

El Estatuto de Cataluña y la 'West Lothian question'

LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO

La proposición de nuevo Estatuto aprobada por el Parlamento de Cataluña y remitida a las Cortes Generales no sólo plantea conocidas dudas en cuanto a su conformidad con la Constitución, sino que puede suscitar también algunas reservas en términos de democracia de las que se habla sorprendentemente poco. Se trata, en concreto, de un problema de teoría de la democracia conocido como la *West Lothian question*. Fue formulada por vez primera a finales de los años setenta, cuando se comenzó a debatir la posibilidad de dotar a Escocia de autonomía, por un político llamado Tam Dalyell, que era diputado liberal precisamente por la circunscripción de West Lothian, cerca de Edimburgo. El problema puede enunciarse así: si el Parlamento escocés recibe competencia sobre un amplio número de materias, incluidas aquellas que afectan más directamente a la vida de los ciudadanos, ¿por qué debería seguir habiendo diputados escoceses en el Parlamento del Reino Unido, con poder para deliberar y votar sobre asuntos que no conciernen ya a Escocia, sino sólo a las otras partes del país (Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte)? En otras palabras, ¿por qué los escoceses deberían tener voz en los asuntos de los ingleses, galeses y norirlandeses, mientras que éstos no la tienen en los asuntos de los escoceses?

Que la *West Lothian question* no es un capricho académico lo demuestra el hecho de que ha sido —y sigue siendo— muy discutida en el Reino Unido, máxime después de que Escocia obtuviera efectivamente la autonomía en 1998. Baste mencionar el ejemplo de dos polémicas leyes aprobadas por el Parlamento del Reino Unido durante la pasada legislatura: una relativa a la transformación de los hospitales públicos en fundaciones y otra sobre incremento de las tasas universitarias. Pues bien, la mayoría a favor de ambas leyes fue muy estrecha y, aunque gran parte de su contenido no es de aplicación en Escocia, nunca habrían salido adelante sin el decisivo voto de algunos diputados escoceses.

El problema es controvertido

y, como se verá enseguida, no tiene fácil solución. No es extraño que haya recibido respuestas muy distintas. De entrada, están quienes sostienen que se trata de un falso problema. Unos piensan que el problema es falso porque el Parlamento del Reino Unido puede siempre modificar, suspender o incluso suprimir la autonomía escocesa; y otros piensan que es falso porque cabría dotar de similar autonomía a las otras partes del Reino Unido, de manera que el desequilibrio desapareciera. Es dudoso que estas objeciones sean válidas en el propio contexto británico: por lo que se refiere a la primera, que la autonomía pueda ser suprimida no quita que, mientras subsista, el problema sea real; y en cuanto a la segunda, es dudosamente razonable que, para resolver la *West Lothian question*, haya que dotar de una autonomía similar a la escocesa a quienes no la desean. En todo caso, es importante observar que nada de ello sería predicable de la situación creada por el nuevo Estatuto catalán. No es verdad que éste pudiera ser suprimido por las Cortes Generales, ya que la reforma de los estatutos de autonomía ha de hacerse mediante el procedimiento previsto por ellos mismos, con ulterior aprobación por ley orgánica estatal (artículo 147 de la Constitución). Y tampoco es verdad que cupiera generalizar a todas las Comunidades Autónomas lo previsto en el nuevo Estatuto catalán, por la sencilla razón de que ello significaría la desaparición del Estado.

Se trata, por tanto, de un problema real, y así parece reconocerlo la mayor parte de quienes lo han examinado. Puede ser muy instructivo, así, para el actual debate sobre el nuevo Estatuto catalán examinar brevemente las tres respuestas principales que ha recibido:

1. Suprimir pura y simplemente la representación de Escocia en el Parlamento del Reino Unido. Ésta es la solución más radical. Solucionaría, sin duda, el problema democrático; pero su coste sería elevado, pues equivaldría a una secesión o, si se prefiere, a un repudio. Además, hay que tener en cuenta que, incluso en textos tan maximalistas como el nuevo Estatuto catalán, siempre quedan unas pocas materias de competencia del poder central, tales como la defensa y, en alguna medida, las relaciones internacionales.

2. Reducir la representación de Escocia en el Parlamento del Reino Unido. Se busca, así, que el peso relativo del electorado escocés en Londres corresponda a lo que Londres puede decidir con respecto a Escocia. Esta solución es menos radical, pero difícil de poner en práctica: ¿cómo se cuantifica el peso relativo de los asuntos sobre los que el Parlamento del Reino Unido sigue siendo competente en Escocia? Aquí conviene, por lo demás, hacer una breve digresión. Entre nosotros, alguien podría argüir que muchos ciudadanos de Cataluña sufren ya una merma de su peso electoral relativo, ya que las peculiaridades del sistema de elección del Congreso de los Diputados (sistema proporcional de lista, más circunscripción provincial, más tope constitucional máximo de 400 escaños) hacen que obtener un acta de diputado exija 20 veces más votos en las provincias más pobladas que en las menos pobladas. Ahora bien, siendo esto cierto, no hay que olvidar que el alejamiento español del ideal democrático “una persona, un voto” es neutral con respecto a las “reivindicaciones nacionalis-

tas”: es verdad que el voto de los ciudadanos de la provincia de Barcelona pesa mucho menos que el de los de la provincia de Palencia, pero lo mismo se podría decir de Madrid con respecto a Lérida. Lo único que razonablemente cabe inferir de estas actuales desigualdades en el peso relativo del voto es que a nuestro sistema electoral le vendría bien una revisión.

3. Establecer que los diputados escoceses en el Parlamento del Reino Unido sólo puedan deliberar y votar en aquellos asuntos que afectan a Escocia. Quizá ésta sea la solución más prudente, por ser la menos traumática. Pero tiene el inconveniente de la complejidad, ya que implicaría la existencia de un Parlamento con composiciones múltiples según los asuntos, y tal vez también con mayorías distintas en cada caso. A ello hay que añadir que no sería fácil elaborar la lista precisa de los asuntos en que los diputados escoceses —o catalanes— deberían tener voz y voto. Tratándose de la potestad legislativa, aún cabría usar como criterio las materias que sigan siendo de competencia del poder central; pero ¿qué pasaría con las atribuciones no propiamente legislativas del Parlamento como, por poner el ejemplo más obvio, otorgar o retirar la confianza al Gobierno?

Llegados a este punto, sólo resta hacer dos observaciones adicionales. Una es que invocar la *West Lothian question* no es neocentralista ni jacobino, por usar un término que sólo en la jerga política catalana tiene una connotación abiertamente peyorativa. El problema de democracia que se acaba de exponer puede no surgir en el sistema más descentralizado que quepa imaginar, siempre que todos los te-

rritorios que lo componen tengan similares competencias y prerrogativas. El problema no deriva del grado de descentralización, sino de la asimetría, es decir, de que algún territorio disfrute de una posición (asunción de competencias estatales, blindaje competencial, administración de justicia propia, etcétera) que los otros territorios no tienen. Es precisamente la asimetría lo que impide hallar una solución satisfactoria a la *West Lothian question*, pues no está dicho que sea posible tratar como iguales a ciudadanos de territorios desiguales.

La otra observación es que centrar el debate sobre el nuevo Estatuto catalán sólo en la constitucionalidad del mismo, incluida la famosa calificación de Cataluña como nación, puede ser un error. No digo que el respeto por la Constitución no sea importante, ni que el uso de la palabra “nación” —o de sus derivados— sea trivial. No lo creo. Ahora bien, discutir sólo de esto puede crear una cortina de humo que impida ver algo aún más importante: que el nuevo Estatuto catalán, tan celoso ante cualquier atisbo de intromisión, permitiría a los catalanes seguir participando como hasta ahora en los asuntos de los demás españoles, los cuales, sin embargo, carecerían de capacidad decisoria con respecto a Cataluña. Y esto equivaldría, ni más ni menos, a admitir la existencia de ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda. Las constituciones nacen y mueren, e incluso naciones seculares pueden un día sufrir una dolorosa amputación; pero los postulados básicos de la democracia son los que son. Esto deberían tenerlo muy presente quienes han de decidir qué hacer con la proposición de nuevo Estatuto remitida por el Parlamento de Cataluña, pues es claro que este texto aspira a la vez al caldo y a las tajadas. Y si el dicho castellano resulta demasiado tosco, tradúzcase como que quiere al mismo tiempo *le beurre et l'argent du beurre... et peut-être aussi la beurrière*.

Luis María Díez-Picazo es catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha.

CARTAS

AL DIRECTOR

Viene de la **página anterior**

de que un país —como una persona— que carece de pasado, carece también de identidad, y de que quien no sabe quién es no puede trazar su futuro; ni siquiera puede proyectar algo tan imprescindible como un sistema educativo duradero y eficaz o un sistema nacional de salud coordinado y de calidad. No se trata de enmendar la plana a los indudables logros de la transición, pero tampoco conviene insistir en la autocomplacencia del denominado “modélico” proceso democrático. No es modélico un proceso de transición en el que las Fuerzas Armadas, grupos violentos parapoliciales y organizaciones terroristas sanguinarias presionan a los representantes políticos y a la sociedad civil en su conjunto. Si uno lee el artículo 2 de la Constitución atentamente, se da cuenta de que se trata de un encaje

de bolillos meritorio, pero defectuoso, porque está tejido con el hilo del miedo, y en un Estado democrático moderno los ensamblajes constitucionales no pueden tener una ligazón tan miserable. El miedo no puede convivir con la libertad; o ésta termina con el primero, o el miedo acaba por devorar todo el sistema de libertades. Un Estado —según la concepción kantiana— es “una sociedad de hombres sobre la cual nadie, sino ella misma, puede mandar y disponer”; pues bien, en su génesis nuestro sistema constitucional no se fundamentó en una sociedad políticamente independiente sobre la que nadie podía mandar; éste es su defecto de fábrica y el origen de algunos de los males que ahora nos parecen sobrevenidos.

Insisto, no pretendo reprochar nada a los artífices del proceso de transición, todo lo contrario; mi generación ha recibido más de lo que jamás nuestros abuelos soñaron que podríamos tener, pero eso no es suficiente. Debido a muy distin-

tas causas —entre otras, nuestra común amnesia nacional—, en los últimos 30 años hemos carecido de una imprescindible pedagogía democrática y a ello hay que añadir los anteriores 40 años de dictadura, durante los cuales varias generaciones de españoles sufrieron la pedagogía del autoritarismo, la intolerancia y el desprecio a los valores democráticos. Nadie se cuestiona hoy el proceso de desnazificación que sufrió Alemania después de la II Guerra Mundial, pero nadie se pregunta en España por qué lo que pareció ineludible allí ha resultado perfectamente prescindible en nuestro país. A cualquier demócrata le resultaría intolerable la existencia en Alemania de una fundación hitleriana sostenida con fondos públicos; sin embargo, nadie se pregunta por qué todos los gobiernos democráticos españoles han financiado con nuestros impuestos la Fundación Francisco Franco, que alienta sin complejos valores antidemocráticos.

Así, hoy somos más una na-

ción de consumidores —desconfiados consumidores— que de ciudadanos libres, y, debido a ello, mucho más débiles y más fácilmente maleables por mensajes populistas. Los habitantes de esta nación de consumidores deberían saber que tres cuestiones han sacudido la trágica historia contemporánea de España: el intervencionismo militar, la cuestión religiosa y la territorial. Las dos primeras parecían resueltas —no estoy seguro de que así sea, a la vista del posicionamiento público de la Iglesia y el Ejército en los últimos tiempos— y la tercera, con mejor o peor voluntad, nadie ha sabido qué hacer con ella. Alguno de nuestros padres constitucionales es consciente de ello; es el caso de Gregorio Peces-Barba, que escribía un artículo el pasado 14 de octubre bajo el título *Adelante, pero con juicio*. Ésa es la clave, adelante, pero con juicio, pero ya nunca más con miedo. Lástima que otros destacados protagonistas de la transición estén dando un espectáculo lamentable, aportando muni-

ción a la prensa más reaccionaria y alimentando las más bajas pasiones de la ciudadanía (quizá resultado, sin que ellos mismos lo adviertan, de la ideología dominante en la que fueron educados). Olvidan, además, que la primera obligación de un responsable político es crear espacios para la convivencia, nunca para el enfrentamiento.

Por todo lo dicho, me parece inaplazable un acuerdo de todos en torno a las distintas identidades nacionales contenidas en este país —lo que requerirá una previa puesta en común sobre nuestro pasado—, para que España tenga una estructura territorial estable, unos entes administrativos conscientes de sus responsabilidades competenciales y de sus posibilidades financieras, y sobre todo para que España aproveche su tiempo y se vea liberada por fin de eternas y vacuas luchas bizantinas, que nos empobrecen a todos y que siembran entre nuestros ciudadanos la peor de las semillas, la del odio y la desconfianza.—
Patricio Fernández García.