



# LA REVOLUCIÓN TERRITORIAL ESPAÑOLA: ESTADO Y SOCIEDAD

Roberto Blanco Valdés \*

## 1. ¿Una revolución territorial?

Si por *revolución* entendemos lo que es habitual cuando la palabra se escribe con mayúsculas, el cambio acaecido en España entre, digamos, 1978 y 1983, no encaja, desde luego, dentro de los cánones de una genuina Revolución territorial. Ni hubo aquí toma de *la Moncloa*, ni asalto al *Palacio del Pardo*, ni se proclamó entre grandes ceremonias nada parecido a una de esas solemnes *Declaraciones* que se conservan luego en los Museos Nacionales. Ni el país se acostó centralista para levantarse al día siguiente federal, ni las muchedumbres invadieron plazas y avenidas exigiendo "libertades nacionales", ni hubo, en fin, otra sangre que la mucha que vilmente hicieron correr los terroristas. Es cierto, sí, que la consigna "Libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía" acabó por conformarse como uno de los lemas unificadores del programa de las amplias minorías que participaron activamente en la transición democrática española y lo es también que el fuerte activismo político de los partidos nacionalistas empezaría desde entonces a marcar ese paradójico contraste, hoy ya característico de nuestro régimen político, entre su desmesurada influencia institucional y su limitado peso electoral.

Pero ni esa influencia institucional ni aquella consigna compartida entre las fuerzas democráticas pudieron ocultar la realidad social de la España que salía del franquismo. Fueron, de hecho, las primeras elecciones democráticas las que se encargaron de poner las cosas en su sitio. Un sitio marcado por dos grandes *señales*: de un lado, la inexistencia de fuerzas nacionalistas electoralmente significativas en la mayor parte de las regiones españolas; de otro, la ausencia de hegemonía electoral de tales fuerzas en los dos únicos territorios –el País Vasco y Cataluña– en donde su presencia resultaba socialmente relevante. En cuanto a lo primero, baste recordar que la inmensa mayoría del cuerpo electoral se agrupará en torno a las candidaturas de la derecha y de la izquierda no nacionalistas, candidaturas que obtienen casi el mismo número de votos, aunque por efecto de las correcciones del sistema electoral el reparto de escaños beneficie a la primera: UCD vence –sin alcanzar la mayoría absoluta– en el Congreso y obtiene casi el 35% de los votos que le valen 165 diputados; el PSOE logra reunir algo más del 21% y 118 diputados, a los que pronto se suman los seis obtenidos por el PSP; el PCE consigue 20 escaños, con algo más del 9% de los votos; y la derecha neofranquista que se agrupa en AP 16 puestos en la Cámara, con un porcentaje un poco superior al 8% de los votos.

\* Universidad de Santiago de Compostela.

En contraste con esas cifras de los partidos no nacionalistas, los nacionalistas vascos obtienen 9 escaños (ocho el PNV y uno Euskadiko Ezkerra) y 12 los nacionalistas catalanes: 11 el Pacto Democrático por Cataluña y uno Esquerra Republicana. Esa escasa presencia electoral del nacionalismo en el Congreso era expresiva de su concentración en tan sólo dos regiones y, también, de la falta de hegemonía nacionalista, ya aludida, en una y otra: al margen de Euskadiko Ezkerra y Esquerra Republicana, cuya debilidad electoral se expresaba en su extrema debilidad parlamentaria, tampoco el PDC (más tarde CiU) o el PNV lograban sobrepasar en Cataluña y las provincias vascongadas a los partidos no nacionalistas: el PDC obtenía en Gerona su mejor resultado porcentual, con el 27,3% de los votos expresados, algo más que el 24,5% de Lérida y mucho más que el 15,5% de Barcelona y el 14,7% de Tarragona. El peso electoral del PNV resultaba similar: el 31% de los sufragios expresados en Guipúzcoa, algo menos (el 30,3%) en Vizcaya y bastante menos (el 17,5%) en Alava.

La verdad es, sin embargo, que pese al discreto resultado general de los partidos nacionalistas, expresivo de su falta de hegemonía incluso allí donde tenían un innegable peso electoral, las Cortes constituyentes fueron conscientes desde que comenzaron su labor de que la búsqueda del amplio consenso político, social y territorial que perseguían hacía necesario enfrentarse a uno de los más graves conflictos políticos que España arrastraba desde el último tercio del siglo XIX: el problema de la organización territorial, formulado históricamente, primero como *problema regional* y, luego, como *problema nacional*. Tal conflicto –deseo subrayarlo– no era otro a fin de cuentas que el de satisfacer las reivindicaciones territoriales de los nacionalismos vasco y catalán. Pues si es cierto que España, al igual que otros muchos Estados europeos, se edifica como Estado nacional a partir de una notable diversidad territorial; y lo es también que esa edificación se hace al precio de negar, muy frecuentemente con violencia, tal diversidad en muchas de sus manifestaciones lingüísticas, culturales, jurídicas, sociales o económicas, no lo es menos que la derivación, a partir de esa realidad, de una exigencia regional de poder *propio* necesitó históricamente de la mediación nacionalista, auténtica *constructora* de la reivindicación diferencial y de las *supuestas* naciones sobre las que aquélla se apoyaba. Así las cosas, la necesidad de concluir un gran pacto *nacional* que pudiera poner fin a la política del *trágala* que caracterizó el constitucionalismo español del siglo XIX, generalizó entre las elites políticas que dirigieron nuestra transición la idea fuerza de que sin una adecuada solución del problema territorial la propia posibilidad de asentar en España el Estado democrático quedaría muy debilitada.

El desafío no era, por tanto, otro, a la sazón, que el buscar un nuevo orden territorial que permitiese mantener la unidad de España como proyecto histórico de convivencia colectiva dando, al tiempo, una salida integradora a los movimientos nacionalistas que impugnaban la forma fuertemente centralista en que tal unidad se presentaba, es decir, dando una salida a los diferencialismos vasco y catalán, surgidos como regionalismos en el último tercio del siglo XIX y transformados en nacionalismos con una base social amplia a lo largo del primer tercio del XX. Tras los intentos históricos fallidos de las dos Repúblicas, que a través de sus respectivos textos constitucionales (el proyecto *federal* de 1873 y la Constitución *integral* de 1931) habían



intentado colmar sus respectivas reivindicaciones *nacionales* en favor de un nuevo marco de relación política entre Cataluña, las provincias vascongadas y el conjunto del Estado, los españoles nos encontrábamos, así, nuevamente, al empezar la transición, con uno de los viejos conflictos que nos habían acompañado en una parte del largo viaje que se inicia con la proclamación de la Constitución de 1812 por las Cortes gaditanas.

Fueron, en este contexto, las interacciones surgidas entre las seis grandes fuerzas que conformaron el sistema de partidos nacido de las primeras elecciones democráticas (UCD, PSOE, PCE, AP, PCD y PNV) las que determinaron el esquema esencial sobre el que el nuevo orden territorial iba a construirse, o, lo que es igual, el compromiso en favor de la apertura de un amplio proceso descentralizador que debía conducir a un nuevo Estado. Ese compromiso encontró una doble plasmación en el texto constitucional aprobado por los constituyentes: de un lado, la contenida en su artículo 2.º, que proclama el principio de unidad, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones españolas y la solidaridad entre las mismas; de otro, la que, de un modo extenso y detallado, se desarrolla a lo largo de uno de sus títulos, el VIII, que, tras regular las diferentes vías a través de las que los territorios interesados podían acceder a la autonomía, prefiguraba algunos de los elementos definidores del tipo de Estado que nacería, eventualmente, del ejercicio efectivo de la iniciativa autonómica por parte de sus diferentes territorios.

¿Dieron lugar esas previsiones de nuestra ley fundamental a una Revolución territorial? No, si la revolución se entiende con mayúsculas, pero sí, desde luego, si con ella se hace referencia al proceso de cambio radical en virtud del cual una realidad se transforma en otra completamente diferente. Eso fue, a la postre, lo que sucedió en España entre 1977 y 1983: que el Estado centralista heredado del franquismo se convirtió, en un tiempo récord, en un Estado autonómico con vocación claramente federal. La naturaleza y envergadura de tal cambio no puede entenderse, en todo caso, si tener en cuenta los dos elementos esenciales que caracterizaron a nuestra peculiar, pero innegable, revolución territorial: que fue aquella una revolución protagonizada por las elites políticas; y una revolución que acabó por desarrollarse en varios tiempos.

## 2. Una revolución "desde arriba"

La expresión revoluciones "desde arriba" (*revolutions from above*), fue acuñada por la moderna sociología histórica para indicar con ella la particularidad de los fenómenos revolucionarios en los que las masas juegan un papel ancilar respecto de las elites políticas que, como directoras del proceso revolucionario, son, en realidad, sus protagonistas genuinos. El concepto va a servirme aquí, desplazado obviamente de su habitual contexto historiográfico, para resaltar una de las características más sobresalientes de nuestra revolución territorial: que fue llevada a cabo, de un modo casi exclusivo, por las elites políticas. Basta, en tal sentido, con leer

las disposiciones del texto constitucional que regulan las dos principales vías de acceso a la autonomía previstas en la misma, para constatar la verdadera naturaleza de un proceso descentralizador que podrían poner en marcha los territorios interesados sobre la base de un principio, el dispositivo, según el cual la iniciativa autonómica dependía de las decisiones que fueran tomadas, por un lado, por los diputados y senadores elegidos en las provincias que decidían constituirse de Comunidad Autónoma y, por el otro, por las corporaciones locales y provinciales que representaban a los electores de aquellos territorios. El principio dispositivo proclamaba que "en el ejercicio del derecho la autonomía reconocido en el artículo 2º de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos Estatutos" (artículo 143 CE).

¿Qué preveía la Constitución a tal efecto? Pues dos vías de acceso (la general del artículo 143 y la especial del 151) cuyos elementos comunes son los que ahora me interesa destacar: y ello porque, tanto en una como en otra, la puesta en práctica de la iniciativa autonómica se hacía depender del acuerdo entre las elites políticas. Así, pese a las muy notables diferencias que presentaban ambas vías, el ejercicio de la iniciativa autonómica exigía el acuerdo de las diputaciones provinciales del territorio que deseaba acceder a la autonomía y el de un cierto porcentaje de sus municipios cuya población debería, a su vez, representar, a un determinado porcentaje del cuerpo electoral. Aunque tales porcentajes cambiaban según cual fuera la vía de acceso por la que hubiera optado el territorio (pues eran más exigentes para acceder por la vía especial que por la vía general) y, por más que en la vía especial fuera necesaria, finalmente, la ratificación de la iniciativa autonómica a través de un referéndum celebrado entre el cuerpo electoral del respectivo territorio, lo cierto es que las excepciones que se contenían en las transitorias primera y segunda de la ley fundamental facilitaron el proceso, determinando, además, que tal referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica elegida hubiera de celebrarse únicamente (y con un resultado que no consiguió, por cierto, colmar *en un principio* las exigencias constitucionales) en las provincias andaluzas. En el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía se celebraron, además, por ese orden, y se ganaron, referéndum de ratificación estatutaria, aunque en ninguna de esas cuatro Comunidades la participación llegó a ser apabullante y aun en una –la gallega– se quedó por debajo del 30% del cuerpo electoral.

Con estas excepciones (las del referéndum andaluz de ratificación de la iniciativa autonómica especial y la de los referéndum vasco, catalán, gallego y andaluz de ratificación estatutaria) el proceso descentralizador fue cosa sobre todo de las elites y, con las excepciones vasca y catalana, cosa muy especialmente de los dos grandes partidos de ámbito estatal (PSOE y UCD) que, apoyados con más o menos entusiasmo por AP y el PCE, diseñaron, primero, y pusieron en práctica, después, un formidable cambio histórico que, sin su acuerdo, hubiera muy probablemente naufragado entre agravios territoriales y desconfianzas partidistas. La España de las autonomías pudo construirse, en conclusión, porque sus protagonistas diseñaron,



según diríamos ahora, una hoja de ruta consensuada y flexible, que permitió ir sorteando, con habilidad, aunque no sin dificultades y peligros, los diversos atrancos que fueron surgiendo en el camino. Un camino –antes se apuntaba– que se recorrió en varios tiempos sucesivos.

### 3. Una revolución en tres etapas

La revolución territorial española comenzó, propiamente hablando, con la aprobación de la Constitución, que, aunque no estableció un modelo de Estado desde el punto de vista de su organización territorial, procedió a regular los elementos esenciales –procesales y materiales– del proceso descentralizador que debería acabar conduciendo, con el tiempo, a la fijación de tal modelo. Sobre la inexistencia de aquél en nuestra ley fundamental es suficiente con recordar la tesis al respecto de quien era, cuando la formuló, un joven profesor, lo que no impidió que su idea hiciera fortuna y pasara a asentarse desde entonces como la comúnmente aceptada por juristas y políticos. Pedro Cruz Villalón la expresará con suma claridad en un trabajo publicado en 1981 ("La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa") en el que argumentaba con razón que la Constitución de 1978 había operado una auténtica desconstitucionalización de la estructura del Estado, al ser una norma que posibilitaba opciones territoriales diferentes: igual la construcción de Estado unitario y centralizado, que la de uno unitario pero descentralizado o, incluso, que la de uno sustancialmente federal. La consideración sistemática del título VIII de nuestra ley fundamental pone, en efecto, de relieve, con meridiana claridad, que la voluntad del constituyente no fue, desde luego, la de diseñar un verdadero *modelo* completo y acabado, sino la de hacer, muy por el contrario, lo que en aquella complicada coyuntura resultaba razonable, vistas las inmensas diferencias existentes entre los diferentes grupos políticos presentes en las Cortes en relación con la cuestión territorial: posibilitar la apertura de un *proceso* que pudiera conducir, si esa era la voluntad de los territorios españoles, al establecimiento de una nueva estructura del Estado, mediante la fijación de las reglas esenciales que deberían seguirse para ello.

De tal afirmación no debe deducirse, por supuesto, que el diseño territorial contenido en nuestra ley fundamental fuera un diseño completamente *abierto*, expresión de la renuncia del constituyente a establecer principios guía destinados a orientar su eventual aplicación. Muy por el contrario, y como ya en mi libro sobre *La Constitución de 1978* he tenido ocasión de señalar, las Cortes constituyentes adoptaron al menos cuatro *decisiones políticas fundamentales* en materia de organización territorial: consagraron, en primer lugar, solemnemente, el principio de unidad, mediante la afirmación de la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles; reconocieron y garantizaron, en segundo lugar, y con igual solemnidad, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones; previeron, en tercer lugar, los procedimientos oportunos para que los *auténticos* titulares del derecho a la autonomía garantizado a las nacionalidades y regiones (las provincias limítrofes con características

históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica del artículo 143.1 de la Constitución) pudieran ejercerlo efectivamente según lo previsto en su título VIII y en los respectivos Estatutos; y decidieron, en cuarto y último lugar, que los territorios que hubieran plebiscitado afirmativamente en el pasado proyectos de Estatuto y contasen al tiempo de promulgarse la Constitución con regímenes provisionales autonómicos (perífrasis jurídica con la que la transitoria 2ª de la Constitución mencionaba, sin citarlas, a las cuatro provincias gallegas, a las tres vascas y a las cuatro catalanas) podrían iniciar su proceso autonómico por la vía especial del artículo 151, que garantizaba una autonomía plena tanto en el ámbito institucional como en el competencial, sin verse sujetas a las duras exigencias de ese artículo, que exigía contar con un amplísimo consenso no sólo entre las élites políticas, sino también entre los ciudadanos, quienes debían ratificar la iniciativa especial en referéndum.

Estas cuatro decisiones llevaba implícita otra más que, por exclusión, se derivaba de lo establecido –de lo no establecido, en realidad– en la ley fundamental. La Constitución, contra lo que por desconocimiento o por interés de partido se ha sostenido muchas veces, no fijaba la naturaleza asimétrica o simétrica (ni siquiera, deshomogénea u homogénea) de la estructura descentralizada del nuevo Estado que podría construirse tras la efectiva puesta en práctica del proceso descentralizador previsto en ella en sus líneas generales. Iba a ser, de hecho, ese silencio el que acabaría por explicar, hacia el futuro, los diferentes impulsos políticos que amparados, con más o menos razón, en diversas interpretaciones de la Constitución, intentaron configurar en España estructurales territoriales que respondían a dos principios antitéticos: por un lado el de igualdad; por el otro el de la desigualdad y la diferencia.

En todo caso, y desde el momento mismo en que se abrió el período estatuyente, quedó claro que las opciones jurídicamente posibles eran muchas más de las que resultaban, en realidad, políticamente imaginables. Y ello porque, junto a las diversas limitaciones que imponía el amplísimo proceso preautonómico que se había desarrollado ya con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución, se situaban las derivadas de la correlación de fuerzas presentes en las Cortes Constituyentes salidas de las primeras elecciones generales. Así las cosas, la presencia parlamentaria del nacionalismo vasco y catalán, expresiva de la vigencia del problema territorial en el País Vasco y Cataluña, la fuerte vocación autonomista de los dos partidos de izquierdas de ámbito estatal (el PSOE y el PCE) y las muchas reticencias centralistas de Unión de Centro Democrático y, sobre todo, de Alianza Popular fueron impulsos que, pese a sus direcciones encontradas, confluyeron en que las Cortes apostaran inicialmente por una *interpretación nacionalista* de la Constitución que, aunque iba a tener manifestaciones diferentes, presentaría un común hilo conductor: aceptar como punto de partida para la construcción de una nueva estructura descentralizada del Estado el de que el modelo territorial prefigurado en la Constitución no resultaría simétrico e igualitario, sino desigualitario y asimétrico. Será, de hecho, este punto de partida el que explicará las diferentes decisiones en que aquella interpretación nacionalista acabó finalmente por plasmarse: la de tramitar preferente los Estatutos vasco y catalán, aprobados en 1979 siguiendo la vía especial de la transitoria 2.ª de la



Constitución, que permitía al País Vaco y Cataluña asumir el máximo techo competencial constitucionalmente permitido; la de intentar degradar la autonomía de Galicia introduciendo en su proyecto estatutario toda una serie de limitaciones y cautelas; y, por último, la de tramitar todas las restantes iniciativas autonómicas (incluida, por tanto, la andaluza) por la vía general del artículo 143 de la Constitución.

Pero el proyecto de interpretación nacionalista por el que las Cortes Constituyentes habían apostado se dio de bruces, casi de inmediato, con la dura realidad: el 28 de febrero de 1980, apenas dos meses después de aprobados los Estatutos vasco y catalán, se celebró en Andalucía el referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica especial, cuyos resultados –obtenidos contra el criterio del Gobierno y de UCD, el partido que lo sostenía en las Cortes Generales– no sólo determinaron la tramitación de la iniciativa autonómica andaluza por la vía especial del 151.1 de nuestra ley fundamental, sino que dieron lugar también, lo que fue mucho más trascendental desde el punto de vista de la construcción del modelo autonómico español, a la revisión de la interpretación nacionalista de la Constitución que los constituyentes habían decidido impulsar de forma casi unánime. El *fiasco* andaluz forzó, en conclusión, el abandono del intento de construir un Estado autonómico asimétrico, y estuvo en el origen de un cambio de rumbo del que levantarían acta solemne los "Acuerdos Autonómicos" firmados entre el Gobierno y el PSOE el 31 de julio de 1981, acuerdos que colocaban las ideas de generalización y homogeneidad donde antes habían estado las de deshomogeneidad y asimetría. Su "preámbulo" las mencionaba expresamente al proclamar la necesidad de "*generalización* del proceso [autonómico] para lograr en un plazo razonable, una distribución *homogénea* del poder". Es verdad que los "Acuerdos" determinaban que, a excepción de los territorios de la transitoria segunda de la Constitución (Galicia, Cataluña y País Vaco) y de Andalucía, que se había *ganado* su iniciativa autonómica especial en referéndum, los restantes territorios accederían a la autonomía por la vía general del artículo 143 de la Constitución, pero lo es también que esa decisión, que analizada aisladamente podía llevar a concluir que los acuerdos apostaban por lo contrario de lo que afirmaban perseguir, adquiriría su verdadera dimensión en cuanto se la ponía en relación con el que era el acuerdo político central de aquellos pactos autonómicos: el relativo a la generalización a todas las Comunidades del esquema institucional previsto en el artículo 152 la ley fundamental para las autonomías *especiales*. Esa generalización institucional convertía a los acuerdos relativos a la futura ampliación competencial en acuerdos jurídicamente y políticamente *transitorios*, pues ya entonces resultaba fácilmente previsible que unas Comunidades Autónomas que acabarían por tener parlamentos democráticos, gobiernos parlamentarios y presidentes autonómicos –y, consecuentemente, clases políticas propias– exigirían, antes o después, la progresiva ampliación de unas competencias autonómicas que, por disposición de la propia Constitución (artículo 148.2) habían resultado inicialmente restringidas.

Fuere como fuere, lo cierto es que los "Acuerdos Autonómicos" de 1981 alcanzaron los fines que con ellos pretendieron sus autores, pues dieron lugar a una nueva interpretación simétrica e igualitaria de nuestra ley fundamental, que iba a tener la traducción trascendental a la que acaba de hacerse referencia: la decisión consensuada del PSOE y UCD de extender la

organización institucional tipo prevista en el artículo 152 de la Constitución, para las Comunidades especiales, a todos los Estatutos entonces pendientes de elaboración en las regiones y pendientes de tramitación ulterior en las Cortes Generales. A la postre, todo ello fue posible en términos *políticos* porque, según dejé apuntado más arriba, las regiones afectadas contaban con sistemas de partidos dominados por el binomio UCD/PSOE, fuerzas que, con distintas combinaciones en los diferentes territorios, controlaban, sin embargo, en todos ellos, las posibles decisiones institucionales que al respecto deberían adoptar sus representantes democráticos. La homogeneidad *política* española fue, por eso, decisiva para construir jurídicamente la simetría estatutaria, que quedó patente cuando se fueron aprobando de forma sucesiva los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que, tras el País Vasco y Cataluña, se constituirían después de la adopción de sus respectivos Estatutos: Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria (1981); La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra (1982); y Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla-León (1983).

Culminada esta primera etapa, que concluyó con la entrada en vigor de los Estatutos autonómicos, la segunda fase de nuestra peculiar revolución territorial fue la del desarrollo de las previsiones contenidas en aquéllos, es decir, la de la construcción del Estado de las autonomías como una realidad política, económica y social, construcción que exigía darle eficacia a lo que estaba sólo todavía sobre los textos normativos. Esta segunda fase, que se abrirá tras el cierre del proceso estatuyente y se cerrará, a su vez, con la aprobación de los segundos pactos autonómicos, los de 1992, se caracterizará, primordialmente, por la progresiva apertura de la horquilla entre Comunidades de vía general y vía especial, o, por decirlo con el lenguaje que entonces comenzó a generalizarse no sin cierto dramatismo, de vía lenta y vía rápida. Tanto el desarrollo de los ámbitos competenciales autonómicos como el ritmo de institucionalización de los sistemas organizativos de las Comunidades pusieron pronto de relieve que, pese a sus respectivas diferencias, las autonomías de vía lenta y vía rápida tendían a marchar en general con ritmos de muy diversa intensidad, lo que daba lugar a la profundización de la deshomogeneidad dentro del modelo. Pero ni los distintos ritmos de asunción de competencias, ni la falta de coincidencia en los ciclos de construcción de las instituciones autonómicas pudieron impedir, de cualquier modo, que las Comunidades –todas las Comunidades– se consolidaran poco a poco: de hecho, pese a las diferencias apuntadas, el período que transcurre entre 1984 y 1992 fue el del creciente asentamiento de los órganos centrales de las Comunidades españolas (parlamentos, presidentes y gobiernos), asentamiento que después acabaría generando la progresiva aparición de los órganos auxiliares con que tendió a reproducirse miméticamente la estructura del Estado central: consejos consultivos autonómicos, defensores del pueblo regionales o consejos económicos de las Comunidades.

Serán, a fin de cuentas, las propias potencialidades descentralizadoras puestas en vigor por el desarrollo progresivo del modelo autonómico español entre comienzos de la década de los ochenta e inicios de la década de los noventa las que impulsarán la propia autocorrección de esa tendencia a la deshomogeneidad y determinarán la subsiguiente apertura del tercer período de nuestra revolución territorial, período final éste que estuvo también marcado, como



el primero, por la conclusión de unos pactos autonómicos entre las principales fuerzas políticas del sistema de partidos español. Los "Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992", firmados por el Gobierno, el PSOE y el PP serán, así, paralelamente, causa y consecuencia: consecuencia de una fuerte tendencia hacia la superación de las diferencias autonómicas y causas eficiente de una corrección del modelo en la dirección de la homogeneidad y la igualdad. El primero de los acuerdos político-administrativos, relativo a la ampliación de competencias de las Comunidades del artículo 143 de la Constitución, dará lugar a la aprobación de la ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades que accedieron a la autonomía por tal vía, norma cuyo contenido se incorporará después a los Estatutos, mediante su reforma respectiva. Y es que la descentralización, generaba, como resultaba previsible, su propio movimiento.

De este modo, el sistema autonómico español, que había quedado marcado desde su mismo nacimiento por las señas de identidad de la asimetría y la deshomogeneidad, llevará también inscritos en su código genético los mecanismos jurídicos que harán posible y los impulsos políticos que harán inevitable la superación, igual que en 1981, de las diferencias derivadas del origen del sistema. En el plano constitucional la exigencia resultaba bien fácil de cumplir, pues consistía sólo en dejar que transcurriera, como a esas alturas ya había transcurrido, el plazo temporal de cinco años previsto en el artículo 148.2 de la Constitución para que las Comunidades de vía general pudieran proceder a ampliar sus competencias en el ámbito material previsto en el artículo 149.1 de la ley fundamental. Políticamente las cosas resultaban diferentes, pues el cambio de orientación, y en cierto sentido de modelo, exigía contar con un fuerte impulso político, nuevamente consensuado entre las dos fuerzas políticas fundamentales del sistema, que deberían pactar la superación final de los elementos deshomogeneidad que todavía quedaban incrustados en el sistema autonómico español. Ese impulso fue, sin duda, la emulación territorial. Una emulación que nacerá de la doble dinámica –externa (interautonómica) e interna (intraautonómica)– que, desde sus inicios, determinó el funcionamiento del Estado autonómico y que acabará por explicar, como veremos más abajo, que las consecuencias de nuestra revolución territorial no afectaran sólo al diseño del Estado sino también a las concepciones políticas e ideológicas socialmente dominantes en los territorios que lo forman.

La primera de esas dinámicas políticas –la interautonómica– vino marcada por la existencia de un constante *tour de force* entre las Comunidades de vía general y las de vía especial, de manera muy especial, entre estas últimas, de las que por estar gobernadas por partidos nacionalistas (Cataluña y el País Vasco) manifestaron desde el principio su voluntad política de diferenciarse de todas las demás. Estas Comunidades especiales avanzaban en la ampliación de sus techos competenciales y en la consolidación de sus aparatos institucionales, para ser seguidas de inmediato por las de vía general, que antes o después, acababan exigiendo aquello que habían asumido –o instituido– las autonomías de primera; tal acercamiento iba seguido por un nuevo alejamiento, al que seguía un nuevo acercamiento, y así, en un movimiento permanente, sin que la rueda dejase de girar. Junto a la dinámica interautonómica, la intraauto-

nómica acabaría por resultar también trascendental: de hecho, será la dialéctica entre instituciones, de una parte, y competencias, de la otra —dialéctica que se ha venido produciendo desde el momento de puesta en marcha del sistema en el interior de cada Comunidad autónoma española— la que permitirá explicar, en última instancia, la constante acumulación de recursos de poder (propio) en las Comunidades, acumulación sin la que no es posible entender el desarrollo del modelo autonómico español. Y ello porque la consolidación de una organización institucional autonómica produjo, más pronto que tarde, la aparición, primero y la progresiva consolidación, después, de una *clase política autonómica* en todas las regiones españolas. Fue la toma de conciencia por parte de esa clase política autonómica de que sus posibilidades de pervivencia y de futuro desarrollo dependían sobre todo de la creciente consolidación del entramado de poderes autonómicos y de la progresiva asunción de competencias por parte de los mismos, la que contribuyó, así, de modo decisivo, al asentamiento del Estado autonómico español.

La construcción de la España de las autonomías generó, pues, la apertura de un amplio proceso de movilización de elites políticas de naturaleza regional que no tardaron en percibir con claridad cuales eran sus intereses *corporativos* como clase política naciente que había ligado sus posibilidades de permanencia y reproducción *profesional* al éxito del sistema autonómico que entonces estaba comenzando a construirse, éxito que sería, tanto mayor, cuanto más rápidamente se produjeran los procesos de consolidación institucional y competencial de las Comunidades Autónomas. Las instituciones, por una lado, y las competencias, por el otro, establecerán, de ese modo, una relación de constante y creciente retroalimentación, pues el fortalecimiento de la estructura institucional propia estimulará la exigencia de petición de transferencias del Estado, a la vez que la creciente acumulación de competencias impulsará el perfeccionamiento y la extensión de una red orgánica de carácter institucional con la que poder gestionarlas eficientemente. Ello conducirá, en fin, al sistema autonómico español por el camino de la superación de las deshomogeneidades con que había iniciado su andadura y contribuirá, de modo decisivo, al asentamiento de un modelo autonómico simétrico, en el que —con la única excepción de los sistemas de financiación especiales del País Vasco y de Navarra— todas las regiones españolas tendrán una idéntica posición constitucional. La tercera y última etapa de nuestra revolución territorial marca pues, en conclusión, un definitivo punto de ruptura: después de 1992 el modelo autonómico español quedó estructuralmente vertebrado sobre el principio nerval de la simetría constitucional, un principio que acabará desembocando donde únicamente podía hacerlo: en el Estado federal.



## 4. Del Estado centralista al Estado federal

Aunque no deseo entrar aquí en una querrela terminológica que, desde sus inicios, está trufada en nuestro país de intereses de partido y en la que, como suele ser habitual, los árboles de las palabras no nos dejan ver el bosque de la realidad que con ellas quiere designarse, definiendo desde hace tiempo que el español es un Estado federal pues se inscribe, sin ningún género de dudas, entre los que en el ámbito del constitucionalismo comparado se encuadran habitualmente dentro de ese género, que, como es bien sabido, lo es por agrupar especies de *federalismos* diferentes. Creo, en consecuencia, que explicar por qué nuestro Estado presenta una naturaleza federal es una forma de describir los cambios profundos que ha experimentado su estructura desde la puesta en vigor del modelo autonómico español.

En tal sentido, el español es un Estado federal, en primer lugar, porque además del poder local, existen en España otros dos niveles de poder —el central y el autonómico— que se organizan a través de un entramado institucional de gran complejidad que ha hecho de nuestras regiones autónomas una especie de Estados *en pequeño*. Dotadas de la organización institucional propia de los Estados (parlamentos democráticos; presidentes designados por aquéllos; consejos de gobierno parlamentarios y tribunales superiores de justicia que culminan parcialmente la organización judicial autonómica) las Comunidades españolas gozaron desde muy pronto de la autonomía necesaria para condicionar la aparición de una vida política propia y peculiar, con agendas públicas, liderazgos y, en ocasiones, sistemas de partidos, que no coinciden, o que sólo coinciden parcialmente, con los que vertebran la dinámica política estatal central.

No debe olvidarse, a este respecto, que mientras que las trece Comunidades de vía general celebran por imperativo legal sus elecciones autonómicas en una fecha común, que coincide, a su vez, con la de los comicios municipales y europeos, en las Comunidades de vía especial (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) sus calendarios electorales son por completo independientes, y están en función sólo del transcurso del período de mandato parlamentario o de una eventual disolución anticipada de la cámara autonómica. Ni debe olvidarse tampoco que esta última facultad, otorgada a los presidentes autonómicos en paralelo a como la Constitución la atribuye al presidente del Gobierno, no fue prevista al principio por ninguna norma estatutaria, pero fue introduciéndose después en sus ordenamientos de forma paulatina: en 1981 en el País Vasco, en 1985 en Cataluña, en 1988 en Galicia, en 1994 en Andalucía y, recientemente, en 2006, en la Comunidad Valenciana. Tal introducción, que subsiguió en algunos casos a durísimos debates sobre la oportunidad o la constitucionalidad de la medida, fue consecuencia ineluctable de las exigencias derivadas del desarrollo de una vida parlamentaria que no conseguía funcionar en ciertos territorios dotados de sistemas de partidos bastante diferentes al sistema de partidos estatal sin que el titular del ejecutivo gozase de la facultad de recurrir al cuerpo electoral para solucionar los eventuales bloqueos que pudieran afectar a las relaciones entre gobierno y parlamento. Y demostró, por ello mismo, no sólo la densidad de la autonomía política de esos territorios, sino también la naturaleza de unos sistemas autonómicos que, al reconocerla, evolucionaban con claridad en sentido federal.

Pero el español es también un Estado federal, en segundo lugar, porque el ejercicio de las competencias estatales se organiza sobre un principio federal, por virtud del cual, junto a las competencias del Estado central, los entes descentralizados tienen competencia, exclusiva o compartida, para regular normativamente y/o administrar políticamente, materias de una importancia decisiva en los ámbitos político, económico, social y cultural: la ordenación de sus instituciones de autogobierno; la organización administrativa; el comercio, la economía y las finanzas; la agricultura, la ganadería y la pesca; el urbanismo, la vivienda, la ordenación del territorio y los transportes; la sanidad y la política social; el medio ambiente; la educación y la cultura; la legislación civil, mercantil o laboral; la policía; o las relaciones exteriores. En todo caso, quizá la mejor prueba, objetiva por cuantificable, de la significación de la transferencia competencial del Estado central a los entes regionales, y de la efectividad del principio de división federal que la ha determinado, sea la de su dimensión económica en el conjunto del gasto público estatal. Y es que el reparto del mismo entre la administración central y las territoriales ha experimentado una modificación impresionante desde los momentos en que el sistema echaba a andar. Tal y como describía la situación el proyecto de presupuestos del Estado para el año 2005, en términos de contabilidad nacional el gasto gestionado por la administración central (excluida la seguridad social) suponía en 1982 el 53% del total del gasto consolidado de las administraciones públicas, mientras que en 1996 caía hasta el 37,2%, y se reducía en 2003 al 24,2%. Al mismo tiempo, la proporción de recursos gestionados por las administraciones territoriales se iría incrementando desde el 14,5% de 1982 hasta el 45,3% de 2003, porcentaje este último que se repartía entre un 32,4% para las Comunidades Autónomas y un 12,9% para las corporaciones locales. Esa tendencia se mantendrá, de forma tal que las previsiones para 2005 arrojan un porcentaje del 47% del gasto para las administraciones territoriales (33,9% para las Comunidades y 13,1% para las corporaciones locales) y de un 23,5% para la administración central, cuyo gasto se eleva hasta el 53% sólo si a ese porcentaje se le suma la partida de la seguridad social (29,5%)

En plena coherencia con ese nuevo reparto, que resultaría típicamente federal de no ser por la aun reducida dimensión del gasto local, también la función pública ha experimentado cambios de gran envergadura: la relación entre funcionarios estatales y autonómicos, que era en 1986 de 903.000 por 720.000, se invertía con toda claridad a la altura del año 2004: 514.264 (el 23,1% del total) para la administración central, frente a 1.159.951 para las autonomías (el 49,2%). La evolución de los datos porcentuales a lo largo del período 1999-2004 indica, además de la importancia cuantitativa del cambio generado por la consolidación del Estado federal en la función pública española, la celeridad con que éste se ha venido produciendo: en 1999 correspondía al Estado central el 41% del personal al servicio de las administraciones públicas y a las Comunidades el 31% (23% para la administración local); a mediados de 2002 –después de que a comienzos de ese año se produjera el traspaso de la sanidad a las diez Comunidades que aun no la habían asumido– correspondía al Estado central el 24% del personal y a las Comunidades el 48% (23% para la administración local); en 2004, en fin, los datos indicaban que el porcentaje de empleados era en la administración central del 23% y del 49% en la de las Comunidades, correspondiendo el 24% a la administración local.



El español es, finalmente, un Estado federal porque, además, de organizarse sobre la base del principio federal en las esferas institucional y competencial, dispone de los mecanismos de garantía propios del federalismo, lo que resulta decisivo a la hora de fijar la naturaleza constitucional de una unidad política descentralizada. De este modo, la descentralización está jurídicamente garantizada en nuestro sistema por la Constitución y por los Estatutos que de ella se derivan: es decir, por las principales normas conformadoras de lo que hemos dado en llamar el *bloque de la constitucionalidad*. Esa garantía federal cubre, como es lógico, los dos elementos hasta ahora analizados: cubre, por un lado, la organización institucional de las autonomías, que no puede ser alterada por el Estado central, al ser la facultad para organizar las instituciones de autogobierno competencia exclusiva de las Comunidades; pero cubre, igualmente, por el otro, la distribución de competencias entre el Estado central y sus Comunidades, distribución que está jurídicamente asegurada en cada una por las previsiones de la Constitución y de los respectivos Estatutos, y defendida por los órganos que garantizan su correcta aplicación: nuestro Tribunal Constitucional, de manera destacada.

Obviamente, esta garantía fundamental reside en primer término, y de modo primordial, en la propia rigidez de la Constitución, que sólo puede ser modificada a través de los dos procedimientos de reforma previstos en sus artículos 167 y 168. La rigidez aparece, por lo tanto, como un instrumento destinado a impedir cualquier intento de las Cortes Generales de modificar las previsiones de nuestra ley fundamental con la finalidad, implícita o explícita, de alterar la estructura organizativa o competencial comunitaria. Pero la garantía derivada de la rigidez constitucional, que comenzó siendo una garantía constitucional sin protección estatutaria para todos los territorios que accediesen a la autonomía por la vía general –cuyos Estatutos podían, *en principio*, ser modificados, por la sola voluntad de las Cortes Generales– acabó por convertirse en una garantía de naturaleza y consecuencias muy distintas: en una garantía también estatutaria. Y ello porque todos los Estatutos de Autonomía que se aprobaron en España en la fase estatuyente pasaron a prever que su reforma no sería posible sin la aprobación del parlamento autonómico de cada territorio, lo que determinará un cambio sustancial de nuestro sistema de distribución del poder territorial. Tal previsión supuso, en suma, una mutación de la naturaleza del sistema autonómico español, según lo había prefigurado el legislador constituyente. Tras la regulación estatutaria de los procedimientos de reforma la igualación de la naturaleza jurídica de los Estatutos se convirtió en una realidad inapelable, en la medida en que todos pasaron a disponer un doble extremo: que la reforma estatutaria, una vez planteada por los órganos de la Comunidad o del Estado competentes al efecto, no podría aprobarse en ningún caso sin contar con la voluntad favorable del parlamento regional, órgano que debía hacerlo por mayoría reforzada; y que la reforma debería ser también aprobada, mediante ley orgánica, por las Cortes Generales.

La primera de esas previsiones significa que el Estado central no podrá imponer unilateralmente una reforma que no sea aceptada por la Comunidad afectada por la misma. La segunda, que las Cortes podrán vetar la reforma estatutaria, pues en el supuesto de que no estén de acuerdo con los cambios aprobados por un parlamento regional, al mismo no le

quedará más opción que negociar, para llegar a un acuerdo con las Cortes, o retirar, en caso contrario, la reforma. Tal exigencia, cuyas consecuencias hemos podido comprobar recientemente durante la tramitación en las Cortes de los nuevos estatutos valenciano y catalán, dota de pleno sentido al conjunto de un sistema, en el que ni el Estado central puede imponer a los territorios autonómicos la reforma, ni estos últimos su decisión al conjunto del Estado. Una y otra disposiciones, contempladas en su mutua relación, ponen de relieve la naturaleza pactada que en nuestro sistema de distribución del poder territorial tienen las normas institucionales básicas sobre las que el mismo se sustenta: los Estatutos de Autonomía. Unas normas que se han convertido, así, en verdaderas leyes garantizadoras del estatus orgánico y competencial de las Comunidades, concebidas como entes territoriales conformadores de un genuino Estado federal, que lo es también, aunque no sólo, a consecuencia de la necesidad de contar, en todo caso, con la voluntad del territorio autonómico para cambiar en cualquier sentido su Estatuto.

## 5. De la España unitaria a la España identitaria

No han sido, en todo caso, los cambios experimentados por el Estado español tras la culminación de la revolución territorial que la Constitución de 1978 trajo de la mano los únicos que deben comentarse a la hora de hacer un balance de conjunto de las consecuencias políticas de la descentralización. Es más, la virtualidad y los efectos previsibles de los cambios hasta ahora analizados no pueden, a mi juicio, comprenderse cabalmente sin dejar constancia al mismo tiempo de los que, paralelamente, ha experimentado la sociedad española en el ámbito concreto de sus concepciones políticas e ideológicas ante la cuestión territorial. Aunque no podré centrarme aquí en el asunto con el detenimiento que merece, sí me parece indispensable subrayar, en todo caso, que la descentralización ha provocado un fortalecimiento progresivo, y generalizado, de las identidades regionales, cuya mejor –aunque no única– expresión es el propio nacimiento de partidos regionalistas (o, incluso, nacionalistas) allí donde nunca habían existido; y el fortalecimiento –y, en ocasiones, la creciente radicalización– de las fuerzas nacionalistas en los lugares en que su presencia era ya apreciable o muy notable cuando se inició la transición.

El caso del Bloque Nacionalista Galego (BNG), el de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y el del Coalición Canaria (CC) son, sin duda, los más sobresalientes, pues los tres han pasado de la marginalidad a convertirse, en primer lugar, en partidos de Gobierno en sus Comunidades respectivas –lo es hoy en Galicia el BNG, lo ha sido durante dos años y medio ERC en Cataluña y lo es desde hace tiempo CC en el archipiélago canario– y además a contar, también, con representación en las Cortes Generales y en algún caso a ampliarla de forma sustancial. Pero –no se olvide– a esos tres ejemplos destacados, deben añadirse, por supuesto, todos los de los pequeños partidos regionalistas que viene constituyendo, ya desde hace varios años, parte sustancial de la representación democrática en los parlamentos autonómicos. Así, fijándonos sólo en las últimas elecciones regionales, las de 25 de mayo de 2003, y



recogiendo exclusivamente los porcentajes de voto expresado en favor de los partidos regionalistas que lograron entonces transformar sus votos en escaños, los datos parecen concluyentes: el Partido Aragonés Regionalista y la Chunta Aragonesista suman el 25% de los votos; el Partido Socialista de Mallorca-Entesa Nacionalista y Unión Mallorquina logran en conjunto el 15,5%; Coalición Canaria se sitúa casi en el 33%; el Partido Regionalista de Cantabria obtiene algo más del 19%; L'Entessa logra en la Comunidad Valenciana algo más del 6%; los nacionalistas y regionalistas navarros (excluida UPN) que consiguen entrar en la Cámara foral suman en total casi el 23%; el Partido Riojano se acerca al 7%; Unión del Pueblo Leonés se acerca al 4% (que representan en la provincia de León, donde obtiene todos sus escaños, el 18% de los votos). En Andalucía, que celebra sus elecciones autonómicas en fecha diferente, la situación es similar: en los comicios regionales de 14 de marzo de 2004 el Partido Andalucista obtuvo algo más del 6% de los votos expresados. El resumen es, pues, bien expresivo del gran cambio social que estamos comentando: con la única excepción de Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y Madrid, en todas las restantes Comunidades Autónomas existen en la actualidad fuerzas regionalistas y/o nacionalistas en sus respectivos parlamentos regionales, fuerzas que, en algunas de esas Comunidades (Cataluña, País Vasco, Cantabria, Canarias y Galicia) forman, además, parte del Gobierno.

Aunque significativos por sí mismos, tales datos no agotan, sin embargo, el nuevo panorama de progresivo fortalecimiento de las identidades regionales y de consecuente debilitamiento de la identidad común sobre la que se sostiene el proyecto de España democrática plasmado en nuestra ley fundamental. En realidad, el proceso de desarticulación política y descohesión cultural en el que estamos no se caracteriza únicamente por la circunstancia de que haya más partidos –y más regiones con partidos– que se definen preferentemente por su identificación de tipo regional, o por el hecho de que partidos nacionalistas que eran casi marginales hace quince o veinte años hayan ampliado de modo sustancial su peso en los parlamentos autonómicos y en las Cortes Generales, fenómenos todos ellos que probablemente no se hubieran producido de no haber predominado, como ha predominado, el fortalecimiento de las identidades regionales, y de los proyectos centrífugos que aquel fortalecimiento lleva aparejados, sobre el proyecto de una nación española democrática, fuertemente cohesionado y solidaria. Es que, además, a esos cambios deben añadirse otros tres más de indiscutible trascendencia desde el punto de vista del futuro mantenimiento de la cohesión territorial de nuestro Estado federal: en primer lugar, la radicalización política de los nacionalismos mayoritarios en el País Vasco y Cataluña; en segundo lugar, el afianzamiento progresivo de las tendencias identitaristas en el seno de algunas de las federaciones del PSOE y, sobre todo, en el interior del PSC; y, por último, el sorprendente giro *pronacionalista* del Gobierno de Rodríguez Zapatero.

Esos tres hechos, por lo demás bastante relacionados entre sí, encontrarán su mejor manifestación en el modo en que se ha abordado en España lo que ha dado en llamarse la segunda descentralización. El felizmente frustrado Proyecto de Ibarretxe demuestra, más allá de todo duda, la radicalización del PNV; del mismo modo, el apoyo nacionalista y socialista al proyecto estatutario catalán aprobado por el *parlament* de Cataluña el 30 de septiembre, expre-

sa bien a las claras no sólo la radicalización confederal de CiU sino también el punto hasta el que la cultura nacionalista ha acabado por desplazar a la catalanista en el interior del PSC y, por su influencia, el punto hasta el que esa cultura ha venido a *pegarse* a otras federaciones socialistas que, como la gallega, por ejemplo, apostaron desde el primer momento en favor del proyecto confederal del parlamento catalán. Finalmente, el desarrollo del proceso de debate del proyecto estatutario catalán en el Congreso y la aprobación final por la mayoría socialista del texto reformado en las Cortes Generales pone de relieve la sorprendente asunción por el PSOE de la tradición cultural nacionalista que permea de principio a fin el nuevo Estatuto catalán, una cultura que, tras ser por completo ajena a la mejor cultura socialista, puede acabar por provocar auténticos estragos si el *modelo* catalán se extiende, como lo ya sucedido con el proyecto de nuevo Estatuto andaluz hace temer, a las demás Comunidades Autónomas que hoy están en fase de reforma estatutaria.

La forma en que se está produciendo la segunda descentralización permite obtener, en resumen, importantes conclusiones sobre la influencia que en la misma ha acabado por tener un proceso descentralizador que, paradójicamente, no ha cerrado nuestro problema nacional sino que ha tendido, en no pequeña medida, a exacerbarlo. Pero permite, también, hacer algunas previsiones –funestas previsiones, para decir toda la verdad– sobre lo que podría esperarnos a la vuelta de la esquina una vez que entren en vigor los nuevos Estatutos *preconfederales* aprobados en todas o una buena parte de las Comunidades españolas bajo la malhadada influencia del nuevo texto catalán. Con una pequeña coda sobre el tema cerraré ya este balance que, según se ve, por fuerza ha de ser provisional.

## 6. ¿Hacia la confederación española?

El nuevo Estatuto catalán ha inducido dos grandes desafíos que marcarán, indefectiblemente, el futuro del Estado autonómico español: el primero tiene que ver con sus contenidos materiales; el segundo, con el tipo de mayoría política que logró su aprobación.

Por lo que se refiere a los contenidos materiales del texto estatutario, el desafío es evidente, pues estamos en presencia de una norma marcada de principio a fin por el *élan* confederal que vertebraba el proyecto salido del parlamento catalán. Por eso, y más allá de la circunstancia de que algunas de sus previsiones sean o no inconstitucionales –lo que ahora ya sólo al Tribunal Constitucional corresponde decidir– lo cierto es que el Estatuto prefigura un tipo de relaciones entre el Estado y Cataluña que serán casi con toda seguridad fuente de permanentes conflictos y tensiones. Resulta, de este modo, por lo menos llamativo, que cuando la opinión generalizada entre los especialistas en el funcionamiento del sistema autonómico español era que su debilidad fundamental residía en la marcada bilateralidad de la que adolecía el conjunto del sistema, la apuesta catalana haya sido justamente la de reforzar tal bilateralidad hasta el extremo. Pues es la bilateralidad, sin duda alguna, la columna vertebral de un nuevo



texto estatutario que, de ser en este concreto ámbito *copiado* con más o menos fidelidad en todas a algunas de las restantes regiones españolas, podría colocarnos, de hecho, ante un Estado difícilmente gobernable, cuando no sencillamente ingobernable. La puesta en práctica del Estatuto catalán acabará por dar lugar, en conclusión, a una profunda alteración del modelo autonómico español, que no caminará, como han afirmado una y otra vez sus patrocinadores, hacia la consolidación de un Estado federal, sino que producirá, muy por el contrario, en realidad, la introducción de elementos confederales de impacto claramente disfuncional en la dinámica de nuestro sistema federal.

A estos problemas, que podrían ser a la postre irresolubles –como la evolución del federalismo alemán ha demostrado ya sin discusión– si el Estado debiera articular con una parte sustancial de las Comunidades que componen el sistema las mismas relaciones bilaterales que habrá de mantener con Cataluña a partir de lo previsto en su nuevo texto estatutario, se añaden los derivados de la fórmula política que permitió su aprobación. Y es que, según pudimos comprobar en su momento, las tres etapas de nuestra revolución territorial –las que marcaron, sucesivamente, la aprobación de la Constitución, de los Acuerdos Autonómicos de 1981 y de los Acuerdos Autonómicos de 1992– estuvieron presididas por el consenso entre los dos grandes partidos españoles del momento. Pues bien, también esa práctica políticamente decisiva para entender la evolución del Estado de las autonomías español se ha roto, ¡por primera vez!, con el nuevo Estatuto catalán, que el PSOE ha sacado adelante con el apoyo de la *internacional nacionalista* y con el voto en contra el PP. Ello ha abierto una brecha entre ambos partidos que va mucho más allá del contenido de un concreto texto estatutario y que afecta, en realidad, no sólo a la interpretación de lo que, en el ámbito de la descentralización, permite y no permite nuestra Constitución, sino también a la propia concepción general sobre lo que debe ser España en el futuro. De que los dos grandes partidos de ámbito estatal sean capaces de recuperar el consenso perdido en beneficio del nacionalismo confederalista o independentista dependerá, en buena medida, que el desarrollo de los nuevos Estatutos que se aprueben en este período de la segunda descentralización marquen el inicio de otra fase –extremadamente compleja, pero factible– del Estado autonómico español o supongan el punto de partida para el abandono definitivo del proyecto de la España democrática del setenta y ocho. La única, de momento, que había logrado, en nuestra historia contemporánea, combinar libertad, autonomía y unidad.

## Reseña bibliográfica

Comenzando por las dos referencias bibliográficas contenidas en el texto, lo son al artículo de Pedro Cruz Villalón, "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", que puede consultarse en su obra *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 381 y ss.) y a mi libro *La Constitución de 1978* (Madrid, Alianza Editorial, 2006, pp. 224 y ss.). Por lo demás, me he ocupado con detenimiento de la mayor parte de las cuestiones que abordo en el texto en el libro *Nacionalidades históricas y regiones sin historia* (Madrid, Alianza Editorial, 2004) y en los artículos "La propuesta de Ibarretxe: derecho público y política" (*El Noticiero de las Ideas*, nº 14, 2003, pp. 54-63), "Estatutos en el reformatorio" (*El Noticiero de las Ideas*, nº 19, 2004, pp. 55-65), "La nación como estribo" (*El Noticiero de las Ideas*, nº 24, 2005, pp. 36-44), "España, el federalismo y Godot" (*Revista de libros*, nº 108, 2005, pp. 19-24) y "El Estatuto catalán: texto y pretextos" (*Claves de Razón Práctica*, nº 162, 2006, pp. 20-28). En cuanto a los estudios de conjunto sobre el sistema autonómico español, el más completo es, sin duda, el de Eliseo Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales* (Madrid, Alianza Editorial, 2003), aunque puede consultarse también, desde una perspectiva complementaria, el de Luis Moreno, *La federalización de España* (Madrid, Siglo XXI, 1997). El libro editado por Joan Subirats y Raquel Gallego, *Veinte años de autonomía en España* (Madrid, CIS, 200) aborda diversas cuestiones particulares (producción legislativa, políticas públicas, instituciones y opinión pública) y el editado por Eduardo Espín Templado, *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003) se centra monográficamente en la evolución de todas y cada una de las 17 Comunidades Autónomas españolas y las dos Ciudades Autónomas en el momento del veinticinco aniversario de la Constitución. Desde 1989 el Instituto de Derecho Público de Barcelona publica anualmente un *Informe Comunidades Autónomas*, que constituye el resumen más completo de la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas en el año de referencia y cuyo manejo resulta, por tanto, imprescindible para cualquiera que quiera obtener buena, completa y ordenada información sobre el asunto. Mencionaré, ya para cerrar esta bibliografía sumaria, dos obras recientes y muy completas: una sobre la evolución actual de nuestro Estado autonómico, la editada, en dos volúmenes, por José María Vidal Beltrán y Miguel Ángel García Herrera, *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad* (Madrid, Colex e INAP, 2005); y otra sobre el proceso de reformas estatutarias, la editada por Manuel Terol Becerra, *El Estado autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía* (Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005).