

Epílogo para inmovilistas, reformistas y separatistas

La percepción de que el Estado de las autonomías no funciona bien se ha exacerbado y generalizado mucho como consecuencia de la crisis económica y de la desmoralización que ha traído consigo sobre el presente y el porvenir inmediato de España. Pero la pérdida acelerada de calidad de nuestras instituciones es anterior, aunque estuviese disimulada bajo la opulencia que dominó las políticas públicas durante casi tres décadas. La desarticulación del aparato del Estado y su inadecuación para la correcta administración de los intereses públicos quedaron camufladas por el bienestar y el prestigio alcanzados en aquella época breve y milagrosa.

Los grupos políticos y quienes han ocupado cargos de responsabilidad en las instituciones pensaron poco en el Estado durante aquel tiempo. Su atención se centró en políticas de coyuntura, con éxito garantizado por la abundancia de recursos disponibles. Esa fijación en el día a día, la concentración en lo inmediato, ha sido también determinante para que no existan, o no se conozcan, programas bien planteados sobre cómo afrontar la crisis institucional o en qué dirección orientar la articulación territorial del Estado en el inmediato porvenir. Pese a lo cual

abundan las declaraciones y menudean los discursos en los que se toman posiciones sobre las reformas, aunque nunca con estudios detallados que sostengan las opiniones. Algunos son manifestamente inmovilistas. Otros se declaran favorables a las reformas, pero no expresan la orientación que deben tomar. Forman éstos un arco que comprende desde los que retocarían la regulación constitucional del Estado autonómico hasta los que lo sustituirían por un Estado federal. En fin, algunos grupos políticos catalanes y vascos han anunciado que su camino es el de la separación del Estado español y la formación de otro Estado independiente; o, al menos, reclaman el «derecho a decidir», que debe hacerse efectivo mediante la autodeterminación del pueblo, a quien correspondería, en un referéndum, fijar las bases de su futuro político y de sus relaciones con el Estado español.

Ninguno de los grupos que sostienen cualquiera de las opiniones indicadas da más detalles sobre sus contenidos o desarrollos. De entre los últimos citados, por ejemplo, los independentistas catalanes convocaron los actos de la Diada del 11 de septiembre de 2012 bajo el lema «Cataluña nuevo Estado de la Unión Europea», que conjuga bien dos aspectos de su separatismo: les sobra el Estado español y, por otra parte, piensan que el abandono del mismo irá acompañado de una inmediata recepción como nuevo miembro de la Unión Europea. Pero no describen el proceso y parece que tan importante salto político puede hacerse sin explicaciones y de un día para otro, sin que haya razón política o jurídica que pueda oponérsele.

En el otro extremo están los inmovilistas, cuya actitud resulta realmente suicida. Creen defender la Constitución al resistirse a cambiarla, pero no tienen en cuenta que la desconsideración e inaplicaciones de lo establecido en su Título VIII son continuas, de forma que resulta menos respetuoso con la norma fundamental cerrar los ojos ante su decadencia que reformarla.

Es probable que muchos representantes políticos hayan es-

tado ocupándose de buena fe de sus responsabilidades y no se hayan parado nunca a pensar en alguno de los problemas expuestos en este escrito. También es posible que no hayan tenido nunca información suficiente o estudios en los que basarse para reflexionar sobre ellos. La despreocupación es más grave en el caso de los que forman parte de las instituciones del Estado. Para quienes integran los Parlamentos autónomos o sus Gobiernos quizá lo prioritario haya sido ser capaces de producir leyes, decretar y acordar políticas y organizar Administraciones públicas aptas para ejecutarlas. Pero quienes, desde el Gobierno del Estado, han tenido presente la progresiva pérdida de eficiencia de las políticas públicas, la falta de articulación entre las leyes estatales y autonómicas, las dificultades para ejecutar los mandatos del legislador estatal o incluso las sentencias del Tribunal Constitucional, deberían haber reaccionado ante la decadencia institucional.

Sostener actualmente que el funcionamiento del Estado es correcto y que no resulta necesaria ninguna reforma, es decir, aferrarse a un inmovilismo absoluto, resulta irresponsable. Es probable que quienes se mantienen en estas posiciones de conservadurismo extremo creen que es lo mejor que puede hacerse en un momento de grave crisis económica, pero su actitud es más desestabilizadora que cualquier reforma. Conducirán el sistema constitucional entero a su destrucción por no afrontar la evidencia de sus enfermedades actuales: es temerario no querer ver que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es muy oscuro, ineficiente e inadecuado, que el ordenamiento jurídico general resulta inmanejable, que las relaciones entre la legislación estatal y la autonómica no se atienen a modelos experimentados, y que nuestras invenciones al respecto no funcionan; que para los ciudadanos es difícil conocer las regulaciones existentes, que la proliferación de normas y la densidad de la presencia de las Administraciones públicas

constituyen estorbos para el desarrollo económico, que es imposible abordar en términos eficientes reformas que hagan sostenible el Estado de bienestar, que las entidades públicas no están planteadas con arreglo a criterios económicos y organizativos adecuados, que las estructuras y empleados públicos se multiplican sin justificación, que es difícil el cumplimiento de las leyes del Estado, que éste no ha puesto a punto instrumentos para supervisar la ejecución de las políticas comunes, que el Tribunal Constitucional no puede hacer de garante del funcionamiento del Estado autonómico, y que sus sentencias se incumplen, etc.

Entre quienes comprenden la necesidad de las reformas se encuentran los que creen que el modelo entero debe ser sustituido por el Estado centralista de la antigua observancia, es decir que, para ellos, la reforma consistiría en la eliminación de todas las Comunidades Autónomas. Si acaso, aceptarían las excepciones de Cataluña, el País Vasco y Galicia, a las que, sin embargo, estarían dispuestos a reconocer un régimen de autogobierno bastante menos amplio del que actualmente disfrutaban. Como he comentado en un capítulo anterior, este replanteamiento requeriría una reforma constitucional de gran calado, que en la situación política actual no podría rebasar la segura oposición de las élites políticas locales y se confrontaría con los propios intereses de los dirigentes estatales de los partidos. Ni que decir tiene que actitudes de este tipo sólo conducen a la confrontación abierta y a mantener sin solución el problema de la vertebración del Estado.

Dejando aparte las actitudes inmovilistas, todas las reformas de la Constitución que se pueden acometer tienen un fondo común que las aproxima. En los últimos meses del año 2012, y como consecuencia de la gran manifestación de la Diada del 12 de septiembre y de las resoluciones a favor de la autodeterminación del Parlamento de Cataluña, se han extendido los debates sobre nuevas formas de encaje del territorio catalán en el Estado.

La opción de cambio que más se maneja por algunos grupos políticos y en los medios de comunicación radica en la sustitución del Estado de las autonomías que regula el Título VIII de la Constitución por un Estado federal. Los Estados federales existentes en el mundo han sido establecidos siguiendo procesos que difieren mucho. El modelo de los Estados Unidos es irrepetible. El canadiense no tiene ningún punto en común con el suizo. E incluso los federalismos centroeuropeos de Alemania y Austria tienen muchas características peculiares. Todos ellos tienen también rasgos comunes con el Estado de las autonomías que instauró la Constitución española de 1978 siguiendo las fórmulas del «Estado integral» de la anterior Constitución republicana de 1931. Radican estos elementos coincidentes, al menos, en lo siguientes: en todas las Constituciones se ha de establecer la organización institucional de que se sirve la Federación (o el Estado donde así se llame el centro de poder unitario y común) para la atención de los intereses colectivos; se ha de fijar el cuadro de relaciones intergubernamentales e interadministrativas que sirvan para ensamblar de un modo correcto el ejercicio del poder federal y los poderes territoriales; se ha de establecer un reparto claro de las competencias legislativas y administrativas que corresponden a la Federación y a las unidades políticas territoriales; y, en fin, es preciso fijar las garantías necesarias para que la organización y el régimen de las competencias se mantengan estables, atribuyendo a uno o varios órganos constitucionales el control de las desviaciones y su remedio.

Cuando se maneja la idea de Estado federal como un modelo de organización distinto del Estado autonómico no debe olvidarse que el punto de partida y las técnicas constitucionales que es necesario poner a contribución de su correcto funcionamiento son básicamente idénticas. Sería completamente absurdo sostener que puede crearse un Estado federal en España, a partir de la situación establecida, si no se resuelven previamente

todos y cada uno de los problemas que se han descrito en este estudio y que han determinado la grave crisis de organización y funcionamiento que vive el Estado de las autonomías. Se llame como se llame el Estado, y sea cual sea el reparto territorial del poder que se establezca, las técnicas para articularlo y asegurar su eficiencia y estabilidad son esencialmente las mismas.

Algunas variantes posibles del Estado federal no implicarían grandes modificaciones de la situación establecida, más allá de cambiar de etiqueta para la denominación del Estado. Un Estado federal no tiene por qué suponer necesariamente cambios sustanciales en el régimen de autogobierno que actualmente disfrutan las Comunidades Autónomas establecidas: ni grandes alteraciones en su régimen jurídico, ni en sus competencias ni en las relaciones con el Estado. No se resolvería, por principio, ni la uniformidad ahora existente (por el contrario, el principio dispositivo, que ha servido para estructurar el Estado autonómico, ofrece más posibilidades para la singularidad que cualquier sistema federal al uso) ni satisfaría los deseos de diferenciación de los nacionalismos periféricos.

Es un problema grave que los grupos políticos que desean reformas profundas del Estado autonómico se limiten a utilizar enunciados y declaraciones generales que no permiten un análisis técnico-jurídico de lo que proponen.

No es común que, al margen del nombre y de algunos detalles formales que no redundarán en reconocer mayor poder a los territorios autónomos (ni aun en el caso de que se atribuya a las Comunidades Autónomas la denominación de Estados), se describan reformas para llegar al Estado federal que supongan grandes variaciones sobre la situación establecida. Algunos creen que la diferencia entre el Estado de las autonomías y el Estado federal consiste en la existencia de un Senado que sea «auténtica cámara de representación territorial». La esperanza en la virtud taumatúrgica del Senado para resolver la vertebración del Esta-

do español es absolutamente ingenua. Una cámara alta al estilo del *Bundesrat* alemán, que es el modelo en el que más se piensa, incrementaría sin duda la participación territorial pero incorporaría también enormes dificultades de funcionamiento para el conjunto de la Federación, como la experiencia alemana demuestra sin duda posible.

Considerando que el Estado federal uniforme no aportaría grandes innovaciones sustanciales al Estado de las autonomías, lo mejor que podría traer su implantación sería la revisión del reparto de competencias entre el Estado y los territorios autónomos, aclarar el funcionamiento institucional del conjunto, perfeccionar las relaciones intergubernamentales y resolver con mejores técnicas las garantías de estabilidad que el sistema necesita. Es decir que el Estado federal podría ser la ocasión para introducir en el Estado de las autonomías las reformas que se han estudiado a lo largo de estas páginas, a efectos de superar las graves deficiencias actualmente detectadas. Naturalmente, cualquier cambio de modelo de Estado necesita abordar los indicados problemas, que son primarios y esenciales.

Pero está claro que también pueden llevarse a cabo tales reformas sin ponerle nuevas etiquetas a la organización del Estado.

Para evitar los efectos del uniformismo, que suele caracterizar la organización federal, algunas propuestas de reforma, con la buena intención de responder a las aspiraciones de singularidad de Cataluña y el País Vasco, están manejando el concepto de «asimetría» o de «Estado federal asimétrico», del que la literatura jurídico-política se ha ocupado mucho en los últimos años. Se trataría de reconocer instituciones y competencias propias a aquellos territorios y, también, una diferente forma de inserción en el Estado. El problema, sin embargo, es determinar en qué pueden consistir tales hechos diferenciales. En un capítulo de este ensayo he expuesto la dificultad de fijarlos. Por una parte, jugarán en contra las aspiraciones a la total homologación

que mantendrán, sin duda, todos los demás territorios autónomos. Pero, por otra, no resulta sencillo idear en qué pueden consistir las diferencias en la situación actual, en la que todas las Comunidades Autónomas tienen casi las mismas instituciones que el Estado, poderes legislativos máximos y competencias para disponer sobre prácticamente todas las materias de interés general imaginables.

El reconocimiento de algunos tipos de asimetrías también puede convertirse en fuente de nuevos problemas. Por ejemplo, si se reformara el Senado siguiendo el modelo del *Bundesrat*, sería frustrante para Cataluña y el País Vasco no tener posiciones especiales en los procedimientos de tramitación de las leyes y programas que se debatiesen en la alta Cámara y afectasen a sus intereses. Resolver esta cuestión conduciría a la aceptación de asimetrías en los procedimientos de decisión en aquella Cámara (para reconocer más peso a la posición de dichos territorios que a la de los demás, al menos en los asuntos que les conciernen), lo que, por una parte, llevaría a la ineficiencia de la misma al límite del absurdo, y, por otra, supondría reconocer una sobrerrepresentación a aquellos dos territorios en las instituciones unitarias del Estado.

La Diada de 11 de septiembre de 2012 a favor de la independencia, y las resoluciones ulteriores del Parlamento catalán favorables a la autodeterminación, han dado un nuevo giro al problema de la integración de Cataluña en el Estado.

Pero también es necesario responder al reto con planteamientos constitucionales y democráticos.

Más allá de los posibles acuerdos, el recurso al pactismo o el enfriamiento probable de las reclamaciones actuales que, como en otros Estados en los que se han producido, suelen ser cíclicas, contamos con pocos ejemplos comparados para poder estudiar los problemas constitucionales que suscita un proceso de independencia.

Hasta no hace muchos años, las reclamaciones de autodeterminación, reconocidas en algunos tratados y documentos internacionales, se han vinculado a derechos de los pueblos colonizados o sometidos. Con ocasión del desmoronamiento de los imperios centroeuropeos o de los procesos de descolonización, el Derecho internacional aceptó, ya en la primera mitad del siglo xx, la creación de nuevos Estados mediante la autodeterminación de los pueblos que contaran con signos de identidad propios. En comparación con estos movimientos, las reclamaciones de autodeterminación de pueblos que forman parte de Estados democráticos, dotados de Constituciones que respetan sus derechos culturales y tradiciones y permiten el libre desarrollo de formas de autogobierno, no pueden ser justificadas desde el punto de vista del Derecho internacional sino contempladas y enjuiciadas desde la perspectiva de los valores consagrados en las correspondientes Constituciones.

Aunque las reclamaciones independentistas (o su declaración unilateral, como en el caso de Kosovo) se mantienen activas en algunos Estados (especialmente, en la actualidad, Escocia, en el Reino Unido), el ejemplo más avanzado es el que ofrece Quebec, reiteradamente utilizado como modelo por todos los movimientos separatistas existentes en el interior de los Estados democráticos.

Quebec ha celebrado ya dos referéndums sobre su independencia, en 1980 y en 1995, fracasados ambos aunque en la segunda ocasión por un margen muy estrecho de votos. Después del segundo intento, el Tribunal Supremo de Canadá deliberó y dio a conocer, el 20 de agosto de 1998, una importante opinión sobre el derecho a la secesión de Quebec.

Se habían planteado al Tribunal tres preguntas: primera, si el legislativo o el Gobierno de Quebec podían proceder unilateralmente a la secesión; segunda, si podían hacerlo en virtud del derecho de autodeterminación contemplado en el Derecho in-

ternacional; y tercera, en caso de contradicción del Derecho internacional y el interno, cómo resolver el conflicto.

La argumentación del Tribunal Supremo tiene desarrollos jurídicamente impecables. Su punto de partida fue el análisis de la historia de la incorporación de Quebec a Canadá. Ocurrió en 1763, al término de las guerras anglofrancesas. De aquel año arranca la formación de unas estructuras políticas, primero coloniales, más tarde federales, que reconocieron el autogobierno de la provincia y permitieron el desarrollo de sus peculiaridades jurídicas, sociales y culturales. A lo largo de tanto tiempo se trabaron relaciones en el interior de la Federación que es obligado respetar. En ningún caso es Quebec, en la actualidad, una colonia ni el quebequés un pueblo oprimido. No son aplicables las normas en materia de autodeterminación establecidas en el Derecho internacional. Para resolver el reto independentista han de aplicarse los principios de la Constitución interna, que son el federalismo, la democracia, la constitucionalidad y la primacía del Derecho. De los principios de democracia y constitucionalidad hay que deducir que no puede impedirse que una parte del pueblo, o una minoría, exprese sus deseos de integración o de separación en una estructura política más amplia. Pero de esos mismos principios deriva que no se pueden acordar modificaciones unilaterales de la Constitución, y que tampoco las minorías pueden usurpar el papel de las mayorías. La Constitución canadiense nada dice que autorice o prohíba la secesión. Por tanto, la reclamación de la misma puede ser considerada. Lo que el principio democrático, justamente utilizado, implica es que debe reconocerse legitimidad a una opinión provincial expresada de un modo cierto y claro. Pero también supone que las minorías territoriales no pueden imponer su voluntad para que se reforme la Constitución conforme a sus deseos. De la manifestación separatista claramente constatada, lo único que se debe derivar es la obligación del resto de los miembros de la Federa-

ción de negociar los términos en que podría producirse tal secesión o las variaciones que pueden introducirse respecto de la integración de esa provincia en el Estado. Los referéndums de independencia, en los Estados democráticos consolidados, sólo legitiman, por tanto, para que se inicie una negociación respecto de la reforma de la Constitución.

El énfasis que puso el Tribunal Supremo canadiense sobre la claridad y certeza de la opinión de la provincia reclamante de su independencia respecto de la Federación dio lugar a la inmediata preparación de una Ley de la Claridad (*Clarity Act* de 13 de diciembre de 1999) en la que se precisó, con la minuciosidad que la delicadeza del problema exigía, la manera en que debe convocarse un referéndum de esta clase, el tipo de preguntas que son legítimas y las que son improcedentes porque confunden a los votantes, las que no pueden plantearse porque dejan un excesivo margen de discrecionalidad a los negociadores finales de los acuerdos, y demás extremos. En el Estado español, que empezó a formarse centenares de años antes que el canadiense, un referéndum independentista tendría también que acertar a delimitar exactamente el territorio y la población a la que se pregunta, ya que las Comunidades Autónomas actuales no suelen coincidir siempre con la geografía y fronteras de los reinos de la época medieval y de la monarquía austríaca, y algunas unidades políticas formadas en el marco de la Constitución vigente fueron entonces desconocidas. Habrá que decidir si los sufragios se cuentan por provincias, que tuvieron instituciones de autogobierno en otro tiempo, o por Comunidades, que son artificios políticos modernos.

La cuestión de las reclamaciones de independencia o de autodeterminación se plantea en España de modo distinto a como ha ocurrido en Quebec o puede plantearse en Escocia. No parece que un análisis riguroso de la Constitución permita concluir, desde ningún punto de vista, que basta con que la mayoría de los

ciudadanos de un territorio solicite, bien en manifestaciones populares, bien a través de sus representantes elegidos, la celebración de un referéndum para valorar la voluntad independentista, o no, de los electores, para que tenga que convocarse necesariamente. Mientras la Constitución mantenga la declaración a favor de la unidad indivisible del Estado, que contiene su artículo 2, un referéndum de tal clase sería incompatible con la misma. Por tanto, procedería reformarla previamente para habilitar su celebración, lo que exigiría seguir el procedimiento agravado de reforma que incluye, esta vez sí, un referéndum, en el que participarían todos los ciudadanos españoles con derecho a voto.

En la hipótesis de que un referéndum territorial de autodeterminación pudiera celebrarse, también tendrían que resolverse previamente todas las cuestiones, bastante obvias, que las pocas experiencias comparadas disponibles enseñan: cuántos ciudadanos del territorio interesado tienen que solicitarlo, si es que bastan las reclamaciones directas del pueblo, o, en su caso, qué requisitos tiene que reunir la iniciativa parlamentaria adoptada por los representantes; cómo se delimita el territorio afectado; cuál es la mayoría necesaria para considerar contestada positiva o negativamente la pregunta formulada; cuáles son las consecuencias de la no aprobación por mayoría suficiente en alguna de las provincias que integran la actual Comunidad Autónoma; cuál es el contenido de la pregunta a formular; si puede cualquier territorio español solicitar la celebración de un referéndum de esta clase o está reservado a los que tienen partidos nacionalistas en funcionamiento; si es preciso reunir alguna condición de carácter histórico y, en su caso, cuál; si basta con haber tenido en algún momento regímenes de autogobierno, o sólo se admite el referéndum para recuperar sistemas eliminados con los Decretos de Nueva Planta de Felipe V; etc.

Hasta que el independentismo periférico se ha manifestado con tanto énfasis, a finales de 2012, las alusiones a la autodeter-

minación, al separatismo, al carácter nacional de la comunidad territorial, a su configuración como un Estado constituido en ejercicio de poderes originarios y soberanos, fueron reclamaciones, no siempre muy explícitas y claras, exclusivas de los partidos nacionalistas catalanes y vascos. En la actualidad, si llegara a autorizarse un referéndum de autodeterminación, aunque sólo fuera a los efectos de fijar nuevas formas de integración de Cataluña en el Estado, es probable que, como tantas otras veces, cundiera el efecto emulación y otros varios territorios aspiraran a seguir el mismo camino. Después de más de treinta años de autogobierno, y contando con tradiciones e historias singulares, algunas de las Comunidades Autónomas más caracterizadas podrían sentirse agraviadas si se reconociera a Cataluña o al País Vasco una posición constitucional que no se justificara estrictamente en razones de orden histórico o cultural perfectamente determinadas.

Esta probable explosión de los movimientos de autodeterminación, si se dan las condiciones indicadas, hace que no sea una mera especulación la consideración de las circunstancias generales que tienen que concurrir para la autorización de un referéndum territorial, los requisitos de su celebración y los criterios para evaluar sus resultados.

Obvio resultará decir que, después de quinientos años de vida en común, ningún pueblo de los que forman parte del Estado español puede invocar una existencia política independiente durante plazos más largos ni más fecundos; mucho menos si el autogobierno se refiere a un territorio más o menos coincidente con el que ocupa actualmente cualquiera de las Comunidades Autónomas. Aunque el principio democrático pueda usarse como fundamento de la autodeterminación y, en su caso, segregación, mayor justificación democrática tiene un referéndum del conjunto de los ciudadanos que integran aquel Estado pronunciándose sobre su futuro. En este caso no está en juego

tan sólo el indicado principio general, que la Constitución ha acogido, sino la legalidad constitucional misma, que impone ese camino como necesario para cualquier reforma que quebrante la mencionada unidad centenaria.

Resulta difícil pensar, en este sentido, que, salvo un arrebatado de locura colectiva o de definitivo desencanto de la vida en común, el conjunto de los españoles pueda aceptar la fragmentación y segregación en los términos absolutos indicados.

Concluiré, en fin, estas consideraciones con una opinión más concreta sobre el inmovilismo, el reformismo y el separatismo que forman parte del debate público de la sociedad española de nuestro tiempo:

Es absolutamente indeclinable abordar las reformas necesarias para que el Estado quede organizado y funcione de modo correcto. Después de más de treinta años de historia, el Estado de las autonomías muestra muchos fallos y deficiencias. Todos los capítulos de este libro se han referido a ellos y a lo dicho me remito. Sería muy conveniente que los arreglos necesarios se concretaran en una reforma constitucional porque es la única manera de fijar y estabilizar las nuevas soluciones. Pero, de ser imposible, existe un amplio camino a recorrer por la vía de la legislación, orgánica y ordinaria, del Estado, así como de la jurisprudencia constitucional.

Cualesquiera otras reformas conducentes a cambiar también el modelo de Estado, nominativa o sustancialmente, para crear un Estado federal, no deberían servir para aplazar u ocultar la necesidad de solucionar los graves problemas de funcionamiento antes indicados.

En cuanto al Estado federal, mi conclusión es que el simple uso del nombre no aportará ninguna mejora sino que sólo generará debates innecesarios y requerirá un gasto de energías políticas que podrían tener mejores aplicaciones. Los principios y las técnicas jurídicas fundamentales que han servido para esta-

blecer el Estado de las autonomías en la Constitución de 1978 coinciden sustancialmente con los de los Estados federales comparados. Incluso algunas de las innovaciones que se esperan del Estado federal, como la reforma del Senado, puede llevarse a efecto con una reforma constitucional específica.

La reforma constitucional que el deterioro del Estado de las autonomías impone puede desarrollarse tanto manteniendo los principios de la regulación actual como utilizando los formulismos del Estado federal. No habrá una gran variación en cuanto a resultados finales en lo que concierne al reparto territorial del poder y la articulación de su ejercicio. No se puede negar el valor simbólico que históricamente, y también en términos comparados, tiene el concepto de «Estado federal» como opción organizativa creada sobre la base de la voluntad libre de los pueblos que lo integran. Pero resulta asombroso sostener que el futuro del Estado español y su ámbito territorial puedan depender, en la actualidad, de una nueva decisión de los pueblos que forman parte del mismo.

Si el Estado federal, en sí mismo, no necesariamente aportará novedades al Estado autonómico, la reforma constitucional que condujera a una Federación asimétrica, donde se reconociera la singularidad de Cataluña y el País Vasco, podría tener un sentido diferente si sirviera para templar las reclamaciones de estos dos territorios y subrayar su posición especial dentro del Estado. Los problemas que el Estado federal asimétrico plantea actualmente entre nosotros son, como he venido insistiendo en exponer, la dificultad de encontrar las claves de la diferencia, las atribuciones o poderes que pueden reconocerse a aquellos territorios y que no correspondan a los demás. Dado que todas las Comunidades Autónomas españolas han llegado a niveles de autogobierno máximos, quedan muy pocos ámbitos que explorar. Algunos hay, desde luego, pero si se penetra en ellos, se corre el riesgo de que el propio Estado deje de tener funciones rele-

vantes en los indicados territorios. Mucho más si se considera que esta última centrifugación de sus competencias sería simultánea a la traslación de parcelas enteras de soberanía hacia la Unión Europea.

Por otro lado, se enfrenta la asimetría con el «problema» de las aspiraciones de igualación, con respecto de cualquier solución que se adopte, por parte de las demás Comunidades Autónomas. Hubiera sido bastante sencillo, en 1978, reconocer «hechos diferenciales» directamente en la Constitución. Pero no se estableció nada al respecto más allá de la previsión contenida en la disposición adicional primera, en la que se siguen apoyando los conciertos y convenios fiscales vascos y navarro. La consecuencia es que durante más de treinta años todas las Comunidades Autónomas han tenido los mismos poderes, sin perjuicio de la posibilidad de ejercerlos de modo diferente de acuerdo con las propias opciones políticas, las tradiciones o la cultura de cada territorio. Romper ahora esta igualdad es una opción política posible, pero muy difícilmente realizable.

En fin, en cuanto a las corrientes separatistas, ya he dejado hechos los análisis técnico-jurídicos que he creído pertinentes. En todo caso, es el pueblo español, mediante una reforma constitucional aprobada en referéndum, el primero que tendría que autodeterminar su futuro. Por tanto, mientras esto ocurre, lo más preocupante de los movimientos independentistas actuales es que no dejan ver las demás crisis reales: ni la económica, sobre la que distraen, ni la institucional, que está demandando reformas, mucho más ponderadas pero urgentes, para que podamos volver a tener una organización de los poderes públicos fiable y prestigiosa con capacidad para atender rigurosamente los intereses generales.