Si de veras se desea acometer, esa reforma requeriría necesariamente un pacto con los socialistas, y un alejamiento de cualquier posible alianza con los nacionalistas de centro-derecha, que se opondrían a ella. Correlativamente, exigiría una seria interpelación al socialismo español, que debería pronunciarse sobre esta cuestión.

No hay, sin embargo, señales de que la posición del Partido Socialista vaya a cambiar antes de las elecciones en relación a este asunto capital, ni tampoco de que el centro-derecha vaya a hacer de su propuesta de reforma constitucional su principal bandera electoral, obligando al primero a explicar su posición en la propia campaña. Los principales contendientes se reservan así cartas para negociar con los partidos nacionalistas la investidura del próximo Presidente del Gobierno, sin comprometerse a una colaboración parlamentaria futura en torno a una eventual reforma de la Constitución. Las esperanzas de que esta última se aborde en la próxima legislatura se reducen, pues, en gran medida.

Situaciones probables en la próxima legislatura

De todas formas, la incertidumbre planea sobre el nuevo Congreso de los

Diputados habida cuenta de la situación. Por una parte, el Gobierno ha endurecido su política antiterrorista desde la ruptura de la llamada tregua por parte del grupo terrorista ETA, mientras los Tribunales vienen asestando contundentes golpes a ese grupo; por otra, es altamente presumible, como se ha dicho, la necesidad de conseguir apoyos nacionalistas para la formación del Gobierno. En el caso de continuar los actuales gobernantes con el apoyo de los nacionalistas catalanes de cualquier signo (ERC, IPC-Les Verts o CiU), el precio de ese apoyo sería una nueva tanda de reformas estructurales del Estado para incrementar los poderes autonómicos (incluyendo la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial para crear espacios judiciales autonómicos y reducir la competencia del Tribunal Supremo), y en el caso de acceder al Poder la actual oposición con la ayuda de CiU, el compromiso expreso de retirar el recurso de inconstitucionalidad sobre el Estatuto catalán y de apoyar su desarrollo legislativo y las transferencias previstas en él.

Conseguir el apoyo al nuevo Gobierno del nacionalismo vasco resultará, en cambio, más problemático, al menos mientras no se conozca lo que vaya a ocurrir con el anunciado referéndum del 25 de octubre de 2008. El lehendakari Ibarretxe también se ha guardado algunas cartas en la boca-manga, como la negociación con el Gobierno central prevista para antes de finalizar el mes de junio, en que planteará al Parlamento Vasco la decisión final sobre la convocatoria de la consulta. Es posible, por tanto, que in-

tente llegar a un acuerdo sobre la cuestión, a base de un nuevo “Plan Ibarretxe”, si los socialistas llegan a formar Gobierno. Este acuerdo se articularía mediante una reforma al alza del Estatuto vasco que cubriría en apariencia ciertas formas, por mucho que fuera materialmente inconstitucional, y que lo haría en definitiva depender de la decisión de un Tribunal Constitucional sometido a fuertes presiones políticas, como sucede ahora con el Estatuto catalán.

En cualquier caso, es probable que no sean fáciles de mantener las combinaciones para formar una mayoría parlamentaria estable durante la siguiente legislatura. Las concesiones a los nacionalistas, salvo si éstos se conformaran con lo ya obtenido —cosa nada fácil—, serían cada vez más costosas en términos constitucionales y de opinión pública. España entraría así en el juego típico de la representación política muy fragmentada, con un Gobierno poco operativo y expuesto constantemente a reveses parlamentarios, a pesar de ser muy difícil de derribar y sustituir por otro, a causa de la llamada “moción de censura constructiva”. Este procedimiento, como es sabido, impide censurar al Presidente del Gobierno si a la vez no se propone y vota a un candidato alternativo, con lo que se garantiza la permanencia de un Gobierno en el Poder, aunque luego no se le permita parlamentariamente legislar ni gobernar. El episodio reciente del rechazo al presupuesto 2008 en el Senado podría perfectamente repetirse en el futuro en el Congreso, si el Gobierno pierde sus apoyos iniciales.

Puede, por tanto, pronosticarse una legislatura inestable, excepto en el improbable supuesto de obtención de mayoría absoluta por parte de uno de los grandes partidos nacionales, o de una coalición entre ellos presidida por un candidato de consenso, propuesto por el Rey y aceptado por el Congreso. La inestabilidad, por lo demás, favorecerá a quienes —aun siendo todavía una minoría en el seno de la opinión— creen que sólo un acuerdo entre esos dos grandes partidos, con un programa serio de reforma constitucional, devolverá al sistema político la plena representatividad del pueblo español, entendido como conjunto, y la capacidad de articular políticas sólidas en pro del interés general.

El problema se presenta, no obstante, si consideramos el factor temporal. La posible reforma constitucional es mucho más fácil de hacer por parte de los grandes partidos nacionales, mediante un acuerdo parlamentario o incluso a través de una coalición gubernamental, si no se ha avanzado demasiado en la desarticulación jurídica del Estado y en la fragmentación política. Esta fragmentación se producirá con la consolidación, en los subsistemas de partidos existentes en las Comunidades Autónomas catalana, gallega, canaria y vasca, e incluso en Navarra y Baleares, de partidos totalmente autónomos federados con los grandes partidos nacionales. Estos partidos pueden tener, como ya ha sucedido con el PSC, intereses divergentes a los de sus correligionarios en el resto de España, ligados estrechamente al aumento o a la garantía de su poder autonómico. Ello dificultaría sobremanera

cualquier acuerdo entre los grandes partidos nacionales y aceleraría la descomposición política. No es, desde luego, una perspectiva halagüeña, pero tampoco puede descartarse como principal resultado de la próxima legislatura.

Perspectivas posibles a medio plazo

Tras la inestabilidad política que comienza a dibujarse, gane quien gane las elecciones de marzo de 2008, y excepto en el caso muy improbable de mayoría absoluta o de gobierno de gran coalición, se abre un horizonte difícil para la supervivencia del sistema constitucional establecido en 1978.

En primer lugar, está en juego la supervivencia del propio Estado español como organización política de la nación española. Ya hemos visto cómo las reformas en sentido confederal fracasarían si se intentan. Quedaría entonces al desnudo, ante la opinión pública, la verdadera opción: o reconstitución del Estado como Estado nacional, autonómico pero unitario, o su fragmentación en diversos Estados independientes entre sí, pero igualmente unitarios cada uno de ellos.

Aunque parezca todavía una visión delirante, esto último no es inconcebible. Es más, ya se expresan en algunos medios de comunicación nacionales voces, como la de López Burniol, que sostienen que habría que admitir de una vez y por todas, en las Comunidades cuyos Parlamentos lo planteen, el ejercicio de la autodeterminación para de-

cidir formal e inequívocamente sobre su separación o su pertenencia a España. Se trataría, por tanto, de actuar de manera análoga a la “ley de claridad” canadiense, con la que, no se olvide, se ha evitado la secesión de Québec, en lugar de continuar con la tensión actual. Propuestas de este tipo, que hace algunos años sólo eran formuladas por los nacionalistas más radicalizados, comienzan por tanto a oírse en otros sectores, hasta ahora más moderados. Son opiniones expresadas al compás de las reclamaciones de los partidos nacionalistas a favor del reconocimiento de las “naciones” dentro del Estado español y del derecho de éstas a decidir sobre su permanencia en él.

Por otra parte, debemos admitir que una buena parte de la clase dirigente en España, tras un lento y fatídico proceso de convencimiento, cree también que está llamado a fracasar cualquier intento de reconstitución de una unidad nacional efectiva, a partir del reforzamiento del Estado, añadiéndole competencias que le permitan garantizarla en todo el territorio español. No es posible recuperar lo cedido, se dice, a lo sumo, sería posible detener el proceso de desarticulación.

La mayoría, sin embargo, no comparte esa creencia, por lo que podrían todavía revertirse las tendencias desarticuladoras con el acuerdo de los grandes partidos, que representan a más de tres cuartas partes de los electores, reflejado en la oportuna reforma constitucional. Pero aún se elevan advertencias, como la de Rafael Arias-Salgado, en el sentido de que cualquier reforma que

se proponga de la Constitución actual, sobre todo si se hace por medio del artículo 168, con referéndum incluido, será rechazada por los partidos nacionalistas y, sobre todo, por la mayoría de los electores en algunas Comunidades.

Sin desconocer esos riesgos, debe, pese a ello, confirmarse que la falta de reacción efectiva de los grandes partidos, sobre todo si se prolonga durante la próxima legislatura, comportará consecuencias aún más peligrosas para el mantenimiento del actual Estado. Es cierto que se corre el peligro del rechazo a una reforma constitucional por parte de importantes sectores políticos, sobre todo en el País Vasco y Cataluña —en la que han sido mayoría los abstencionistas en el último referéndum estatutario—, pero es aún más cierto que sólo una reacción del conjunto del pueblo español y de sus representantes políticos, expresada sin mediatización posible, obligaría a “los que no se quieren convencer”, como diría Julián Marías, a acatar ese veredicto democrático. Por ello, debe procurarse desde ahora mismo el acuerdo constitucional de los dos grandes partidos. Es casi seguro que la descomposición previsible del sistema, con la progresiva inestabilidad inherente a la fragmentación política y a la desarticulación jurídica —que no podrá compensar suficientemente la Unión Europea, como se está viendo en la actual crisis belga—, haga finalmente inevitable ese acuerdo. Pero hay que intentar que esto no ocurra cuando ya sea demasiado tarde, y la destrucción del actual Estado no pueda detenerse con una reforma de la Constitución.

