



El debate sobre la autodeterminación

AUTONOMIAS: LA NECESARIA REFORMA CONSTITUCIONAL

Por Alfredo Pérez de Armiñán

El debate sobre la autodeterminación, planteado fundamentalmente por los nacionalistas vascos y catalanes, pone otra vez en entredicho la virtualidad del Estado de las Autonomías, cuyas bases, establecidas en su día por el consenso de las principales fuerzas políticas, se discuten a estas alturas como si estuviéramos en la etapa constituyente. Dada la gravedad de la cuestión, el autor considera imprescindible la concordancia de los partidos mayoritarios para conseguir la estabilidad política de España y abordar en forma los retos planteados por la nueva situación de Europa. Para ello no hay más remedio que ir al fondo del asunto, esclarecer los términos del compromiso y reformar, inevitablemente, en puntos concretos, aunque importantes, los Títulos III, V y VIII de la Constitución Española de 1978, así como algunas Disposiciones Adicionales y Transitorias.

En la firma de la Constitución. Mientras se revisan los papeles, los Reyes y el Príncipe hablan con Antonio Fontán, entonces presidente del Senado.

La cuestión autonómica ha vuelto de improviso a ocupar el primer plano de la política española, justo cuando se alteran por completo las bases del mapa político europeo con las transformaciones de los países del Este. Ello ha ocurrido, además, cuando una gran parte de nuestra opinión pública creía que el problema había quedado resuelto en lo sustancial con la Constitución de 1978 y su desarrollo estatutario posterior, a falta del aislamiento, reducción y final desaparición de los grupos terroristas de significación nacionalista radical —ETA, en particular—, que estaba en trance de lograrse poco a poco gracias a los puentes entre los principales partidos políticos. El debate de las proposiciones sobre la autodeterminación en los Parlamentos vasco y catalán demuestra a las claras que este estado de opinión no responde en absoluto a la realidad.

Muy al contrario, las apariencias de normalidad surgidas de la generalización de las autonomías y del traslado al Tribunal Constitucional de los conflictos y discusiones sobre ellas no han hecho otra cosa que encubrir la subsistencia del problema político que pretendía resolver la Constitución de 1978. Este problema estriba en cómo con-

tiliar la permanencia del Estado español, apoyado en una concepción política y cultural de la nación española, con la integración en ese mismo Estado y en el propio concepto de la nación de las comunidades caracterizadas por lo que se ha llamado el «hecho diferencial», garantizando su personalidad política, historia y cultural propia, y ordenando sus relaciones dentro del Estado con las demás partes integrantes de éste y de la nación, sin producir situaciones de inequidad o de injusticia entre ellas.

Hay que reconocer que este empeño ha resultado siempre muy difícil y con el se ha dado de bracer las mejores cabezas de la España contemporánea. Como decía Ortega en su célebre discurso de 1932 ante las Cortes de la República, con motivo de los debates del primer Estatuto catalán, no existía una solución que pueda dar satisfacción a todos, especialmente a los nacionalistas radicales, y, sin embargo, es preciso intentar construir algo que pueda obtener el apoyo de la mayoría en toda España, incluyendo Cataluña y el País Vasco.

Las proposiciones sobre la autodeterminación demuestran, no obstante, que las ambigüedades de la propia Constitución, con la introducción en el artículo 2.º del polémico y lleno de doble sentido concepto de nacionalidades, así como los errores cometidos en el desarrollo generalizado en toda España del sistema autocrónico, además de las posturas nacionalistas radicales, nunca desaparecidas, han complicado el panorama de forma extraordinaria. Hoy resulta muy difícil la conciliación de las principales fuerzas políticas y de la mayor parte de los ciudadanos sobre la interpretación de las nociones políticas fundamentales del Estado autonómico. Este acuerdo, sin embargo, es indispensable para la estabilidad política de España, y para abordar los problemas que plantea a nuestro país la nueva situación de Europa.

Es evidente que el rebrote de la tensión nacionalista afecta de lleno al actual Estado autonómico y pone en entredicho su solidez. Todavía existen fuerzas políticas que siendo indispensables para su consolidación, de acuerdo con el análisis que se hacía ya en 1978, continúan en posiciones ambiguas, cuando no francamente relictas, como las que podían sostener antes del período constituyente. Las bases de la configuración de alternativas políticas al actual Gobierno socialista quedan por ello seriamente dañadas (lo que repercute especialmente sobre la derecha y el centro), impidiendo quizá resolver en el futuro el problema de la estabilidad del Gobierno central y de las demás instituciones estatales,



Testamento de Felipe IV.

y no solamente en relación a la cuestión autonómica.

El defectuoso desarrollo del sistema autonómico

A decir verdad, la Constitución dio una defectuosa solución al problema de las autonomías territoriales en España. La mejor prueba de ello es la confusión acerca del modelo adoptado, que ha admitido denominaciones para todos los gustos. Sin la persistencia de tensiones políticas graves, las convenciones constitucionales. En jurisdicción del Tribunal Constitucional, la igualdad de competencias y de la organización institucional de todas las comunidades autónomas y, en suma, el tiempo hubieran configurado en la práctica un Estado con un funcionamiento en buena parte semejante al de algunos Estados federales europeos actuales. Este era el sueño del actual Gobierno, en el que se encontraba acompañado, todo hay que decirlo, por una pléyade de juristas que se habían entregado esforzadamente al análisis de nuestras autonomías y de su futuro.

Sin embargo, a pesar de la aparente unanimidad en aceptar el actual sistema autonómico, lo cierto es que la insistencia en el futuro modelo federal, tanto por parte del Gobierno como por muchos sectores de la doctrina constitucional y administrativa, encubría un desasosiego ante el devenir del Estado autonómico. La punta de lanza de

este sentimiento fue durante la pasada legislatura la generalizada búsqueda de soluciones a la crisis del Senado, que evitarían la reforma constitucional, y la discusión sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas de segundo grado.

Pues bien, si fuera cierto que nos encontramos hacia ese Estado de tendencia federal, ¿cuál es verdaderamente la dificultad de igualar las competencias, cuando las instituciones de autogobierno ya son iguales en todas las comunidades? De igual manera, ¿cuál es el impedimento para reformar el Senado de modo que pueda ser una auténtica segunda Cámara semejante a las de los Estados federales? La respuesta no se ha dado, pero no es imposible descubrir el porqué. Se trata, pura y simplemente, de no reconocer que las intenciones de los constituyentes de 1978 no coinciden con las plasmadas en el posterior desarrollo autonómico, y que este último, tal y como ha quedado, dificulta la solución del problema de los nacionalismos, al menos en sus vertientes moderadas, dispuestas a la integración en el concepto de España. Como la reforma del sistema nadie decide plantearla, por temor a herir las susceptibilidades e intereses ya creados en las regiones que, precisamente por esas mismas susceptibilidades, forzaron el desarrollo generalizado del propio sistema actual, y tampoco el Gobierno desea dar más pasos en la dirección equivocada, el resultado es la disyuntiva en que ahora nos encontramos: bloqueo o huida hacia adelante.

Que los constituyentes no tenían la intención de generalizar el sistema autonómico con la rapidez con que se hizo lo prueba la misma Constitución. En su texto no se contiene ningún mapa autonómico, pues entonces no se sabía todavía si todas las provincias quedarían integradas en comunidades autónomas. Tampoco se regula la composición y funcionamiento del Senado de modo que sirva eficazmente de instrumento de articulación de las comunidades en el proceso de formación de la voluntad del Estado. Igualmente, no se determina con precisión cuáles son las competencias absolutamente intransferibles por el Estado en el caso de que todo el territorio español se organice en comunidades autónomas, ni tampoco se aclara si todas las comunidades habrán de tener sustancialmente las mismas competencias.

No obstante, sería innecesario decir que la Constitución no previó la posibilidad de que en el futuro toda España quedara configurada de forma autonómica. Los constituyentes de 1978, al igual que los de la II Re-

Para entender España

pública, quisieron simultáneamente resolver el problema de los nacionalismos, sobre todo el catalán y el vasco, y garantizar una igualdad básica entre todos los españoles, cuestiones que han sido desde la aparición del Estado constitucional en nuestro país los polos del constante debate sobre la organización del Estado. Pese a ello, la Constitución dilataba extraordinariamente la implantación del sistema autonómico, si por tal se entiende la integración de todas las provincias en comunidades autónomas prácticamente semejantes en cuanto organización y competencias. El texto constitucional pretendía dar al problema autonómico, en este punto fundamental, una solución pensada a lo de la II República, caracterizada por la prudencia.

Para que la solución constitucional pudiera prevalecer era, desde luego, necesario que los grandes fuerzas políticas permanecieran fieles a ella, y que además, no se tergiversara el sentido de toda nuestra historia política y cultural en lo que se refiere a la propia existencia de los elementos del pluralismo hispano. No ocurrió así a partir de 1979-80. El PSOE, especialmente, no aceptó ningún acuerdo con UCD para culminar por una vía lenta, que excluyera la generalización inmediata del proceso autonómico. Hasta los Pactos Autonómicos de 1981, que dieron lugar a la LOAPA, no se llegó a un entendimiento para la aplicación del Título VIII y aun así ello se consiguió a costa de estimular la formación de comunidades autónomas en toda España. Incluso allí donde el sentimiento regional era débil o inexistente y cabía la integración de ciertas provincias en unidades más amplias, para reforzar, en una dirección acorde asimismo con la historia, a las nuevas comunidades, se dio el paso de constituir comunidades uniprovinciales. Tales fueron los casos de Cantabria, La Rioja o Madrid.

La "lucha por la competencia" entre el Estado y las comunidades

La posibilidad de conseguir al final del proceso la igualdad de competencias entre todas las comunidades a partir de una organización idéntica forzó desde el principio a las dos primeras comunidades, el País Vasco y Cataluña, a distanciarse lo más posible. Para reforzar su posición como comunidades caracterizadas por el «hecho diferencial» intentaron, y consiguieron, recibir el máximo de competencias en el mínimo de tiempo posible, tal y como les permitía la propia Constitución. Esta circunstancia dio lugar al fenómeno más pertur-



El presidente de la Generalitat de Cataluña, Josep Tarradellas, tras emitir su voto en el referéndum que aprobó el Estatuto de Sus (25-10-1978) (Foto Ebu).

Hace falta un gran acuerdo entre las fuerzas políticas de ámbito nacional (PSOE, PP, CDS e IU) y los principales partidos nacionalistas moderados (CiU y PNV)

bador del actual sistema autonómico: la confusión entre el reconocimiento de la propia identidad por el Estado y la atribución de competencias a la comunidad en cuestión. De aquí se ha derivado la lucha por las competencias entre el Estado y todas las comunidades, basado en la curiosa teoría de que cuantas más competencias se tienen más identidad se reconoce. En consecuencia, no hay posibilidad de vislumbrar el resultado final del proceso autonómico desde el punto de vista de la consolidación del propio Estado ni de afrontar dentro de este el problema en sus justos términos.

Como expresión de la identidad de cada comunidad, la lucha por la competencia debería sustituirse por la distinción entre los modos de organización dentro del Estado de las diferentes comunidades, que son a su vez reflejo de su particular integración histórica en la nación. Sin embargo, la actual configuración técnica del Título VIII de la Constitución y el sistema electoral de base

provincial consagrado en el Título III refuerzan, contra toda lógica, la carrera entre las comunidades por procurarse nuevas competencias.

No es de extrañar, por tanto, que al cumplirse los cinco años desde su constitución, las comunidades autónomas de «segundo grado» no gobernadas por los socialistas plantearan la revisión al alza de sus Estatutos. El Gobierno, carente de otra política autonómica que no fuera la de «esperar y ver» tras la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA, reaccionó ofreciendo igualar competencias por la vía de la delegación, lo que no las convierte forzadamente en irrevocables para el Estado y autoriza a establecer mecanismos de control sobre su ejercicio por parte del poder central. La propuesta era hábil, y resultaba en parte el espíritu de la fracasada LOAPA, pero por eso mismo no ha sido aceptado por el Partido Popular, convertido en el principal ojalán de la reclamación de nuevas competencias.

El mismo sesgo del proceso comenzaba a inquietar a los nacionalistas moderados, que percibían en la igualdad de competencias una falta de reconocimiento del «hecho diferencial». Mientras el proceso se había desarrollado a «dosis velocísimas» la tensión autonómica había estado concentrada en exigir las transferencias de todas las competencias recogidas en los estatutos y en tra-



tar de impedir los llamados «recortes de competencias» por obra de las leyes básicas aprobadas por las Cortes Generales y las Sentencias del Tribunal Constitucional. A pesar de ello, el problema del llamado «nacionalismo moderado» persistía y se pondría nuevamente de manifiesto, como así ha sido, en el momento de hacer definitivamente iguales a todas las comunidades, pues la Constitución no había dado una verdadera solución al dilema diferenciación-generalización de las autonomías.

La exigencia de las regiones no caracterizadas por el «hecho diferencial» de ser tratadas igual que las que sí lo están se revivió en el siglo XIX de apelaciones a la unidad constitucional, en el siglo XX a la unidad de España y hoy, de nuevo, también a esa unidad y a la igualdad y solidaridad. En realidad, esta posición comparte muchas de las ideas esenciales del constitucionalismo liberal decimonónico. Entre esta postura y la que exige un tratamiento diferente para lo que está caracterizado por esa misma diferencia se sigue situando la cuestión autonómica.

La necesidad de un nuevo pacto

¿Existe todavía, pese a las posturas encontradas y a la confusión reinante sobre los conceptos constitucionales fundamentales, como los de «nación» y «nacionalidad», una posibilidad de solución que no consista simplemente en el tan español «ir

Reformar el sistema de financiación de las autonomías y la Administración del Estado, para adaptarlos a la generalización e ignafación sustancial del proceso autonómico

tiendo», con el que tantas veces se confundió en este asunto el célebre «conllevar el nacionalismo» orteguiano, que es algo muy distinto? A mi juicio sí, aunque sería necesario derrochar imaginación creadora en el campo jurídico-constitucional, reinterpretando conceptos acuñados, y reformando incluso la Constitución en puntos concretos. Para ello resulta imprescindible un gran acuerdo entre las fuerzas políticas de ámbito nacional (PSOE, PP, CDS e IU) y los principales partidos nacionalistas moderados (CIU y PNV). Este acuerdo tendría que producirse precisamente con ocasión de la reforma de los Estatutos de las Comunidades del artículo 143. El verdadero escollo para lograr el pacto no consiste en la renuncia recíproca de los grandes partidos a seguir acosando al contrario con la cuestión autonómica, camino por el que, como se ha demostrado desde 1978, no se consigue sino agravar las cosas. El auténtico nudo gordiano está en encontrar un concepto de

Los padres de la Constitución Española de 1978. De izquierda a derecha: Felipe González, Peces-Barba, Pérez Llorca, Solé Tura, Mariano de Maza y Roca. (Foto Efe).

nación renovado y a la vez fiel a nuestra historia, plasmando en la organización territorial de nuestro Estado democrático de manera que éste pueda ser estable y no se discutan cada pocos años los fundamentos de la soberanía nacional.

Para desatar el nudo hay que contar con la colaboración de los nacionalistas moderados. La defectuosa solución de la cuestión autonómica ha acentuado las divisiones en estos sectores, pero todavía cabe restablecer un clima de entendimiento con CIU y el PNV si se parta, cosa que no se llegó a conseguir en 1978, de un reconocimiento por todos de la realidad fundado en la historia auténtica de España y no en visiones míticas de significado contrapuesto.

La compleja realidad histórica como fundamento del pacto

Como punto de partida hay que aceptar que España es plural, como resultado de su formación como Estado y como sociedad nacional y de su devenir histórico, aunque no lo es de tal manera que pueda organizarse esa misma pluralidad de forma arbitraria o caprichosa, porque así lo decidían en un determinado momento histórico los representantes del pueblo. Del mismo modo que ha sido históricamente imposible

Para entender España



Solemn conmemoración del X aniversario del Estado de Autonomías del País Vasco. El heterodoxo Ardanaz se dirige a los parlamentarios en Guernica (25-8-1988). (Foto Eñe)

amular la personalidad de las provincias vascas o de Cataluña, tampoco es posible crear autonomías sin base, desconociendo sin más la historia cultural y política viva de España e intentando, además, presentarlas como algo sustancialmente semejante a aquéllas.

En segundo término, hay que reconocer también que los derechos individuales y la prestación de los servicios públicos tienen que ser, en cambio, semejantes en toda España, pues el Estado de base nacional consiste hoy principalmente en esto y en el mantenimiento de la cultura común, resultado de todas sus tradiciones culturales.

En tercer lugar, es preciso desplazar el debate político autonómico del terreno de la «lucha por la competencia» al de la organización propia y al de la integración, de cada comunidad, diferenciada según su personalidad histórica y cultural, en el concepto de nación y en el Estado. Aquí es donde surgen las mayores dificultades teóricas, que habrán de superarse a la luz de nuestra propia historia y no de los dogmas de la teoría del Estado contemporánea, tal y como, por ejemplo, lo ha logrado el Reino Unido, al menos por lo que a ingleses, escoceses y galeses se refiere. Es indispensable tener muy en cuenta que la análisis generalización-particularismo solamente puede re-

Es preciso desplazar el debate político autonómico del terreno de la «lucha por la competencia» al de la organización propia y al de la integración de cada Comunidad, diferenciada según su personalidad histórica y cultural, en el concepto de Nación y en el Estado

solverse si admitimos que la generalización tiene que realizarse contando con entidades básicamente semejantes y que esta semejanza ha de fundarse en una consideración muy precisa de las particularidades de cada elemento, respetándolas en todo lo posible. En suma, no puede igualarse sino aquello que puede ser sustancialmente considerado de igual modo.

Para determinar cuáles son los elementos que pueden igualarse es preciso acudir a la historia política y cultural, pues ella es la que proporciona la identidad de una comunidad humana. Ningún otro procedimiento resulta válido cuando de identidad precisamente se trata. Por eso han fracasado para resolver los problemas de nuestro sistema autonómico los análisis jurídicos inscritos únicamente en la perspectiva

de las técnicas de organización administrativa.

Si atendemos al criterio de la formación histórica del Estado español, durante la Edad Media y la Edad Moderna, hasta el final del Antiguo Régimen, cuyo resultado fue la consolidación de la realidad nacional de España, observaremos que existen tres clases de comunidades territoriales:

1. *Las comunidades que se fusionaron para crear la unión en un solo cuerpo político de los Reinos de Castilla y León, núcleo de la Corona de Castilla.*

El antiguo Reino de León había mantenido la unión con Asturias, de cuyo reino procedía, y Galicia. Después de la unión definitiva con el Reino de Castilla en el reinado de Ferrnando III se fueron incorporando, a medida que se conquistaban, los antiguos reinos de taifa andaluces, los demás territorios ocupados por los musulmanes, así como las Islas Canarias. Estas incorporaciones se hicieron mediante la creación y mantenimiento de una organización política mucho más centralizada que la de la Corona de Aragón y más parecida, en lo que se refiere a la configuración del poder real, a las de Francia y Portugal.

La articulación histórica de los territorios integrantes de los Reinos de Castilla y León hace especialmente confuso el panorama autonómico español actual, en la medida en que tiende a oscurecer dos situaciones distintas en el interior de aquéllos, que se han incorporado a la realidad histórica de España.

Además de los Reinos de Castilla y León en sentido estricto existían como territorios con continuidad histórica reconocida (y así se hace, por ejemplo, en los títulos reiales), como ha señalado Luis Díez del Corral, en la heráldica del Salón de Reinos del Palacio del Buen Retiro, el Reino de Galicia, los antiguos reinos de origen taifa de Toledo —al que se añadía el Señorío de Molina—, de Murcia y los de Andalucía, el Reino de Canarias y el Principado de Asturias. Todos ellos eran auténticos reinos con su propia identidad dentro del conjunto del reino corroborada por su inclusión en los títulos reiales, y algunos como Galicia, y en menor medida Asturias y Canarias, casi alcanzaban el estatus de país organizado (por utilizar la terminología de Julián Marías en los debates constitucionales; o la más precisa de Jelínek, difundida entre nosotros por Miguel Herrero de Miñón), por la existencia de instituciones peculiares. Extremadura, que no llegó nunca a ser considerada reino, por formar parte del de León en sentido amplio (es decir, compren-



Los diputados vascos brindan tras finalizar los debates de la Ponencia encargada de estudiar el proyecto de Estatuto para Cataluña (17-1978). A la derecha, Aritz Pujol, actual presidente de la Generalitat.

diendo en el a Galicia), si fue de algún modo aceptada —a partir de la concesión en el siglo XVII del voto en Cortes a su territorio y no a ninguna de sus ciudades en exclusiva— como entidad territorialmente diferenciada y presente como tal en la configuración política del reino.

Por otra parte, dentro de cada uno de estos grandes territorios, así definidos, integrantes del Reino castellano-leonés, existían otros menores, diferenciados por razones administrativas, geográficas, económicas y sociales, que llegaron a menudo a considerarse «provincias» durante las etapas finales del Antiguo Régimen, expresando así una distinción de menor grado que provenía de la época medieval, pero que no alteraba su pertenencia histórica y cultural a aquéllos. Ejemplo de ello son las actuales Comunidades de Cantabria y La Rioja, a las que pueden añadirse algunas otras zonas de las dos Mesetas, como Madrid y La Mancha, muy caracterizadas también desde el punto de vista administrativo, y hasta geográfico, a lo largo de la historia del Reino castellano-leonés.

El problema que plantean estos últimos territorios, que han desarrollado una personalidad regional en épocas recientes, consiste en que no pueden basar su autonomía en los mismos fundamentos que los territorios históricamente diferenciados como antiguas entidades políticas fusionadas al compás de la creación del Reino castellano-leonés. La presencia de estas comuni-

El auténtico modo gordiano estriba en encontrar un concepto de nación renovado y a la vez fiel a nuestra historia, plasmando en la organización territorial de nuestro Estado democrático de manera que éste pueda ser estable

des dificulta por ello extraordinariamente el proceso de igualación, pues es evidente que no son magnitudes comparables a regiones o países históricos, con personalidad acuñada durante siglos.

2.º *Los hoy denominados territorios forales (el antiguo Reino de Navarra, el Señorío de Vizcaya y las provincias de Guipúzcoa y de Alava).*

Estas entidades se incorporaron, como es bien sabido, por diversos títulos y procedimientos a la Corona de Castilla, conservando sus instituciones políticas propias hasta 1839.

La aceptación por parte de la Constitución de sus derechos históricos se ha traducido en la consolidación de Navarra como comunidad foral y en la integración de los otros tres territorios históricos forales en

una sola entidad política, la Comunidad Autónoma del País Vasco, por primera vez en su historia.

La Constitución olvidó que cada territorio foral tenía una personalidad histórica irreducible, que requería un tratamiento separado, si se quería evitar que la contraposición entre una Comunidad Autónoma vasca y la Comunidad foral navarra se presentara como una confrontación entre dos concepciones derivadas de la antigua foralidad absolutamente inconciliables. Una vía posible de arreglo podría estar, ante esta situación, en reconocer los derechos históricos de un modo más parecido al planteado por la famosa «sentencia vasca» presentada en el Pleno del Senado en 1978. El llamado pacto con la Corona —reflejo de la dualidad «rex-regnum» de origen medieval— se expresaría de manera que la nación española, como sucesora del rey en el ejercicio de la soberanía, reconociera como integrante de sí misma, por medio de la propia Constitución, a cada uno de los territorios forales, con sus derechos históricos, los cuales, en virtud de la norma fundamental, serían actualizados por el procedimiento de un acuerdo entre los representantes de cada territorio y el Gobierno, ratificado por las Cortes Generales.



3.º Las comunidades integrantes de la antigua Corona de Aragón.

Hasta los Decretos de Nueva Planta de 1707-1716 estos países conservaron sus instituciones propias y su Derecho, expresión de la personalidad histórica y política diferenciada de cada uno de ellos, aunque inseparable de la de los demás territorios de la Corona catalano-aragonesa, tal y como se había configurado ya en los testamentos de Jaime I y Jaime II durante el siglo XIII y en el propio Compromiso de Caspe. En los testamentos de los reyes de la Casa de Austria se insiste de nuevo y de manera constante en la inseparabilidad de los reinos de esta Corona, ahora unidos también a los de Castilla, con lo que se consolidaba, según el precedente aragonés, la unión entre ambas coronas y el Reino de Navarra, que había sustituido a la simple «unión personal» de los Reyes Católicos. Entre 1707 y 1716 todos estos territorios fueron, como es bien sabido, sometidos al régimen uniformizador de los Decretos de Nueva Planta, por los que se suprimían sus antiguas instituciones políticas y administrativas, sustituyéndolas por otras, precisamente «de nueva planta», inspiradas en las castellanas. No obstante, la implantación de estas varió en los diversos territorios y así la desaparición del derecho propio fue mayor en Valencia que en Aragón, Mallorca y Cataluña. La resistencia de esta última a la política centralizadora de la nueva dinastía

Reconocer los derechos históricos de los cuatro territorios forales (Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya) como fundamento de su autonomía y expresión de su peculiar integración en el Estado y en la Nación española

planteó ya en 1716 la necesidad de permitir una mayor utilización del derecho catalán y la conservación de particularidades propias más acusadas que en los demás reinos.

Desde entonces se ha mantenido de forma ininterrumpida en la conciencia colectiva catalana, aunque con muy diversas formulaciones y grados de intensidad, el sentimiento de su diferenciación del resto de España, reclamando el reconocimiento de su existencia como comunidad históricamente distinta. Esta demanda se ha formulado durante los últimos siglos con más fuerza que en los demás países de la Corona de Aragón, lo que ha dado lugar a la calificación de Cataluña como «nacionalidad histórica» frente a otros territorios, también pertenecientes a la antigua Corona, como

Milenario acto en favor del Estatuto de Sucesión en la Plaza de Cataluña, Barcelona (21-10-1978) (Foto EHA).

Aragón y las Islas Baleares. Ello ha sido producido también por una doble confusión que padece gran parte del nacionalismo catalán: por un lado, se niega a Aragón, pese a su antigüedad, el reconocimiento de una personalidad histórica comparable a la de Cataluña, asimilándolo a los territorios «castellanos» por el hecho de hablarse allí esta lengua; por otro, se postula la integración de Valencia y de las Baleares en una única y auténtica nación, la catalana, calificándolos de países catalanos por compartir con Cataluña su lengua y gran parte de su cultura. No se quiere admitir con esta postura que la historia de ambas comunidades justifique su mantenimiento como entidades políticas diferenciadas dentro del conjunto de España, tal y como lo fueron, primero en la Corona de Aragón hasta el siglo XVI y después, siempre dentro de ella, aunque ya integrada en la Monarquía de España, hasta la Guerra de Sucesión. Una vez más, el término nacionalidades, por mucho que se use en sentido cultural y no estrictamente político, complica la interpretación de nuestra historia y oscurece la cuestión autonómica.

Las posibles reformas

Ante esta compleja formación histórica



Rafael Escarido

de España, si se quiere de veras resolver el problema, sin agravarlo confundiendo los términos, destruyendo nuestras raíces históricas, tratando de manera igual a lo que es profundamente desigual, provocando la afirmación de falsas identidades culturales en oposición a las auténticas, impidiendo, en su día, la afirmación de un concepto de Nación acorde con la verdadera pluralidad histórica hispánica, es indispensable proceder a la reforma autonómica.

Esta reforma debe tratar precisamente de plasmar esa misma pluralidad y no de atenerse de manera estricta a la organización autonómica vigente, pues ésta es la que enturbia la adecuada solución del dilema generalización-particularismo. En esta línea, cualquier reforma convendría que tuviese en cuenta, al menos, las siguientes posibilidades para tratar de resolver la cuestión:

a) Igualar de manera sustancial sólo las competencias de las comunidades que históricamente hayan sido consideradas como cuerpos políticos o territorios constitutivos de las antiguas Coronas de Castilla y Aragón, no pretendiendo asimilar a aquellas las actuales comunidades que proceden de la afirmación de una personalidad regional de carácter esencialmente «provincial», tales como Cantabria y La Rioja, o derivado de la capitalidad, como Madrid. Estas últimas merecerían un tratamiento especial, dadas sus características, aunque debería reforzar-

Igualar de manera sustancial sólo las competencias de las comunidades que históricamente hayan sido consideradas como cuerpos políticos territoriales constitutivos de las antiguas Coronas de Castilla y Aragón

se en el caso de Cantabria y La Rioja su vinculación a Castilla y León y reformarse a fondo el Estatuto de Madrid, para convertirla en área metropolitana sometida a las leyes del Estado.

b) Aclarar y simplificar la actual distribución de competencias en la Constitución y en los Estatutos ajustándola a las necesidades que se deriven de la generalización del proceso autonómico, teniendo muy en cuenta los criterios sentados por el Tribunal Constitucional en esta materia durante los últimos años.

c) Reformar el sistema de financiación de las autonomías y la Administración del Estado, para adaptarlos a la generalización e igualación sustancial del proceso autonómico.

d) Cambiar la organización interna de las comunidades desde el punto de vista territorial, en función de su personalidad propia, creando así en Cataluña una sola provincia y reforzando, en cambio, el papel de las diputaciones y cabildos insulares en las demás comunidades.

e) Reconocer los derechos históricos de los cuatro territorios forales (Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya) como fundamento de su autonomía y expresión de su peculiar integración en el Estado y en la nación española, actualizándolos de un modo semejante al propuesto en la «enmienda vasca» discutida en el Senado en 1978. Todo ello sin perjuicio del mantenimiento de la actual Comunidad del País Vasco, aun cuando debiera reformarse su Estatuto para que refleje auténticamente ese reconocimiento de los derechos históricos de los tres territorios forales integrados ahora en ella y aparezca como resultado de su agrupación.

f) Modificar la composición y las funciones del Senado, así como el sistema de elección de sus miembros, de manera que pueda integrar eficazmente a las comunidades autónomas en el órgano constitucional de representación del pueblo español y en el proceso de decisión política estatal, inspirándose en el modelo del Bundesrat alemán más que en el de otras cámaras.

Es evidente que la adopción de medidas de este tipo, u otras semejantes, requiere la reforma de los Títulos III, V y VIII de la Constitución y de algunas de sus Disposiciones Adicionales y Transitorias. A pesar de las dificultades innegables que el empeño tiene, habrá que decidirse a abordarlo antes de que sea demasiado tarde y la evolución de la situación autonómica no admita más reforma en la práctica que el quebrantamiento de la propia Constitución, posiblemente por medio de reformas de los Estatutos de Autonomía inconstitucionales en el fondo.

Alfredo Pérez de Armiñan es senador de las Cortes Generales. Fue durante el Gobierno de UCD director general de Cooperación con los Regímenes Autonómicos del Ministerio de Administración Territorial, y secretario general técnico y director general de Bellas Artes, Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Cultura. Ha publicado, junto con Manuel Fernández-Fernández, el libro *La Monarquía y la Constitución en 1987*.