

EL ESPÍRITU CONSTITUCIONAL: ¿QUÉ SE PRETENDÍA CONSEGUIR Y QUÉ SE HA CONSEGUIDO?

Luis Fernández-Caballero Lamana
Administrador Superior de la
Comunidad Autónoma de Aragón

1. INTRODUCCIÓN.

En primer lugar, quiero agradecer la invitación a participar en estas Jornadas celebradas por la Fundación Giménez Abad. Fundación que se distingue por ser un referente de prestigio para todos aquellos que como ciudadanos nos interesan las cuestiones relacionadas con la democracia, el parlamento y la organización territorial del poder. Es por ello un auténtico privilegio participar en un escenario que siempre cuenta con la presencia de participantes de gran prestigio en estas materias.

Cuando se debatió el título de esta primera ponencia, muchas fueron las dudas que se me plantearon dada la complejidad de la misma. Y digo complejidad por cuanto la pregunta que enuncia esta ponencia parece responderse a si misma, pues se infiere de ella que lo que hoy tenemos en términos de distribución territorial del poder, no era lo que en realidad los padres de la Constitución estaban pensando. Con el paso del tiempo, y según los acontecimientos de los últimos años, algunos autores seguramente recuerdan a Ortega con su famoso “no es esto, no es esto” cuando quería mostrar su decepción acerca del devenir de la segunda República.

Al mismo tiempo, responder a esta pregunta requiere hacer un importante ejercicio de empatía histórica, es decir, situarse en el lugar de aquellos que tuvieron la enorme responsabilidad y también, considero que, acierto en ejercer de poder constituyente y conseguir un texto constitucional para todos los españoles.

Por ello, centraré mi intervención en intentar situarme en el espíritu de la época, qué es lo que pretendían conseguir, para después en un breve recorrido histórico llegar al presente y poder comprobar cuál ha sido el resultado, cuál es el modelo final resultante de Estado descentralizado tras las últimas reformas estatutarias y las reflexiones e interrogantes, que la situación actual me suscita.

No obstante, quiero advertir a los que nos acompañan esta tarde que mi intervención no va a tener un tono excesivamente jurídico, prefiero adoptar una metodología libre y flexible que me permita formular las reflexiones sobre este proceso tan complejo y azaroso como el que vamos a debatir. Reflexiones de una persona joven, de momento, con múltiples dudas e interrogantes sobre el futuro del Estado autonómico, que son formuladas no sólo como profesional de una Administración autonómica sino sobre todo cómo ciudadano de a pie.

2. EL ESPÍRITU DE LA ÉPOCA.

Desde la perspectiva que he mencionado, situarse en aquella época constituye un ejercicio de notable dificultad, sin embargo, considero que el espíritu constitucional tenía como premisa principal la consolidación de la democracia y del estado de derecho y esa premisa no se iba a cumplir si uno de los principales problemas, el territorial, no quedaba resuelto.

Por ello, se planteó la cuestión territorial necesariamente mirando al pasado histórico español, intentando resolver el problema territorial para las generaciones futuras y por ello sabían que no iba a ser posible un diseño claro y nítido del modelo de Estado para España, tanto más cuanto que en lo único que estaban de acuerdo en esos momentos era en lo que no se quería, un modelo de Estado unitario y centralizado.

Y es que la resolución de este problema estaba indisolublemente unido a la consolidación de la democracia, es decir, el establecimiento de un sistema democrático y de libertades dependía en buena medida de que el problema territorial, aunque no sólo ese, por supuesto, quedara resuelto o por lo menos encaminado.

El diseño del Estado autonómico que se dibuja en la Constitución es un intento de solucionar los males que históricamente han aquejado a la débil integración española. Bajo esta perspectiva se puede comprender mejor el esforzado artículo 2 y el título VIII de la CE.

Por ello merece la pena detenerse brevemente en este punto. Entiendo, tomando como referencia al Doctor Tudela Aranda, que la cuestión territorial se instala en España como consecuencia de una pugna no resuelta entre dos concepciones teóricas enfrentadas como son el racionalismo y el historicismo, o dicho de otra manera la disputa entre una concepción racional-normativa de la Constitución y los derechos históricos que se inicia con la labor unificadora del débil Estado Liberal español instaurado desde la Constitución de Cádiz. En definitiva, dos lógicas incompatibles, la revolucionaria constitucional (una sola soberanía, un acto fundante, un mismo derecho, origen en la razón) y la foralista (el derecho como producto de la historia, diversidad de regímenes jurídicos, diversidad de soberanía que acuerdan sus relaciones en igualdad de condiciones). (JOSE TUDELA ARANDA, LOS NUEVOS ESTATUTOS Y LA NECESIDAD FEDERAL)

Y esa pugna se va a volver a reproducir en el proceso constituyente pues este debate estuvo trufado de referencias históricas, especialmente por nacionalistas vascos y catalanes que veían en el proceso de descentralización un proceso de devolución histórica de poderes (Eliseo Aja. El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales). Así, los llamados derechos históricos ocuparon un espacio privilegiado en ese debate. (JOSÉ TUDELA ARANDA, LOS NUEVOS ESTATUTOS Y LA NECESIDAD FEDERAL).

Por ello, para responder a la pregunta de qué era lo que se pretendía conseguir en 1978 deberíamos conocer cuál es su origen, y ello obliga a remontarnos al final de la primera guerra carlista y la ley de 25 de octubre de 1839 por la que *“Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía”*. Otras dos normas concretaron qué fueros permanecían en vigor: la Ley de 16 de agosto de 1841 mediante la cual Navarra tuvo el mismo régimen jurídico que el resto de la

Nación en la mayoría de las cosas pero conservaba intacto su derecho civil e importantes prerrogativas de autogobierno en materia administrativa, tributaria y militar y el Decreto de 29 de octubre de 1841, aprobado con el apoyo del Ayuntamiento de San Sebastián y de la burguesía vasca, por el que se suprimieron aspectos esenciales del régimen foral en las Provincias Vascongadas, aunque no se hizo referencia a las cuestiones civil, fiscal y militar que quedaron en la ambigüedad. (JOSÉ TUDELA ARANDA, LOS NUEVOS ESTATUTOS Y LA NECESIDAD FEDERAL.)

Ello explica que desde Arana, para el nacionalismo vasco, los fueros sean el reflejo de la independencia de unos territorios adheridos sólo voluntariamente a la Corona de Castilla. En lógica consecuencia, la Ley de 1839, sea, para la mitología del nacionalismo vasco, el fin de la independencia de Euskadi.

Por su parte el nacionalismo catalán, tuvo un origen muy distinto y siempre se ha caracterizado por tener un carácter iconoclasta e interclasista. En cualquier caso ambos nacionalismos tuvieron que convivir con la industrialización y la inmigración del resto de España lo que contribuyó a la diversidad de posiciones dentro del nacionalismo, aquellos que planteaban una visión más historicista y romántica frente a aquellos que propugnaban planteamientos más autonomistas pero dentro del Estado español.

Más adelante, como afirma Tudela Aranda, ni la segunda república, y ni siquiera el franquismo conseguirían cerrar el debate sobre la historicidad ni conseguir la uniformidad jurídica, pues este último régimen mantuvo la vigencia del concierto para Navarra, mientras Álava mantuvo ciertos derechos forales que perdieron Vizcaya y Guipuzcoa. (JOSÉ TUDELA ARANDA, LOS NUEVOS ESTATUTOS Y LA NECESIDAD FEDERAL.)

Desde el primer momento, los planteamientos del constituyente, en el deseo de resolver el problema territorial intentaron conciliar los derechos históricos de Navarra y País Vasco con un régimen común. Por ello ante la pregunta de que era lo que se pretendía conseguir, entiendo que la respuesta es sencillamente conseguir la integración del nacionalismo vasco y catalán, y esa premisa subyace en el título VIII de la Constitución y en el propio art. 2.

Si revisamos los debates constituyentes podemos comprobar cómo la redacción de la disposiciones adicional primera y derogatoria segunda supone el interés de los partidos no nacionalistas en introducir cláusulas políticas que permitieran integrar en la Constitución a la singularidad vasca, sin embargo, los nacionalistas rechazarían la fórmula, y, por supuesto, el compromiso constitucional.

Entiendo por ello que bajo esta premisa de la persistente idea de integración del nacionalismo vasco y catalán en una nueva forma de Estado, el poder constituyente diseña un modelo basado en la libre disposición del ejercicio del derecho autonomía, sabedor de que la sensibilidad historicista, o autonomista no era la misma en los diversos territorios que componen España.

Así podemos distinguir en aquel momento entre aquellos territorios que tenía una sensibilidad nacionalista muy marcada como pudieran ser Cataluña, el País Vasco y Galicia, aquellos otros territorios que tenían una trayectoria histórica de corte más regionalista, que tenían planteamientos más autonomistas sin cuestionar el modelo de Estado como Aragón, Andalucía o la Comunidad Valencia y un tercer grupo, que no albergaban inquietudes como las descritas como es el caso de Madrid, Castilla la Mancha, Cantabria, La Rioja, Extremadura.

Consecuencia de este análisis se plasman en el texto constitucional diferentes formas de acceso a la autonomía contempladas en el art. 143 para aquellos territorios sin aspiraciones descentralizadoras, el art. 151 para aquellos que tenían una vocación más regionalista o autonomista, la disposición adicional primera sobre los mencionados derechos históricos, que fue utilizada por Navarra y la disposición transitoria segunda para aquellos territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía y que también utilizaron el procedimiento previsto en el art. 151.2 del texto constitucional.

En definitiva, el modelo de Estado surgido de la Constitución deja a los territorios libre voluntad para acceder a la autonomía. La Constitución no dice por tanto, cuáles son las autonomías, ni sobre qué territorio se extienden, establece un sistema de distribución de competencias basado en el sistema de doble lista con cláusula residual previstos en los artículos 148 y 149, en el que la efectiva distribución tampoco la hace la propia Constitución sino que requiere una interpretación conjunta con los respectivos Estatutos de Autonomía, ni, por último, tampoco se sabía la efectiva estructura institucional de las futuras comunidades autónomas.

Únicamente adopta como decisiones políticas fundamentales, como presuntas líneas rojas que no se deberían sobrepasar, que el ejercicio efectivo del derecho a la autonomía se ejerce dentro del principio de unidad de una única nación, la española, y con la necesaria solidaridad entre los españoles, intentado dejar cerrado en la medida de lo posible el modelo de Estado.

Se lanza de esta manera el mensaje a los nacionalismos moderados y a la izquierda más favorable a sus planteamientos cuáles iban o debían ser los límites.

Es decir, podemos afirmar que es un modelo que necesariamente parte de la incertidumbre; la indeterminación de las expresiones utilizadas en la Constitución, de una ambigüedad calculada y arriesgada, en el que la Constitución se desapoderó voluntariamente para construir ese nuevo Estado trasladando la responsabilidad al juego de las mayorías que se irían conformando en los siguientes horizontes electorales y a la afortunada labor de interpretación del Tribunal Constitucional. Sería, pues, el proceso estatuyente el auténtico protagonista en la construcción del nuevo modelo de estado.

Esto es lo que explica la originalidad de nuestro Estado descentralizado, que no reside, por tanto, en la especificidad de sus rasgos organizativos o en la peculiaridad de las delimitaciones competenciales que se establecen entre las instancias centrales y las Comunidades Autónomas, sino en las tensiones

nacionalistas que explican su aparición y a las que pretende hacer frente. (JUAN JOSÉ SOLOZABAL, SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL, 1991)

En consecuencia, nadie en aquel momento sabía cómo se iba a desarrollar el Estado en los próximos años, ni sabiendo realmente que tipo de Estado estaba naciendo. Las certezas eran pocas, y quizás dado el momento histórico debió ser así.

No obstante, la consolidación de un Estado autonómico y de un Estado social y democrático de derecho no hubiera sido posible sin el alto grado de consenso, las ganas de llegar a acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas y la voluntad de no romper éstos a las primeras dificultades, y ello exige el reconocimiento a una clase política irrepetible.

Sin embargo, reconociendo el valor e inteligencia de la clase política de aquel momento, dejaron para el futuro el punto de llegada del Estado autonómico, mediante la técnica de aplazar y dejar para más adelante la decisión, dando lugar en palabras de Carl Schmitt, a un pacto apócrifo que se basaba «en encontrar una fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa la cuestión litigiosa misma». (BLANCO VALDÉS 2009 EL LARGO VIAJE DE ESPAÑA: DE LA INVENCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO AL IMPULSO HACIA LA CONFEDERACIÓN)

Como dice Blanco Valdés (2009, BLANCO VALDÉS 2009 EL LARGO VIAJE DE ESPAÑA: DE LA INVENCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO AL IMPULSO HACIA LA CONFEDERACIÓN) ese fue, en efecto, el núcleo duro del pacto territorial de 1978: un compromiso que lejos de afectar «a la solución objetiva de una cuestión por medio de transacciones objetivas», tendió sólo «a contentarse con una fórmula dilatoria» que tuviese en cuenta «todas las pretensiones» por lo cual todas las posibilidades quedaban abiertas.

Esta fórmula adoptada por los constituyentes de la época, que fue quizás la única que se podía adoptar, ha tenido efectos muy positivos, pero actualmente está teniendo consecuencias que no lo son del todo cómo veremos a continuación en el desarrollo del Estado autonómico.

A partir de ese momento, y como curiosidad, se extendería en el debate académico estudios dirigidos a dilucidar qué tipo de Estado estábamos construyendo, desde la consideración como estado unitario regionalizable en los años finales de la década de los 70, hasta la consideración de España como un Estado federal, con hechos diferenciales en los últimos años, lo que pone de manifiesto la indefinición del modelo y la evolución posterior que ha tenido y que veremos a continuación.

3. EL DESARROLLO DEL PACTO APÓCRIFO.

Con estas bases mínimas que he enunciado comienza un proceso estatuyente, consistente en la aprobación sucesiva de los diferentes Estatutos de Autonomía, en el que todos los territorios, por una u otra vía se irían constituyendo en Comunidades Autónomas.

Sin embargo, como sabemos, las diferentes vías de acceso supondrían una velocidad diferente en el inicio del Estado autonómico, aunque con una tendencia a la homogeneización, cómo ponía de manifiesto el artículo 148.2 o incluso la vía utilizada en los años noventa como fue el artículo 150.2 del texto constitucional, que permite una modificación extraestatutaria de competencias.

Etapa que vino, asimismo, marcada por los pactos autonómicos de 1981, que consagraron el famoso “café para todos”, definiendo el mapa autonómico y estableciendo un diseño institucional que haría extensible el artículo 152 a todas las Comunidades Autónomas. Tras la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Proceso Autonómico, sería el Tribunal Constitucional quién asumiría el protagonismo en la evolución posterior del Estado autonómico.

Evolución que siguió derroteros más o menos esperados y previsibles que los siguientes pactos de 1992 no iban sino a confirmar y que vendría caracterizada por su rapidez y por la pronta consideración ciudadana de la autonomía como algo claramente positivo que iba a redundar en un mayor bienestar y desarrollo económico, abandonando las reticencias iniciales.

Este ritmo vertiginoso permitía vislumbrar cada vez con mayor nitidez el horizonte federal que se empezaba a divisar dado el cariz que estaba tomando el devenir del Estado autonómico.

Ello tuvo como consecuencia efectos colaterales como el nacimiento de una clase política territorial tanto de los partidos nacionalistas como de los dos grandes partidos nacionales, que iban a desarrollar un instinto de conservación favorable a un desarrollo más intenso del Estado autonómico.

Con estos antecedentes fue fácil pensar en aquel momento que el problema nacional secular había sido solucionado por la Constitución, pues los nacionalismos hegemónicos en País Vasco y Cataluña habían conseguido sus principales reivindicaciones, al aprobar estatutos de autonomía hechos por ellos prácticamente a su medida y gestionar esa autonomía de forma absoluta en los próximos años, y porque los problemas que se planteaban en aquel momento respondían más a problemas de ajustes propios de un estado descentralizado que de un estado que aún está resolviendo problemas históricos.

Sin embargo, siguiendo a Blanco Valdés, junto a esa dinámica intraautonómica se generó una tendencia progresiva a la centrifugación. La construcción del Estado de las autonomías en dos velocidades, cómo se ha apuntado anteriormente, supuso a partir de ese momento una carrera por las Comunidades Autónomas de vía rápida, en particular, País Vasco y Cataluña de querer diferenciarse y mantenerse alejadas en todo momento de las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía lenta.

El resultado de esa tensión fue como sabemos una pérdida progresiva por parte del Estado de sus parcelas de poder, bien de forma instantánea bien de forma diferida en el tiempo, lo que dejaría al descubierto la permanente insatisfacción de los nacionalismos periféricos con la forma de Estado, renovando su discurso y situando permanentemente en el debate político la cuestión territorial, sobre todo cuando los partidos mayoritarios no consiguen alcanzar en las convocatorias electorales la cifra mágica de los 176 escaños.

Hoy podemos decir que en aquellos momentos quizás se pecó de optimismo al pensar que las aspiraciones nacionalistas iban a quedar colmadas y que los problemas del estado autonómico se iban a reducir a problemas sobre su funcionamiento y eficiencia, como en cualquier estado descentralizado, sin cuestionamientos permanentes sobre las identidades ni de deseos más o menos explícitos de separación.

4. EL RESULTADO FINAL. ¿UN MODELO ACABADO?

En consecuencia, podemos afirmar que se experimenta en España una auténtica revolución territorial como han manifestado varios autores, en aproximadamente treinta años España ha pasado de forma vertiginosa de ser un Estado unitario, centralizado y autoritario en otro políticamente descentralizado y democrático.

Si al principio de mi intervención señalaba que en los manuales de Ciencia Política se consideraba a España, desde la perspectiva de la distribución territorial del poder, como un Estado unitario regionalizable, desde hace varios años existe consenso en el ámbito académico para considerar al Estado autonómico como una de las caras federalismo, pues contiene todos los elementos propios, con sus singularidades, de un sistema federal.

Cómo señala Juan José Solozabal en *“El Estado autonómico en perspectiva” en el Estado autonómico se dan tres características comunes de descentralización: A) Hay una dualidad institucional, de manera que existe un nivel de autoridades, de orden legislativo, ejecutivo y judicial, con jurisdicción en todo el Estado; y otro cuyos mandatos alcanzan a su respectivo territorio, aunque es cierto que en nuestra forma política las organizaciones territoriales no disponen de un poder judicial propio, pues el Tribunal Superior de Justicia no es un órgano autonómico sino del Estado, aunque existan competencias autonómicas en relación con determinadas decisiones en este ámbito. B) Existe un reparto de competencias o atribuciones entre las autoridades centrales y las territoriales. La delimitación de poderes se establece en la Constitución o, como ocurre en el Estado autonómico, tiene una base*

constitucional. Lo que es indudable en cualquier caso es que ni el Estado central ni los entes descentralizados disponen unilateralmente sobre el reparto de competencias, que es, como decimos, una materia constitucional. C) Los conflictos que surjan en el ejercicio de las respectivas atribuciones son resueltos jurisdiccionalmente con criterios exclusivamente jurídico-constitucionales, en una actuación llevada a cabo por un Tribunal especializado o por la organización judicial ordinaria con absoluta independencia e imparcialidad.

Estas tres características a los que se podrían añadir la existencia de un sistema de financiación autonómica y sobre todo, de normas institucionales básicas, que reciben el nombre de Estatutos de Autonomía, cuyo carácter bien puede asemejarse con las Constituciones de los estados miembros de cualquier Estado Federal, son los rasgos que completan la definición de España como Estado federal, aunque con importantes particularidades, que singularizan esta experiencia propia.

Particularidades que se sitúan en el ámbito de la teoría del federalismo, como una suerte de federalismo de devolución, pues la experiencia española se ha preocupado, con la premisa de integración de los nacionalismos periféricos, de que se sintieran a gusto, de asegurar la pluralidad en la unidad, a diferencia del federalismo de integración, propio de países como Estados Unidos, que se preocupan de lo contrario, es decir, de asegurar la unidad sobre la pluralidad.

En definitiva lo que Eliseo Aja denomina como hechos diferenciales, tales como la existencia de un régimen de financiación diferenciado para Navarra y el País Vasco, a cuenta, una vez más, de los derechos históricos, así como la existencia de lenguas distintas del castellano en determinadas CCAA, el reconocimiento de un derecho civil propio en aquellas Comunidades que lo habían conservado con anterioridad a la promulgación de la Constitución, el hecho insular, especialmente en el caso de Canarias o las peculiaridades que se prevén para Ceuta y Melilla, así como el hecho de que el diseño e implantación del Estado autonómico se hiciera con una falta absoluta de cultura federal, son rasgos característicos de nuestro modelo.

Así pues, transcurridos aproximadamente veinticinco años comienzan a hacerse valoraciones en el ámbito académico llegando a la conclusión generalizada, del que el modelo de Estado autonómico es un modelo exitoso.

Y ciertamente es así, a comienzos de la presente década, se podía afirmar sin dudas que el camino elegido por los Constituyentes en la transición política fue acertado pues ha permitido una gestión de los asuntos públicos más cercana a los ciudadanos, teniendo en cuenta las especificidades y particularidades del territorio, ha ofrecido cauces de participación mucho más amplios y diversificados de los que puede ofrecer un Estado centralizado, y ello ha otorgado una mayor calidad a nuestra democracia (JUAN PEMÁN GAVÍN, 2009, EL SISTEMA ESPAÑOL DE AUTONOMÍAS TERRITORIALES. APUNTES PARA UN DIAGNÓSTICO. REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).

Con carácter general podemos afirmar que la opinión generalizada es positiva. Si miramos a nuestro alrededor observamos una sociedad democrática que goza de un buen nivel de desarrollo económico y social, a pesar de la crisis económica, integrada en la UE, donde la convivencia política es aceptable, sin riesgos de golpes de estado, ni sublevaciones. La evolución del Estado autonómico y la vigencia de la CE han sido muy positivas para España en términos generales, hoy la democracia está enraizada en nuestro país y el Estado se ha descentralizado en muy buena medida.

Sin embargo, a principios de la presente década comienza a generarse el debate en el ámbito académico y político acerca de la reforma del Estado autonómico. Desde ambos mundos venían sucediéndose, por un lado, las llamadas a continuar el formidable despliegue del Estado autonómico, a impulsar propuestas de reforma y adaptación de los estatutos a los nuevos retos del siglo XXI, como, por otro, las afirmaciones sobre la necesidad de cerrar el sistema para no convertir al Estado en un cascarón vacío, argumentando la defensa de la validez de los Estatutos actuales y de la innecesidad de su reforma.

Hubo un momento en el que el debate se situaba en aquellas disfunciones y problemas de funcionamiento que se percibían, se abogaba por la tan reclamada reforma del Senado, por mejorar los sistemas de cooperación y

coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, etc...

Sin embargo el debate, adquiere un tono muy distinto a partir del año 2004, en el que la victoria en las elecciones generales del PSOE y el mapa de alianzas que se dibuja en el parlamento, como consecuencia de la aritmética parlamentaria que surge de los comicios, supone el inicio de un proceso de reformas estatutarias de diferente calado e intensidad, pero que tienen en común una mayor profundización en el Estado de las autonomías.

A diferencia de las otras dos reformas estatutarias anteriores, como fueron los Pactos Autonómicos de 1981 y de los Acuerdos autonómicos de 1992, que se caracterizaron por el alto grado de consenso político, social y académico y que marcaron la evolución del Estado autonómico, la tercera reforma estatutaria ha generado un intenso debate de posturas en ocasiones irreconciliables.

Así, a lo largo del 2004 se fue extendiendo la idea y la voluntad autonómica y política de una gran tercera reforma estatutaria, que no se limitaría a las Comunidades Autónomas de primer grado y que iban a protagonizar Comunidades Autónomas de diferente signo político, incluso desde Comunidades gobernadas por el Partido Popular, opuesto desde la Dirección Nacional al mencionado proceso.

En definitiva, la difusión de la idea se produjo lentamente pero de manera eficaz, y durante el año 2005 comenzaron a forjarse trabajos preliminares en la Comunidad Valenciana, Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla y León, Galicia, Murcia y Navarra. Mención especial requieren los casos de Cataluña y el País Vasco, que están en el origen de este proceso, en el primer caso, se llegaron a incluir decisiones que afectaban al modelo mismo de Estado, y en el segundo caso, que constituyó, se planteaba directamente la configuración del País Vasco como Estado Libre Asociado al Estado Español, es decir, como la antesala de la independencia.

La actitud de las diferentes fuerzas políticas ante dichas iniciativas oscilaban entre la abierta negativa y la cautela. Hasta el verano de 2005 prevaleció la

idea de aparcar las reformas estatutarias hasta la reforma de la Constitución anunciada por el nuevo Gobierno, planteamientos que quedaron en segundo plano ante la falta de acuerdo político, por lo que continuaron los procesos de reforma estatutaria, situándose en el centro de la polémica el Estatuto de Cataluña en mayor medida, mientras que los demás han estado presididos por un alto grado de consenso político a nivel autonómico, así como por un intento de emulación e igualación con el anteriormente mencionado, aunque con diferencias importantes.

Dichos procesos de reformas tienen en común la apelación a la historia como elemento justificador de una mayor intensificación de la autonomía, la extensión normativa de los nuevos estatutos de autonomía, la inclusión de catálogos de derechos fundamentales y una nueva distribución competencial caracterizada por un incremento y por una mayor precisión y detalle de las competencias exclusivas de las CCAA, reduciendo el margen de actuación del Estado mediante una concepción reduccionista del concepto de legislación básica, la institucionalización de las relaciones del Estado con las CCAA basadas en la bilateralidad, en detrimento de los instrumentos de cooperación y coordinación y la posibilidad de un nuevo sistema de financiación autonómica que incremente la capacidad fiscal de las CCAA.

Las consecuencias de este proceso, que está pendiente de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, son a mi juicio inciertas.

Por ello, cuando se trata de responder a la pregunta de qué es lo que se ha conseguido, debemos señalar que los últimos acontecimientos acontecidos en la legislatura anterior han venido a modificar, parcialmente, la opinión, casi generalizada, sobre el resultado final de esta inmensa operación de distribución territorial del poder.

Y ello porque las reformas emprendidas, fundamentalmente la catalana, dejan en el aire una serie de dudas e interrogantes.

Entre ellas podemos destacar en primer lugar que, quizás, este proceso, a mi juicio, ha sido un proceso que no ha partido de una reflexión previa sino que

fue consecuencia del momento político. No ha habido un horizonte claro, una hoja de ruta de hacia donde nos dirigiáramos, que modelo final de Estado iba a resultar de este proceso. No ha existido un debate siquiera de carácter técnico sobre los resultados de la descentralización en la educación, de la sanidad, o del urbanismo. Entiendo que lo sensato hubiera sido hacer una valoración sosegada y ecuánime acerca del funcionamiento del Estado autonómico, de las disfunciones que tras más de 25 años se aprecian en él para acometer primero una reforma de la Constitución y que después viniera la reforma estatutaria. El informe del Consejo de Estado de 2006 era el camino.

Lo que ha sucedido a diferencia de los otros dos hitos en la evolución del Estado autonómico es que en esta ocasión el Estado ha ocupado una posición de pasividad, siendo las CCAA las que han liderado el proceso limitándose el Estado a limar aquellas aristas claramente inconstitucionales. En definitiva han sido las CCAA las que han fijado el marco de relaciones con el Estado y las que a la postre han definido un nuevo modelo de Estado de facto. (JOSÉ TUDELA. “ESTADO DESCONCERTADO Y LA NECESIDAD FEDERAL”)

En segundo lugar, algunas de las disfunciones o rasgos que caracterizaban al Estado autonómico antes de las reformas se han visto agravados con éstas últimas pues se plantean en un escenario más problemático y complejo. Entre estas disfunciones, siguiendo a Pemán Gavín, (2009, EL SISTEMA ESPAÑOL DE AUTONOMÍAS TERRITORIALES. APUNTES PARA UN DIAGNÓSTICO. REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA) debemos destacar las siguientes:

1.- El riesgo de ruptura de la igualdad básica entre los territorios, fundamentado en su status jurídico competencial, como consecuencia de la persistencia de un marco de negociación continua e indefinida entre las Comunidades Autónomas y el Estado, en función del momento político.

Considero que la diversidad dentro de un estado descentralizado es consustancial con su naturaleza. El reconocimiento de hechos lingüísticos diferenciados, singularidades relacionadas con características sociodemográficas, la posibilidad de que un territorio tenga libertad de decidir si quiere desarrollar una u otra política pública en relación con la prestación de

servicios públicos en ejercicio de un marco competencial propio son algo sano y razonable siempre que no se modifique su estatus constitucional

Sin embargo, lo que ocurre es lo contrario, pues la búsqueda de un régimen específico de competencias y de financiación que busque diferenciarse del resto, como ocurre en el caso de Cataluña, a través del blindaje competencial (mediante la introducción de pautas de bilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad y a través de la creación de cauces específicos de participación en la formación de la voluntad del Estado en diversos ámbitos), es ciertamente preocupante y pone de manifiesto la intención de modificar, con el riesgo de desbordar la Constitución, el estatus jurídico constitucional.

Sobre este punto alertaba el Consejo de Estado en su informe del 2006, cuando decía que *“A diferencia de lo que sucede en los Estados federales o regionales en España son los Estatutos de Autonomía y no la Constitución u otras normas de idéntico rango, los que establecen el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, y por ello también, a contrario, delimitan el conjunto de competencias que, además de las que la Constitución le reserva en exclusiva, quedan en manos del Estado en relación con cada Comunidad”*.

«Los riesgos de crisis que la apertura del sistema genera se hacen, además, más graves, por razones obvias, cuanto más se acerca el ámbito competencial de las Comunidades al máximo admitido por la Constitución. En esta situación, cerca de la que nos encontramos ya, cualquier propuesta de reforma que pretenda ampliar las competencias de la Comunidad respectiva puede dar lugar a acusaciones de que con ella se pretende rozar o violentar, de manera deliberada o no, los límites constitucionales». Demostrando la importancia que para el Consejo de Estado tenía su advertencia, el Informe insistía, páginas después, en que era *«obvio que el ámbito competencial de muchas de nuestras Comunidades está cerca de agotar el campo que el artículo 149 les reserva, cuando no lo ha agotado ya, y que esta situación incrementa el riesgo de que una nueva ampliación traspase los límites que este artículo establece»*

Y ello pone en riesgo la igualdad de los ciudadanos desde la perspectiva de su derecho a la participación política. En verdad, si existen territorios que tienen

un ámbito competencial más amplio, los ciudadanos de estas Comunidades tienen ámbitos de participación más amplios que los de otras Comunidades. Asimismo resultaría discutible desde la perspectiva de la participación en las instituciones del Estado que estos territorios participasen en decisiones sobre materias que materialmente no les afecten ni les competen, es decir, ¿tiene sentido que el País Vasco o Navarra participen en la formulación de la legislación sobre el IRPF o Sociedades que afecta al conjunto del Estado, si ellos tienen su propio régimen fiscal?.

2.- Desde la perspectiva de la homogeneidad básica en el estatus de los ciudadanos, considero que la misma se puede ver afectada como consecuencia de la incorporación de catálogos de derechos y libertades en los Estatutos reformados. Son variadas las opiniones doctrinales acerca de este tema.

Si bien es cierto que la mayoría de los contenidos no suelen adentrarse en el terreno propio de los derechos fundamentales, sino que más bien establecen derechos no fundamentales sobre los que la Comunidad Autónoma ejerce políticas propias, quizás lo que más dudas genera es qué se pretendía conseguir con esta iniciativa, cuando la Constitución prevé un reconocimiento constitucional impecable de los derechos fundamentales y libertades públicas, pues ofrece un catálogo detallado y muy cuidado de los mismos, deja la puerta abierta a las novedades que puedan surgir de la internacionalización de los derechos humanos y ofrece una protección jurisdiccional muy completa.

Y aún más dudas genera el hecho de que un Estatuto de Autonomía, es decir, que una Ley del Estado, reconozca derechos que otro ciudadano de otra Comunidad no tiene porque su Estatuto no lo hace, o bien la posible interferencia de las declaraciones estatutarias en competencias exclusivas del Estado o de competencias de carácter compartido como la sanidad o la educación que puedan limitar o condicionar al legislador estatal, perjudicando esa homogeneidad básica de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.

3.- Sin embargo, es la *perspectiva funcional*, la reducción de la capacidad operativa del Estado la cuestión que mayores reparos ofrece. Como dice

Pemán Gavín, *“no cabe duda de que en los Estados políticamente descentralizados los procedimientos de formulación y ejecución de políticas públicas adquieren mayor complejidad, especialmente en aquellos ámbitos en que las competencias están compartidas, lo que alimenta la percepción de una menor eficiencia del Estado.”*

Ello también sucede en el caso Español, pues la mayor parte de las competencias son compartidas, y esa concurrencia competencial puede plantear disfunciones, con los consiguientes bloqueos y demoras en la prestación de servicios públicos o dilución de responsabilidades.

En definitiva se plantean déficits operativos derivados de una pérdida progresiva de esa facultad del Estado de garantizar la igualdad básica de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos mediante el establecimiento de políticas comunes para defender de manera eficaz los intereses generales.

Así, tal y como plantea Pemán Gavín, vemos en el Estatuto catalán la exigencia de informe preceptivos a emitir por la Generalidad con carácter previo a la adopción del Estado de decisiones que le competen (trasvases de agua entre cuencas hidrográficas, declaración de una obra pública como de interés estatal, calificación de interés general de puertos, aeropuertos, arts. 117.4, 133.2, 140.3 y 148.2 del EAC), En el art. 182 y 183.2 del EAC vemos también la previsión de designación de representantes de la Generalidad en los diversos organismos de regulación económica y en las Administraciones independientes existentes a nivel estatal como el Banco de España, la CNMV, Agencia de Protección de Datos, etc...). Todo ello se inserta bajo el principio del bilateralismo reflejado en la Comisión Bilateral Estado-Generalidad, bilateralidad que afecta no sólo a temas que afectan en exclusiva a Cataluña, sino también a temas que afectan a todos los españoles, situando en posición de igualdad, como si de una entidad soberana se tratase a una Comunidad Autónoma con el Estado.

El problema que puede plantear es, además de desdibujar competencias estatales, en la carga procedimental y burocrática que perjudica la eficacia y la eficiencia en la gestión, lo cuál es aun más preocupante si estas previsiones se

generalizan al conjunto de Comunidades Autónomas, lo que supondría la definición de políticas públicas estatales en términos de bilateralidad y que por tanto los procesos de decisión serían impracticables.

Es cierto, que la carga de bilateralidad de los Estatutos que han seguido al catalán ha sido más tímida y que es de esperar que el TC corrija estas previsiones. De hecho en la Sentencia de 247/2007 declara constitucional el art. 17 del Estatuto de Autonomía de Valencia, referido al derecho de los valencianos a disponer de un abastecimiento suficiente de agua de calidad, declarando que no impone condicionamiento alguno al legislador estatal.

No obstante, se ha abierto una dinámica no muy positiva para la capacidad de actuación del Estado que nadie garantiza que vaya a quedar definitivamente conjurada con la Sentencia del TC y en el que se teme que la perspectiva de los particularismos triunfe frente a la perspectiva del interés general, pues es una dinámica que difícilmente se pueda paliar y detener.

En efecto se ha generado una dinámica en la cual los Estatutos de Autonomía, se han aprobado sin establecer unas coordenadas fundamentales que pudieran proporcionar una coherencia a los mismos en las cuestiones más controvertidas. Por ello, *“el resultado puede ser impredecible e incierto, fruto de negociaciones constantes y del efecto dominó o de mimetización que puedan suscitarse a partir de reformas particulares”* (J. BARNES, UN ESTATUTO Y UNA CONSTITUCIÓN DEL SIGLO XXI, RAP 173, 2007)

4. EL TRASFONDO DE LA SITUACIÓN. EL FACTOR NACIONALISTA

Con la premisa principal de los constituyentes de la integración de los nacionalismos periféricos en un proyecto común llamado Estado de las Autonomías, se ha venido desarrollando una dinámica política a lo largo de años que ha venido marcada por la búsqueda permanente de la acomodación y el aplacamiento de las tensiones nacionalistas.

En un primer momento ello puede ser comprensible y hasta cierto punto necesario. Asimismo es preciso reconocer, como lo han hecho autores como Solozabal, que si tenemos un *Estado autonómico en serio* se debe, en muy buena medida, a las actitudes de los partidos nacionalistas. Han sido los gobiernos nacionalistas los que han propiciado la presentación de recursos que han permitido al Tribunal Constitucional construir el edificio doctrinal sólido y serio que tenemos hoy, contribución obviamente reforzada el mismo Tribunal, y que tiene su origen en la reacción del Gobierno central frente al ejercicio del autogobierno dentro de sus límites por parte de los gobiernos, en sentido amplio, nacionalistas.

Ahora bien, reconociendo este hecho, es preciso señalar que, a mi juicio, esa dinámica política, que fue positiva en su momento como elemento de consolidación del Estado de las autonomías, generó un determinado discurso o mentalidad que ha sido asumido por todos, no sólo por los nacionalismos sino que también por las élites políticas autonómicas de los grandes partidos nacionales en determinados territorios, con mayor o menor intensidad que han contribuido a que el debate sobre nuestra forma de organizar territorialmente el poder esté permanentemente abierto.

Y ello, entre otras cosas, por la inusitada fuerza que se ha producido en la identificación entre autonomía y democracia, entendiendo la autonomía, como defensa y ejercicio de un derecho para la defensa de una identidad determinada. Es decir, que lo democrático era la defensa de la autonomía, pero no únicamente como búsqueda de una mayor descentralización que tenga en cuenta las singularidades socioeconómicas o demográficas de un territorio que permita una gestión más cercana a los ciudadanos, sino autonomía como manifestación de una identidad histórica de ese territorio, que necesita ser reivindicada y defendida frente a los agravios de diversa naturaleza que España o el Estado español infringió en el pasado, ya sean estos reales o pertenecientes a la mitología propia de los nacionalismos.

Lo realmente preocupante de esta cuestión es que este discurso ha generado una situación de dependencia de los partidos nacionales respecto de los nacionalismos para sacar adelante políticas que afectan al interés general, a

cambio de mayores cotas de poder autonómico, con el consiguiente efecto contagio al resto de las autonomías. Incluso podemos apreciar que se ha producido una sensación de complejo de inferioridad, cuando no de identificación, propia de un síndrome de Estocolmo, de los partidos estatales con los planteamientos nacionalistas, cuando los primeros han necesitado de estos últimos para gobernar.

Como decía antes, la persistencia en España de un Estado centralizado y autoritario, limitador de la pluralidad y la diversidad de un país como España durante tantos años, puede hacer comprensible este discurso en la andadura del Estado de las autonomías, pero actualmente, el mismo solo puede ser interpretado como una estrategia de negociación que se plasma en la continua reivindicación de compensaciones políticas o económicas, para saldar los reales o presuntos agravios históricos.

Y es este discurso el que ha predominado y que está en el origen de las disfunciones o debilidades que se aprecian en el funcionamiento del Estado autonómico. Entiendo que este planteamiento se debía haber moderado hace algunos años; presentar a España como una entidad que hay que superar, como algo oprobioso, limitador de la autonomía, es un planteamiento que hoy en día no tiene razón de ser, por más que aún hoy día existan posturas, cada vez con menos predicamento y de carácter minoritarias, que parecen añorar tiempos pasados de centralismo y uniformidad españolistas.

Sin embargo, ha sido esta situación la que han predominado en los últimos años y la que ha marcado el paso de las reformas estatutarias, con mayor o menor intensidad. Discursos, no lo olvidemos, que han tenido éxito por la capacidad de los nacionalismo de conformar mayorías, gracias a un sistema electoral que el propio Consejo de Estado recomienda modificar para evitar situaciones de clara desigualdad y excesiva representación de algunas fuerzas políticas.

5. CONCLUSIÓN. REFLEXIONES FINALES.

Al principio de esta exposición, ya anticipaba que la pregunta que da el título a esta ponencia parecía esconder la respuesta. Entiendo que el resultado de la revolución territorial que ha experimentado España en tan poco tiempo ofrece resultados contradictorios y paradójicos.

El juicio global es claramente positivo, como adelantaba con anterioridad, España ha conseguido con este modelo de Estado las mayores cotas de democracia y prosperidad nunca conocidas en nuestra historia. Con el Estado autonómico hemos alcanzado niveles de dinamización de territorios que históricamente han estado en situación de subdesarrollo económico y social, sin que se hayan producido grandes problemas en el funcionamiento de las Administraciones Públicas. Si bien es cierto que el mérito no es en exclusiva de la descentralización, ésta ha tenido mucho que ver en el progreso económico y social que España ha experimentado.

Sin embargo, debemos hacer ejercicio de autocrítica y reconocer que si lo que se pretendía conseguir era la integración de los nacionalismos periféricos, resolviendo de una vez por todas la cuestión territorial, de construir un Estado tendencialmente federal que permitiera la convivencia de la diversidad en la unidad, debo decir, que este objetivo no se ha conseguido. Como señala José Tudela en el “Estado desconcertado y la necesidad federal” ello no es consecuencia de “una determinada opción descentralizadora como de la manera de realizar el proceso” pues “si las reformas anteriores nacen desde la voluntad de homogeneizar, este proceso de reformas lo ha hecho desde la voluntad de la diferenciación.”

Por ello, cuando se trata de responder a la pregunta de qué es lo que se ha conseguido, debemos señalar que los últimos acontecimientos en la legislatura anterior han venido a modificar, parcialmente, la opinión, casi generalizada, sobre el resultado final de esta inmensa operación de distribución territorial del poder.

Creo que en la actualidad estamos ante una encrucijada. Considero necesario poner de manifiesto de la debilidades que aquejan al Estado autonómico, tanto las que ya existían antes del último proceso de reformas como aquellas se pueden ver intensificadas en los últimos años, porque se trata en definitiva de la defensa del Estado como sujeto público y colectivo, de convivencia y desde esta perspectiva, las debilidades que pueden llegar a manifestarse afectan tanto al Estado como a las partes que lo componen.

Un modelo de Estado basado en relaciones de bilateralidad entre el Estado y los entes territoriales, sin una visión global de funcionamiento del Estado y de las instituciones, que privilegie la competencia en detrimento de la cooperación, es un Estado que en los próximos años corre el riesgo de quedar desvertebrado y tendrá entre sus principales víctimas a sus ciudadanos.

Por ello, considero imprescindible la participación de todos aquellos que tiene voz e influencia en los ámbitos políticos y culturales de contribuir a hacer mayor pedagogía de la existencia de una España plural y diversa, pero al mismo tiempo proyecto común y colectivo de ciudadanos y no de mera agregación de territorios.

España tiene muchos elementos característicos que la unen dentro de la diversidad: la lengua, una tradición religiosa común, una integración económica y de infraestructuras muy potente desarrolladas en los últimos años, etc... que son argumentos suficientes frente a los elementos de diferenciación que practican los nacionalismos.

En todo caso, ello requiere mirar de frente a la situación y reconocer al mismo tiempo que existen dos comunidades diferenciadas que no acaban de sentirse a gusto en este modelo, lo cual nos deja una situación de incertidumbre que no obstante necesita una solución.

Esta dialéctica necesita reconocer la legitimidad de las posiciones enfrentadas y ello requiere sinceridad de las partes. Por un lado, es preciso reconocer que esas dos comunidades se sienten diferentes, pero su legitimidad no puede provenir de un pasado histórico o sus costumbres mejor que los de otros

territorios, su legitimidad deriva de que así ha sido expresada por sus ciudadanos de forma reiterada en las urnas con un mapa de partidos muy singular que refleja esta diferenciación, pero esta diferencia no puede suponer un sistema de privilegios en el que unos ciudadanos tengan mejores condiciones de vida que otros, por un pasado histórico determinado. Como decía la sinceridad es importante y si lo que se pretende es lisa y llanamente la independencia es necesaria ponerla encima de la mesa y saber a qué atenerse.

Por otro lado, es preciso reconocer que el mantenimiento de la integridad del Estado y su fortalecimiento también es legítimo y es una obligación para las fuerzas políticas que lo gobiernan.

Quizás las diferentes posibilidades que ofrece el federalismo y sus valores basados en el respeto de la diversidad, la cooperación, la lealtad y la voluntad de permanecer unidos a pesar de las diferencias sean la mejor opción, aunque ello requerirá de una notable ingeniería jurídica y de superar la contradicción indiscutible entre federalismo y nacionalismo. Sólo así es posible que podamos llegar a un punto de encuentro, pero ello requiere ilusión y ganas de llegar a acuerdos, las mismas o aún mayores que las que pusieron de manifiesto los Constituyentes de 1978.

Zaragoza a 12 de abril de 2010

BIBLIOGRAFÍA:

- - Tudela Aranda, José; *"Los nuevos Estatutos y la necesidad federal"*, 2009.
- -AJA, Eliseo ; *"El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales"*, Alianza, 2003.
- - Solozabal, Juan José ;*"Sobre el Estado Autonómico español"*, 1991
- Valdés, -Blanco; *"El largo viaje de España: de la invención del Estado Autonómico al impulso hacia la Confederación"*, 2009
- Solozabal, Juan José; *"El Estado autonómico en perspectiva"*.
- Barnes, J. ; *"Un Estatuto y una Constitución del siglo XXI"*, RAP 173, 2007
- Pemán Gavín, J. ; *"El sistema español de autonomías territoriales. Apuntes para un diagnóstico"*. Revista Aragonesa de Administración Pública. 2009.