

La España plural y la Constitución federal

MIQUEL CAMINAL

EL PAÍS - Opinión - 12-03-2005

Todos los que consideramos la posibilidad de que el desarrollo del Estado autonómico ha de permitir la resolución de los conflictos nacionales en España, tenemos la oportunidad de dar un paso más en el encuentro de las distintas identidades nacionales y regionales en la cultura pública común española. Este paso es la reforma constitucional que ha de desarrollar la obra inacabada en el proceso constituyente de 1978. Las bases y el proceso de construcción del Estado autonómico están escritas en la Constitución. Pero las Cortes Constituyentes no pudieron definir con mayor precisión lo que tenía que ser el nuevo modelo territorial del Estado. La razón es bien sencilla. En 1978 nadie tenía el don de saber cómo resultaría la radical transformación territorial del Estado centralista heredado de la dictadura franquista. Lo que no se sabía, y suscitaba recelos en gran parte de la clase política conservadora y militar, ya es conocido con carácter general. La opción por el Estado autonómico de nacionalidades y regiones fue un acierto. Se ha comprendido algo tan lógico como que la diversidad nacional y regional puede ser representada e institucionalizada mediante el autogobierno, y que ello no conduce a la desunión, sino al contrario. El reconocimiento de la diversidad es la condición previa para la unidad querida por todos, sin imposiciones y sin necesidad de renunciar a la identidad de cada uno. La España de hoy se reconoce en su diversidad y en su enriquecedora pluralidad de nacionalidades, lenguas y culturas.

¿Por qué hay que reformar lo que ya la inmensa mayoría considera un éxito? La respuesta es bastante obvia para quien conozca las dificultades, miedos, recelos e, incluso, amenazas que se vivieron en la transición democrática ante el reto histórico de reconocer y amparar la autonomía política de las nacionalidades. El edificio autonómico no se acabó de definir debidamente en la Constitución española porque las resistencias al nuevo modelo territorial lo impidieron. En verdad, muchos aceptaron como necesidad lo que no veían como virtud, tanto desde el nacionalismo liberal español como desde los nacionalismos de la

periferia. La España de las autonomías era la única forma democrática de tener la casa en paz. Ello provocó, ya en el texto constitucional, el desarrollo de una concepción de la autonomía política más orientada a la descentralización administrativa que al cambio de raíz del modelo territorial. Lo que explica el debate sin fin sobre el contenido federal, cuasi federal o no federal de la Constitución española.

¿Cuáles son las reformas mínimas que pueden facilitar un mejor acabado del edificio autonómico? En mi opinión, son esencialmente tres: 1) la denominación de las partes que integran el Estado autonómico y el reconocimiento expreso de la plurinacionalidad de éste; 2) la eliminación de la provincia como instancia periférica del Estado; 3) la regulación de la participación y representación de las comunidades autónomas en la política general y en las instituciones generales del Estado.

La denominación en la Constitución de las comunidades autónomas que forman parte del Estado autonómico no es solamente una cuestión formal. Implica el desarrollo explícito del artículo 2, estableciendo la distinción entre comunidades nacionales y comunidades regionales y enumerando a unas y otras. Al mismo tiempo, debe permitir el reconocimiento como lenguas oficiales del Estado de aquellas lenguas que ya lo son en sus respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus estatutos. Debe significar, además, la confirmación de un modelo territorial de gobierno, equiparable a las federaciones democráticas, por el que el Estado se organiza territorialmente a partir de una distribución dualista de las competencias de gobierno, garantizando las competencias exclusivas, y la posibilidad de que los poderes públicos de las comunidades autónomas puedan decidir sus propias políticas públicas en las materias de su competencia. La Constitución española y los estatutos regulan y garantizan esta distribución del poder del Estado, basada en la división territorial de poderes frente al anterior modelo de Estado unitario y centralizado. La Constitución es el pacto escrito que expresa y regula los fundamentos del Estado autonómico. Los estatutos expresan y regulan la singularidad de cada parte integrante del Estado.

En esta nueva concepción territorial del Estado, el mantenimiento de la vieja provincia en el texto constitucional confunde y distorsiona al modelo autonómico. Por esto, la eliminación de la provincia como instancia periférica del Estado supondría, también, la confirmación de que el modelo territorial del Estado se basa en la comunidad autónoma. Esto no impide que las instituciones de gobierno de cada comunidad autónoma, en el ejercicio de sus competencias, puedan mantener la organización provincial en la ordenación territorial de los poderes locales. Pero el rango constitucional de la provincia desdibuja el Estado autonómico. No tiene ningún sentido, además, que la provincia sea la circunscripción electoral si no es, otra vez, para poner trabas al pleno reconocimiento de las comunidades autónomas como las nuevas instancias territoriales del Estado. La provincia es la memoria del Estado unitario centralizado. Un nuevo modelo territorial del Estado que ampara y reconoce la autonomía política de las nacionalidades y regiones exige relegar a la provincia al nivel de organización supramunicipal, si así lo deciden los poderes públicos de la comunidad autónoma correspondiente. No es baladí añadir que, al sinsentido de la provincia como circunscripción electoral para un Senado de nacionalidades y regiones, se une la grave distorsión que la circunscripción provincial hace del principio de proporcionalidad, que la Constitución establece para las elecciones generales al Congreso de Diputados.

No comparto la idea de que el Senado es pieza imprescindible para un Estado federal. Sólo hace falta fijarse en las distintas utilidades y variable eficacia de la Cámara alta en las federaciones existentes. La Segunda República Española tenía un Parlamento monocameral y ello no impedía el desarrollo de un Estado compuesto basado en la autonomía política. Se puede concebir una federación sin Senado. Una federación lo es si cumple la breve definición de Daniel Elazar: "autogobierno más gobierno compartido". Esto es lo esencial y alguien tiene que velar para que este dualismo sea respetado. Ese alguien es un Tribunal Constitucional arbitral, neutral e independiente. El dualismo de poderes, es decir, el autogobierno de los *demosi* junto con el gobierno del *demos*, es condición *sine qua non* del principio federativo o autonómico. Pero una buena coordinación de las dos partes gobernantes, respetándose las competencias respectivas, redundaría en una buena armonía del funcionamiento de la

federación. Y en este punto sí puede ser útil el Senado, además de otras instancias intergubernamentales, como la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas. Constituyen el medio y la vía de participación de las comunidades autónomas en la política general del Estado.

El Senado, como Cámara territorial de las nacionalidades y regiones, puede tener una función muy positiva en la cohesión del Estado autonómico y en la salvaguarda de su pluralidad territorial. Un Senado de las nacionalidades y regiones debe ser, en primer lugar, el espejo en el que se vea reflejada la España plurinacional y plurilingüística. En el Congreso de los Diputados está representado el pluralismo político mediante los partidos políticos. En el Senado deberían quedar representadas las nacionalidades y regiones por medio de sus gobiernos, cuyos representantes tuvieran voto ponderado según la población. No tiene sentido repetir composiciones políticas en las dos cámaras. El Congreso de los Diputados representa el *demos* por medio de los partidos políticos; el Senado representa al conjunto y a cada uno de los *demos* a través de sus respectivas instituciones de gobierno. El Senado podría ser, en aplicación de lo que establece la misma Constitución, la vía por la cual las comunidades autónomas participaran en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial. También, el Senado podría ser medio o canal de representación e intervención de las comunidades autónomas en la Unión Europea, sin menoscabo de otras formas de presencia directa en las instituciones europeas y en otras instituciones internacionales en las materias de su competencia.

Una reforma constitucional que afrontara las cuestiones mencionadas significaría un avance cualitativo en la consolidación del Estado autonómico y, también, un paso remarcable en el reconocimiento de la España de la diversidad nacional y cultural. Es probable que para muchos sea un paso insatisfactorio; para unos, por exceso; para otros, por defecto. Pero es un paso que tiene sentido, es sensato y, por encima de todo, desarrolla la democracia territorial. España es plural y diversa, y la Constitución que más le va es la Constitución federal y plurinacional. Demos un paso más hacia ella.