

## ESPAÑA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Gregorio PECES-BARBA

**L**A verdad es que para mí es una satisfacción estar en esta conferencia inaugural sobre “España en el estado de las autonomías”. Creo que hay que insertar o situar el tema de España en el estado de las autonomías, sobre todo para los más jóvenes, en los objetivos que nos marcamos los que tuvimos el honor de participar en aquella hermosa aventura de elaboración de la Constitución de 1978.

Los objetivos eran, en primer lugar, el establecer una constitución que acabase con la inestabilidad constitucional y con el espíritu de guerra civil. La inestabilidad constitucional era una constante de nuestra historia moderna. Desde el siglo XIX, desde nuestra primera Constitución, la de 1812, en adelante, nunca había habido dos constituciones homogéneas sino que una era siempre sustituida por otra contraria. A la Constitución progresista de 1812 la sustituye una moderada o conservadora como el Estatuto Real y así podemos llegar desde la conservadora de 1876 a la progresista republicana de 1931. Por consiguiente, ese era un primer objetivo. Pero además esa inestabilidad constitucional había desembocado en una terrible tragedia que era nuestra guerra civil y un segundo objetivo, vinculado al anterior, era que se acabase con el espíritu de guerra civil en nuestro país. El segundo objetivo central, vinculado también con el anterior, era solucionar o intentarlo, los problemas que habían impedido la convivencia, que habían sido causantes de esa inestabilidad constitucional y también al final de la guerra civil. Nos centrábamos en cuatro problemas que podíamos identificar: la cuestión religiosa, la cuestión regional, la forma de estado y la cuestión social.

La forma de estado y la cuestión social creo que la Constitución los afrontó de manera adecuada. La cuestión religiosa también fue afrontada de manera conveniente y adecuada, estableciendo un estado no confesional, un estado laico. Sin embargo, en la cuestión religiosa existe un problema actualmente, y es que sigue insistiendo un sector fundamentalista, vinculado a posiciones de la Iglesia Católica, que pretende, de nuevo, obtener posiciones de ventaja frente a las posiciones establecidas en la Constitución, que establecen que ninguna confesión tendrá carácter estatal en España. Pero esos temas no los podemos tratar porque vamos a dedicarnos solamente al tema central que es lo que he llamado aquí "la cuestión regional" y que en definitiva nos sitúa en el ámbito del problema de España en el estado de las autonomías. El estado de las autonomías es la solución que se da a la cuestión regional y en ese ámbito es en el que voy a situar una reflexión sobre el problema de España.

¿Qué medios utilizamos para intentar alcanzar estos fines? Pues principalmente un concepto que es, a mi juicio, muy importante, que es el concepto de consenso. A través del consenso intentamos que concesiones mutuas, con cambios de mentalidad necesarios, algunos muy importantes, por ejemplo, para los socialistas el tema de la escuela única y laica era casi un dogma y sin embargo nosotros renunciamos a ello en favor a lo que resultó después, el artículo 27 de la Constitución, que es un excelente artículo, a mi juicio, y donde felizmente se recogió la autonomía universitaria que nos protege de ciertos ataques que se siguen produciendo en esa materia, y renunciamos a ello porque era fundamental para establecer ese consenso, ese acuerdo mutuo. Por consiguiente no sólo era necesario renunciar a partes sino que era necesario buscar caminos de acuerdo para las concesiones y para el encuentro entre las distintas posiciones. No puedo entrar a fondo en ese tema pero ése fue un problema realmente importante, ese espíritu del consenso que es el que ha producido todo lo que estamos viviendo después de la Constitución.

El tema de la imagen de España con su capacidad, como elemento integrador del proyecto de vida en común, tenía que ser tratado de manera especial para que no fuera un elemento que pudiera producir más dificultades que consenso en esa labor de redacción de la Constitución con esos objetivos que antes se han indicado. Para eso hicimos una reflexión sobre los antecedentes en las dos últimas constituciones: la canovista y la republicana de 1931. Durante la vigencia de la Constitución canovista de 1876, aparecieron o se reforzaron los nacionalismos vascos y catalán. Ese era un dato que había que comparar con la idea de España que tenía la Constitución de 1876 y la idea del conjunto de pueblos que integraban España y seguramente esa situación se produjo, en alguna medida al menos, por la percepción que se tenía de la incapacidad del proyecto político de la restauración para resolver la cuestión y para dar salida a las dimensiones de diferencia que, respecto a la idea de España, existían y arraigaban progresivamente en Cataluña o en el País Vasco, sobre todo a partir de la gran tragedia nacional que supuso el desastre de 1898. También esta crisis, la

del 98, el pesimismo y la misma identidad del proyecto de España en aquel momento, favorecieron las tesis de los que, especialmente en Cataluña y el País Vasco, no se sentían vinculados con aquella idea de España. La decadencia que se palpaba después de la derrota en la guerra contra los americanos y el nacionalismo español “excluyente”, término al que me referiré más adelante, ciego ante la realidad plural de España, que estaba recogido en la Constitución de 1876, Constitución centralista y para la cual no existía otra realidad que no fuera la organización administrativa de la provincia, favorecieron todos esos elementos, el alejamiento y la creación, en algún caso artificial, de los nacionalismos periféricos excluyentes. Cuando digo “en algún caso de manera artificial” me refiero fundamentalmente a Euskadi. La idea de Euskadi era una idea inexistente, no había más que una comunidad lingüística y probablemente de alguna identidad racial pero los planteamientos que hasta entonces se habían producido en lo que hoy entendemos como País Vasco eran planteamientos forales vinculados a cada una de las provincias: Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Por otra parte, la ruptura de la convivencia durante la vigencia de la Constitución del 31, hecho constatado durante la vigencia de la Constitución de 1876, culminó en la horrible guerra civil de 1936-1939 y tuvo múltiples y plurales causas. Una de ellas fue, a mi juicio, sin duda, la solución que dio la Constitución del 31 a este problema, que privilegiaba y vinculaba los estatutos jurídicos de autonomía, como reacción a la situación de la Constitución de 1876, con las comunidades culturales y lingüísticas diferenciadas como Cataluña y el País Vasco, que no se habían integrado, por lo menos plenamente con el resto de las regiones y naciones históricas en el proyecto común de España. Este privilegio, a partir de la vinculación de dos realidades heterogéneas a las que luego me referiré, la comunidad-nación y la sociedad-organización política estatal o estado, si se sigue la dicotomía entre los grupos sociales que arrancan de Tennis en adelante, haciendo depender en la Constitución del 31 –volveré a esto de la diferencia entre sociedad y comunidad que me parece que es un tema muy importante– se hace depender la autonomía política de la diferencia cultural o por lo menos se le da una importancia y primacía grande a la diferencia cultural, nacional, respecto a la opción común España. Esta situación que se construye en la Constitución del 31 donde se establecen dos sistemas, el de los estatutos, que naturalmente no se reserva solamente a Cataluña y al País Vasco, pero el hecho es que Cataluña fue la única que lo tuvo y por cierto que eso es una tradición muy catalana porque hay alguna tendencia en este mismo momento a la que me referiré al final, por cierto el propio estatuto de autonomía de Cataluña fue, en un momento determinado, superado o incluso diría yo desconocido por sectores catalanes que intentaron dar un paso más adelante prácticamente hacia el estado catalán, solamente el estatuto de autonomía de Cataluña se estableció durante la república y durante la guerra el vasco y empezaron las discusiones sobre el gallego. Pero no era imposible que hubiera otros estatutos en otras regiones, y también se hicieron algunos avances, pero

sin embargo se establecía la posibilidad de que existieran las llamadas provincias de régimen común, es decir provincias que siguieran siendo provincias vinculadas al estado central. Era un sistema claramente asimétrico.

Creo que esta situación generó sin duda emulación y resentimiento en el resto de las regiones y cuando se produjo el levantamiento militar del 18 de julio, una de las causas que decidieron la alineación de zonas importantes como Castilla, León y parte de Andalucía o Extremadura fue sin duda esta conciencia de desigualdad en el tema regional que debilitó la lealtad a la legalidad republicana. El hecho es que el País Vasco y Cataluña, ambos beneficiados de esa situación, permanecieron inicialmente fieles al gobierno de la república. La idea de España, sin embargo, hay que decir, a pesar de esta situación, estaba muy presente en los líderes principales del republicanismo español. Yo creo que hay una idea que conviene que ustedes descarten y que lo hagan con la lectura. Basta leer a Manuel Azaña, a Indalecio Prieto, a Fernando de los Ríos, para comprender el profundo amor a España y la vinculación con la idea de España-nación, de España cultural, de la lengua, de las costumbres, de la literatura de España, que tenían las izquierdas españolas durante la República, lo cual significa que es absolutamente falsa la tesis que después los llamados "nacionales" sostuvieron sobre que la República representaba la anti-España, terminología que ustedes no conocen pero que era la que se manejaba hace cincuenta o sesenta años.

El tercer apunte de esto, para entenderlo, es que la victoria de la insurrección militar y de las fuerzas conservadoras que la apoyaron después del levantamiento del general Franco, potenció la incompreensión ante el problema regional y ante reticencias, cuando no rechazos de sectores de Cataluña o del País Vasco con respecto a la idea de España. Se acentuó, se potenció, una reacción contraria a los privilegios de las autonomías diferenciadas del estatuto de las república, un rígido centralismo, una idea de imperio que pretendía rememorar los grandes momentos de la hegemonía española de los siglos XV y XVI, un nacionalismo español excluyente, redujeron a la nada las expresiones legales de la diferencia y situaron como traidores y herejes políticos, no sólo a los separatistas, sino incluso a autonomistas moderados. Era, frente al momento de los separatistas, que también tuvieron su tiempo, el momento de los separadores, el momento que preparaba los gérmenes de un nacionalismo periférico más radical y de mayores objeciones y reservas frente al proyecto español. Hay que decir, de todas maneras, que para restablecer exactamente la realidad histórica, que la persecución de los nacionalistas no fue exclusiva de los nacionalistas, sino que fue de todos los demócratas y la represión franquista fue, en algunos supuestos, superior a la que se produjo por ejemplo en relación con el nacionalismo vasco. Es verdad que Guipúzcoa y Vizcaya fueron declaradas provincias traidoras al acabar la guerra, pero como el nacionalismo vasco se rindió mucho antes, no habían pasado apenas dos años de la guerra civil cuando se acabó el problema del frente del norte en el País Vasco, sin embargo

Madrid resistió hasta el final –Madrid y otras zonas, pero por poner lo que los nacionalistas extremos vascos consideran como el enemigo: Madrid–. Pues Madrid fue objeto de la represión con mucha mayor dureza que el País Vasco, eso creo que es una cosa importante de destacar.

Con estos tres antecedentes, con esta memoria histórica, se afrontó la elaboración en 1977 de un texto constitucional que surgió de las cortes elegidas a partir de las elecciones del 15 de junio de 1977. En esas cortes estaban representadas tanto sectores de la derecha conservadora en torno a Alianza Popular, poco sensibles a ese tema, como los nacionalismos vascos y catalanes de corte más tradicional, es decir Partido Nacionalista Vasco y lo que representa Convergencia Democrática de Cataluña, junto con algún representante del nacionalismo vasco radical, entonces representado por Euskadiko Ezkerra, no existía Herri Batasuna, con el señor Letamendía en el congreso y el señor Bandrés en el senado, y con un senador catalán, un pintoresco sacerdote llamado Silimacs. Incluso el desajuste que entonces se producía en el desempeño de los papeles de unos y de otros, llevaba a que por ejemplo algunos sectores del Partido Socialista en el País Vasco defendían el derecho de autodeterminación. Ese era el principio, esos tres momentos, un momento inicial de gran confusión. Pero la racionalidad basada en la memoria histórica llevó a los constituyentes a elaborar unos planteamientos, en relación con la idea de España, que evitase los dos tipos de escollos anteriores. Por una parte, que fuera aceptable para la mayoría de los grupos políticos y de los ciudadanos por ellos representados y que, por otra parte, fuera capaz de resolver, tanto los problemas de integración de las comunidades diferenciadas en el conjunto de España, fortaleciendo, al mismo tiempo con esa integración, la misma idea de España. Como veremos, lo que se intentó fue realizar de nuevo la experiencia republicana pero generalizándola, controlando y diluyendo en lo posible las dimensiones afectivas y emocionales que plantea ese tipo de temas, encauzando el problema desde un punto de vista más jurídico, con las características de generalidad y de abstracción que presentan las normas jurídicas y con una finalidad más amplia de distribución territorial del poder y de profundización de la democracia. Este esfuerzo, que se enmarca en un espíritu general, teórico y práctico al que antes me refería, de resolver los problemas que hasta entonces habían impedido la convivencia estable y pacífica y que habían conducido a una terrible guerra civil. Se trataba de no volver al modelo del 76, de la Constitución canovista, pero evitar los problemas que había producido la Constitución republicana.

En el tema que nos ocupa, la filosofía que a mi juicio se desprende después de estas ideas de la Constitución para resolver el problema de las autonomías sin debilitar el problema de España, son los siguientes: primero una serie de principios que yo creo que estaban detrás de lo que se redactó en la Constitución. Cuando se lea ahora la frialdad de los artículos a los que luego me referiré se deberá tener en cuenta estos principios que están detrás, el espíritu que

está detrás de la Constitución. Se descartan por la Constitución lo que he llamado los "nacionalismos excluyentes", aquellos nacionalismos incompatibles con la filosofía del consenso cuya hegemonía respectiva supone el rechazo del otro y el mantenimiento de lo que se ha llamado impropriamente "las dos españas". Son, por un lado, el nacionalismo excluyente español, para el cual la idea de España y su realización cultural y social ahoga e impide la existencia de nacionalismos parciales en una parte del territorio del estado, nacionalismos que son rechazados porque expresan realidades culturales y lingüísticas diferenciadas. Por otro lado el proyecto constitucional es incompatible con el nacionalismo excluyente, periférico o de una zona de España como Cataluña y el País Vasco, el nacionalismo que sea excluyente, en cuanto que su afirmación exige, al mismo tiempo, negar la posibilidad de un proyecto común en el espacio territorial más amplio que es España y la defensa de un proyecto separado de cualquier organización jurídico-política común. El primer punto de vista, el del nacionalismo español excluyente, no acepta una distribución territorial del poder político que represente un reconocimiento de la parte de la idea de que significa un reconocimiento de la soberanía y una licencia para la separación. No aceptan eso de ninguna manera. El segundo no acepta el proyecto común porque parte de la idea de que Cataluña o el País Vasco tienen una soberanía originaria y consiguientemente consideran que ese proyecto común es impuesto porque impide la autodeterminación de su soberanía y supone el reconocimiento de una organización política superior de la que depende y por consiguiente rechazan la idea de España como nación.

Por consiguiente, primera afirmación de la Constitución: rechazo de los dos nacionalismos excluyentes, el español, que excluye la realidad nacional interna que pueda existir en partes del territorio y el periférico que excluye la idea de España y de un proyecto común por encima del proyecto de su comunidad autónoma. Segundo, el punto de partida de la compatibilidad y de la efectividad del proyecto común parte de dos premisas: primera, una premisa teórica, distinción entre sociedad y comunidad, entre estado y nación y posibilidad de considerar a España como una nación de naciones y de regiones. Primero, distinción entre sociedad y comunidad. Es una distinción clásica que aparece en sociología a partir de Tönnies. Las sociedades son, desde ese punto de vista, un tipo de organización social referidas a fines, a objetivos a alcanzar y con una dimensión relevante de racionalidad. Por consiguiente esta racionalidad es la causa o la razón de la agrupación. La más alta y la más compleja de las conocidas hasta el momento de esas sociedades es el estado, forma moderna de organización del poder político a través del Derecho con la pretensión de monopolizar, en su ámbito territorial, la fuerza legítima y sin reconocer en ese ámbito superior alguno, salvo las limitaciones que en el ámbito internacional esté dispuesto a aceptar. Las comunidades por su lado son un tipo de organización social basadas en lazos culturales, afectivos y sentimentales que suponen un conjunto de experiencias, de sufrimientos y de ilusiones comunes y que se

integran por dimensiones culturales y lingüísticas principalmente compartidas por los miembros de eso que se llama la comunidad y la forma más alta y más compleja de comunidad conocida hasta hoy es la nación. Entre sociedad y comunidad, de acuerdo con este planteamiento teórico, entre estado y nación, no existen lazos o comunicaciones necesarias. Esto supone que una nación, como concepto cultural, no exige una organización estatal propia y que los estados pueden no estar apoyados en una comunidad nacional sino en varias o en ninguna, así el sustrato social puede ser tribal o incluso familiar. Recuérdese en este sentido cual es la definición que hace en los seis libros de *La República*, en *Los orígenes del estado moderno*, Juan Bodino de la república. Dice “la república es el recto gobierno de diversas familias y de lo que les es común como potencia soberana”. Esta forma de entender la relación, que parte del rechazo de la idea de los nacionalismos excluyentes, comporta un juicio negativo sobre el llamado “principio de las nacionalidades”, expresión del romanticismo político del siglo XIX, que es el que está detrás de los nacionalismos periféricos excluyentes y que tiene hoy un importante rebrote en la actualidad como consecuencia del derrumbamiento de los sistemas políticos de los países del Este. Un análisis precursor que les recomiendo a ustedes de este planteamiento que yo les hago es el espléndido análisis que Lord Acton hace en su “Ensayo sobre la nacionalidad” que aparece en julio de 1862 en la “The home and foreign reveu” que se reproduce en alguna edición castellana de las obras de Lord Acton que publica en 1959 en el Instituto de Estudios Políticos el profesor Tierno Galván, pero este es un lucidísimo planteamiento el que hace, un poco en esta misma línea, Lord Acton.

Por consiguiente ¿qué es lo que se critica? Hacer de la nación el molde y la medida del estado es trasladar el mundo de los sentimientos al mundo de la razón y del Derecho. No es este el sustrato intelectual adecuado y tampoco nuestro país para resolver con consenso el tema que nos ocupa y desde luego no es el punto de vista de la Constitución. Con estos antecedentes y con el rechazo de los nacionalismos excluyentes, la Constitución se asienta sobre la idea de España como nación de naciones y de regiones, que no es lo mismo que el estado plurinacional, como ahora alguien intenta sostener. No es ni mucho menos lo mismo, luego diré por qué. Eso supone que el sistema político que resulta de la Constitución de 1978, en ese esfuerzo de consenso que evite los fallos de las dos concepciones anteriores, eso supone que se asume el viejo proyecto de vida en común que es España-nación, pero que se construye a través de un estado que ha ido integrando y construyendo a esa nación como comunidad de sentimientos, cultura y lengua, compatible con la existencia en su interior de otras realidades nacionales más limitadas que a su vez son igualmente compatibles con la idea de España, como una experiencia histórica ha demostrado a lo largo de los siglos. Es un planteamiento, el que se hace en la Constitución, de sociedad abierta frente a las dos excluyentes, de los dos nacionalismos excluyentes que son propios de sociedades cerradas, en la terminolo-

gía de Popper. Este planteamiento de la idea de España como nación de naciones y de regiones supone que algunas realidades nacionales, históricamente diferenciadas en otros momentos anteriores, han diluido su identidad propia. Castilla, León y Aragón fueron nacionalidades históricas en su momento, lo que ocurre es que esas nacionalidades han vaciado, todas ellas, su personalidad propia, diferenciada, tan importante como la que ahora tiene Cataluña o el País Vasco, para construir, a lo largo del tiempo, la idea superior y más amplia de España. Y por consiguiente, no es que no sean históricas pero su historia se ha fundido con la idea de España, mientras que otras, como estas que he dicho, igualmente antiguas, por diversas razones, entre ellas por los defectos de las estructuras constitucionales, de las decisiones políticas anteriores y también del largo período de decadencia que España sufre a partir de la derrota de Rocua en el siglo XVII, han mantenido su carácter propio e incluso lo han acentuado en tensión con la comunidad España y defendiendo un proyecto propio que, en brotes nacionalistas moderados, es compatible con el proyecto de España y en brotes radicales que llegan al separatismo, es incompatible con la idea de España. El objetivo político de la Constitución fue, en el diseño de los constituyentes, establecer un sistema político-jurídico que parta de la idea de España como nación de naciones y de regiones que, reconociendo el proyecto diferenciado, facilite la aproximación y desarticule las posiciones excluyentes y que no genere al mismo tiempo reacciones entre aquellas otras regiones que se han disuelto en la comunidad España, sintiéndose peor tratadas o discriminadas precisamente por su mayor disponibilidad a trabajar en el proyecto común, como ocurrió en 1971.

Tercero, la constitución republicana tuvo también ese mismo objetivo y su forma de realización, como hemos dicho, contribuyó a crear condiciones de desacuerdo y de rechazo en otras zonas del país que debilitaron la lealtad de la constitución y que facilitaron el éxito del golpe militar del 18 de julio de 1936. Por consiguiente no se podía reproducir el mismo modelo. Así se englobó el tema aunque, viendo resolver el asunto de las nacionalidades periféricas se englobó el tema en un planteamiento más amplio y general. Situado claramente en el ámbito político-jurídico y saliendo del ámbito de los sentimientos y de las emociones a través de la distribución territorial del poder legislativo y ejecutivo entre las diversas comunidades autónomas que se formasen. De esta manera el proyecto se situaba claramente en el ámbito de las sociedades, como expresión de una racionalidad democrática que completaba la más tradicional separación funcional de los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, a través de esa separación territorial racional. Como consecuencia de ese objetivo o de ese fin racional más amplio, tendente a controlar, en ambos casos funcional y territorial, el ejercicio del poder, se afrontaba, envuelto en él, la secular cuestión nacional o regional periférica. Así se evitaba la confusión entre las formas societarias y comunitarias y la razón principal para esa forma de organización del estado era, no sólo la existencia de comunidades nacionales diferenciadas,

sino también la generalización de una distribución territorial del poder político aunque era el camino que se ofrecía para resolver el problema. Se ensayaba, por consiguiente, una forma de organización política, el estado de las autonomías, que se concebía como más democrática y que acercaba el poder a los ciudadanos y también como capaz de resolver el problema de las comunidades nacionales existentes en su seno, comunidades. España, comunidad total, y otras comunidades más reducidas como Cataluña y el País Vasco o Galicia, capaces de convivir, compatibles con esa fórmula de pluralismo comunitario que es la idea de España como nación de naciones y de regiones. A través de una integración cómoda en el estado, con gran autonomía, se abrían caminos para una integración más plena en la nación España. En definitiva, se abrían las puertas a un federalismo funcional que luego se ha desarrollado y profundizado.

El esfuerzo era complicado, evidentemente por varias razones, sobre todo porque era muy complicado el intentar, de alguna manera, el ajustar estas dos dimensiones. Pero en todo caso ese fue el esfuerzo que se intentó y todo ese esfuerzo intelectual que les acabo de sintetizar a ustedes no era compartido expresamente por todos los participantes, era una idea que teníamos algunos de los participantes, otros no eran conscientes de eso, pero puede decirse, sin embargo, que sí que formó parte del consenso los resultados de esa filosofía, aunque algunos no fueran conscientes de ello. Para alcanzar los objetivos señalados de que la organización de los poderes y los valores, principios y derechos como moralidad de la Constitución, favoreciesen la superación de la cuestión regional, el texto constitucional, en sus resultados, se construyó con las siguientes perspectivas. Las que voy a indicar deben tenerse en cuenta siempre situadas en este espíritu que he dicho.

Los principios del estado de las autonomías que rigen la distribución territorial del poder son los de unidad, autonomía y solidaridad, recogidos en los artículos 2, 138 y 139 de la Constitución. Eso supone que existe un único poder soberano que es el pueblo español del que emanan los poderes del estado, artículo 1.2. Para evitar que la mención a las nacionalidades, sinónimo de naciones, en el artículo 2.º, se entienda, pese a la afirmación del principio de unidad, como un argumento en favor de una soberanía originaria en esas naciones, confundiendo sociedad y comunidad como decíamos antes, se señala que la soberanía nacional reside en el pueblo español, artículo 1.2 como hemos dicho. Se utiliza por la Constitución un término anticuado “soberanía nacional”, que además induce a confusión y que no marca suficientemente la distinción entre sociedades y comunidades, pero se utiliza precisamente, pese a esas dificultades teóricas, para identificar claramente al único soberano que es el pueblo español y para rechazar de pleno la soberanía de las comunidades autónomas que fueran nacionalidades y regiones. Este punto de vista se reforzará en la Constitución con el principio de solidaridad que impide privilegios económicos y sociales, vela por el equilibrio económico entre las diversas partes

del territorio español y garantiza la igualdad de derechos en cualquier parte de España. Con estos principios el estado de las autonomías puede ser un estado funcionalmente federal, se adoptan las técnicas federales de cooperación y de organización, pero no puede ser nunca un estado federal en sus principios porque no parte de soberanías diferentes que se integran sino de una soberanía única que se distribuye funcionalmente en el poder político que comporta esa soberanía.

Segundo elemento central de la organización jurídica en expresión de ese planteamiento. La organización de las autonomías, tanto desde el punto de vista de los procedimientos de acceso, como de las competencias susceptibles de ser asumidas por las comunidades autónomas resultantes, no refleja en absoluto criterios de distinción sobre la base de lo que se ha llamado "el hecho diferencial", no refleja en absoluto esas diferencias. Se plantea claramente en términos de racionalidad jurídica moderna. Por consiguiente, los datos de las comunidades nacionales como Cataluña o el País Vasco no son relevantes en absoluto en ese conjunto y las normas que regulan el acceso a la autonomía son generales con sujeto pasivo o destinatario universal y abstractas, es decir con un objeto universal. Eso significa que todos pueden seguir la vía general de los artículos 143, lo que se llama "las autonomías de ritmo lento" o la vía del artículo 151, más compleja, pero que permite una aceleración de la asunción de competencias, vía rápida y que exige un procedimiento más difícil para acceder a ella. En teoría una comunidad histórica, en el sentido en el que se dice ahora, podía haber seguido la vía lenta del artículo 143 y una que no reúna esas características, tal y como las exige la Constitución, puede, podría y ha podido seguir la vía rápida. La primera hipótesis no se ha producido, aunque la segunda sí con Andalucía.

Este esquema general es expresión del esfuerzo de racionalidad que la Constitución supone y de su intento de situar el tema que nos ocupa en el marco de la organización y distribución territorial de los poderes. La disposición transitoria segunda de la Constitución, situaba en el marco de las normas que pretenden resolver un problema histórico coyuntural, corregirá ese criterio general para resolver el problema, dice la norma, de aquellos territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatutos de autonomía, eximiéndoles de los requisitos del referéndum previo para seguir la vía rápida del artículo 151. Es decir que esa disposición permitía que las comunidades de Cataluña, el País Vasco y Galicia, que tenían iniciado en un caso, terminados en otro, el procedimiento durante la república, se les eximiera del referéndum para avanzar por la vía rápida.

Esta excepción se sitúa entre las normas transitorias y significa esa preocupación por resolver el problema de esas nacionalidades diferenciadas, reconociendo que ya han intentado otras veces, con anterioridad, la vía de la autonomía. Sin embargo esa excepcionalidad es solo para el proceso de acceso, que es de duración temporal limitada, y no para la organización de los poderes ni

para las competencias que es de duración temporal ilimitada. Así se quiere compaginar la diferencia actual con la vocación de integración para el futuro. Es un modelo jurídico para permitir mayor comunicación y favorecer desde el estado una mayor integración nacional, respetando la diferencia del orden societario y del comunitario en una España-nación de naciones y de regiones. El problema es veinte años después.

La idea de España ¿se ha facilitado o se ha dificultado con la Constitución de 1978?; ¿se empiezan a disipar los viejos fantasmas del separatismo y de la incomunicación entre la cultura española y la catalana, la vasca o la gallega en su caso?; ¿la filosofía constitucional sobre las autonomías se ha prolongado y ha enraizado en nuestra sociedad?; ¿ha favorecido el objetivo último de facilitar la integración de esa comunidad que llamamos España, nación de naciones y de regiones?; por fin, el desarrollo constitucional, desde el punto de vista jurídico, y la política del gobierno y de los gobiernos autonómicos ¿han favorecido o dificultado el designio del constituyente? Estas preguntas son las que nos vienen a todos al cabo de veinte años y naturalmente, comprenderán ustedes, que no puedo contestarlas porque tendríamos que estar en conferencia permanente, como en asamblea permanente, hasta mañana por la mañana y no me parece procedente, entre otras cosas porque veo al profesor Rafael de Asís aquí, que va a presentarles a ustedes una excelente película después. Pero sí que quiero hacerles para terminar algunas observaciones.

Me parece que no conviene olvidar que el Derecho, igual que la música, tiene sus compositores y sus intérpretes, que es un arte a dos tiempos, como la música, y que las diferencias de interpretación son posibles y pueden cambiar el rumbo de las políticas y también de los objetivos normativos. Yo no he creído nunca, he sido muy crítico con lo que llaman los americanos el “originalismo” como criterio de interpretación y que nosotros llamamos “la interpretación auténtica”, sino que creo que la interpretación de los textos se independiza, como los personajes de Pirandello, de sus autores y van caminando según camina la historia. Además la escritura tiene un silencio, eso que llama el profesor Emilio Lledó “el silencio de la escritura” y las normas son siempre escritura, lo que permite que los sucesivos lectores –y ustedes los más jóvenes son ahora lectores, seguramente obligados, veo algún alumno mío por ahí que está obligado a llevar la Constitución a las nueve de la mañana porque si no tenemos un disgusto tremendo– pero estoy seguro que sus lecturas de la Constitución, de esa letra escrita, pueden ser distintas de lo que pensamos o soñamos los constituyentes del 78. Se pueden, por consiguiente, leer los textos porque cada lector, con su bagaje cultural, sus intereses y sus criterios morales, leen los textos de manera diferente. Me parece sin embargo que en el tema de la aproximación a la idea de España y al esfuerzo constitucional por resolver la cuestión regional, la aproximación puede seguir siendo la misma que inspiró la Constitución, incluso yo creo que se han dado una serie de pasos positivos. Grupos que entonces con reticencias, como el Partido Popular –no olviden

ustedes que Alianza Popular, antecedente del Partido Popular, presenta una enmienda parcial a la totalidad del título sobre las autonomías— y que eso motiva, son cosas que no hay que olvidar, que algunos sectores, no don Manuel Fraga, pero algunos sectores del Partido Popular votaran contra la Constitución. Naturalmente considero que este planteamiento hoy está totalmente superado en el Partido Popular y están asumidas el término nacionalidades o naciones que eran las que ponían los principales obstáculos a la aceptación entonces. También me parece relevante el cambio de Euskadico Ezkerra, cuyos dos parlamentarios constituyentes, votaron en contra del texto aprobado y a los pocos años aceptaron expresamente las reglas del juego. Hoy son en el País Vasco unos defensores del modelo constitucional, antes y después de su fusión con el Partido Socialista de Euskadi. Creo finalmente, en relación con estos temas, que la sociedad española y también la vasca y la catalana, aceptan en la realidad, en la vida diaria, el modelo constitucional. Hay algunos atisbos importantes y crecientes, entre otros el propio nerviosismo de sectores nacionalistas que quieren planteamientos más diferenciados, pero los resultados de las últimas elecciones progresivamente han ido acercando el número de los votantes de los partidos que nítidamente, como tales partidos, aceptan el modelo constitucional, de los partidos nacionalistas que están en una posición más plural, entre otras cosas porque el equilibrio entre unos y otros se rompe porque sectores, no se sabe todavía en qué cuantía, de votantes a partidos nacionalistas también aceptan el modelo constitucional. Yo creo que el hecho significativo, algunas encuestas recientes que van dando ideas en ese sentido, la disminución de posiciones radicales, pero sobre todo me pareció enormemente significativo lo que representó la llamada “explosión popular general del espíritu de Ermua” con motivo del horrible asesinato de Miguel Ángel Blanco Garrido, porque ahí había un sentimiento de solidaridad en el País Vasco y fuera de él en torno a una forma de vivir en paz y de vivir juntos que representa precisamente el modelo de la Constitución. Creo yo que será muy difícil, después de las noches de la Puerta del Sol y de la inmensa manifestación de Madrid, que desde el País Vasco o desde Cataluña, alguien pueda lanzar ese apelativo de “los de Madrid” o “los enemigos de Madrid”, yo creo que es difícil. Todo eso me da a mí una posición optimista, pero sin embargo quiero señalar muy rápidamente para terminar algunas dificultades de este problema que se plantean en torno al desarrollo del mecanismo constitucional.

No podemos solamente contentarnos con una especie de conformidad de que “las cosas van bien”, aunque es una terminología bastante actual. Por cierto que probablemente todavía la idea, no se puede saber —bueno yo sí se lo que opina pero no se lo puedo decir a ustedes—, pero si le preguntásemos al Presidente del Gobierno si él acepta, como yo acepto y como acepta la Constitución que Cataluña, Euskadi y Galicia son una nación, no estoy seguro que su contestación fuera favorable, o sea que también existen, no solamente todas las reticencias están sino que también están en un cierto renacimiento del naciona-

lismo español excluyente. Lo que ocurre es que los dos nacionalismos excluyentes se alimentan entre sí, es decir, cuanto más hay de uno más hay del otro y se puede violar los límites del consenso constitucional. Les señalo muy rápidamente, no las puedo desarrollar, las dificultades que encuentra en este momento el desarrollo constitucional. En primer lugar, la evolución del problema de las lenguas, me parece que ese es uno de los problemas serios. La Constitución establece el bilingüismo y éste está en un cierto peligro, no en las sociedades, excluyo al País Vasco donde el bilingüismo no existe porque no es posible todavía y porque hay un enorme predominio del castellano, pero en la sociedad gallega y en la catalana, la gallega yo creo que no es conflictiva, por lo menos no lo es de manera importante, pero en la catalana la sociedad tampoco es conflictiva y es una sociedad bilingüe. Si hay alguien de Cataluña aquí o si ustedes han vivido en Cataluña, verán que se habla con naturalidad el castellano y el catalán y que solamente hay ámbitos, el ámbito político y el universitario, en algún sentido, donde esos temas tienen planteamientos, donde se puede decir que el bilingüismo constitucional está en un cierto peligro. La primera ley del catalán que fue considerada constitucional por el Tribunal Constitucional y que a mi juicio plantea serios problemas abre las puertas a la consideración de lenguas oficiales de primera y de segunda y la acción política de los partidos nacionalistas, que no coincide, insisto, con la realidad social que es cómodamente bilingüe, produce problemas. Hay intentos o realidades de burlar la Constitución. Las comunicaciones que se producen en un solo idioma, en el idioma de las nacionalidades, los letreros, la nomenclatura de universidades, todo eso produce dificultades a lo que es la Constitución que es el bilingüismo y ya el proyecto de ley. El primero pasó pero el segundo proyecto ha producido una seria conmoción en las casas regionales donde están situados los castellano hablantes.

El segundo problema lo sitúo en las consecuencias jurídicas del reconocimiento de las naciones culturales. Consecuencias jurídicas del hecho diferencial. Les he dicho a ustedes que son nulas en el esquema constitucional. La soberanía nacional reside en el pueblo español y el hecho diferencial, en lo que es realmente diferencial, ya está recogido en la Constitución en el sentido de lo que es relevante, la lengua, la cultura o el derecho propio en aquellas comunidades autónomas que tienen un derecho propio distinto a sobre todo el derecho privado, civil, común que existe en el resto de España. Pero en el resto el hecho diferencial, el que una comunidad autónoma tenga una lengua, una literatura propia y que podamos decir que es una nación, es irrelevante para tener más competencias en materia de sanidad, de transporte y de comunicaciones, es absolutamente irrelevante. Eso en el resto no existen razones para la diferencia. Son afirmaciones que rompen el consenso constitucional, el hablar, además de esto, del hecho diferencial. Y hay excesos preocupantes, la comparación de Cataluña con Quebec que hizo el presidente Pujol, las afirmaciones de que España no es una nación, como ha dicho el señor Duran i Lleida, la idea que

también ha dicho este último del estado plurinacional, que es una idea claramente contraria a la Constitución. Pero vean ustedes ¿qué diferencia hay de hablar de España como nación de naciones y regiones y de la idea del Estado plurinacional? Pues una diferencia fundamental y es que cuando se habla del estado plurinacional no se reconoce la idea de España como abarcadora de todas las realidades anteriores, sino que el esquema plurinacional es Cataluña, Euzkadi, Galicia y Castilla porque todo lo que no es, es Castilla. Esa es la idea del estado plurinacional que es contraria a la historia y a la afirmación de que España no es una nación. Son algunos aspectos preocupantes, como es preocupante por ejemplo el que algún político relevante diga que Cervantes no es su tradición y que no le concierne. Eso realmente yo creo que es un signo de falta de cultura. Junto a eso hay otra dimensión preocupante que es la no aceptación de las observaciones críticas. Seguro, yo lo he dicho siempre y lo seguiré diciendo. El sábado y el domingo tengo una reunión en el Paular donde, invitados por una fundación catalana, vamos a reunirnos diez profesores castellanos, vean ustedes el esquema, y diez catalanes para ver el tema de la comunicación entre Cataluña y España, ya el esquema ven ustedes como es. Pero por ejemplo estas observaciones críticas que yo hago no son aceptadas, estas observaciones que haré también en el mes de diciembre en una conferencia en Gerona, que es el núcleo central de los nacionalismos, son consideradas como agravios a Cataluña.

En el País Vasco el problema es distinto porque el Partido Nacionalista Vasco no votó la Constitución, se abstuvo. Pero luego también hay situaciones, desde el punto de vista de la racionalidad jurídica, que rayan en el ridículo cuando se critica la Constitución y se acepta con entusiasmo, ahora con menos en algunos sectores, pero se acepta con entusiasmo en el nacionalismo el estatuto vasco como si fuera un hecho pactado entre el País Vasco y España, cuando es un texto jurídico que deriva claramente de la Constitución. También creo que hay que señalar lo que ha sido hasta ahora una enorme prudencia y de una enorme discreción de las posiciones defensoras de la Constitución. Ha habido una enorme prudencia. Hay también otro problema que está derivado, que aquí no quiero tratar porque quiero tratar cosas más abstractas y más teóricas, que está derivado de la forma en que los partidos nacionalistas influyen cuando no existe mayoría absoluta, pero en fin eso lo dejo. Pero hay una enorme prudencia y una enorme discreción y hasta ahora, a las acusaciones de agravio a Cataluña o a los ataques de que Madrid ha hecho esto o lo otro que el señor Arzalluz y muchos otros han sacado adelante pues hay una enorme prudencia en las contestaciones de las personas relevantes. Está el chantaje de la gobernabilidad, que también se plantea y está el silencio, quizá expresión de esa prudencia, en los carteles, en algunas dimensiones de la enseñanza. Por ejemplo yo, comprenderán ustedes que me pasa como al resto de los rectores españoles, no siento entusiasmo por la señora ministra de Educación y Ciencia, ninguno, pero tengo que decir que tiene razón en el tema de las humanidades. Quizá no tiene razón en algunos contenidos, algunos son muy torpes. Por ejemplo, en el siglo xx se

distingue entre mundo socialista y mundo capitalista, que es una división que no permite a los estudiantes concebir la realidad, sobre todo si se identifica socialismo con comunismo y lo otro no queda más que el mundo capitalista y por consiguiente el pensamiento único. Eso es claramente inaceptable intelectualmente. Probablemente hubiera sido mejor hablar de democracia y autocracia, de mundo desarrollado y subdesarrollado como criterios para diferenciar las cosas porque no se puede olvidar, y es una cosa que conviene repetir, que en la construcción de la democracia moderna es más esencial, o al menos tan esencial, la aportación del socialismo democrático como la aportación del pensamiento liberal y por consiguiente es inaceptable que se intente situar al socialismo democrático como vinculado a los excesos totalitarios que ha podido tener determinadas dimensiones del comunismo. Pero en todo caso, dejando aparte estas críticas y otras que se puedan hacer, es competencia del gobierno del estado hacer eso y es inaceptable, fíjense ustedes lo que supone que el presidente de un gobierno de una comunidad autónoma diga que él va a desobedecer y que no van a atender ese decreto si se promulga. Es un presidente de comunidad como insumiso, es que dense ustedes cuenta de lo que eso supone porque supone una infracción muy seria a un principio fundamental que es el respeto a las reglas del juego limpio. Esto supone que cuando una persona, un colectivo o una comunidad se beneficia de los efectos de un sistema, esa persona está obligada posteriormente a aceptar los resultados de ese sistema en aquellas dimensiones con las que no esté de acuerdo porque no puede uno sólo beneficiarse y no aceptar aquellos puntos en los que se está en desacuerdo. Eso es un principio que no lo formulo yo, es una de las ideas que John Rollis establece y está muy en la filosofía política contemporánea, sin embargo se produce esa afirmación. La ministra tiene razón, es competencia del estado y además hay motivos para hacer esa regulación si se logra conocer algunos de los textos que se enseñan en algunas de las comunidades autónomas.

Hay también una serie de pasos, ya en terrenos peligrosos, que pueden vaciar de contenido el modelo constitucional y robustecer la antítesis del nacionalismo español excluyente porque a mí la reacción frente a eso no es sacar de nuevo el nacionalismo español excluyente, ni mucho menos, es sacar el modelo constitucional. Existe un cierto peligro de estirar la cuerda y existe una incomodidad de los defensores del modelo constitucional presionados por ambos lados y hay una costumbre viejísima. Cataluña ha tenido problemas de ruptura, Barcelona ha sido bombardeada cinco veces a lo largo de la historia de España y que en un momento, como en el actual, en que con toda seguridad tenemos el sistema autonómico más profundo de todos los existentes en Europa, el querer más es estirar y romper la cuerda.

Finalmente diría que hay una mentalidad, que está detrás de eso, que es la que rompe el equilibrio entre los principios de la mayoría y de la negociación. Un sistema político democrático y el sistema de la Constitución Española está basado en el juego de dos grandes principios dinámicos: el principio de

las mayorías y el de la negociación. Las mayorías no aplastan sino que negocian y en el equilibrio entre esos dos principios está el funcionamiento de una sociedad democrática como la organizada por nuestra Constitución. Pero desde esta mentalidad, se rechaza el principio de las mayorías y se intentan construir todos los acuerdos exclusivamente sobre el principio de la negociación y esa es una patología muy seria que también conviene señalar. Por consiguiente me parece que hay que llamar la atención sobre el valor del modelo constitucional y de la idea de España en este ámbito y reclamar la lealtad a la Constitución. Creo que ese es un valor fundamental que tenemos que reclamar. Solamente desde la lealtad a la Constitución es posible avanzar y profundizar en las relaciones que son siempre dinámicas y variables entre pueblos que están en muchas dimensiones unidos y que tienen, en algunas dimensiones, problemas de diferencias o de no integración plena. Creo que fundamentalmente, España o los ciudadanos españoles en Cataluña y en el País Vasco en su mayoría están en el modelo constitucional y si pudiéramos hacer simulaciones como las que hacen los economistas, que tanto disfrutan con ellas, si pudiéramos hacer una simulación con un referéndum sobre la autodeterminación –no lo podemos hacer porque lo prohíbe la Constitución– la victoria sería aplastante para el mantenimiento del actual modelo.