

## La España plural: del lema al programa

Manuel Alcaraz

Manuel Alcaraz Ramos es Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante; autor de numerosos libros y artículos sobre cuestiones relacionadas con identidades colectivas y nacionales, derecho lingüístico, teoría política, corrupción inmobiliaria, cultura y análisis de las realidades urbanas. Es colaborador habitual de la SER, diario Información y otros medios de comunicación. Ha sido Concejal de Cultura del Ayuntamiento de Alicante, Vocal del Consejo de Administración de RTVV, Diputado a Cortes Generales y Director del centro cultural «Sede Ciudad de Alicante» de la Universidad de Alicante. En la actualidad es Presidente de la organización cívica «Plataforma de Iniciativas Ciudadanas».

La expresión *España plural* se acuñó en momentos de creciente preocupación por los enfrentamientos del Gobierno de Aznar con algunas Comunidades Autónomas, en el marco de la inflexión conservadora de su segundo mandato. Intentó promover una reflexión que calificara al Estado desde la pluralidad, apreciada como valor positivo. Varios fueron los estímulos a la idea, como la victoria de la izquierda catalana en las Elecciones Autonómicas. El asunto podría haber tenido un recorrido más o menos dilatado, pero el hecho es que Rodríguez Zapatero llegó al Gobierno poco después con ese lema y el compromiso de apoyar las reformas estatutarias en Catalunya. Y tuvo que lidiar con el Plan Ibarretxe –que inicialmente se resolvió de forma impecable en una jornada parlamentaria– y, en efecto, con la reforma del Estatuto catalán, que embarrancó, dejando el camino lleno de desdenes, porque el Presidente no pudo cumplir con su palabra de apoyo incondicional –por más matizado que estuviera por un obvio *en el marco constitucional*–. Mientras, se plantearon otras reformas estatutarias y conflictos interterritoriales. Todo ello en una Legislatura endiablada, con una derecha aupada a los montes, guiada por pastores sin pecado y dada a usar como puñal la idea de una España fundamental que, presuntamente, la izquierda y los nacionalismos periféricos rompían cada día. Demasiada inquietud para el poco bagaje teórico de la *España plural*, esa expresión con vocación de esperanza, pero, también, de creciente frustración, o, al menos, de duda.

### El nombre, los nombres

La *España plural* ha tenido la virtud de revelarnos que la denominación *España de las Autonomías* es insuficiente. Merece la pena recordar que tal expresión –y otras asimilables– no tiene asiento en el texto constitucional: en una de las mejores pruebas de que los consensos de la Transición no estuvieron guiados por motores omniscientes ni por diseños inteligentes, los constituyentes no nombraron el tipo de Estado que creaban. No tuvieron ningún problema en calificar al Estado como democrático, social y de Derecho, pero no se definió desde la perspectiva del poder territorial. Probablemente fue así porque los padres de la Constitución pensaban esencialmente en un Estado *con* (algunas) Autonomías. No es preciso detenernos en cómo esa presunción se fue al traste con los sucesivos *café para todos*. El bautismo de lo que *fue naciendo* se dejó al lenguaje periodístico/político, tan dado a reducir lo múltiple –lo *plural*– a lo aparente, porque la simplificación del mensaje parece condición para su comprensibilidad, en los códigos acelerados del político y del informador.

Por eso la *España de las Autonomías* es designación que ha llegado a alcanzar carta de naturaleza, pero no deja de ser unidimensional, al atender sólo a uno de los instrumentos que configuran la realidad. Tal denominación es un resultado *a posteriori* que se inscribe en el *relato principal de la Transición* y tiende a anular lo problemático, a ocultar lo

insuficiente. Contribuye así a dar por *inmejorable* lo que llegó a ser, sin advertir que no fue conscientemente querido, que el resultado pudo haber sido distinto y que no cerró todos los problemas. Sin embargo, éstos tienden ideológicamente a apreciarse como irracionales *traiciones* a aquello que se considera, cerrando el círculo, como *inmejorable*. Nadie considera una felonía al Estado de Derecho *existente* que se propongan transformaciones en el sistema judicial, o alteraciones profundas en el Estado social *existente*, pero habrá recelo infinito ante peticiones de cambio en el *Estado autonómico existente*.

Por otra parte, tanto en la expresión *España plural* como en la expresión *España de las Autonomías*, la segunda parte viene a calificar a España, que sería lo sustantivo. El lenguaje, hijo de la Historia, tiene estas cosas, y no nos dio una integración de la pluralidad en el nombre, como sucede en otros Estados. Aquí, por el contrario, «España», en la mente de muchos, existe intemporalmente y el ropaje político-administrativo —el *Estado autonómico*— le viste accidentalmente. En ese contexto la alusión a la pluralidad es un avance. Aunque sus resultados prácticos no alcancen a resolver todas las cuestiones irresueltas. Y estén a punto de agotarse<sup>1</sup>.

### El reconocimiento de la autonomía

La Constitución *reconoce y garantiza* el derecho de nacionalidades y regiones a la autonomía en su Título Preliminar. El *contenido* de la autonomía se describe en el confuso Título VIII. La idea de reconocimiento alude a un *hecho previo* a la propia Constitución, aunque con suficiente vaguedad como para dudar acerca de si recae sobre la existencia de nacionalidades y regiones o sobre el abstracto derecho, que no tiene el mismo *status* que el que se otorga a los Derechos Fundamentales. ¿Sería más correcto hablar de *garantía institucional* en sentido similar al que se emplea para la autonomía municipal o la universitaria? Parece que el constituyente pensaba en algo más *intenso*. Otro problema era el del sujeto concreto: los Ayuntamientos eran previos al texto constitucional, las Universidades también y para crear otras había mecanismos precisos, lo que no podía afirmarse exactamente de las Comunidades que estaban por llegar, que exigían de la voluntad concurrente de instituciones de diversa índole radicadas en los territorios<sup>2</sup> o propias del Estado. Debemos concluir que el *reconocimiento* opera en un cierto vacío y que el derecho pregonado es una manifestación de intenciones del Estado, calculadamente ambiguo, pero que permitió alcanzar dosis de auténtico autogobierno.

Como se ha indicado<sup>3</sup>, la Constitución *desconstitucionalizó* el Estado autonómico, es decir, *sacó* de su redacción final la organización territorial del Estado, difiriendo la misma a estadios posteriores, resultantes de demandas que desbordaron las expectativas de los constituyentes. Esta indefinición provocó una *politización* global de los procesos, al convertir la configuración del modelo en un terreno conformado preferentemente por agravios, emulaciones y luchas partidarias que acabó por escapar de los mecanismos centralistas de diálogo, practicados durante la Transición, haciendo inservible la reiteración de los grandes «Pactos autonómicos», sobre todo tras la declaración de inconstitucionalidad de la LOAPA.

Es lícito concluir que la razón básica de la desconstitucionalización se debió a las urgencias políticas del momento. No definir el modelo territorial fue uno de los resultados del *consenso condicionado*<sup>4</sup>, al menos en la medida en que algunos *poderes fácticos* contemplaban ciertos pasos como un ataque a la unidad de España. Sólo dilatando la cuestión

1. Son interesantes las opiniones efectuadas desde fuera, pero muy de manera muy próxima al Gobierno socialista en: P. Pettit, *Examen a Zapatero*. Temas de hoy, Madrid, 2008, pág. 56 y ss. En la misma obra se incluye una entrevista a Rodríguez Zapatero en la que se refiere a estos asuntos, de manera breve y optimista, pág. 71 y ss.

2. Hoy, *a posteriori*, hablamos de territorios sabiendo de qué territorios hablamos... lo que no estaba tan claro en 1978. Por otra parte, recordemos que los procesos autonómicos debían movilizarse a instituciones preexistentes —Ayuntamientos o Diputaciones—, órganos «preautonómicos» de configuración administrativa dudosa y órganos políticos *ad hoc* como los Plenarios de Parlamentarios. Y recordemos que la coordinación entre ellos no era precisa ni obedecía a una lógica democrática, entre otras cosas por el retraso en las Elecciones locales. Una consecuencia es que el protagonismo real fue pasando a los grandes partidos nacionales, capaces de presentarse como los salvadores ante el caos que ellos mismos habían tolerado con estas complejas fórmulas. Había alternativas, como la acción única de los Plenarios de Parlamentarios, con exclusión de las instituciones locales.

3. P. Cruz Villalón, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa». En RFGUC, n.º 4, 1982, pág. 59 y ss. J. Pérez Rojo, «Hablando en prosa sin saberlo. Reflexiones sobre la articulación territorial del Estado en la Constitución española de 1978». En *Revista de Derecho Político*, n.º 54, 2002, pág. 13 y ss. F. Balaguer Callejón, «La constitucionalización del Estado autonómico». En *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, n.º 9, 1997, pág. 120 y ss.

4. Un análisis más pormenorizado de la cuestión lo he expuesto en: M. Alcaraz Ramos, *25 años de política, ideología y derecho en el Estado Autonómico*. En M. Balado Ruiz-Gallegos, *La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después*. Institut Internacional des Sciences Politiques—Edit. Bosch, Madrid, 2005, pág. 746 y ss.

se desbloqueó el problema. Con el precio de construir el consenso sobre un modelo siempre abierto y sin fórmulas precisas de interlocución con el Estado central ni para la financiación. Es paradójicamente revelador que los que hoy más se oponen a un desarrollo creativo de la pluralidad de España aduzcan que se está quebrando el consenso constitucional, prescribiendo, como gran receta, *el cierre del proceso autonómico*, o sea, negando el resultado real del consenso constitucional<sup>5</sup>. Otra cosa, sobre la que volveré, es que tal proceso permanezca abierto con el *tipo de apertura* que conocemos.

### El desconocimiento de la pluralidad

Tras varios lustros de experiencia, el *hecho autonómico* segrega ideología que sirve a concepciones políticas y que, más o menos, funciona así: *es* la realización práctica de principios jurídico-políticos que, una vez *alcanzados* por *todos* los territorios, deben servir para diluir cualquier posible conflicto; como se presume la igualdad, los disconformes han de ser considerados insolidarios, en la medida en que se apartan de una presunta *media* española. De esta manera idealizada el centralismo desaparece, pero es sustituido por una *uniformidad de las partes*, que ignora la diversidad de las situaciones de partida.

Aunque es imaginable que otras prácticas hubieran contribuido a diseñar imaginarios alternativos, el descrito encuentra todas las facilidades porque no existe en la Constitución el reconocimiento estructural de una pluralidad consustancial en el Estado. En el texto encontramos:

- El Preámbulo alude a la protección de «todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones»... buena voluntad pero poca definición.

- La distinción entre «regiones» y «nacionalidades», establecida en el artículo 2º y matizada en la Disposición Transitoria 2ª, afectaba al *nivel de diferencia* institucional y competencial entre Comunidades Autónomas, pero no incide *ipso iure* sobre las relaciones con el conjunto del Estado. Se ha diluido por la sucesión de Comunidades que optaron por declararse «nacionalidades», así como por la mimesis en el diseño de las instituciones que adoptaron todas las Comunidades Autónomas y el sucesivo incremento de competencias<sup>6</sup>.

- En el artículo 3º, que regula el sistema de oficialidad lingüística, sí se reconoce –no podía ocultarse– la pluralidad lingüística. Su apartado 1 establece que el castellano es la «lengua española» oficial, por lo que «todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho de usarla». El siguiente párrafo declara que «las demás lenguas españolas» podrán ser también oficiales en sus respectivas Comunidades si lo disponen sus Estatutos. Pero no se establece en este caso que exista el deber de conocer y hasta ahora el Tribunal Constitucional ha indicado que ese deber sería inconstitucional, por lo que el desarrollo de la pluralidad se ha producido desde una perspectiva jerárquica<sup>7</sup>.

- La posibilidad –artículo 4– de declarar en los Estatutos la existencia de banderas y enseñas propias de las Comunidades, que se utilizarán, junto con la bandera española, en sus edificios y actos oficiales.

- Las excepciones forales, que, como excepcionales, fijan una pluralidad fáctica pero acotada.

Frente a estos referentes, el Título VIII muestra desconfianza ante la posible ruptura de la igualdad y establece cautelas y prohibiciones para impedir quiebras de la solidaridad, en

5. El Secretario de Organización del PSOE se ha sumado a la idea del cierre del proceso autonómico ya que, según él, concluidas las reformas estatutarias en marcha, se habrá agotado el techo competencial constitucionalmente posible (*El País*, 13-1-2008). Esta tesis parece dudosa, porque: a) los procesos en curso no tienen por qué imitar los anteriores, por lo que no tienen por qué agotar las competencias que otros asumieron; b) algunos de los Estatutos recientemente reformados tampoco igualan los techos competenciales de otros; c) una sentencia de inconstitucionalidad sobre partes sustanciales del Estatuto catalán abriría una crisis en el modelo autonómico general de consecuencias insospechadas; d) una cosa es afirmar la inconstitucionalidad del «Plan Ibarretxe» y otra ignorar que en algún momento habrá que acometer reformas en el Estatuto vasco; e) el esquema autonómico no depende exclusivamente de las competencias incluidas en los textos estatutarios, sino, también, de acuerdos adoptados en normas del Estado, cesiones de competencias en función de pactos políticos, etc. Pero lo más preocupante es que, lejos de discursos sobre la *España plural*, las declaraciones del dirigente socialista se suman a las posiciones del PP sin aludir a otro tipo de alternativas para el futuro, como si negar los conflictos fuera la mejor manera de solventarlos.

6. J. Romero, *Espanya inacabada*. Universitat de València, València, 2006, pág. 75 y ss.

7. Estos pronunciamientos se hicieron ante leyes de normalización lingüística, estando por ver lo que pueda suceder cuando se emita sentencia sobre la constitucionalidad del Estatuto catalán, que ha incluido la obligatoriedad; es posible que se considere constitucional lo reconocido en un texto estatutario, que no lo sería si sólo fuera de procedencia legal. M. Alcaraz Ramos, *El pluralismo lingüístico en la Constitución Española*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1999, pág. 31 y ss. J. Vernet, (coord.) *Dret lingüístic*. Eds. Cossetània-Universitat Rovira i Virgili, Valls, 2003, pág. 85 y ss.

la aplicación igual de Derechos o en la libertad de desplazamiento y mercado; igualmente prohíbe la federación entre Comunidades y dificulta los acuerdos entre ellas. Pero lo principal es que los ámbitos de pluralidad operan sólo *en* la Comunidad Autónoma, estableciéndose, en definitiva, el *prius* constitucional de que nada de lo que se permite, como manifestación de diferencia en el ámbito territorial estricto de una Comunidad, puede afectar a otras partes del Estado. El caso de las lenguas es el más nítido<sup>8</sup>. Y aunque la realidad haya rebasado el tenor literal de la Carta Magna, las banderas autonómicas sólo podrían desplegarse en los territorios de cada Comunidad. Todo ello consolida que la *España fácticamente plural* no sea la *España constitucionalmente plural*, prevaleciendo la visión del agregado de compartimentos estancos<sup>9</sup> destinados a mirarse con recelo.

No pudo acudir al constitucionalismo histórico español. Buena parte del mismo servirá a la tarea de *nacionalización* del Estado y los debates públicos sobre la organización territorial se centraron en cómo hacer compatible la filosofía unitaria con la eficacia en el funcionamiento administrativo que muchas veces será contemplado desde la perspectiva de la reproducción del poder de las élites<sup>10</sup>.

Fontana ha indicado que la historia contemporánea española ha estado atravesada por una posible alternativa: «el sueño popular del federalismo», que aunaba la reivindicación de la dignidad y autonomía personal con una estructuración plural de la sociedad política. Sueño derrotado por los que, en cada ocasión, «celebran la estabilidad política» de las «restauraciones» que consolidaron las oligarquías favorables al unitarismo<sup>11</sup>. Es sabido que algunas corrientes *austracistas*<sup>12</sup> pervivieron de incierta manera<sup>13</sup> y que la obra de Pi i Margall gozó de predicamento, influyendo en el naciente movimiento obrero. Pero esas tendencias sólo dieron para alguna parcela ideológica en el catalanismo y, sobre todo, para la Constitución *non nata* de la I República, que enunció los Estados que «componen la Nación española», así como algunas notas organizativas sobre reparto competencial y algún principio abstracto que se deslizaba fácilmente a lo contradictorio e ingenuo<sup>14</sup>. El caos político de la I República y su final, entre miserable y pintoresco, contribuyeron al descrédito de *lo federal*. Incluso durante los debates de nuestra Constitución no faltó alguna opinión contraria al federalismo porque la *experiencia federal* en España, se diría, fue un fracaso, cuando esa experiencia ni siquiera llegó al alumbramiento.

La Constitución de 1931 intentó configurar un *Estado integral*, que tuvo la virtud de remover el marasmo centralista y posibilitar la integración de nacionalismos periféricos en el proyecto republicano. Pero su *integridad* no llegaba muy lejos en el reconocimiento de la pluralidad: si es precedente de la actual Constitución lo es porque persiguió esa España *con* Autonomías. Por lo demás son conocidos los conflictos que supuso la aprobación de cada Estatuto, que dieron lugar a apreciables discursos que nos permiten comprender muchas ideas y miedos que aún hoy están entre nosotros. Qué hubiera sucedido si no hubiera estallado la guerra —que en buena parte se provocó contra estos tímidos avances— es algo que no podemos saber. Aventuro como hipótesis que se hubiera mantenido un *bloque castellano* —con la excepción de Andalucía—, (auto)interpretado como lo *esencial español*<sup>15</sup>; aportando una irónica nitidez a la situación, la que ahora no se produce por la *fragmentación de lo castellano*.

Por lo tanto, la pluralidad española siempre ha estado *fuera* de nuestra historia constitucional, lo que complica la interpretación del «reconocimiento» del derecho a la autonomía. Por otra parte, cuando se proclama que la pluralidad de España es *inherente* a su his-

8. Con alguna excepción, más anecdótica que simbólica, mientras el castellano debe estar presente en cada Comunidad Autónoma, las lenguas cooficiales sólo pueden usarse institucionalmente dentro de sus fronteras.

9. Este diagnóstico ya lo hizo Ortega, pero no respecto del Estado, sino de la «Nación»: J. Ortega y Gasset, *España invertebrada. Bosquejo de algunos pensamientos históricos*. Eds. de la Revista de Occidente, 17ª ed., Madrid, 1975, pág. 73.

10. J. García Álvarez, *Provincias, regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político de España*. Madrid, Senado, 2002, págs. 225 y ss., 237, 283 y 284 y ss.

11. J. Fontana, *La época del liberalismo*. En J. Fontana y R. Villares (dirs.): *Historia de España* (Vol. 6). Barcelona, Crítica/Marcial Pons, 2007, pág. 438.

12. E. Lluch, *Las Españas vencidas del siglo XVIII*. Barcelona, Crítica, 1999. *Passim*.

13. Dejemos aparte, para el caso, las aciagas contradicciones del carlismo.

14. Así, el artículo 42 atribuía la soberanía a «todos los ciudadanos», mientras que el artículo 43 dirá que «la soberanía de cada organismo reconoce por límites los derechos de la personalidad humana. Además, el municipio reconoce los derechos del Estado y el Estado los derechos de la Federación». También hay alusiones a los territorios coloniales «en que no se han desarrollado todavía suficiente los organismos políticos», por lo que debían regirse por leyes especiales que implanten «allí los derechos naturales del hombre» así como «procurar una educación humana y progresiva» (artículo 44).

15. Es paradigmática la opinión de Ortega: «no se le dé vueltas: España es una cosa hecha por Castilla, y hay razones para ir sospechando que, en general, solo cabezas castellanas tienen órganos adecuados para percibir el gran problema de la España integral». J. Ortega y Gasset, *op. cit.*, pág. 50. Ver los trabajos incluidos en: A. Morales Moya y M. Esteban de Vega (eds.) *¿Alma de España? Castilla en las interpretaciones del pasado español*. Madrid, Marcial Pons, 2005.

16. Marías aludió, siguiendo en parte a Ortega, a la construcción de España por «incorporaciones». J. Marías, *España inteligible. Razón histórica de los España*. Madrid, Alianza, 1985, pág. 127 y ss.

toria, puede estar afirmándose un hecho cierto, desde la perspectiva de entender cómo España se configuró *agregando* territorios o reinos, fuera por vía violenta o pacífica, pero olvidando que, desde otra lectura, lo *radicalmente plural* es lo que existía *antes* de España<sup>16</sup>. Tal concepción nunca se asoció a los discursos sobre la *constitución interna* o *histórica*, tan caros a muchos políticos y juristas decimonónicos. Puede afirmarse que tales concepciones son inservibles en nuestra Constitución racional-normativa, pero no cabe duda que tales conceptos siguen pesando en muchos discursos ideológicos: se ha aducido como *constitucionalmente histórica* la monarquía o la relación con la religión o la existencia de *antiguas libertades*, pero no esa pluralidad de España...; es más: si acaso lo que afirma es una vocación unitaria verificable en cada página de los antiguos manuales de historia.

No se me malinterprete: constato el hecho, porque no deja de tener alguna influencia en lo que comento, pero no echo de menos la inclusión. Es más: descreería de alharacas sobre una España *intrínsecamente plural*, levantadas desde esa perspectiva, porque los discursos sobre la historicidad de la Constitución interna suelen alimentar una paradoja: lo que presentan como *histórico*, en realidad, alude a realidades que se quieren –o se presienten– como *naturales*, y no pienso que de ese naturalismo puedan surgir fórmulas eficaces para resolver cuestiones pendientes. No es casual que abunden las referencias a los *territorios* o al *debate territorial*. Y es que es más cómodo seguir instalados en esa visión geográfica, poblada de mapas fiables y fronteras, que inventar modelos flexibles que traten de integrar historia, cultura, lengua, intereses económicos, sentimiento de pertenencia, etc. La reducción de la cuestión de la pluralidad al reconocimiento de las variables territoriales, sin negar su importancia, supone volver la espalda a la complejidad de la realidad.

En definitiva, la cuestión de la pluralidad de España precisa de la historia para una cabal comprensión. Pero de una historia que no se agote en el pasado, sino que sea capaz de mostrar tendencias que se proyecten al futuro. Apelar a la historia no puede suponer invocar leyes rígidas, desarrollos ineludibles, sino buscar instrumentos interpretativos para el diálogo. Por ello mismo no tiene demasiado sentido *festejar* la pluralidad histórica, sino que hay más bien que reconocer que habitamos en una historia en la que la *unidad-plural* ha sido prácticamente inexistente, siendo habituales las relaciones de subordinación, dominación, *conllevancia*, etc. No dramaticemos: probablemente algo así encontraremos en otras sociedades complejas. Tampoco tiene sentido imaginar los *sujetos histórico-territoriales* de la pluralidad como homogéneos, unánimes en creencias o voluntades. Y, por otra parte, cada uno de esos sujetos ha necesitado, en muchas ocasiones, a los otros –o a alguno de ellos– *como opuestos* para *inventar tradiciones* en las que re-conocerse.

Puedo, tras lo analizado, avanzar dos ideas:

- Pese a todo, el actual *Estado con autonomías* es el intento más sensato de los últimos trescientos años por *arreglar las cosas*.

- Pese a lo que acabo de decir: la acumulación de contradicciones aconseja que se superen los discursos y presunciones ideológicas en los que se basó el modelo autonómico, avanzando hacia otro modelo que permita desembarrancar los problemas acumulados, hacer más realista la apelación a la *pluralidad como riqueza* y *capilarizar* esa misma pluralidad.

## ¿Federales?

No pretendo ser original: como tantos otros, creo que lo mejor para construir de manera comprensible y operante la pluralidad sería el federalismo. Todo argumento favorable a ello se encontrará con la necesidad de romper un equívoco: lo habitual que se ha vuelto aludir a que la España autonómica, *prácticamente, es un Estado federal*, ya que el nivel competencial de las Comunidades es muy similar, o superior, al de Estados federados de los Estados federales. Y es cierto. Pero el hecho oculta otra parte de la realidad. No insistiré en la cuestión de la ausencia de participación de las partes del Estado en el poder constituyente, pero no cabe duda que la reducción estricta, en el caso español de la soberanía «nacional» a un pueblo español indiviso<sup>17</sup>, plantea diferencias entre la realidad española y otras federales.

Más importancia tiene el que, en los Estados federales, sus *partes* contribuyen, de diversa manera pero de manera apreciable, a *conformar la voluntad del conjunto del Estado*, que está dotado de instituciones e instrumentos de *integración*, establecidos constitucionalmente. Y eso no sucede en España. Es tedioso volver a referirse a la inutilidad del Senado como cámara de representación territorial. Su fracaso era inevitable desde que a esa proclamación no se añadió ni un sistema de elección relacionado con las Comunidades Autónomas ni una atribución específica de competencias. Sabemos que el Senado debe mucho al deseo de Suárez de disponer de escaños con que negociar con los jefes residuales del franquismo. Menos justificable es la mutación constitucional que ha acabado por convertir al Senado en el *centro de caridad* de los partidos políticos, para la reclusión dorada de dirigentes amortizados. No es extraño que las sucesivas propuestas de reforma<sup>18</sup> hayan ido estancándose. Y no sólo por lo que supondría de ataque a algunos intereses creados, sino porque una reforma del Senado sin otras reformas constitucionales de poco serviría: no basta con modificar su forma de elección sino que deberá atender al conjunto de sus funciones privadas, definir si podría disolverse o tendría presencia permanente, su encaje con las instituciones de las Comunidades Autónomas, su capacidad de veto, etc.

Tampoco el sistema es federal respecto de la elección de altas instituciones del Estado: no intervienen las Comunidades Autónomas en la conformación del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, del Consejo de Estado o del Defensor del Pueblo. Ni existen en la Constitución mecanismos de encuentro en forma de Conferencias institucionalmente establecidas: no es extraño que las experiencias existentes, convencionales y voluntaristas, queden minadas por conflictos coyunturales entre partidos. Tampoco han contado mucho las opiniones de las Comunidades Autónomas –pese a lo que afecte a sus competencias– en la definición de la política internacional y en la UE. Y ya apunté las dificultades para los acuerdos intercomunitarios, así como los frenos materiales al desarrollo de leyes que tratan de ampliar la capacidad de acción de las Comunidades o las dificultades para el traspaso de algunas competencias. O el centralismo residual que confunde la declaración de capitalidad de Madrid –que se beneficia, como Comunidad Autónoma, de una *renta de identidad* que se olvida en las disputas sobre la solidaridad interterritorial– con la exigencia fáctica de que todas las instituciones, organismos importantes o empresas públicas residan en esta Comunidad. Todo ello, en fin, está dando lugar a altas dosis de ineficacia, a problemas para «governar la complejidad»<sup>19</sup>.

Para todas estas cuestiones las experiencias federales tienen ejemplos de buenas prácticas que podrían servir para buscar perspectivas distintas<sup>20</sup>. No digo que existan

17. La fórmula del artículo 1º, I es esclarecedora: «La Soberanía nacional, reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado» –hay que sobreentender que, también, de cada Comunidad Autónoma. Obsérvese que hay una contradicción entre las fórmulas clásicas de soberanía demoliberal: la nacional y la popular; aquí la soberanía «nacional» no reside en la nación, sino en el pueblo. Probablemente es un ejemplo excepcional de la dificultad de llegar a acuerdos para construir la democracia con autonomías. Se entiende mejor cuando se pone en relación con el artículo 2º, que afirma «la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», para, inmediatamente, reconocer y garantizar el derecho a la autonomía de regiones y nacionalidades que «la integran». Más allá de la polisemia de algunos términos y de la perplejidad que causa el conjunto –¿es nación igual a patria?, ¿qué diferencia hay entre nación y nacionalidades?, y entre éstas y regiones?... –no cabe duda de que la voluntad del constituyente era la de afirmar una única fuente *nacional-popular* de soberanía, sin que el reconocimiento del derecho a la autonomía supusiera alguna manera de reconocimiento de participación en procesos constituyentes.

18. Siendo unánimes para los analistas la urgencia de su reforma, Aznar prometió abordarla en su Discurso de Investidura de 1996. Antes, diversas Ponencias, en el propio Senado, habían estudiado la cuestión. Rodríguez Zapatero volvió a insistir en ella.

19. J. Romero, *op. cit.*, pág. 129 y ss. y 165 y ss.

20. Merece la pena considerar si el convencimiento de que la Transición fue *ejemplar*, que tan buenos resultados nos da en términos de autoestima, no se está volviendo psicológicamente un freno: es casi imposible insinuar que ciertos desarrollos constitucionales merecerían del viaje intelectual a otras experiencias significativas.

panaceas, pero sí que valdría la pena pensar en todas estas cosas cuando se ciegan los debates en callejones sin salida. De lo que no cabe duda es que lo dicho requiere una reforma constitucional mucho más acusada que la que se asoció a la defensa de la *España plural*, que sólo llevó aparejada la propuesta, con contenido incierto, de reforma del Senado y la enumeración en la Constitución de las Comunidades Autónomas<sup>21</sup>. ¿Es posible esa amplia reforma? Todas las reformas *técnicas* podrían realizarse a través de la reforma *simple* de la Constitución fijada en su artículo 167. Pero la verdad es que se puede considerar que la profundidad de lo afectado casi nos sitúa en la «revisión total», que requiere el procedimiento agravado. Y si de verdad se quisieran *hacer bien las cosas* esta reforma debería afectar a la definición misma del Estado, de tal manera que fuera inevitable la reforma del Título Preliminar, con lo que también se precisaría del procedimiento complejo.

Ni hoy por hoy, ni en un futuro más o menos imaginable, será posible una reforma por ese procedimiento, que se ha vuelto disfuncional para el conjunto del sistema político: siendo un factor, de los que abundan en la Carta Magna, destinado a dotar de estabilidad a la vida política, su misma intrínseca dificultad de realización puede contribuir a inestabilizarla; bloqueando, en la práctica, toda tentación de cambio, ha acabado por dar al sistema una rigidez que lo expone a peligros insospechados. Así, podría dificultar la integración de algunas fuerzas políticas significativas en algunas Comunidades Autónomas: es inútil decir que *todo es discutible* en el marco constitucional si, de entrada, se deja fuera del juego constitucional la posibilidad de reformas, porque aspectos básicos del texto se convierten en *intangibles*, algo que no deseó el legislador constitucional.

Si la necesidad, en esta cuestión o en otra, llevara a la urgencia de una fuerte reforma del Estado, el primer acuerdo significativo consistiría en una interpretación de la Constitución que posibilitara la reforma del propio mecanismo de la reforma agravada por el procedimiento sencillo. Pero eso, ahora, es inimaginable. Entre otras cosas porque las fuerzas más conservadoras, en nombre de pretéritos consensos, se niegan a aceptar futuros acuerdos que ajusten la Constitución a la realidad. Y si eso es así es, en buena parte, porque se sienten ideológicamente hegemónicas cuando el debate se sitúa en el agravio de *lo español*, cuando lo plural impugna los restos, aún operantes, del uniformismo. ¿Qué hacer, pues, en ese contexto? ¿Qué queda, entonces, del discurso de la España plural?

### Plurales, federales, postnacionalistas

Defenderé una actitud ante los conflictos *nacionalitarios* que parte de dos peticiones de principio:

1. Que nadie sea demonizado por ser o declararse *nacionalista*; lo que, desde luego, no es lo mismo que quedar blindado ante las normales críticas democráticas a sus prácticas o sus propuestas.

2. Que nadie obligue a nadie, por activa o por pasiva, a ser *nacionalista*.

Creo que estos principios pueden ser defendidos como síntesis entre algunas apreciaciones propias del *republicanismo*, en cuanto que afirman la libertad y la responsabilidad en una democracia deliberativa. Pero tampoco rechaza sugerencias del *comunitarismo* que, en el caso español, me parecen insoslayables. Y son predicables tanto de los nacionalismos periféricos como del nacionalismo españolista.

21. Al menos en un caso se podría plantear un problema con esta nominación: la Disposición Transitoria 4ª prevé la posibilidad de la integración de Navarra en la Comunidad Autónoma vasca... si «nombran» las Comunidades supone *congelar* las existentes al día de la entrada en vigor de la reforma, ¿supondría ello que se derogaría esta Disposición, liquidando la posibilidad de integración vasco-navarra?

He llegado a descreer de la opinión que defiende que todo nacionalismo es reflejo de otro, ya que el que niega una nación lo hace por pertenecer a otra nación dominante y que la única manera de *liberarse* del propio nacionalismo consiste en alcanzar *todos* sus objetivos, sean la independencia o el sojuzgamiento del nacionalmente discrepante en el mismo Estado. Quizá el esquema fuera de aplicación en el apogeo del Estado-nación, pero no ahora, en Estados democráticos sometidos a tensiones que impugnan cualquier certidumbre nacional pero en los que es posible la defensa pacífica de posiciones contradictorias.

De lo que se trata es de examinar cómo los discursos nacionalitarios serán posibles en esta parte del mundo globalizado que se caracteriza por un insospechado renacimiento de las identidades colectivas pero, a la vez, por la fragmentación de esas identidades<sup>22</sup>. Descalificar al que se define por razones identitarias compartidas por un grupo, como propio de un pasado que *se creía* periclitado, está deviniendo en una muestra de ignorancia, aunque muy arraigada entre los que se sienten identitariamente fuertes, para los que lo retrógrado es que aparezcan identidades *tan fuertes* como la suya, que, dada su fortaleza ya no precisan de afirmación. Pero también denota intransigencia e ignorancia el que considera que la identificación *principal* debe hacerse en torno a los principios clásicos sobre los que, precisamente, se edifica la *normalidad* del Estado-nación. Porque el mundo actual se ha convertido en un jardín con tantos senderos que se bifurcan, con tantos relatos superpuestos, tanta competición simbólica, tantos lenguajes particulares, tanta necesidad de *reencantamiento*, que lo más aconsejable es aceptar la flexibilidad para edificar nuevas referencias, evitando los vacíos identitarios, que pueden convocar crisis anómicas de imprevisibles consecuencias. El Estado-nación responde a estrategias y pulsiones basadas en un imaginario jerarquizado, frente a la indecisa geografía de las identidades globalizadas que, a la vez, se reinterpretan como resistencias a la globalización, acogándose a la metáfora preferente de la red<sup>23</sup>.

La red es necesariamente plural, conformada tanto por a) centros dispersos –a mayor o menor distancia– que, a su vez, pueden ser iguales, parecidos o decididamente distintos, y b) los flujos que los mantienen en relación –algo más complejo que *unidos*–. Ante un cierto agotamiento de la potencialidad publicitaria del lema *España plural* cabría repensar el asunto desde esta óptica reticular, para imaginar a España como un conjunto de centros interconectados, con un *centro de centros* constituido por el resultado de todos los flujos. En este sentido me permito hablar de un proyecto *postnacionalista* que tendiera a una situación en la que carecieran de sentido las preferencias secesionistas y en la que cesara el más persistente de los nacionalismos en presencia: el *nacionalismo tácito españolista*<sup>24</sup>, que, en el discurso político más difundido, tiene su expresión en la aceptación de la existencia de unas *fuentes de normalidad* –la prensa *nacional*, los partidos *nacionales*, por ejemplo, con independencia de sus prácticas concretas– frente a unas *fuentes de perplejidad* –todo lo *periférico*–.

Es en este marco donde tiene algún sentido reformular la cuestión federal. Para ello indicaré tres modelos:

1. Modelo de nacionalismo dominante. España *más* autonomías: bajo la hegemonía ideológica de algunas fórmulas inspiradas en el nacionalismo español, con cierta permisividad a la acción de nacionalistas periféricos en su territorio estricto. Tiende a lo jerárquico uniformista en un marco imaginado como único.

22. J. Nogué Font y J. Vicente Ruffi, *Geopolítica, identidad y globalización*. Barcelona, Ariel, 2001, *passim*.

23. Rodríguez Zapatero ha usado, con Pettit, del arco iris como metáfora de la España plural. P. PETTIT, *op. cit.*, pág. 73 y ss.

24. Los análisis más actuales sobre este nacionalismo en C. Tai-bo (dir.) *Nacionalismo español. Esencia, memoria e instituciones*. Los libros de la catarata, Madrid, 2007.

2. Modelo de nacionalismos coexistentes. España como suma de nacionalismo español y nacionalismo periférico: sería el propio de una España plural *débil*, que conduce al conflicto y a la negociación coyuntural, provocando desasosiego y tensión, porque *obliga de facto* a la mayoría a sentirse —o a *ser sentida*— nacionalista. Tiende a lo jerárquico variable en el marco de realidades contiguas.

3. Modelo postnacionalista.- España como integración, en el sentido de *repensarse globalmente* y de *reconstruirse institucionalmente* en torno a principios y técnicas federales<sup>25</sup>, acomodándose paulatinamente a una versión *fuerte* de la España plural, incluyendo acciones culturales, comunicativas, etc. Tiende a lo reticular.

25. W. Kymlicka, *Fronteras territoriales*. Madrid, Trotta, 2006, pág. 71. R. Máz, *Nacionalismo, federalismo y acomodación*. En W. Safran y R. Máz (Coords.) *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona, Ariel, 2002, pág. 67 y ss.

### España plural: del lema al discurso

Soy consciente que esquemas como el que acabo de expresar gozan demasiado de la ambigua cualidad del *modelo para armar* como para ser presentados como fundamento preciso de alternativas pragmáticas. Sirva, al menos, como fórmula para ayudar a repensar los mismos temas, desde otro ángulo. Un ángulo que ayude a pasar de la formulación de una *España plural* anecdóticamente ubicada en la semántica de los lemas publicitarios, a otra con algún empuje en el territorio del discurso político, que pretenda incidir en cambios reales. En este sentido se trataría de asociar de manera operativa la idea de la pluralidad de España como realidad inapelable —sin más disquisiciones sobre su *naturaleza nacional*<sup>26</sup>— con la federalización del Estado como fórmula política<sup>27</sup>. No se trataría, tanto, en esta fase, de avanzar en concreciones jurídico-constitucionales como de *desprejuiciar lo federal*. En ese marco me permito algunas sugerencias concretas:

26. Aunque nos quedemos sin saber si algunos hablaron de España como una pluralidad de naciones o de una nación española plural.

27. Son de interés las consideraciones incluidas en F. Requejo, *Federalisme plurinacional i estat de les autonomies. Aspectes teòrics i aplicats*. Barcelona, Proa, 2003, pág. 131 y ss.

1. En el proceso de federalización las Comunidades Autónomas deben ser actores principales y no pueden ser sustituidas por «Comunidades nacionales», como a veces, en un sentido confederal, se defendió. Las Comunidades Autónomas son la expresión material de la *pluralidad institucional* realmente existente, así como de la quiebra del uniformismo como principio.

2. No tiene sentido encallar en el debate sobre si el futuro federalismo ha de ser *cooperativo* o *competitivo*. Probablemente es imposible, en una sociedad compleja, construir un sistema vertebrador sin que incluya elementos propios de ambos. Sin olvidar que en el actual Estado autonómico priman los elementos que favorecen la competencia.

3. Tampoco tiene sentido seguir disputando sobre si el federalismo ha de ser *simétrico* o *asimétrico*<sup>28</sup>. De nuevo una respuesta cerrada y unívoca a poco obliga: en todo sistema federal una cierta igualdad en las competencias es imprescindible, pero, al mismo tiempo, tampoco en esta cuestión hay por qué renunciar a experiencias acumuladas, en las que nos encontramos ante autonomías asimétricas, aunque la tendencia sea a la igualdad competencial. Más importancia tiene el reconocimiento de diferencias *originarias* —lengua, derecho privativo...— que merecen un trato diferente. Sólo en ese marco flexible tiene sentido el debate sobre relaciones bilaterales/multilaterales: la realidad actual es la del fracaso de las multilaterales, y a eso es a lo que hay que dar respuesta preferente, pero sin que suponga la anulación de las bilaterales.

28. He dado en pensar que la insistencia de algunos en el federalismo asimétrico está relacionada preferentemente con la necesidad de convencer a algunos nacionalistas de la virtud del federalismo. Es buena la intención, pero las dificultades para deducir sus consecuencias prácticas, así como el rechazo que provoca en otros nacionalismos, va haciendo que cada vez sea más difícil que sirva para fundar una propuesta política.

4. Hay que defender un federalismo *antijerárquico* y *horizontal*, en el sentido de que las decisiones políticas no estén permanente condicionadas por la desconfianza ante las Comunidades: la *lealtad federal* debe ser una presunción objetiva. Igualmente hay que favorecer las prácticas de relación abierta entre Comunidades, frente al *autonomismo radial* actual.

5. Hay que buscar fórmulas que potencien un mejor reparto interno del poder territorial en cada Comunidad Federada, que podrá decidir sobre su organización territorial interna –provincias, comarcas, etc.–, pero asegurando un reconocimiento suficiente para la autonomía municipal.

Lo propuesto requiere de un acuerdo político *casi* tan intenso como el que alumbró la Constitución. Algo muy improbable a día de hoy. Lo importante, como siempre en política, es entender que alcanzar la mayoría social necesaria para las reformas de importancia, incluyendo las acciones que pretenden *convencer* al oponente de la necesidad de pactar, requiere de una cierta claridad en las intenciones, de la elaboración de *propuestas sucesiva y crecientemente concretas* y de la búsqueda activa de aliados sociales. En ese sentido algunas propuestas como las que acabo de indicar –y otras– pueden servir para poner en evidencia que hay bastantes cabos sueltos y reflexiones alternativas como para hacer una llamada a un *pacto federal* que pudiera recorrer la sociedad y sus agentes, marcando no sólo la finalidad del cambio, sino, también, los hitos probables de un camino. Lo federal, pues, no es sólo un *resultado* sino, para empezar, un *proceso*. O un *viaje* en busca de la pluralidad.

Para terminar cabe una pregunta: ¿por qué hacer todo esto? Ante todo porque los síntomas de malestar persisten y se enquistan, y las tensiones que se acumulan podrían des-perezarse con un vigor sorprendente. El discurso del *cierre del proceso autonómico*, tal y como habitualmente se hace, parece negativo, pero peor sería que nos encontráramos con que, de verdad, ese cierre se ha producido con el resultado del renacimiento de dos Españas: una cómoda con su *destino autonómico*, y otra que convierta su malestar en crispación o huida. De nada servirá, entonces, que cada cual asevere que *su* España –o su *no-España*– es la solidaria, la moderna o la eterna... o que puede prescindir perfectamente –o imperfectamente, tanto da– de España, moderna o eterna. La cuestión no es que haya minorías que digan ya una de esas cosas, sino de que los recelos aumenten indefinidamente, afectando a sectores cada vez más numerosos.

Hay otra razón: no es casualidad que el lema *España plural* proviniera de la izquierda, denotando una sensibilidad de la que la derecha carece. He recordado cómo en 2004 estaba regresando a las esencias patrias uniformes y tópicas, postura en la que perseveró durante la Legislatura siguiente. Si ha podido perseverar ha sido, entre otras cosas, porque parte de la izquierda, que apoyaba al Gobierno que prometía promover la pluralidad, llegó a compartir algunos de los argumentos conservadores: podemos rastrear un *discurso transversal* que demuestra que el nacionalismo españolista –que tanto beneficia a los nacionalismos periféricos en la medida en que se radicalizan– muestra su máximo vigor cuando diluye las diferencias entre izquierda y derecha, o sea, cuando encuentra un *enemigo interno* que permite superar esas diferencias. Y la mejor fórmula que indica eso nos la ofrecen los dirigentes o pensadores de izquierdas que acaban denostando a *los nacionalismos* –excluyendo al propio, que no reconocen– porque *son de derechas*... El círculo se cierra y la derecha españolista, que sí es de derechas, y nacionalista, gana en consenso ideológico.

La distinción izquierda/derecha se articula en torno a algunos ejes de referencia, entre los que destaca la igualdad. Pero este principio, que puede tener visos de universalidad, debe ser actualizado según tradiciones concretas –tradiciones, en parte, *nacionales*–. Así, la igualdad, como gran referente, no puede admitir una ausencia de libertad, y en este sentido las tradiciones acerca de la disyuntiva democracia/dictadura son muy variadas, de tal manera

que la aproximación a valores incardinados con el ejercicio de Derechos o con la existencia de instituciones democráticas, no es igual en todas partes. En España la defensa de la libertad y de la democracia ha recaído esencial e históricamente en la izquierda. En ese marco el respeto a la diferencia, contra la exclusión, no ha estado nunca inscrito en las preferencias del pensamiento conservador español ni en el de algunos padres reaccionarios de los nacionalismos periféricos. Sí en la izquierda, también en fórmulas de nacionalismo periférico de izquierdas. Las excepciones existen, pero la línea general es bastante evidente.

Diversos estudios han mostrado cómo la derecha se fue apropiando de los discursos sobre la *nación española*, originariamente liberal-progresistas, hasta identificar su modelo –oligárquico, desconfiado ante la democracia– con una España vertical, crecientemente uniformada<sup>29</sup>: *España sería así o no sería*. Esa sugestión, de cuya bondad convenció a capas de la izquierda, ha sido una constante. Por eso, en los momentos álgidos de reforma y democratización –en 1931 o en 1978, cuando las autonomías no fueron un *adorno* en el pastel democrático, sino parte consustancial de su receta– es la izquierda, prioritariamente, quien debe empujar, en el conjunto del Estado, a favor de la pluralidad, por coherencia. Pero, también, por necesidad.

Porque difundiendo la derecha, otra vez, el discurso españolista, partes de la trama democrática se debilitan y la izquierda pierde parte de su capacidad para negociar futuros y propiciar reformas. El avance de las tendencias uniformadoras aporta a la derecha un cemento ideológico que le permite superar desconfianzas y atraer sectores sociales que podrían serle esquivos. La alternativa no puede ser la de *robar* el discurso a la derecha, adoptando sus mismas posiciones nacionalistas: de esa manera la izquierda *realiza* la propuesta conservadora, no la aísla; y, al hacerlo, se enajena coherencia, apoyos y fundamento para otras prácticas. En ese ámbito, para que todo no resbale infinitamente por los afilados vacíos del *pensamiento publicitario*, merece la pena seguir hablando de la *España plural*, pero poniendo dentro al *Estado federal*, como oposición a algunas de las versiones crispadas del conservadurismo y como aguijón a la izquierda realmente existente para que tenga Programa y necesidad de cumplirlo ■

29. J. Álvarez Junco, *Mater dolorosa*. Madrid, Taurus, 2001. Pasim. J. García Álvarez, *op. cit.*, pág. 158 y ss.