

LA REACCIÓN NACIONALISTA FRENTE A LA HOMOGENEIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

Juan José Solozábal Echavarría
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid

Me complace tomar parte en este encuentro en el que se me ha encomendado que comente la reacción nacionalista ante las reformas estatutarias de mediados de los años noventa, (*La reacción nacionalista frente a la homogeneización del Estado autonómico*) en primer lugar, porque supone adoptar un enfoque diacrónico para el análisis del Estado Autonómico que considero fundamental.

He denunciado siempre el exceso de, por decirlo así, sistematicidad de nuestros estudios constitucionales. Muchas críticas que se hacen al Estado Autonómico van por esa línea: se denuncia su apertura e indeterminación, el modelo se dice no está cerrado, se encuentra en permanente evolución. Soy bastante enemigo de este tipo de planteamientos. Efectivamente nuestro Estado autonómico no es una simple aplicación o ejecución del modelo constitucional, y no es entendible sin considerarlo en cierto modo como un proceso.

Por cierto para nada es el nuestro un caso único. Si cogen ustedes el derecho constitucional americano verán que el mismo se confunde, o casi, con la historia constitucional. El libro de Bruce Ackerman, *We the People* es un relato sobre los casos del Tribunal Supremo. Y el libro de Roberto Blanco pone de relieve no sólo en el caso americano, paradigmáticamente, sino en casi todos los sistemas, que el dinamismo es una característica de (casi todos) los ordenamientos federales.

Claro que abogar por el dinamismo diríamos constitutivo del sistema, requiere un esfuerzo de comprensión que evite pensar que el Estado Autonómico puede evolucionar en cualquier dirección y que por tanto el proceso del mismo sea incontrolable. Hemos de hablar de un desarrollo lógico y no degenerativo del

sistema autonómico. O dicho más claro de un desarrollo constitucional del sistema. Partimos efectivamente de *la afirmación de una base constitucional, en el sentido obvio de origen o principio, del sistema autonómico, pero en el sentido también de fundamento definitorio y límite del mismo*. La idea de la superioridad normativa de la Constitución es capital para entender el desarrollo del sistema autonómico, y hablamos de una superioridad material y no sólo temporal o procedimental.

El proceso del desarrollo autonómico, diríamos así, es inevitable, pero su congruencia depende de su adecuación constitucional, aceptando que la Constitución es más que una regla de procedimiento, que configura al Estado o que establece, y no sólo comienza, una verdadera constitución territorial.

Estoy por consiguiente radicalmente en contra de quienes de un modo u otro rebajan o desdibujan la función definitoria del orden territorial por parte de la Constitución. Estoy en contra por tanto de la tesis de la levedad constitucional. El dinamismo constitucional atribuye una función capital al resto de las normas que, con la Norma Fundamental, integran el bloque de la constitucionalidad y a la jurisprudencia del Tribunal que dice lo que tal parámetro significa, pero comprendiendo la actuación de fundamento y límite de la Constitución.

En segundo lugar el interés de esta intervención apunta a una discusión sobre el papel del nacionalismo en el Estado Autonómico, cierto que en un momento acotado históricamente. Pero aceptando implícitamente que la posición del nacionalismo, de los partidos y gobiernos nacionalistas en ese momento va a incidir en la actitud futura del nacionalismo, seguramente agudizada al menos en el caso catalán, en relación con todos los episodios de la elaboración del Estatuto. En el caso vasco la aventura de Ibarretxe ha producido un rebajamiento en el agonismo del nacionalismo. De todos modos, la posición de los nacionalismos en el momento al que se refiere mi intervención en realidad trasluce una posición que es consustancial a esta ideología, a saber, la aceptación táctica de la autonomía “Avui paciència, demà independència”.

Comenzando por esta cuestión ¿qué es lo que yo pienso sobre las relaciones del nacionalismo y el Estado autonómico? Diríamos que no asumo una actitud

algo generalizada más bien pesimista *sobre la incompatibilidad absoluta* entre los dos términos y que viene a afirmar, de un lado, la voracidad particularista del nacionalismo, de manera que la independencia es una meta irrenunciable y cada incremento del autogobierno supone una ocasión renovada para preparar otras demandas, cuya satisfacción a su vez no aplacará las ansias extractivas de estos partidos. Además, los partidos nacionalistas son un elemento obstructivo para el funcionamiento del Estado, cuya articulación dificultan operando un bilateralismo que resta la operatividad al Estado. Algunos a la vista de estas actitudes se dan por rendidos ante el desafío nacionalista e incluso, velada o abiertamente, llegan a proponer el abandono del sistema autonómico o su rectificación, pues el sistema no ha logrado uno de sus objetivos manifiestos, la “conversión” del nacionalismo y la aceptación leal por su parte de las instituciones y principios del Estado constitucional.

Lo que yo propongo como corrección a la valoración de lo que podríamos llamar la idea nacionalista del Estado Autonómico es lo siguiente. A) No se puede minusvalorar el significado integrador del Estado autonómico, como forma descentralizada española. Watts el gran comparatista federalista ha señalado a mi juicio muy acertadamente que los Estados que explotan son con mayor frecuencia los unitarios y no tengo la menor duda que no sólo por la intensidad de los sentimientos identitarios sino por la relación a mi juicio correctamente establecida entre descentralización y democracia el Estado constitucional español dejaría de tener vigencia si se rectificase su condición autonómica.

B) En segundo lugar no dudo de la contribución decisiva de los nacionalismos a la implantación del sistema autonómico. Si tenemos un Estado autonómico en serio, y no una mera descentralización administrativa, es gracias a los nacionalismos. En muy buena medida son los recursos presentados por las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional en defensa de sus competencias o por el Estado central frente a la actuación de la Comunidades Autónomas, en parte gobernadas por partidos nacionalistas, los que han permitido a la máxima instancia jurisdiccional la construcción doctrinal del Estado autonómico. De otro lado, las Comunidades Autónomas nacionalistas han espoleado continuamente al caballo de la emulación, que ha generalizado

la autonomía como modo de descentralización profunda y sin exclusiones, logrando que al final el autogobierno territorial se identifique no sólo con la referencia identitaria sino con la democracia y la innovación política.

C) Finalmente no cabe duda de la conducta, plenamente constitucional a la hora de la verdad, en el plano del *government*, como decía Wheare, de las instituciones autonómicas. Compárese los más de treinta años de acatamiento de la jurisdicción constitucional con la revuelta de la Generalitat en 1934 contra el fallo sobre la Ley de Cultivos del Tribunal de Garantías republicano.

Además, creo que también en el nivel institucional es posible alcanzar acuerdos con los nacionalistas en el plano de la reforma del Estado. La mejora de la articulación del Estado, aunque sea superando prejuicios formulados desde una actitud de bilateralismo confederal, acaba beneficiando también a las Comunidades gobernadas por los nacionalistas. Una mejor articulación reduce la dimensión del Estado central, refuerza la seguridad jurídica y da una ocasión de protagonismo a los partidos nacionalistas, aun en foros multilaterales, que no dejan de resultar a la postre beneficiosos para los mismos.

3-Desde esta actitud ¿cómo considero el período que se me ha encargado analizar, posterior a 1996, hasta la aprobación parlamentaria del Estatuto catalán, período en el que llama la atención, como se ha observado una situación de desarrollo y pacificación institucional máximo con un cuestionamiento de las bases ideológicas del sistema que puede acabar afectando al mismo?. Eliseo Aja, lo reflejaba perfectamente, “El Estado autonómico vive la paradoja de una gran distancia entre el funcionamiento de las instituciones y el debate político-ideológico”. Las reformas estatutarias en torno al noventa y seis (Estatuto de Aragón, 1996; Castilla La Mancha 1997, Murcia, Cantabria y Madrid (1998) Asturias, La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León (1999), fuera de algún detalle anecdótico como la autodefinición de Aragón y Canarias como nacionalidades, lo que hacen es cumplimentar la homogeneidad, ahora en el nivel institucional, que había sido el objetivo de las

reformas estatutarias de 1994, consolidando las reformas de la Ley Orgánica de Transferencias, en cumplimiento del Pacto autonómico de 1992.

Las Comunidades Ordinarias del 143CE quedaban equiparadas competencialmente a las del 151 CE, aunque no se hubiesen llevado a cabo los traspasos en sanidad y enseñanza no universitaria. Quedaban para la plena homogeneidad cuestiones pendientes, como decíamos, en el plano institucional, que se proponen resolver las reformas estatutarias de estos años. Estas reformas tienen dos objetivos fundamentales: eliminar restricciones a los Parlamentos y Ejecutivos autonómicos: se suprime el límite de cuatro meses como duración máxima de los dos períodos ordinarios de sesiones parlamentarias, así como la prohibición de pedir retribuciones fijas por parte de los parlamentarios; se regula la cuestión de confianza y la facultad de disolución del Presidente de la Comunidad Autónoma (si bien garantizando que el mandato del nuevo Parlamento finalice al término de la legislatura del Parlamento inicial, con objeto de que las elecciones sean simultáneas en trece Comunidades Autónomas); en cuanto a los gobiernos autonómicos, se elimina el tope máximo de diez consejeros; se acogen en los Estatutos ciertos órganos relevantes de la Comunidad Autónoma que habían sido creados mediante normativa de rango inferior: Consejos Consultivos, Cámaras de Cuentas; y órganos equivalentes al Defensor del Pueblo y al Consejo Económico y Social.

Paralelamente a esta situación competencial e institucional debe señalarse como datos indicadores de la situación de despliegue de las potencialidades del Estado Autonómico, el reparto de funcionarios: en enero de 2004 la Administración General del Estado dispone del 23,10 por cien del personal, las Comunidades Autónomas tienen el 48,2 por cien, las Entidades locales el 23,8 y las Universidades el 3,9 por cien.

En cuanto al gasto público, el Estado gestiona el 54,3 por cien, las Comunidades Autónomas el 31,9 por cien, y las Entidades locales el 13,7 por cien.

En 1994, se reforma el Reglamento del Senado, con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, celebrándose ese año el primer debate sobre el estado de las Autonomías.

En 1993 se reforma el sistema de financiación territorializando el IRPF estableciendo la participación de las Comunidades Autónomas en el 15 por cien . Después de 1994 se acuerda en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas un sistema para que las CCAA participen en la determinación de las posiciones que defienda España como miembro de la UE y que afecten a sus competencias.

4-No sé si es muy correcto el plantear la Declaración de Barcelona, el proyecto estatutario de Ibarretxe y el Estatuto de Cataluña, objetivos de este análisis, como respuestas a la situación del Estado Autonómico a la llegada en 1996 de José María Aznar al Gobierno y desde luego me parece demasiado presentar estas iniciativas como obedientes a un plan establecido de antemano e integrantes de una estrategia compartida. Me parece asimismo que es simplista considerar estos acontecimientos en relación causal con la situación de homogeneidad del Estado autonómico, como si fuesen obedientes a un estímulo externo, como *la pretensión en definitiva de salvar la diferencia*. Desde luego el café para todos no gustaba a los nacionalistas como había visto Solé Tura. “Los nacionalistas catalanes, vascos y gallegos han exigido en todo momento, una cierta vuelta a este sistema a través de su condena constante a la fórmula despectiva del *café para todos*”. Pero la tendencia a la homogeneidad era inevitable, una vez que la diferencia entre unas Comunidades y otras no tenía sentido, demostrada de un lado en todas la voluntad generalizada de autogobierno y su aptitud para el mismo (este es el sentido de la anticipación de la homogeneidad en la Ley Orgánica de Transferencia de 1992) , y de otra parte, los inconvenientes funcionales de un Estado con dos niveles de autogobierno.

Asimismo no es razonable pensar que el desarrollo de los planteamientos nacionalistas no se habría producido de no haber tenido lugar la homogeneidad autonómica. Prueba de ello es que las reclamaciones nacionalistas se acentuarán en la Comunidad Vasca, diferente en un aspecto, el económico-

fiscal ligado a su especificidad foral, que nunca ha sido cuestionado en términos relevantes.

Que *las reivindicaciones territoriales tienen una génesis preponderantemente interna*, esta es mi tesis, se deduce de los diferentes formatos en que se presentan las mismas en Euskadi y en Cataluña y los diferentes sectores sociales en que se apoyan: en Euskadi Ibarretxe presenta un plan exclusivamente respaldado por los sectores nacionalistas de la sociedad vasca, mientras que en Cataluña la base social del *Estatut* es mucho más amplia. En Euskadi el Plan no aduce relación con la legitimidad constitucional, de modo que la Norma Fundamental es exclusivamente cauce y límite, mientras que en Cataluña el *Estatut* se presenta como verdadera reforma estatutaria y muchas de las objeciones que se formulan al resultado del proceso estatutario tienen que ver con el forzamiento que, se alega, habría sufrido la voluntad catalana expresada en los términos exigidos por el ordenamiento constitucional.

5-*La Declaración de Barcelona de Julio de 1998* supone una proclamación de tipo nacionalista formulada en la ciudad catalana, pero que se prolonga en otras tomas de posición en Vitoria y Santiago de Compostela. Se trata de un manifiesto firmado por tres partidos nacionalistas cuya posiciones ideológicas y fuerza política es muy diferente (PNV, CyU, Bloque Nacionalista Galego) y su principal demanda es la solicitud de una refundación y rectificación del Estado español reconociendo su pluralismo nacional. Pretende un engarce sentimental con la asociación GALEUZCA de la República y especialmente del exilio, que tampoco podía aducir títulos de eficacia sobresalientes. Aunque se promete la instrumentación de actuaciones conjuntas en el futuro, pensando en una estrategia parlamentaria y apuntando a comparecencias electorales compartidas especialmente en la arena europea, la declaración adolece de vaguedad e indeterminación. En los documentos de trabajo, parece asumirse la necesidad del reconocimiento del derecho de autodeterminación y se habla de una deseable organización confederal del Estado español en su conjunto, pero en el plano concreto, aparte de la supresión del Ministerio de Cultura y la implantación de un Tribunal Constitucional cuyos miembros fuesen designados por las diversas nacionalidades del Estado, poca cosa más encontramos.

Incluso cabría objetar la denuncia de la falta de reconocimiento de la pluralidad del Estado, siempre que no se reclame de modo excluyente, impidiendo la lealtad política a la organización general común. En cierto modo, podría decirse que el pluralismo territorial, quizás no con la explicitud solicitada por los nacionalistas, pero en cualquier caso de modo inequívocamente claro, se halla reconocido en nuestra Constitución, hasta el punto de que, en muy buena medida, la organización autonómica es la respuesta a dicho pluralismo territorial, o si se quiere nacional, de base, constituyendo justamente su cobertura jurídico política.

Las otras dos demandas, como decía implícitas o no planteadas expresamente, cuestionaban la utilidad de la Declaración al referirse a cuestiones claramente inasumibles por el ordenamiento constitucional. Es el caso de la **autodeterminación** que supone atribuir indebidamente facultades de soberanía a una fracción territorialmente delimitada del pueblo, y no a este en su conjunto. De otro lado, proponer un modelo político para España de tipo confederal parece un anacronismo. *La Confederación* es una forma política que históricamente se ha demostrado sumamente inestable, como un paso intermedio hacia formas superiores de integración- caso de la Confederación americana, la suiza o la alemana- o de camino hacia la desintegración- Confederación soviética o austro-húngara.- pero se trata de una unión más bien internacional de Estados, y no de una forma de asegurar la unidad de acción e integración que es un Estado (por tanto un *complejo de Estados* más que un *Estado complejo*). Por ello la formulación de una propuesta confederal no parece especialmente afortunada para una comunidad como es España cuya cohesión, por mucho pluralismo que asuma en su seno, no puede ser cuestionada hasta tal punto.

La Declaración de Barcelona estratégicamente podía convenir al PNV para compensar el coste que había supuesto el acuerdo con la izquierda abertzale y ETA de Lizarra-Estella, tras la reacción a la marea antinacionalista que sigue al asesinato de Miguel Ángel Blanco en 1997. El nacionalismo gallego adquiriría protagonismo político y Convergencia lograba conferir un cierto moderantismo a la orientación del nacionalismo democrático en el Estado español.

La situación del sistema político vasco *en los tiempos de Ibarretxe* no dejaba de presentar algunos rasgos paradójicos. De un lado podía hablarse de unos logros sobresalientes desde el punto de vista institucional y económico. El balance de la autonomía vasca es claramente positivo con gobiernos estables con apoyo parlamentario suficiente, incluso cuando se ha recurrido a gobiernos de coalición, y ello a pesar de un sistema pluripartidista polarizado, pero con una posición nodal del partido nacionalista vasco, tanto en el eje territorial como en el ideológico, con una resolución también suficiente de la articulación de las instituciones comunes con los territorios históricos, potencialmente peligrosa. Si el marco estatutario ha hecho posible el autogobierno constitucional en el nivel máximo, también ha asegurado el desarrollo económico que ha permitido afrontar con éxito circunstancias ambientales no siempre favorables, remontando por ejemplo una fuerte reconversión industrial y colocando a Euskadi en un lugar regional bien alto en la escala de *la renta per capita* española.

Los problemas se han planteado en relación con el plano de la legitimación del sistema, rechazada desde fuera por una izquierda antiestatutaria de considerable entidad numérica y de difícil neutralización, dada su reforzamiento por la estrategia terrorista y sus lazos ideológicos con el nacionalismo gobernante. Y cuestionada por el propio partido gobernante (PNV) que no reconoce la base constitucional del autogobierno y es *reticente a su integración institucional en el sistema* tocante a la aceptación de los símbolos del mismo, por ejemplo la utilización preceptiva de la bandera de España en los edificios de la Comunidad, o nos refiramos a la resistencia a aplicar en términos cabales por parte del Parlamento Vasco de decisiones de las instancias judiciales nacionales, etc. Particularmente significativa es la actitud del nacionalismo en su conjunto frente a la ilegalización de las fuerzas políticas de la llamada izquierda abertzale, consideradas instrumento de ETA, y cuya persecución en la Ley de Partidos es considerada no como una respuesta, infeliz aunque proporcionada al ataque intolerable que representan a la democracia constitucional, sino como una restricción ilícita de la libertad de asociación y participación política, en suma como una ilegalización de ideas por parte del Estado español. Poco ha importado al nacionalismo gobernante que la constitucionalidad de la Ley de Partidos fuese confirmada

jurisdiccionalmente por el Tribunal Constitucional y que indirectamente el propio Tribunal de Estrasburgo la haya encontrado respetuosa con los parámetros internacionales de los derechos fundamentales.

La época de Ibarretxe es *la del soberanismo*, esto es, la de la maduración del nacionalismo. El nacionalismo abandona su ambigüedad y se hace soberanista, que es una acepción suave pero inequívoca del independentismo. Es una evolución que para muchos ha podido aparecer traumática, pues el nacionalismo deja de presentarse como la ideología general o nacional de Euskadi, y asume una determinada veste, decantándose definitivamente por una de sus apariencias, o almas, haciéndose, aun *suaviter* en las formas, independentista, partidario de romper las amarras con España, aunque la ruptura se lleve a término de forma gradual pero irreversible. Es una evolución en parte inevitable: la ideología nacionalista identifica la libertad del colectivo que defiende con la disposición de un Estado propio exclusivo y su consecución es el objetivo que justifica el esfuerzo, la actividad de los nacionalistas. De otra parte el nacionalismo es una ideología agónica y cuyo desarrollo es bien difícil de detener. La trivialización es letal para el nacionalismo. La rutina mata al nacionalismo, también al vasco.

La voluntad de acabar con ETA ha contribuido de otro lado a forzar la decantación soberanista del nacionalismo, reforzando su estrategia independentista. Se trataría de acabar con ETA consiguiendo sus objetivos de modo pacífico. Hay entonces una vía gradual a la independencia que es el soberanismo. El soberanismo es el camino hacia la independencia.

La expresión del proyecto soberanista de Ibarretxe es su Plan apuntado en su discurso de investidura de 1999 y reiterado en alguna otra ocasión como el Pleno de pacificación de 2001 y el de política general de 27 de Septiembre de 2002 como Propuesta para la Convivencia. La propuesta presentada en Septiembre de 2002 fue aprobada por mayoría absoluta el 30 de Diciembre de 2004 y rechazada en las Cortes españolas en el Pleno de febrero de 2005.

El Plan se situaba en las antípodas de cualquier viabilidad constitucional, aunque se presentase como una modificación del Estatuto de Gernika. El

proyecto Ibarretxe afirmaba anticonstitucionalmente la soberanía del País Vasco y partía de una legitimación extraconstitucional para alterar la posición de Euskadi y sus relaciones del Estado, adoptando decisiones que sólo corresponderían al poder constituyente español, y no a un inexistente soberano vasco.

El proyecto de Ibarretxe resultó ser el ejemplo perfecto de reforma imposible de un Estatuto de autonomía, frente a otras que pudiesen resultar obligadas, exigidas por el paso del tiempo y la necesidad de atenerse a las nuevas circunstancias políticas, incrementando su legitimidad al ser refrendadas, junto con el Estatuto no modificado, por las nuevas generaciones de ciudadanos, u otras reformas posibles, aunque discutibles, en relación especialmente con la incorporación al texto estatutario de cláusulas identitarias o conteniendo declaraciones de derechos.

El Estatuto decidía en relación con un acuerdo de la Comunidad Vasca con el Estado, preveía la resolución de un conflicto con los órganos del Estado respecto de la reforma del marco estatutario, estableciendo de modo indubitable la residencia de la soberanía, procedía a derogar espacialmente preceptos constitucionales, que no tendrían vigencia en el caso vasco, suprimiendo por ejemplo la intervención federal del artículo 155 CE o ignorando la prohibición constitucional de la federación entre Comunidades Autónomas, e imponía instituciones al Estado como el Tribunal de Conflictos, compuesto por miembros del Tribunal Constitucional y otros juristas propuestos por la Comunidad Autónoma para entender de procedimientos que afectasen al País Vasco. Nada tiene de extraño que el Parlamento ni siquiera admitiese su tramitación, rechazándolo en el mismo límite procedimental.

Aunque puedan aducirse anticipaciones ideológicas a partir de declaraciones de los líderes más acendrados del nacionalismo, o recurrir a argumentaciones como las de Ollora, o se haga referencia a sucesos internacionales como la independencia de Eslovaquia o los planteamientos de Quebec, sin duda hay que tener en cuenta la trayectoria del propio estatutismo vasco, comenzando por el Primer Estatuto de Estella, que es preconstitucional y que también

supone arrogarse poderes constituyentes para el País Vasco así como competencias que serán incompatibles con la Constitución republicana.

7-Por lo que hace a la última cuestión a que querría referirme, *la relativa al Estatuto de Cataluña*, ya he señalado dos grandes diferencias con el Plan de Ibarretxe que se refieren a su base social y a su relación con la Constitución. El Estatuto no es un proyecto nacionalista ni forma parte de una estrategia soberanista. Y de no haber sido por su convulsa gestión política respecto de su iniciativa (promesa de Rodríguez Zapatero comprometiéndose a asumir lo que el Parlamento acordase) y tramitación, llevada a cabo sobre malentendidos y falta de comunicación, entre el PSOE y PSC, y aun dobleces (desatasque final acordado entre el Presidente Rodríguez Zapatero y Mas , puenteando a Maragall), pero sobre todo al examen de su constitucionalidad, una vez impugnado ante el Tribunal Constitucional, y que tuvo lugar de manera prolongada en medio de presiones y torpezas difícilmente justificables, el coste para todos de la Sentencia del Tribunal Constitucional hubiese sido menor y la crisis que indudablemente significaba, pues se trataba de controlar la voluntad expresa del cuerpo electoral manifestada en el referendun estatutario, hubiese encontrado una respuesta jurídica en términos constitucionalmente irreprochables y políticamente soportables.

Para mí el asunto más destacable de la experiencia del Estatut es la explicación de las bases jurídicas de la reforma y por qué no tuvo lugar en Cataluña un verdadero debate sobre la calidad jurídica, en términos estrictos sobre la congruencia constitucional, del proyecto. A mí no me sorprendió, políticamente hablando, el apoyo al proyecto de Ibarretxe; pero nadie académicamente relevante estuvo dispuesto a apoyar la base jurídica del proyecto cuya inconstitucionalidad era manifiesta. En el caso catalán lo extraño es que no sólo no se discutiese la constitucionalidad del proyecto sino que llegase a defenderse que había todavía espacio para una ultraactuación estatutaria al respecto.

Esta es una de las cuestiones que suscita el Estatuto de Cataluña muy relacionada con las causas de la atracción del PSC hacia posiciones cuasi soberanistas y que a mi juicio no se solventan con la alusión a las necesidades

de tácticas del tripartito y a la idea de ganar a Convergencia desde el reforzamiento del autonomismo. Creo que, más allá de esas razones coyunturales que no voy a negar tienen su importancia, pues la reforma estatutaria es una buena bandera para el gobierno tripartito con ERC y se podía pensar en el pospujolismo que una parte del electorado convergente podía pasarse al PSC, lo que hay es un desmayo ideológico del PSC que deja de confiar en el valor de su equipamiento político y que es la mezcla de catalanismo y federalismo. Se produce en efecto en buena parte del PSC un deslizamiento hacia posiciones más nacionalistas y más confederalistas, abandonado la centralidad que en la cuestión identitaria y en el eje territorial tenía el PSC. Este corrimiento afecta a mi juicio de modo especial a los juristas que se mueven en la órbita del PSC conformando ese espacio mental de la precomprensión desde el que se abordan los problemas técnicos de la especialidad, esto es, en este caso el tratamiento de las cuestiones constitucionales.

Respecto del proceso estatutario me gustaría hacer tres precisiones que sirvan para clarificar mi propia posición de análisis.

1- Considero equivocado insistir en la utilización política de la iniciativa y el proceso estatutario. Creo que de alguna manera u otra la reforma estatutaria era una opción razonable en el conjunto de España y la misma no tenía credibilidad sin el caso catalán. También consideré razonable que el proceso de reformas tuviese lugar sin reforma previa de la Norma Fundamental. Ello contenía el alcance de las reformas al marco constitucional actual. Su dilación al momento posterior de la reforma constitucional, habida cuenta de los difíciles términos en que esta era posible, equivalía a posponer *ad calendas graecas* la reforma estatutaria.

Creo por tanto que la reforma estatutaria catalana era inevitable y muy difícil que la misma no mostrase finalmente unas tensiones que hay que explicar en términos ideológicos sobre todo.

2- Es necesario entender el sentido de la intervención del Tribunal Constitucional, controlando el Estatuto, y por tanto lo inadecuado de las dudas

atacando la legitimación y legitimidad de la actuación jurisdiccional. El Tribunal, como ocurre en otros ordenamientos federativos tiene encomendada la congruencia constitucional del sistema, y la Ley del Tribunal Constitucional contempla la eventualidad del control de la constitucionalidad del Estatuto. Pero lo importante es también señalar la pertinencia de este control último del Tribunal desde la propia lógica del Estado autonómico, construido sobre una conjunción de elementos centrífugos y centrípetos. El eventual control del Tribunal pretende contrarrestar el peso de los factores territoriales, que son la iniciativa parlamentaria autonómica y la aprobación del texto estatutario por el cuerpo electoral, junto con ese otro elemento centrípeto, que es la intervención de las Cortes Generales. La intervención prevista del Tribunal Constitucional refuerza la discrecionalidad de la iniciativa de la reforma estatutaria y asegura el sentido de la actuación de las Cortes Generales, que se limita en términos jurídicos a ejercer un control somero o grosero del texto estatutario, pues el control técnico queda encomendado, en su caso, si se produce una impugnación final, al Tribunal Constitucional.

3- La sentencia es razonable en términos generales : declara la inconstitucionalidad de unas pocas cláusulas constitucionales, en algún caso discutiblemente, como ocurre con el rechazo a la definición estatutaria de la noción de bases, pero respalda las decisiones estatutarias en relación con las competencias y derechos, proponiendo una interpretación de las prescripciones estatutarias que en la mayor parte de los casos consiste en oponerse a su pretensión de exclusividad en relación con las competencias de tipo constitucional del Estado, y acoge desarrollos bien interesantes sobre la participación de la Comunidad en los órganos del Estado, pues se asume la idea de que las Comunidades Autónomas tienen algo que decir, no decisivo ni en los términos en que ellas establezcan, en el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado. De modo que los títulos estatutarios no determinan las competencias del Estado, esto es, casi siempre las competencias de la Comunidad son compartidas; pero los Estatutos inciden en las competencias del Estado, que tampoco tiene totalmente competencias enteramente exclusivas, o que prescindan absolutamente de la participación autonómica.

A mi juicio la contribución jurídica anterior a la reforma estatutaria sorprendentemente no sirvió para analizar los límites que la línea constitucional establecía a la posible modificación del Estatut. Como se sabe el texto que sirvió de base para la reforma estatutaria (*sic* Francesc de Carreras), el *Informe sobre la reforma del Estatuto* del Institut d'Estudis Autònoms, coordinado por el profesor Bayona, no fue objeto de discusión abierta, pues el *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, que apareció después, no señalaba una línea verdaderamente divergente. Ello a pesar de que en el libro primeramente citado se mantenían tesis sobre el posible alcance de la modificación estatutaria cuestionables.

A) Así, primeramente, se denunciaba con bastante unilateralidad principalmente la utilización de la legislación básica a la que se atribuían efectos demoledores para el autogobierno de Cataluña, ignorando la pluriformidad de la normación básica y hasta su correcto ejercicio en algunas ocasiones, desde un punto de vista autonomista, como la Ley de Centros Escolares y la Ley de Sanidad.

B) En parte, basándose en el entendimiento de la Constitución preferentemente como norma procedimental (esto es, la idea de la levedad constitucional), se proponía una comprensión del Estatuto como norma interpretativa de los títulos competenciales del Estado.

C) Y en tercer lugar, se llegaba a proponer la utilización del Estatuto como norma de transferencia o delegación, en el sentido del artículo 150.2 dada su condición de también de ley orgánica.

Con todo no son estos los argumentos que pueden esgrimirse contra la posición jurídica sustentadora de la reforma, que en realidad sólo se pudieron aducir en la arena nacional, así yo participé en numerosísimas ocasiones en su denuncia de esta manera, pero sólo disfrute de una ocasión, a invitación del PSC y de Isidre Molas para defender mis objeciones técnicas al Estatuto en la academia catalana. Lo que eché de menos, sobre todo, es la defensa de pertinencia de la intervención del Tribunal Constitucional en el control del Estatuto de Autonomía, con independencia del sentido de este control y de la crítica que la Sentencia pudiese merecer. Esta actitud me parece que coronaba, por decirlo así, un tipo de defensa de las reformas estatutarias que a mi me parecía, por las razones apuntadas, muy discutible.

