

# EL SISTEMA ESPAÑOL DE AUTONOMÍAS TERRITORIALES.

## Apuntes para un diagnóstico(\*)

JUAN PEMÁN GAVÍN(\*\*)

**SUMARIO:** I. **PLANTEAMIENTO:** 1. *El punto de partida metodológico.* 2. *Una premisa inicial: la valoración globalmente positiva que merece nuestra andadura autonómica.* 3. *Los principales puntos de fricción que se plantean: algunas cuestiones que en la actualidad protagonizan el debate sobre el Estado de las Autonomías.* II. **LOS REPAROS: ALGUNAS DE LAS DISFUNCIONES QUE AQUEJAN A NUESTRO SISTEMA AUTONÓMICO Y DE LOS RIESGOS QUE SE CIERNEN SOBRE ÉL:** 1. *La perspectiva de la paridad de los territorios: el riesgo de ruptura de una homogeneidad básica en el estatus de las CCAA.* 2. *La perspectiva de la igualdad de los ciudadanos: los riesgos de ruptura de una homogeneidad básica en el estatus de los ciudadanos. Sobre las declaraciones estatutarias de derechos.* 3. *La perspectiva funcional: los riesgos para la capacidad operativa del Estado en la definición y ejecución de políticas comunes que le corresponden y en la defensa de los intereses generales.* 4. *La problemática de fondo que subyace en las diversas cuestiones consideradas: la dinámica política que preside el desenvolvimiento del Estado de las Autonomías.* III. **REFLEXIONES PROSPECTIVAS Y PROPUESTAS:** 1. *La fortaleza*

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 8 de octubre de 2009 y evaluado favorablemente para su publicación el 18 de noviembre de 2009.

(\*\*) El presente estudio fue elaborado inicialmente como ponencia para la Jornada «Una reflexión sobre el Estado Autonómico» organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad, la Asociación de ex Parlamentarios de las Cortes de Aragón y las Cortes de Aragón y celebrada en la Sala Goya del Palacio de la Aljafería el 17 de junio de 2009, lo que explica las palabras de cortesía y agradecimiento con las que se inicia. Con posterioridad (septiembre de 2009) introduzco algunas correcciones y actualizaciones producto de una revisión global del trabajo de cara a su publicación. El estudio se integra en el Proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación DER2008-05227/JURI.

Las abreviaturas utilizadas son las siguientes: AEPDA (Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo), CCAA (Comunidades Autónomas), CE (Constitución Española), DA (Disposición Adicional), DT (Disposición Transitoria), EAAR (Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por LO 5/2007, de 20 de abril), EAC (Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por LO 6/2006, de 19 de julio), IEA (Institut d'Estudis Autonòmics), RAP (Revista de Administración Pública), REDC (Revista Española de Derecho Constitucional), REAF (Revista d'Estudis Autonòmics i Federals), TC (Tribunal Constitucional), STC (Sentencia del TC).

*de los elementos que sostienen la cohesión de España. 2. Propuestas para un asentamiento definitivo del sistema español de autonomías territoriales. 3. Hacia una pedagogía más eficaz de los valores de la España plural.*

*RESUMEN:* El presente trabajo contiene una aproximación de conjunto al sistema español de autonomías territoriales que pretende identificar y dimensionar adecuadamente los diversos reparos o aspectos críticos que suscita el mismo en su estadio actual de configuración y funcionamiento: un estadio marcado sin duda por la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía durante la pasada Legislatura (2004-2008). Tras examinar separadamente distintos aspectos disfuncionales del sistema así como algunos riesgos que se ciernen sobre él (apartado II), se formulan una serie de propuestas y consideraciones prospectivas de cara a una configuración estable y equilibrada de nuestro modelo territorial (apartado III).

*Palabras clave:* Autonomía; federalismo; Comunidades Autónomas; España; Constitución española de 1978; Estatutos de Autonomía.

*ABSTRACT:* The present work contains an approximation of set to the Spanish system of territorial autonomies that tries to identify and to measure adequately the diverse objections or critical aspects that the same one provokes in his current stadium of configuration and functioning: a stadium marked undoubtedly by the approval of the new Bylaws of Autonomy during the past Legislature (2004-2008). After examining separately different disfunctional aspects of the system as well as some risks that hover over it (paragraph II), there are formulated a series of offers and considerations with a view to a stable and balanced configuration of our territorial model (paragraph III).

*Key words:* Autonomy; federalism; Autonomous Communities; Spain; Spanish Constitution of 1978; Bylaws of Autonomy.

Permítanme en primer lugar expresar mi agradecimiento a la Fundación Manuel Giménez Abad y a la Asociación de ex parlamentarios de las Cortes de Aragón por su invitación a participar en esta Jornada de reflexión sobre el Estado autonómico, lo que me brinda la oportunidad de poner en orden mis ideas sobre la materia y de compartirlas con otros en un foro sin duda cualificado. Ello me ofrece también la ocasión de sumarme a las actividades de la Fundación, que tan provechosamente viene trabajando en el terreno de las autonomías territoriales, y de contribuir con ello al recordatorio y homenaje del ejemplar jurista y político que fue Manuel Giménez Abad, de cuyo vil asesinato se ha cumplido no hace mucho el octavo aniversario

## **I. PLANTEAMIENTO**

### **1. El punto de partida metodológico**

Las reflexiones que siguen se hacen desde la condición de jurista del autor de las mismas —y, concretamente, de jurista académico o estudioso del Derecho—, pero con el propósito explícito de no circunscribirme estrictamente a lo que son las coordenadas del análisis jurídico. Por el contrario, pretendo situarme en una perspectiva más amplia y abierta, que no es otra que la de un ciudadano «de a pie» —sin responsabilidades institucionales de carácter público—, que viene observando con interés y atención nuestro sistema de autonomías territoriales durante toda su ya extensa andadura, iniciada hace ahora ya más de tres décadas (recuérdese que la puesta en funcionamiento de las denominadas «pre-autonomías» datan de septiembre de 1977 y que los primeros Estatutos se promulgaron en diciembre de 1979).

Sin abdicar por tanto de mi oficio de jurista —lo cual probablemente no sería factible en el supuesto de que lo pretendiera—, me situaré en un enfoque metodológico flexible y libre, para intentar condensar algunas ideas y opiniones que me suscita el tema; ideas y opiniones que —como sucede en cualquier posicionamiento personal que uno adopta— se nutren por supuesto de una concreta trayectoria vital y reflejan unas concretas experiencias personales, entre las que sin duda ocupa un lugar destacado el hecho de haber vivido los últimos 20 años a caballo entre Aragón y Cataluña, concretamente, con un pie en Zaragoza y otro en Lérida.

### **2. Una premisa inicial: la valoración globalmente positiva que merece nuestra andadura autonómica**

Una precisión inicial creo necesario hacer antes de introducirme en las consideraciones que seguirán, en las que va a ponerse el acento en los reparos o aspectos críticos que suscita el sistema autonómico español en su estadio actual de configuración y funcionamiento.

Pese a todos los defectos y disfunciones de que adolece, y a los reparos y críticas que suscita, mi valoración global sobre el proceso de descentralización abierto por la vigente Constitución y el sistema de autonomías territoriales al que ha conducido dicho proceso es inequívocamente positiva.

Creo que la opción constitucional por las autonomías territoriales fue sin lugar a dudas acertada, y que el camino recorrido desde entonces ha sido provechoso en términos generales, lo cual me lleva a entender que han merecido la pena todos los esfuerzos políticos e intelectuales que ha requerido la empresa y que han permitido alumbrar un marco institucional singular —fruto de tensas negociaciones y de numerosas cesiones mutuas— que responde a una realidad y a una problemática propia y específica. Ello me lleva a considerar como bien empleado el cuantioso caudal de energías que el proceso ha absorbido y el importante volumen de costes que ha conllevado (costes en términos económicos, pero también en dedicación política e institucional, en atención mediática, en aportaciones intelectuales, etc.) (1).

El sistema autonómico ha permitido una gestión de los asuntos públicos más cercana a los ciudadanos, y por tanto más acorde con las necesidades y demandas sociales de cada lugar; ha ofrecido cauces de participación política mucho más amplios y diversificados de los que puede ofrecer un Estado centralizado y por tanto ha otorgado una mayor calidad a nuestra democracia (2). Sin que podamos decir que ello se ha traducido en una agudización de las disparidades económicas regionales (ésta era una de las preocupaciones fundamentales que suscitaba el tema autonómico en su momento de arranque); antes por el contrario, puede decirse que ha

---

(1) Varias generaciones de políticos (empezando por Adolfo Suárez y quienes protagonizaron la Transición política) y de juristas han dedicado una parte muy considerable de su energías y de sus capacidades —especialmente a finales de los años setenta y durante los años ochenta— a enderezar una cuestión que hoy deberíamos considerar encauzada y resuelta en lo fundamental. Entre quienes han ejercido responsabilidades políticas quiero recordar a Ernst Lluch y a Manuel Giménez Abad (ambos asesinados por ETA). Y entre los juristas, me parecen especialmente remarcables las aportaciones de Eduardo García de Enterría (como creador de doctrina y como persona que desempeñó un papel clave en el asentamiento del sistema, a través de la presidencia de la Comisión de Expertos de 1981, en un momento político particularmente tenso y complicado) y de Francisco Tomás y Valiente (Presidente del Tribunal Constitucional entre 1986 y 1992, también víctima de ETA). Sirva la escueta mención de estos políticos y juristas como reconocimiento de sus valiosas aportaciones y como homenaje personal a los mismos.

(2) Una de las ventajas de los sistemas políticos de estructura plural o descentralizada que habitualmente se aducen es justamente ésta: las mayores posibilidades de participación que ofrecen y por tanto la mayor calidad que implican para la democracia, y la experiencia española no constituye desde luego una excepción. En este orden de cosas, debe notarse que el sistema autonómico ha propiciado el surgimiento de una «clase» política regional y ha creado unas instituciones plurales que permiten el gobierno simultáneo de diferentes sensibilidades políticas ofreciendo la posibilidad de un contraste entre ellas y generando la división de los poderes y los contrapesos entre los mismos que es característica propia de los sistemas federales.

habido más bien un acercamiento o aproximación de los niveles de renta y la riqueza en las diversas partes de España dentro de un proceso de crecimiento generalizado.

Pero sobre todo, las autonomías territoriales (y creo que habría que incluir aquí no sólo el proceso autonómico en sentido estricto, sino también la importante profundización en la autonomía local que se ha producido entre nosotros en las últimas décadas y la correspondiente revitalización de la vida municipal española) han abierto mayores espacios de libertad para que las distintos territorios y las comunidades que en ellos se asientan puedan vivir proyectos específicos con ingredientes singulares en lo social y en lo político, con señas de identidad propias, pero sin desvincularse de este proyecto común y general que es España.

Creo al respecto que la superioridad de los sistemas de estructura descentralizada o plural sobre los unitarios se sitúa sobre todo *en el plano del ser* y de la libertad, cuyo valor, como bien sabemos, es incalculable; por tanto, está en un plano que podríamos calificar como *ontológico*.

En efecto, del mismo modo que podemos decir con seguridad que, a nivel individual, la vida es más valiosa, más plena y más digna de ser vivida cuando permite el desarrollo de un proyecto propio, libre y personal, en el plano sociopolítico de las comunidades ocurre algo parecido: si el sistema institucional ofrece un marco que permite diversos proyectos colectivos que se insertan en un proyecto común o global, ese marco institucional es más valioso, más atractivo para vivir en él; los territorios y las comunidades pueden ser ellas mismas, pueden desarrollar su ser sin que ello se vea como una agresión al proyecto común o un debilitamiento del mismo. Lo cual crea un escenario propicio para el desarrollo de iniciativas diversas y para una fecunda liberación de energías, aunque tenga por supuesto sus riesgos, como los tiene el ejercicio de la libertad individual. Y compensa con creces todos los costes políticos y económicos del sistema descentralizado, que por supuesto los tiene (3), siempre que haya una

---

(3) Hay quien ha podido decir, al hacer una aproximación de conjunto al sistema español de autonomías territoriales, que dicho sistema ha sido determinante en el crecimiento económico que España ha experimentado en las últimas décadas: según la opinión de Luis MORENO (*La federalización de la España plural*, REAF 8, 2009, p. 136), el sistema autonómico es «responsable principal del espectacular crecimiento económico producido tras la muerte del General Franco», opinión que no comparto. No puede dudarse que la descentralización territorial ha sido en España compatible con un período de notable prosperidad económica, si bien con intensidad desigual y con períodos de crisis. Pero de ahí a ver en ello una relación de causa a efecto hay mucha distancia. Personalmente,

vertebración adecuada entre los proyectos parciales y el proyecto común, entre las partes y el todo; vertebración adecuada que no quiere decir que no haya elementos de tensión en aspectos concretos, sino que esas tensiones son de una intensidad soportable y que encuentran unos cauces adecuados para su solución o, al menos, para su amortiguación, como sucede en los federalismos más asentados.

En definitiva, la autonomía permite a las comunidades *ser ellas mismas*, desarrollar su propio proyecto y su propia vocación; podemos decir que la libertad y la autonomía producen una *dilatación del ser*, no sólo en el nivel individual sino también en el plano colectivo y social.

Por lo demás creo que la experiencia de treinta años de autonomías territoriales ha ido produciendo una renovación del concepto mismo de España y de la nación española. En efecto, de manera paulatina, la vivencia del sistema autonómico ha ido generando un nuevo concepto de España como realidad histórica y como proyecto de futuro, en una mutación suave pero perceptible con claridad si se echa la vista atrás. Una España que, por un lado, se percibe hoy por los españoles como una realidad compleja y variada, al margen de los estereotipos y los tópicos tradicionales, en la que caben muchas maneras de sentir la idea de España, e incluso en la que caben, dentro de unos márgenes muy amplios, los que no la sienten de ninguna manera. Pero, por otro lado, una España que ofrece una vía razonablemente equilibrada y plausible para organizar su pluralidad en un

---

entiendo que esta prosperidad se debe a una multiplicidad de factores que no viene al caso identificar y valorar, algunos internos y otros externos a la economía española, pero creo que hubiera existido también —en términos no muy diferentes—, en una hipotética situación en la que se hubiera mantenido la estructura centralizada de nuestro Estado. En lo que no tengo ninguna duda es en que el sistema de autonomías territoriales no es precisamente «barato» en términos de gasto público puesto que conlleva necesariamente la creación y mantenimiento de unas estructuras administrativas y políticas más numerosas y, en conjunto, más nutridas: pese a los loables intentos que se han ido haciendo para limitar el crecimiento del gasto público vinculado al Estado autonómico, es lo cierto que tales esfuerzos sólo en medida muy limitada han sido exitosos (por diversas razones, entre las que habría que mencionar la tendencia expansiva en el gasto institucional de no pocas Comunidades Autónomas —y especialmente en algunas de ellas—, la creación de nuevos niveles de Administración local sin que ello haya comportado la supresión de entidades locales existentes —como ha sucedido con las Comarcas en Cataluña y en Aragón—, o la resistencia o tardanza del Estado para adelgazar o suprimir algunas de sus estructuras burocráticas, que han quedado desencajadas en el actual sistema autonómico). Ese mayor gasto resulta compensado por las ventajas y rendimientos que genera el sistema autonómico y ha sido fácilmente asumible en una larga etapa de bonanza económica y de aumento de la capacidad recaudatoria de las Haciendas públicas, pero no deja de suponer una carga considerable que soportamos el conjunto de los contribuyentes.

escenario conjunto y que ha logrado vertebrar lo que Ortega denominaba la «España invertida».

A mi juicio no debería ser difícil sentirse cómodo en una España así, que tiene una identidad probablemente menos monolítica que en otros tiempos, pero que es más integradora y está más abierta a la diferencia (4); que puede ser profundamente autocrítica consigo misma y con su Historia, pero sin perder por ello una cierta fe en sí misma. Yo personalmente me siento cómodo en ella, en una España que ha desactivado por completo los argumentos de quienes siguen insistiendo en un discurso descalificador de un Estado presuntamente uniformizador y oprobioso —represor de la libertad y de la identidad de sus partes—; discurso manifiestamente anacrónico a mi modo de ver, pues ese Estado contra el que siguen clamando ha dejado de existir hace ya unos cuantos años.

Todo ello lo considero una importante ganancia histórica, una opción en la que los «activos» o ventajas superan con creces los costes y desventajas que el sistema tiene, y que creo además puede considerarse como definitivamente consolidada, con muy difícil vuelta atrás.

### **3. Los principales puntos de fricción que se plantean: algunas cuestiones que en la actualidad protagonizan el debate sobre el Estado de las Autonomías**

Sentado lo anterior, procede ahora descender a la realidad concreta en la que vivimos en el momento presente y preguntarse sobre el estado de salud de nuestro sistema autonómico y los retos que actualmente se plantean: qué cabe pensar y cómo debemos afrontar las cuestiones que están en el debate político y mediático sobre la materia, y que generan polémica o, al menos, posicionamientos diferentes.

---

(4) Tal como han evolucionado las cosas en las últimas décadas en España podemos decir que lo que nos distingue de otros países no sería tanto una mayor heterogeneidad interna, que no es en realidad más acusada que la de otros Estados centralizados, como puede ser Francia, y sin duda es bastante menor que la de muchos de los países federales hoy existentes (los casos de la India, la Federación rusa o, incluso, los Estados Unidos son claros en este sentido), sino el énfasis que nuestro sistema institucional pone en el respeto a las diferencias y en la convivencia de identidades distintas. En efecto, una de las señas de identidad más acusadas que caracteriza al marco jurídico-político nacido de la Constitución es el cuidadoso respeto a la pluralidad social, política y cultural de las gentes y tierras de España.

Aunque sea sólo telegráficamente, mencionaré algunos de los temas que no podrían faltar en cualquier intento de aproximación a la problemática actual del Estado de las autonomías. Sin entrar en temas específicos, como puede ser la situación del País Vasco en el contexto de inicio del nuevo ciclo político que se ha abierto últimamente —ciertamente esperanzador—, me referiré a cuestiones que tienen una proyección general o que involucran a más de una Comunidad —aunque no aludiremos a todos los que podrían mencionarse, está claro que todos los que se indican están «en el candelerero» y son relevantes—.

1. En primer lugar, hay que mencionar la difícil herencia que nos ha dejado la anterior Legislatura (2004-2008) en materia autonómica por la aprobación de varios Estatutos de Autonomía nuevos (5), habida cuenta de los notorios problemas que genera la aplicación de diversas opciones incorporadas a los mismos y de las expectativas abiertas en las CCAA que todavía no han puesto en marcha su renovación estatutaria (entre las que se encuentran el País Vasco, Galicia y Canarias), si bien es claro que la intensidad de esta problemática no es la misma en todos los Estatutos; ciertamente el catalán es el que más problemas crea, pero en algunos puntos también los demás han creado situaciones complejas.

Con independencia de los numerosos temas concretos que se plantean —a algunos de ellos tendremos ocasión de referirnos más adelante—, está claro que los Estatutos aludidos, que pueden calificarse como de «segunda generación», han abierto un escenario nuevo en el que el papel efectivo que corresponde a los mismos en el sistema institucional ha sido profundamente modificado —obviamente al alza— respecto al que hasta ahora se les ha venido asignando en el marco de lo previsto por el art. 147 de la Constitución. Y lo más inquietante, al margen de determinados contenidos estatutarios, es el *modus operandi* con el que se han elaborado, pues se ha procedido a abordar temas de gran calado institucional careciendo absolutamente de un horizonte político claro previamente definido sobre el punto de llegada hacia el que se quiere dirigir al conjunto del sistema autonómico; en el caso del Estatuto catalán se ha roto además uno de los postulados que habían venido presidiendo el desarrollo de nuestro Estado de las Autonomías —en aplicación por lo demás de una elemental cordura

---

(5) Se trata, como es bien sabido, de los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León, todos ellos aprobados en los años 2006 y 2007.



política de la que no deberíamos habernos alejado— que no es otro que la existencia de un consenso entre los dos grandes partidos políticos de ámbito nacional.

2. Los temas vinculados a la financiación autonómica, planteados de manera recurrente durante las tres décadas de vida del sistema autonómico, están también en la agenda política del Gobierno, como es bien sabido. Pero ahora aparecen complicados por algunas previsiones estatutarias aprobadas sin la necesaria visión global de la materia, así como por el escenario de crisis económica y de incremento del déficit público en el que nos desenvolvemos; escenario en el que parecen difícilmente factibles las diversas promesas de mejora en la financiación autonómica que el Presidente del Gobierno ha ido formulando (6).

3. Las cuestiones lingüísticas son también motivo de preocupación y debate, especialmente en relación con Cataluña, País Vasco y Galicia. Sin perjuicio de muchos aspectos positivos que presenta la convivencia entre lenguas en los territorios con dos lenguas oficiales, no cabe duda de que se plantean también aspectos problemáticos, como sucede con la progresiva postergación que se está produciendo en algunos lugares del uso del castellano en las instituciones autonómicas y locales, así como en el sistema educativo, sin posibilidad efectiva de opción al efecto para los padres.

4. Por otro lado, es bien sabido que el sistema autonómico sigue generando insatisfacción por insuficiente para las fuerzas nacionalistas, ciertamente con matices según los casos: el debate sobre la autodeterminación y la opción por el independentismo siguen abiertos tanto en el País Vasco como en Cataluña, aunque parece estar ahora en segundo plano, ante el marcado protagonismo que ha adquirido el debate político y social sobre la crisis económica en el conjunto de España. En particular el nuevo Estatuto catalán no colma las aspiraciones de los nacionalistas radicales, y en particular de ERC que, en coherencia con su posición independentista, siguen considerando insuficiente el reconocimiento de la realidad nacional de Cataluña.

---

(6) Con posterioridad a la redacción de esta ponencia se ha producido la aprobación de un nuevo sistema de financiación autonómica por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (julio de 2009). Véase lo que se dice al respecto más adelante (epígrafe II.3.B).

5. Desde posiciones opuestas se viene cuestionando el propio sistema electoral para las Cortes Generales, que prima como es bien sabido a los grandes partidos de ámbito nacional y a los partidos de implantación autonómica penalizando en cambio ostensiblemente a los partidos pequeños de ámbito nacional. Al respecto se postulan reformas para corregir esta situación y el propio Consejo de Estado ha emitido un Informe sobre la materia (7).

6. En cambio parece quedar en este momento en un segundo plano el tema de la reforma del Senado para adaptarlo plenamente a su función, constitucionalmente prevista, de Cámara de representación territorial; tema que ha sido objeto como es bien sabido de un debate continuo desde los inicios mismos de la andadura de nuestro sistema autonómico (8).

Todo lo cual se plantea en el contexto de una producción doctrinal realmente ingente —puede decirse que abrumadora—, con diversas aportaciones también de los órganos consultivos autonómicos y del propio Consejo de Estado, y en el contexto además de la expectativa de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán y de un interés vivo por las experiencias que el Derecho comparado nos brinda en el terreno del federalismo (9).

---

(7) Se trata del Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, de 24 de febrero de 2009. El Consejo de Estado estudia en este Informe las diversas opciones posibles, y en particular la propuesta de que los restos sobrantes a nivel provincial, es decir, los votos que no han dado lugar a la asignación de un escaño se computen conjuntamente a nivel estatal para atribuir escaños adicionales a las candidaturas perjudicadas por la desigual relación entre número de votos y número de escaños. Aunque el Consejo de Estado se muestra favorable a la constitucionalidad de esta reforma (entiende que es factible sin reformar la Constitución) no termina de apostar claramente por ella, pues considera que el aumento de la proporcionalidad para asegurar la igualdad de los votos iría en contra de la estabilidad de los Gobiernos y haría más difícil la gobernabilidad del Estado.

(8) Sobre esta cuestión el Consejo de Estado hizo también algunas propuestas sensatas en su *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*, de febrero de 2006. El tema ha sido una constante en el debate y la literatura sobre nuestro sistema de autonomías territoriales, sin que ninguna de las hipótesis que se han barajado haya llegado a alcanzar un consenso generalizado.

(9) No cabe duda de que el acervo de experiencias políticas y constitucionales de Derecho comparado al que hoy podemos acercarnos en el ámbito del federalismo y las autonomías territoriales resulta extraordinariamente rico y variado, mucho más amplio que el existente a finales de la década de los setenta, esto es, en el momento en el que se inició nuestra andadura autonómica. Y ello en primer lugar porque hay en la actualidad más países que han optado por fórmulas federales o dotadas de una amplia descentralización: frente al reducido número de países que la teoría del federalismo venía considerando como auténticamente federales (esencialmente Estados Unidos, Suiza y Alemania, a los que se añadían, ya en un plano de menor relevancia, Canadá, Australia

#### 4. El reto del asentamiento definitivo de nuestro Estado de las autonomías

Expondré a continuación algunas de las disfunciones o riesgos más importantes que se plantean en el estadio actual de desarrollo de nuestro sistema autonómico; disfunciones o riesgos que en algunos casos son consecuencia de los nuevos Estatutos y en otros casos constituyen cuestiones o elementos de fricción que vienen de atrás, pero que ahora, tras las reformas estatutarias, se plantean en un escenario más problemático.

Me situaré por tanto en la perspectiva de lo que podríamos denominar las «patologías» del sistema, y lo haré, de acuerdo con lo indicado al principio, desde una perspectiva amplia y flexible, que permita formular reflexiones y propuestas sin limitarme por tanto al terreno estricto del análisis jurídico-constitucional, que ha venido siendo, como es sabido, la perspectiva predominante en la consideración de las reformas estatutarias de 2006 y 2007. La Constitución es por supuesto el marco de referencia necesario, en cuanto que fija las coordenadas generales entre las que debemos movernos, pero no debemos aspirar a encontrar en ella las claves y las soluciones de todas las cuestiones que siguen abiertas tres décadas después de su promulgación, ni los criterios para construir el diseño completo de un modelo territorial racional y equilibrado (10); un modelo territorial cuyo hallazgo exige no sólo desa-

---

y Austria), hoy son más los países que pueden calificarse como federales o que han optado por fórmulas de descentralización profunda, como consecuencia del hecho de que algunos Estados de estructura anteriormente unitaria hayan evolucionado hacia el federalismo, al igual que lo han hecho algunas Federaciones que sólo lo eran nominalmente. De hecho los expertos en federalismo comparado afirman que, de los 192 Estados miembros de Naciones Unidas, aproximadamente 28 se autodenominan federales o son comúnmente considerados federales, y en ellos habita una población que alcanza en torno al 40% de la población mundial (vid. George ANDERSON, *Federalismo: una introducción*, IEA, Barcelona, 2008, pp. 16 y ss; también Ronald L. WATTS, *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, p. 93). Pero por otro lado, sucede que el acervo de estudios doctrinales y de documentación hoy disponibles sobre la materia es incomparablemente más amplio que hace tres décadas, como consecuencia del gran desarrollo que han tenido últimamente los estudios sobre federalismo comparado (lo que tiene que ver, entre otros factores, con la existencia de diversas entidades y foros especializados en la investigación y divulgación sobre la materia) y de la gran facilidad hoy existente para obtener documentación sobre el marco institucional y político de otros países.

(10) Ténganse en cuenta las dificultades que hubo en el proceso constituyente para encontrar un consenso entre las diversas fuerzas políticas en torno a diversos temas, y entre ellos el autonómico, según podemos recordar quienes tuvimos la oportunidad de seguir aquel debate desde el Observatorio que proporcionaba el cursar en aquel período los últimos cursos de la Licenciatura de Derecho. En materia autonómica el logro de ese consenso exigió una difícil negociación con mutuas cesiones y una regulación constitucional limitada a unos contenidos mínimos, esto es, a unas previsiones generales

rollar el análisis de legitimidad constitucional sino, sobre todo, proceder con unas dosis mínimas de sensatez política y de cordura jurídica.

## **II. LOS REPAROS: ALGUNAS DE LAS DISFUNCIONES QUE AQUEJAN A NUESTRO SISTEMA AUTONÓMICO Y DE LOS RIESGOS QUE SE CIERNEN SOBRE ÉL**

A mi juicio, si se hace un intento de identificación de las objeciones que suscita o de las debilidades que presenta nuestro sistema de autonomías territoriales no podría dejar de incluirse en ningún caso las siguientes.

### **1. La perspectiva de la paridad de los territorios: el riesgo de ruptura de una homogeneidad básica en el estatus de las CCAA**

A. Vaya por delante que el reconocimiento de la diversidad es algo consustancial a los sistemas políticamente descentralizados, y que ello constituye precisamente uno de sus principales «activos», de acuerdo con lo indicado más atrás (I.2). En efecto, justamente la autonomía se reconoce para abrir a los territorios autónomos (ya se denominen Estados, Cantones, Länder, Provincias o Comunidades Autónomas) la posibilidad de ser diferentes: la posibilidad de tener instituciones propias con sus rasgos específicos, de desarrollar unas políticas públicas con perfiles propios, de dotarse de una legislación peculiar que se adapte a la idiosincrasia de cada comunidad y a sus demandas sociales y a las opciones políticas de la mayoría que gobierna en cada lugar (que naturalmente puede ser diferente de la que gobierna en otros territorios o en el conjunto del Estado), de optar por mayor o menor gasto público en función del nivel de servicios públicos que se aspira a prestar en cada territorio y de la carga tributaria que los correspondientes contribuyentes están dispuestos a aceptar.

Todo eso hay que considerarlo como sano y positivo, pues forma parte de la sustancia de cualquier sistema descentralizado o federal, en términos

---

de carácter muy abierto. Y téngase en cuenta también la imposibilidad de anticipar, en un momento incipiente de la andadura autonómica, todos los problemas y las situaciones comprometidas que habrían de plantearse en la puesta en práctica y en el funcionamiento del modelo de autonomías territoriales que se introducía. Se llegó por tanto hasta donde fue posible y lo conseguido no puede decirse que fuera ni mucho menos poca cosa.

más o menos generosos: la autonomía constituye en general un marco institucional para la diferencia, y así sucede también en nuestro caso.

B. Ahora bien, esta diversidad se refiere al desarrollo de las competencias propias, al ejercicio de esos resortes de poder que corresponden a los territorios autónomos en el marco de la respectiva Constitución, pero no al estatus constitucional de dichos territorios, que en principio debe ser sustancialmente el mismo en cualquier sistema de organización territorial que aspire a ser racional y equilibrado y no una mera yuxtaposición de singularidades carentes de otra explicación que no sea la mera posición de fuerza y la mayor capacidad de negociación que pueden tener algunos territorios en relación con los demás (11).

Cierto que puede haber excepciones a este principio de equiparación territorial y no es infrecuente que los sistemas federales reconozcan un estatus singularizado a algún territorio (por ejemplo, para regiones ultraperiféricas o muy pequeñas, o para el distrito federal) (12). Pero el punto de partida general no puede ser otro que la igualdad en el estatus

---

(11) La igualdad formal de los diversos territorios que forman parte de una Federación —que ha venido siendo destacada tradicionalmente por la doctrina (como recuerda Esther SEIJAS en su *Estudio preliminar* a la obra citada de R. WATTS, pp. 36-37)— deriva de su condición de *miembros* de la misma, lo que les otorga una posición igual en cuanto al ejercicio de su autonomía y a las posibilidades de participación en la estructura política conjunta. Esta igualdad de las unidades que forman parte de la Federación es en efecto un principio estructural básico del federalismo (también Esther SEIJAS ha recordado —*ob. cit.* p. 41— el criterio del Tribunal Supremo norteamericano según el cual la Federación es «una unión de Estados iguales») que ha llevado incluso a sobre-representar a los territorios más pequeños en las instituciones federales (es el caso del Senado norteamericano —dos Senadores por cada Estado con independencia del tamaño de cada uno—, del *Ständerat* o Consejo cantonal suizo — dos representantes por cada Cantón—, del Senado australiano —12 senadores por cada Estado—, y, en menor medida, del *Bundesrat* alemán —que ofrece una representación proporcional a la población de los diferentes Länder, pero que prima fuertemente la representación atribuida a los más pequeños y reduce la de los más grandes—).

(12) Piénsese por ejemplo en los territorios que en Suiza se denominan «semicantones», o en el hecho de que en Australia existan, junto a los Estados propiamente dichos, algunos «territorios» dotados de un estatus diferente entre los que se encuentra el propio territorio de la capital. O también, en la fórmula de los denominados «Estados libres asociados» que permite un marco singularizado para determinadas territorios, con mayor autonomía y menor participación en las instituciones comunes (caso de Puerto Rico o las Islas Marianas en Estados Unidos, la Isla de Mann en el Reino Unido, o Cachemira en la India). Esta última fórmula por cierto no sólo se da en los Estados compuestos sino también en Estados de estructura unitaria (Groenlandia o las Islas Feroe en su relación con Dinamarca).

En el caso de Suiza, la existencia de los aludidos *semicantones* no es óbice par que la doctrina constitucional considere el principio de igualdad entre los Cantones como uno de los principios básicos en los que se apoya la Constitución federal. Véase en este sentido U. HÄFELIN-W. HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 3ª ed. Zurich, 1993, p. 64, para quienes dicho principio de igualdad implica

jurídico-constitucional de las unidades que forman parte de una estructura política conjunta y, sobre la base de este punto de partida igualitario, pueden reconocerse algunas singularidades limitadas y justificadas en hechos objetivos que sean relevantes y fácilmente identificables (distancia o insularidad, tamaño reducido, capital federal) y no como resultado de la concesión de estatus privilegiados a los territorios de mayor peso demográfico o político. Pues esto último siempre creará agravios comparativos y abrirá una competición por la búsqueda de nuevas singularidades, generando con ello una espiral o escalada de particularismos difícil de detener en un punto de llegada que resulte armónico y aceptado de manera estable por todos.

C. Por lo que se refiere al sistema español de autonomías territoriales, hay que partir por supuesto de las diferencias asumidas por nuestro texto constitucional y de las que derivan de hechos físicos dotados de relevancia desde el punto de vista competencial. Entre las primeras se encuentran la existencia de *lenguas distintas del castellano* en determinadas CCAA (13), el reconocimiento de *un Derecho civil propio* en aquéllas Comunidades que lo habían conservado con anterioridad a la promulgación de Constitución (14), las singularidades derivadas del reconocimiento de los *derechos históricos de los territorios forales* (15) (de especial proyección como es

---

qu e los Cantones tienen las mismas competencias, y los mismos derechos y obligaciones entre sí y en relación con la Federación.

(13) Según dispone el art. 3.2 CE, dichas lenguas serán también (junto al castellano) oficiales en las respectivas CCAA de acuerdo con sus Estatutos. Ello abre la posibilidad de una regulación estatutaria al respecto y de una legislación autonómica sobre la oficialidad de la respectiva lengua.

(14) El art. 149.1.8<sup>ª</sup> CE reconoce la competencia autonómica para «la conservación, modificación y desarrollo» de los Derechos civiles «forales o especiales» —lo que se ha interpretado en un sentido muy amplio, como es bien sabido—, pero sólo «allí donde existan» tales Derechos civiles.

(15) Los territorios forales aludidos en la DA 1<sup>ª</sup> CE (cuyo párrafo primero establece que «la Constitución reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales») son como es bien sabido las tres provincias vascas y Navarra (véase también el apartado 2 de la Disposición Derogatoria de la Constitución); ésta es la interpretación consolidada en la jurisprudencia constitucional sobre la base de los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución. No obstante, la reivindicación de unos «derechos históricos» está presente también en otros territorios (así en Aragón, Cataluña o la Comunidad Valenciana) y ha aflorado en las reformas estatutarias de 2006 y 2007, pero no tiene a mi juicio apoyo constitucional, por cuestionable o arbitrario que pueda considerarse el texto constitucional en este punto. Véase sobre el tema mi trabajo *Sobre los límites de las reformas estatutarias: derechos históricos y Estado de las Autonomías*, en «Revista General de Derecho Administrativo» 12, 2006, y J. TUDELA ARANDA, *La Disposición Adicional Primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La Historia como legitimación de la Autonomía*, inicialmente en RAP 173 (2007) y también en su libro *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Civitas, Madrid, 2009.

bien sabido en el importante campo de la financiación de dichos territorios, pero también en otros temas como el régimen local), el *hecho insular* que, además de algunas peculiaridades reconocidas en la propia Constitución, especialmente en el caso de Canarias (16), conlleva indirectamente otras consecuencias asociadas a la insularidad (17), o las peculiaridades que se prevén para Ceuta y Melilla (DT 5ª CE) (18). Pero por otra parte existen, como se ha apuntado, diferencias físicas que tienen relevancia competen-

---

Una reflexión crítica sobre el tratamiento de la foralidad en la Constitución de 1978 y sobre la interpretación de la misma que se ha consolidado puede encontrarse en el reciente libro de Jesús MORALES ARRIZABALAGA, *Aragón nacionalidad histórica*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2009, en cuyas páginas 231-235 y 241-250 se pone de manifiesto cómo dicho tratamiento responde a diversos azares y casualidades así como a las destrezas negociadoras de unos y de otros en determinados momentos históricos; en particular a principios del siglo XVIII (Decretos de Nueva Planta), al final de la primera guerra carlista y en el proceso constituyente de 1977-1978. MORALES censura con contundencia la negación de la condición de territorios forales a Aragón y Cataluña y, especialmente, que el término «foral» se haya arrebatado al Reino de Aragón, donde el mismo tuvo su origen, y subraya la importancia de la declaración de Aragón como «nacionalidad histórica» que se plasma en el vigente Estatuto de Autonomía. Una declaración que, en su opinión, además de conllevar unos efectos jurídicos inmediatos —que no llega a precisar—, pretende «un reposicionamiento moral» que repare «esa disonancia que percibimos entre la que ha sido mínima presencia [de Aragón] en el proceso constitucional contemporáneo y máximo protagonismo en los períodos inmediatamente anteriores». Su sugerente reflexión merecería un comentario por extenso el que no puedo entrar en este momento.

(16) Téngase en cuenta en particular la formulación del principio de solidaridad que contiene el art. 138.1 CE; principio que se entiende como «equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» donde se exige atender de manera particularizada «a las circunstancias del hecho insular». También se contempla en la Constitución el impacto del hecho insular sobre el régimen local de los archipiélagos balear y canario (a través de las entidades locales de ámbito insular previstas en el art. 141.4 CE). Y por lo que se refiere específicamente a Canarias, la DA 3ª CE alude a su régimen económico y fiscal singular.

(17) Así, la exclusividad de las competencias autonómicas en materia de *aguas*, dada la inexistencia de cuencas inter-comunitarias en los archipiélagos, o en materia de *carreteras*, dada la inexistencia en ellos de carreteras estatales, esto es, integradas en itinerarios de interés general o cuya función en el sistema de transportes afecte a más de una Comunidad.

(18) Otras menciones constitucionales a determinados territorios tienen unos efectos meramente transitorios y no ofrecen apoyo para un estatus diferenciado de las respectivas Comunidades. Me refiero en particular a la simplificación del procedimiento para el acceso al techo máximo de la autonomía constitucionalmente previsto que se contempló en la DT 2ª de la Constitución para los territorios que «en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía», es decir, Cataluña, País Vasco y Galicia. Esta previsión facilitó el acceso a dicho régimen pero no estableció ninguna peculiaridad de carácter sustantivo para dichos territorios.

Por lo que se refiere a la dualidad de conceptos que utiliza el art. 2 CE, al reconocer la autonomía a las «nacionalidades y regiones» que integran España, es sabido que la Constitución no definió dichos conceptos, ni en términos abstractos ni identificando en concreto a unas y otras, y que no extrajo consecuencia alguna de esta distinción. Por el contrario, estableció para todos los territorios el mismo techo máximo competencial que establece el art. 149 CE.

cial, como sucede con la posibilidad de las *Comunidades litorales* de tener una competencia sobre las cuencas hidrográficas internas (que no existen, salvo supuestos muy marginales, en el caso de las Comunidades interiores) o sobre algunos aspectos del litoral (por ejemplo, sobre determinados puertos, que tampoco existen obviamente en el caso de las Comunidades interiores).

Junto a ello hay algunas singularidades añadidas, que se han generando en el proceso de desarrollo autonómico subsiguiente a la Constitución y son por tanto de carácter «contingente» o prescindible en la medida en que no derivan de la Constitución misma, pero resulta poco probable que se eliminen a corto plazo e incluso en algún caso puede sostenerse que resulta aconsejable mantenerlas de manera indefinida. Me refiero a la existencia de *cuerpos policiales autonómicos* sólo en algunas Comunidades (Cataluña, País Vasco y Navarra), con el ejercicio de las correspondientes competencias en materia de seguridad ciudadana por los mismos en sustitución de las Fuerzas de Seguridad del Estado en dichos territorios, o a la *gestión de los establecimientos penitenciarios* (por el momento sólo transferida a Cataluña) (19). Y también a la existencia de una *dinámica electoral singularizada* en cuatro Comunidades Autónomas, cuyas elecciones siguen un calendario propio (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), frente a la armonización electoral que se impuso en las demás Comunidades Autónomas, cuya fecha de realización coincide con la de las elecciones locales.

Por lo demás, hay que asumir como dato obvio que las Comunidades son *diferentes de hecho* desde muchos puntos de vista: por el grado de desarrollo, más o menos marcado, de una *identidad cultural propia* (la cual está conectada en buena medida con la existencia de una lengua propia), por la existencia o no en ellas de *partidos regionalistas o nacionalistas* con presencia en la vida política, tanto a nivel autonómico como estatal

---

(19) La creación de policías autonómicas está prevista en numerosos Estatutos, entre ellos el aragonés (art. 76 de la LO 5/2007, de 20 de abril), pero es dudoso que tenga sentido la generalización de los cuerpos policiales autonómicos y la existencia de una policía propia en cada una de las 17 CCAA. De hecho la fórmula que se está utilizando en diversos casos (entre ellos el aragonés; véase al respecto la DT 4<sup>º</sup> del Estatuto) es la adscripción a la Comunidad de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía mediante un Convenio celebrado con el Estado. Fórmula que quizás resulte aconsejable mantener por razones de economía y de eficacia de la acción policial.

Y algo no muy diferente podría decirse de la gestión de los establecimientos penitenciarios, prevista en diversos Estatutos de Autonomía (entre ellos el aragonés: art. 77. 11), pero sólo asumida efectivamente hasta la fecha por Cataluña.



(lo cual está vinculada a lo anterior en un doble sentido: la peculiaridad cultural es caldo de cultivo de los partidos de ámbito autonómico, pero a su vez éstos tienden a reforzar y potenciar la identidad cultural del respectivo territorio) (20) y por el *muy diferente peso político y electoral* que tienen unas y otras; peso que está vinculado a su dimensión territorial, económica y, sobre todo, demográfica, y que se traduce en unos marcados contrastes en su capacidad de acción política y de negociación a través de los respectivos líderes (compárese, por ejemplo, a estos efectos, el diferente peso político que tiene Andalucía o Cataluña, con el de Cantabria o La Rioja). De modo que el cuadro de diferencias de hecho y de Derecho que nuestro sistema de autonomías territoriales ha asumido no es ni mucho menos pequeño.

D. Ahora bien, lo que no resulta de recibo es entender que el estatus jurídico de las CCAA en el sistema de autonomías territoriales es algo indefinidamente abierto para cada una de ellas, en un marco de continua negociación cuyos resultados están en función de la coyuntura política existente en cada momento y, en concreto, de los criterios que se asuman por la mayoría gobernante en cada Legislatura y de la capacidad de presión que la correspondiente Comunidad sea capaz de ejercer sobre ella. Un planteamiento éste que no es en modo alguno imaginario sino que late en la concepción misma de la autonomía que se ha venido consolidando últimamente en la praxis política sobre la materia, en particular en algunas CCAA, pero con un efecto de contagio sobre las demás. Y que de hecho se asume por los nuevos Estatutos, especialmente el catalán, cuyo objetivo no ha sido otro que el de conseguir un régimen competencial específico para Cataluña que desborde el marco ofrecido por la Constitución —tal como ha sido perfilado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y por la legislación básica estatal vigente—, así como un régimen de financiación también singularizado y un marco de relaciones con el Estado en

---

(20) No cabe duda de que una de las características más notorias de nuestro sistema político viene dada por el papel clave que a lo largo de diversas legislaturas han tenido los partidos nacionalistas, especialmente CiU y PNV, en la gobernabilidad del Estado, cuyos votos han resultado determinantes en numerosas ocasiones para la formación de Gobiernos y para el ejercicio de la potestad legislativa por las Cortes Generales. Lo cual les ha situado en una posición ciertamente privilegiada para defender los intereses del respectivo territorio y les ha permitido sacar importantes rendimientos en términos políticos y económicos de esta situación. Como es bien sabido, una de las críticas que se viene haciendo a nuestro sistema electoral es la considerable ventaja que otorga a las formaciones políticas de ámbito autonómico, y el marcado protagonismo que ello determina para los partidos nacionalistas.

el que la posición de Cataluña resulta notoriamente reforzada respecto a la que tienen las demás CCAA (mediante la introducción de pautas de bilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma y a través de la creación de cauces específicos de participación en la formación de la voluntad del Estado en diversos ámbitos).

Cierto que hay aspectos diferenciales que deben reconocerse, como de hecho sucede ya en nuestro sistema territorial según hemos visto —frente a lo que muchas veces se quiere reconocer—, pero más allá de un cierto límite —circunscrito a cuestiones puntuales que estén vinculadas a datos objetivos aceptables de manera generalizada— las «asimetrías» se convierten en particularismos arbitrarios que crean privilegios injustificables y agravios comparativos, y que generan un escenario de tensión permanente estimulando una dinámica de competición entre CCAA fuera del terreno en el que tiene sentido la competición entre ellas (que no es otro que el de la buena administración de los recursos que gestionan y el de la mejor prestación de los servicios de su competencia) (21).

Más allá del límite apuntado, que hay que entender alcanzado entre nosotros, la exacerbación de las diferencias en los estatutos territoriales afecta a la igualdad de los ciudadanos desde la perspectiva de su derecho a la participación política, y con ello incide negativamente sobre la calidad misma de la democracia. En efecto, desde esta perspectiva es claro que si se producen asimetrías competenciales muy marcadas entre Comunidades, los ciudadanos de las Comunidades con mayor contenido competencial tienen mayores posibilidades de participación, a través de los correspondientes representantes, que los de las Comunidades con competencias más reducidas. Y respecto a la participación en las instituciones del Estado, las asimetrías plantean también problemas, pues si aquél ejerce competencias con una proyección espacial limitada a determinados territorios, resulta discutible que los representantes de los otros territorios participen en la adopción de las correspondientes decisiones, dado que las mismas no les

---

(21) Como es bien sabido una de los principales puntos de tensión que han presidido el desenvolvimiento de nuestro sistema autonómico desde sus mismos inicios ha sido el conflicto entre el deseo de algunas Comunidades de tener un estatus diferenciado respecto a las demás, y la pretensión de éstas de equipararse a las primeras, especialmente en el ámbito competencial (véase sobre ello la sugerente exposición de R. BLANCO VALDÉS en su libro *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza, Madrid, 2005, donde se contiene un diagnóstico certero y lúcido de la que ha venido siendo el *modus operandi* de los nacionalismos en España). Esa carrera o competición debería haberse detenido en un punto determinado que es el techo máximo marcado por la Constitución.

afectan (22). Y más rechazable resultaría por supuesto, desde la perspectiva de los principios democráticos, que determinados territorios llegaran a tener una participación institucional privilegiada en los órganos del Estado, como en ocasiones se ha propuesto entre nosotros (23).

Personalmente creo que la proliferación de asimetrías «a la carta», carentes de otro fundamento que no sea la mayor capacidad de presión que tienen determinados territorios y sin otra explicación real que las apetencias de poder de las respectivas élites políticas autonómicas, puede

---

(22) La cuestión ha podido plantearse ya entre nosotros en relación con algunos temas, aunque en unos términos hasta ahora limitados. Por ejemplo, dado que la legislación estatal sobre las principales figuras tributarias (es el caso del IRPF o del Impuesto de Sociedades) no resulta de aplicación en el País Vasco y Navarra puede plantearse qué sentido tiene que los Diputados y Senadores que representan a los ciudadanos de dichos territorios participen en la formulación de la citada legislación (con votos que en ocasiones pueden resultar decisivos). En términos más generales la cuestión ha resultado polémica en el Reino Unido a propósito del estatus específico que se ha reconocido a Escocia, según subrayó Luis María Díez-PICAZO, en su artículo *El Estatuto de Cataluña y la «West Lothian question»*, «El País», 18 de noviembre de 2005. La cuestión planteada allí es la siguiente: si el Parlamento escocés asume un conjunto de competencias amplio y relevante, ¿por qué debe seguir habiendo diputados escoceses en el Parlamento británico, con poder de deliberar y votar sobre asuntos que no conciernen ya a Escocia sino a las otras partes del Reino Unido? Es decir, ¿por qué los escoceses deben tener voz y voto en los asuntos de los ingleses, galeses y norirlandeses, cuando éstos no lo tienen en los de los escoceses? Para dar respuesta a esta situación se han propuesto varias soluciones, entre ellas que los escoceses tuvieran menos representación en el Parlamento británico, o que los diputados escoceses sólo pudieran participar en los asuntos que los conciernen, pero ninguna de ellas parece satisfactoria. El problema, como señala Díez-PICAZO, no deriva del grado de descentralización de un Estado sino que deriva de la asimetría: dicho problema no se planteará en el Estado más descentralizado que quepa imaginar si todos sus territorios tienen similares competencias y prerrogativas; en cambio se planteará siempre que se reconozca a algún territorio una posición (en la asunción de competencias estatales, en el blindaje competencial, en la Administración de Justicia propia, etc.) de la que carecen los demás.

(23) En esta línea se han movido algunas propuestas de reforma del Senado, entre las que se encuentran las formuladas por J. LEGUINA VILLA (*La reforma del Senado y los hechos diferenciales*, RAP 143, 1997). Partiendo de la existencia en España de tres «entidades nacionales cualitativamente diferenciadas» (Cataluña, País Vasco y Galicia), propugnaba LEGUINA que tales entidades recibieran un tratamiento diferencial o singular «que reequilibre a su favor la posición minoritaria en que se encontrarían en un Senado territorial frente al resto de Comunidades Autónomas regionales o no diferenciadas». Lo cual debería traducirse en una «mejor representación en escaños o votos que permitiera compensar en algún grado la inalcanzable mayoría de representaciones regionales y facilitara en su caso, la formación de *minorías de bloqueo* para decidir sobre determinados asuntos» (subrayado mío). Se trataría, prosigue LEGUINA, de una compensación «no puramente simbólica o testimonial», es decir, añado yo, tendría su traducción en una posición singularizada de poder de determinadas CCAA dentro del Senado. Junto a ello, LEGUINA sugería también que se incorporaran al funcionamiento del Senado alguna cláusula de garantía que protegiera singularmente los aspectos nucleares de las nacionalidades y territorios forales, como pueden ser el concierto económico, la organización territorial, el derecho privado foral o la lengua propia.

llegar a socavar uno de los postulados estructurales implícitos en cualquier marco de convivencia que aspire a ser razonable y justo. Postulado que no es otro que la igualdad de los diversos pueblos y comunidades que se integran en una unidad estatal; en nuestro caso, los diferentes «pueblos de España» a los que alude el Preámbulo de la Constitución, o las «nacionalidades y regiones» a las que se refiere su artículo 2. Del mismo modo que la igual dignidad de la persona humana es un presupuesto fundamental e irrenunciable de nuestro marco político y jurídico, debe respetarse la igual dignidad de los pueblos, la cual excluye las posiciones institucionales de privilegio (24) y exige el reconocimiento a todos ellos de una capacidad de autogobierno que sea sustancialmente la misma y de una posición paritaria en cuanto a su derecho a participar en las instituciones generales y en la gestión de los asuntos comunes.

## **2. La perspectiva de la igualdad de los ciudadanos: los riesgos de ruptura de una homogeneidad básica en el estatus de los ciudadanos. Sobre las declaraciones estatutarias de derechos**

Desde la perspectiva de la igualdad de los ciudadanos ha de hacerse un planteamiento en cierto modo paralelo a las reflexiones que anteceden.

De acuerdo con cuanto queda dicho, las diferencias en el estatus de la ciudadanía son plenamente legítimas en un Estado políticamente descentralizado, en la medida en que resultan consustanciales al ejercicio de la autonomía. Así, si las CCAA tienen competencia para regular diversos servicios y prestaciones públicas (caso de la Sanidad, la Educación, o la Acción social), si tienen competencia sobre el Derecho civil propio (en particular en el ámbito del Derecho de familia y de sucesiones) o si ejercen competencias normativas sobre determinados tributos, hay que asumir como legítimas las diferencias en los derechos y deberes de los ciudadanos que derivan del ejercicio de estas competencias (por ejemplo, diferentes prestaciones sanitarias o asistenciales o diferencias en la carga tributaria). Lo cual por otra parte no es específico de la esfera autonómica, sino que alcanza también al ámbito local, si bien en unos términos diferentes.

---

(24) Esta exclusión del privilegio de determinados territorios está explícitamente asumida en nuestra Constitución, cuyo art. 138.2 prohíbe que las diferencias entre Estatutos puedan determinar «privilegios económicos o sociales».

Precisamente, las estructuras territoriales compuestas o plurales se caracterizan por un equilibrio entre diversidad y homogeneidad en el estatus jurídico de los ciudadanos, lo que se traduce en la preservación de una homogeneidad jurídica básica —un estatuto común de ciudadanía— para todas las personas con independencia del territorio en que residan (25). En nuestro caso, esta homogeneidad básica se logra fundamentalmente a través de dos cauces: a) la atribución al Estado de la competencia normativa sobre materias especialmente relevantes o «sensibles» desde la perspectiva de la preservación de ese estatus común; competencia que en algunos casos es exclusiva (por ejemplo, legislación penal y penitenciaria, legislación procesal, legislación laboral y mercantil) y en otros casos es compartida y se limita a lo «básico» (así, régimen jurídico de las Administraciones públicas y de sus funcionarios, educación, sanidad, o medio ambiente) o «común» (procedimiento administrativo común); y b) la existencia de cláusulas generales que garantizan la preservación de un marco jurídico igualitario en materia de derechos y deberes constitucionales; cláusulas que tienen un marcado alcance transversal u horizontal. Respecto de las mismas, es conocida la importancia que tienen, por una parte, la reserva constitucional de Ley Orgánica para el desarrollo normativo de los derechos fundamentales en sentido estricto (art. 81 CE) y, por otro lado, la cláusula plasmada en el art. 149.1.1º CE —de recorrido todavía más amplio— en virtud de la cual el Estado tiene competencia exclusiva para regular las «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (26).

Dentro de este marco constitucional, creo que puede decirse que, en conjunto, la garantía de esta homogeneidad básica se ha conseguido de manera razonablemente satisfactoria hasta el momento en nuestro sistema autonómico, sin perjuicio del planteamiento de no pocas cuestiones puntuales que han resultado discutibles o controvertidas desde un punto de

---

(25) Para mayores desarrollos y matices sobre esta cuestión me permito remitir a mi libro *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1992.

(26) También cabría mencionar la previsión constitucional de «leyes de armonización» (art. 150.3), cuya virtualidad homogeneizadora es evidente, pero —como es bien sabido— dicha previsión no ha sido utilizada hasta el momento. Sobre la cláusula de igualdad en las condiciones básicas (149.1.1º CE), además del libro citado en la nota anterior, véase, más recientemente, J. PEMÁN GAVÍN, *La cláusula de igualdad en las condiciones básicas*, en el vol. col. dirigido por M. E. CASAS y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Fundación Wolters Kluwer España, Madrid, 2008, pp. 2264 y ss.

vista político y también jurídico. Piénsese, por ejemplo, en las diferencias que se han ido generando en los servicios y prestaciones de competencia autonómica: así, en las prestaciones económicas de acción social (que en algunos casos, complementan a las pensiones de la Seguridad Social), en las ayudas públicas en materia de protección familiar, o en las prestaciones sanitarias. O también, en otro orden de cosas, en la diferente carga fiscal que deriva del ejercicio de las competencias autonómicas en materia tributaria —que fueron muy limitadas en la fase inicial del sistema autonómico, pero que han ido siendo progresivamente más amplias—, o de las diferencias retributivas existentes entre los funcionarios de las diversas CCAA. Cuestiones en relación con las cuales ha podido discutirse, incluso en vía judicial, si las divergencias inter-autonómicas resultaban aceptables.

Pero en conjunto —salvo quizás en algún aspecto puntual (27)— no creo que pueda decirse que el sistema autonómico haya roto la igualdad básica en el estatus jurídico de los españoles; una igualdad que por lo demás ni siquiera era absoluta en el marco de la centralización estricta propia del período anterior a la Constitución (téngase en cuenta al respecto la pervivencia de los Derechos civiles forales, o el reconocimiento de la potestad tributaria a los Ayuntamientos). Y con independencia de ello, es claro que el Estado dispone de resortes de igualación que puede activar en un momento determinado para reconducir los escenarios de diferenciación que considere excesivos hacia mayores cotas de homogeneidad: me refiero fundamentalmente a las diversas competencias normativas del Estado enunciadas en el art. 149.1 CE, y en particular a las que se refieren a la «legislación básica» o las «bases» (conceptos cuya elasticidad es bien conocida), así como a la regla sobre la igualdad en las condiciones básicas de los derechos constitucionales (art. 149.1.1<sup>ª</sup> CE).

Sucede no obstante que dentro de este escenario —que hemos descrito sumariamente— ha aparecido últimamente un elemento novedoso constituido por la opción de los Estatutos que podemos denominar de «segunda generación» (aprobados en 2006 y 2007) de incorporar una relación de derechos y deberes de los correspondientes ciudadanos —unas declaraciones estatutarias de derechos—; opción que con mayor o menor grado de desarrollo se ha incorporado en efecto a los diversos Estatutos aprobados

---

(27) Es el caso a mi juicio de las divergencias tributarias propiciadas por la singularidad de los regímenes de las denominadas «Haciendas forales» (Navarra y País Vasco). El tema es en todo caso complejo y polémico, como es bien sabido, y tiene que quedar aquí tan sólo apuntado.

en la anterior Legislatura a partir del valenciano. Lo cual resulta novedoso respecto a la situación anterior por el instrumento normativo que reconoce dichos derechos (que no es la legislación autonómica ordinaria, como venía sucediendo, sino el respectivo Estatuto de Autonomía, que es una norma dotada de una posición muy singularizada en el ordenamiento jurídico) y porque tales declaraciones entran en no pocos casos en el terreno de los derechos constitucionales, especialmente en los de carácter social.

El tema es sin duda complejo y polémico, habiendo levantado una gran polvareda doctrinal, de modo que merecería un tratamiento monográfico que permitiera unos planteamientos matizados en relación con los distintos Estatutos y en relación con las diferentes cuestiones abordadas por las declaraciones; tratamiento que no podemos desarrollar aquí. Pero sí que resulta oportuno hacer algunas observaciones de carácter general que permitan dimensionar debidamente el tema desde la óptica del discurso que estamos siguiendo, esto es, desde la perspectiva de la igualdad de los ciudadanos. Cosa que haremos primero desde una perspectiva de oportunidad política e institucional (A), y posteriormente desde la perspectiva de su admisibilidad en nuestro sistema constitucional (B).

A. Desde la primera de las perspectivas apuntadas, me parece en primer lugar que no es impertinente preguntarse por la *motivación real* que subyace en las declaraciones estatutarias de derechos: si responde a una necesidad efectiva de abrir nuevos espacios en materia de derechos ciudadanos y atender demandas o reivindicaciones insatisfechas de la respectiva población o, si predomina más bien un componente «de imagen» derivado de la vistosidad y empaque que tienen las declaraciones de derechos y de la posibilidad que las mismas abren para formular objetivos institucionales dotados de un amplio respaldo ciudadano así como para introducir ideas que constituyen «lugares comunes» de los discursos políticos en boga (28). Creo que la propia formulación de la pregunta permite deducir claramente que me decanto por la segunda de las alternativas apuntadas: en la mayor parte de los casos se trata más de una retórica bien sonante que del reconocimiento de nuevos derechos, de modo que parece buscarse un efecto de justificación y de legitimidad haciendo más presentables ante la ciudadanía unas operaciones que no parecen suscitar

---

(28) En el caso catalán, resulta ostensible la pretensión de elaborar un texto que se pareciera lo más posible a una Constitución, para lo cual resultaba muy importante que contara con una «parte dogmática».

entusiasmo y cuyo sentido y frutos no resultan de otro modo demasiado evidentes. Un efecto que a la postre resulta más aparente que real, dado el escaso «valor añadido» que, en general, aportan tales declaraciones, según tendremos ocasión de resaltar (29).

En segundo lugar, me parece oportuno resaltar que lo que tiene sentido en un determinado *contexto histórico y constitucional* puede no tenerlo en otro distinto. Resulta así perfectamente comprensible que las colonias norteamericanas realizasen declaraciones de derechos en la segunda mitad del siglo XVIII, como es el caso de la famosa Declaración de Virginia de 1776 (que se adelantó en unos años a la Constitución de 1787 y al Bill of Rights introducido en ésta por las 10 enmiendas aceptadas en 1791) o que en el proceso de reconstrucción de Alemania después de la segunda guerra mundial, los diversos Länder de las zonas ocupadas por Estados Unidos y Francia se dotaran de Constituciones que precedieron a la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Pero más discutible resulta en cambio que en la España de principios del siglo XXI los Estatutos de Autonomía se hayan lanzado por la senda de las declaraciones de derechos en un escenario que está marcado por una Constitución cuyo tratamiento de los derechos ciudadanos es ciertamente completo y sensato —yo diría que difícilmente mejorable— en la medida en que incorpora una formulación muy cuidada y equilibrada del contenido de los derechos que se reconocen y de las garantías que se establecen, y ofrece por lo demás una importante «puerta de entrada» a las continuas novedades derivadas del proceso de creciente internacionalización de la protección de los derechos humanos (arts. 10.2, 39.4 y 96 CE).

A propósito de esta última cuestión, me parece importante también resaltar el espectacular desarrollo que ha tenido durante el último medio siglo la *protección internacional de los derechos humanos* (30); desarrollo

---

(29) Precisamente los supuestos en los que sí existe ese «valor añadido» aportado por las declaraciones estatutarias de derechos son los que resultan más problemáticos. Es el caso, por ejemplo, del reconocimiento de derechos en relación con el abastecimiento de agua (Estatutos valenciano y aragonés), de la declaración de la enseñanza como laica en las escuelas de titularidad pública (Estatuto catalán), o del reconocimiento de la gratuidad de las prestaciones de asistencia sanitaria (Estatuto catalán) o de la regla de la gratuidad de los libros de texto de enseñanzas obligatorias en los centros sostenidos con fondos públicos (Estatuto andaluz); también por supuesto de la regulación de los derechos y deberes en el ámbito lingüístico que incluye el Estatuto catalán (arts. 6 y 32 y ss.).

(30) Como ha hecho Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO a propósito de las declaraciones estatutarias de derechos de los Estatutos en su trabajo *Derechos humanos y Estatutos de Autonomía*, incluido en su libro *Los derechos fundamentales y la Constitución*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2009.



que deriva tanto de la ingente labor de Naciones Unidas en este campo, como de la importante obra realizada, dentro del ámbito regional europeo, por el Consejo de Europa. Hoy resulta ciertamente elevado el umbral de las exigencias derivadas de los Tratados Internacionales que se han ido elaborando en materia de derechos humanos —de los que se afirma comúnmente su «universalidad, indivisibilidad e interdependencia»—; exigencias que en muchos casos ya asumidas por España, y en otros pendientes todavía de asumir mediante la ratificación de los correspondientes Tratados (31).

Cierto que los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales se conciben como regulaciones mínimas, que no impiden la mayor protección de los derechos que pueda derivar de los instrumentos jurídicos de carácter interno, pero no es menos cierto que esos mínimos han ido siendo progresivamente más exigentes, de modo que cabe pensar que un país en el que estuvieran protegidos de modo efectivo todo el cúmulo de derechos reconocidos en los Tratados auspiciados por Naciones Unidas y por el Consejo de Europa (o también por la Organización de Estados Americanos) gozaría de un nivel de protección de los derechos humanos realmente satisfactorio. Este ingente desarrollo de la protección internacional de los derechos humanos (32) reduce a mi modo de ver la relevancia operativa de las declaraciones constitucionales de derechos y las hace incluso, en alguna medida, prescindibles: resultaría así hoy perfectamente factible que una Constitución optara por renunciar a formular una declaración de derechos y se limitara a remitir a los Tratados internacionales sobre derechos humanos (lo que por cierto hace la Constitución española en relación con

---

(31) Baste recordar, en el ámbito de Naciones Unidas, la variedad temática e intensidad de las obligaciones derivadas de los dos Pactos de Nueva York de 1966 (en relación, respectivamente con los derechos civiles y políticos, y con los derechos económicos, sociales y culturales), así como la elaboración de un creciente abanico de Convenios referidos a los derechos de determinados colectivos de personas (entre los que destacan los relativos a la discriminación de la mujer, a los niños y, más recientemente, a las personas con discapacidad). O en el ámbito del Consejo de Europa, téngase en cuenta la fuerza de las exigencias derivadas de la Convención de Roma de 1950 —cuyo contenido tanto juego ha dado a una interpretación evolutiva y abierta realizada por la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo—, y la tupida red de compromisos que derivan de los numerosos Convenios específicos sobre derechos humanos elaborados por el Consejo de Europa.

(32) Dejo aquí fuera la perspectiva de la Unión Europea, cuya Carta de Derechos fundamentales sería también otra faceta importante a considerar. Como es bien sabido, la Carta ha seguido un dificultoso y lento camino para su incorporación al Derecho originario de la Unión; camino que se ha despejado definitivamente tras el sí irlandés en el segundo referéndum de ratificación del Tratado de Lisboa celebrado a principios de octubre.

los derechos de los menores de edad; art. 39.4) y a establecer mecanismos efectivos de carácter interno para garantizar su protección.

Creo que en el escenario jurídico en el que actualmente nos desenvolvemos el énfasis debe estar puesto en la *efectividad de los derechos* ya reconocidos más que en la formulación de nuevas declaraciones o en el alumbramiento de derechos presuntamente novedosos, aunque esto último resulte sin duda más fácil y pueda ser políticamente más atractivo. En efecto, sin perjuicio de que en algunos casos concretos puede estar justificada la identificación de nuevos territorios para los derechos ciudadanos, entiendo que en el momento presente las energías deben concentrarse en la aludida efectividad de los derechos ya reconocidos, que no se logra ni mucho menos de una vez para todas y que no podemos decir que se haya alcanzado entre nosotros de manera totalmente satisfactoria. Por el contrario, la efectiva y plena protección de los derechos ya reconocidos exige un duro y continuado trabajo a nivel político, administrativo y judicial, en muchos casos poco lumbroso, e incluso oscuro, en el que por cierto las Comunidades Autónomas ocupan en muchos casos una posición protagonista. Un trabajo que comporta una tensión permanente para subsanar deficiencias y para superar desfallecimientos y retrocesos, así como un esfuerzo perseverante para lograr que las exigencias vinculadas a los derechos ciudadanos y el aliento dimanante de los mismos penetren en todos los entresijos de la vida institucional y de las relaciones económicas y sociales.

En el planteamiento que está en la base de las declaraciones estatutarias de derechos y de las ideas defendidas por el sector doctrinal que más las ha apoyado parece encontrarse latente la idea de que en materia de declaraciones de derechos ciudadanos, «cuanto más, mejor», es decir, cuantas más textos se elaboren y más aspectos se aborden, mayor amplitud y desarrollo adquiere el estatus jurídico de la ciudadanía, que se concibe por tanto como un acervo susceptible de ser mejorado por acumulación de aportaciones sucesivas. Es éste un planteamiento que no termino de compartir, como fácilmente puede deducirse de cuanto queda dicho, pues entiendo que las tablas de derechos ciudadanos básicos deben concebirse en términos de una *prudente sobriedad*, aplicando un marcado talante selectivo a los enunciados que se introducen —que deje fuera los temas que no están maduros o que no deben figurar en los textos institucionales básicos— y midiendo cuidadosamente las conexiones de los nuevos enunciados con los existentes. Por el contrario, la excesiva ligereza en la

ampliación de los contenidos de las declaraciones y la acumulación de declaraciones de derechos en instrumentos de diferente naturaleza y ámbito territorial —cuyos criterios de coordinación no se establecen además con claridad— pueden provocar distorsiones y dificultades aplicativas que complican innecesariamente la protección efectiva de los derechos, generando también por otro lado un efecto de degradación de las declaraciones mismas y una devaluación de los enunciados realmente importantes.

B. Entrando ya en un terreno más propiamente jurídico-constitucional, debemos subrayar que se ha suscitado un interesante debate doctrinal a propósito de las declaraciones estatutarias de derechos (33). Sin que resulte procedente entrar en los pormenores de este debate, debemos al menos apuntar las ideas centrales en torno a las cuales pivotan los reparos que es posible formular ante tales declaraciones dentro de nuestro concreto marco constitucional. Ideas centrales que a mi juicio son reconducibles a las cuatro siguientes.

a) El *marco de uniformidad jurídica para todos los españoles que en materia de derechos fundamentales deriva de la Constitución*, como resultado de una regulación constitucional de tales derechos que remite su desarrollo a Leyes Orgánicas *ad hoc* —por tanto, Leyes estatales aplicables al conjunto de España— y no a los Estatutos u otras fuentes de

---

(33) Dentro de una línea crítica con las declaraciones estatutarias de derechos cabe mencionar, entre otros, a L. M<sup>º</sup> DIEZ-PICAZO, *¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?*, REDC, 78, 2006 y *De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño*, en la misma Revista, 81, 2007, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *¡Demasiados derechos!*, en el vol. col. *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje a prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, vol. 1, J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, *Estatutos de Autonomía y declaraciones de derechos*, en el mismo volumen, M. REBOLLO PUIG, *Las restricciones estatutarias al pluralismo político y la función del Tribunal Constitucional como garante de esas restricciones*, en las *Actas del IV Congreso de la AEPDA*, Valladolid, 2009 y J. TUDELA ARANDA, *Los derechos y libertades en los nuevos Estatutos de Autonomía*, trabajo incluido en su libro *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Civitas, Madrid, 2009. En la línea favorable a las declaraciones, que quizás pueda considerarse mayoritaria, cabe mencionar, sin ánimo alguno de exhaustividad a F. CAAMAÑO, *Sí pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)*, REDC, 79, 2007, L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Los derechos ciudadanos en los nuevos Estatutos de Autonomía*, en el volumen colectivo *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, IEA, Barcelona, 2007, M. CARRILLO, *Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía*, REDC 80, 2007, F. LÓPEZ MENUDO, *Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía*, en las *Actas del IV Congreso de la AEPDA*, Valladolid, 2009, E. EXPÓSITO, *La regulación de los derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía*, REAF 5, 2007, y M. APARICIO WILHELMI – G. PISARELLO, *El reconocimiento de derechos, deberes y principios en los Estatutos de Autonomía: ¿hacia una comprensión multinivel o en red de la protección de los derechos*, El Clip, n<sup>º</sup> 42, IEA, Barcelona, 2007.

ámbito territorial limitado. Lo cual es por lo demás consecuencia de la comprensión de los derechos fundamentales como un orden de valores de carácter esencial y fundamentador de la convivencia política y del ordenamiento jurídico en su conjunto; orden de valores que debe ser unitario en el conjunto del Estado (34).

b) *La posible interferencia de las declaraciones estatutarias de derechos sobre las competencias exclusivas del Estado* al incorporar opciones que pueden tener un efecto condicionante o limitador de la legislación estatal dictada en el ejercicio de sus competencias o que distorsione el efecto homogeneizador que deriva de dicha legislación (35).

c) Conectado con lo anterior, *el efecto discriminatorio* —contrario al principio constitucional de igualdad— *derivable del hecho de que una Ley del Estado* (lo son los Estatutos, pese a su peculiar procedimiento de elaboración y su carácter de norma *sui generis*) *reconozca derechos a los ciudadanos de una Comunidad que no se reconocen a los demás*. Sería por tanto el propio Estado el que discriminaría al establecer, mediante una norma de ámbito territorial limitado, diferencias de trato carentes de una justificación objetiva y razonable (36).

d) Desde la perspectiva de las concretas CCAA concernidas, *la vinculación que resulta de los derechos estatutarios para el propio legislador autonómico* (en aquéllos supuestos, que son mayoritarios, en los que tales derechos abordan cuestiones de competencia autonómica), de modo que se produciría un efecto reductor del espacio para las opciones políticas de las sucesivas mayorías parlamentarias que puedan formarse en la res-

---

(34) En la medida en la dignidad de la persona y «los derechos inviolables que le son inherentes» son el fundamento de nuestro sistema jurídico (art. 10.1 CE) y ese sistema jurídico es único en España, la regulación de esos derechos inherentes a la dignidad de la persona (entre los que se encuentran los derechos fundamentales, aunque no todos en la misma medida) debe ser unitaria y homogénea en el conjunto de España.

(35) En principio, los derechos estatutarios suelen moverse en el espacio de las competencias autonómicas, pero en algún supuesto (caso del derecho al abastecimiento de agua) inciden claramente sobre competencias estatales. Por otro lado, el hecho de que existan numerosas e importantes materias de competencias compartida entre el Estado y las CCAA (régimen de las Administraciones públicas, enseñanza, Sanidad, medio ambiente, etc.), correspondiendo al Estado la regulación básica de tales materias, sitúa a las mismas dentro de dicha posibilidad de interferencia.

(36) Esta objeción se refiere obviamente a los derechos estatutarios susceptibles de involucrar a las competencias del Estado. En estos casos, la diferencia de estatus resultante del reconocimiento de derechos estatutarios carecerá de fundamento razonable en la mayor parte de los casos, salvando quizás cuestiones que pudieran vincularse a realidades objetivamente distintas.

pectiva Comunidad. Objeción que apunta por tanto al funcionamiento interno de cada Comunidad, y al necesario reconocimiento de un amplio margen de libertad a las sucesivas mayorías políticas que conlleva el sistema democrático (37).

La fuerza concreta que tienen estas objeciones debería por supuesto matizarse en términos diferenciados para cada Estatuto y para las diversas cuestiones que abordan, en un análisis pormenorizado en el que no podemos entrar aquí. No obstante, desde una perspectiva de conjunto es preciso admitir que los contenidos incorporados a las declaraciones estatutarias aprobadas hasta el momento son mayoritariamente inocuos desde la óptica de los reparos apuntados. En efecto, en general no suelen adentrarse en el terreno propio de los derechos fundamentales sino que más bien contemplan derechos no fundamentales que tienen una clara vinculación con políticas públicas sobre las que las CCAA ejercen un marcado protagonismo; por otro lado, en un gran número de casos carecen de contenido innovativo alguno y vienen simplemente a incorporar derechos ya reconocidos en el ordenamiento jurídico vigente, tanto por la legislación estatal como por la de la correspondiente Comunidad, o bien, se limitan a remitir prudentemente a lo que lo que establezca al respecto la legislación específica que resulten de aplicación. Todo lo cual viene a desactivar en gran medida la fuerza de las objeciones apuntadas, aunque ciertamente a costa de construir unas declaraciones cuyos efectos normativos son más bien modestos o incluso nulos en no pocos de sus enunciados.

La consecuencia de ello es que no puede decirse que, en su conjunto, hoy por hoy la igualdad de los españoles en su estatus jurídico se haya visto erosionada en términos significativos por las declaraciones estatutarias de derechos. Pero no menos cierto es que el tema viene a plantear algunos problemas porque hay supuestos concretos en los que determinados derechos estatutarios resultan objetables desde la óptica de los reparos que hemos apuntado, bien por acercarse al terreno propio de los derechos fundamentales (38), o bien por afectar a las competencias del Estado, con

---

(37) Esta línea argumental ha sido desarrollada lúcidamente por Manuel REBOLLO, *Las restricciones estatutarias al pluralismo político* cit, donde apunta también otro argumento adicional: la restricción que para la autonomía misma de las CCAA conlleva la ampliación de los contenidos estatutarios, dado que los Estatutos sólo pueden ser modificados con la intervención del Estado.

(38) Es el caso del derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte (art. 20.1 EAC; en parecidos términos, art. 20.2 del Estatuto andaluz), o de la regulación de derechos y deberes en el ámbito educativo que se contiene en el art. 21 EAC (donde se reconoce el carácter laico de

un pretendido efecto vinculante para el mismo, lo que parecería exigir que, en su caso, estuvieran incorporados a instrumentos normativos aplicables al conjunto de los españoles, es decir, de ámbito estatal (39). Y sobre todo, es claro que el tema viene a suscitar dudas vinculadas a los riesgos que entraña en sí la dinámica que se ha creado en su posible evolución futura, dada la problematicidad potencial que desde la perspectiva de la igualdad de los ciudadanos conlleva el hecho de que los Estatutos de Autonomía reconozcan derechos ciudadanos que el Estado se compromete a amparar «como parte integrante de su ordenamiento jurídico», de acuerdo con lo que establece el art. 147.1 CE.

Por lo demás, esos efectos negativos a los que antes nos referíamos que pueden tener los excesos declaratorios —en cuanto a la devaluación o deterioro de la eficacia normativa y valor jurídico de las declaraciones de derechos—, parecen confirmarse a la vista de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, relativa al art. 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (derecho de los valencianos a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad). Aunque no de manera unánime —hay cuatro votos particulares—, dicha sentencia declara que, fuera de las cuestiones vinculadas con la regulación de las instituciones propias de autogobierno, los Estatutos no pueden reconocer derechos subjetivos en sentido estricto, y que los «derechos» formalmente reconocidos por los textos estatutarios son meras directrices o mandatos de actuación dirigidos a los poderes públicos autonómicos en el ejercicio de las competencias estatutarias; mandatos necesitados del correspondiente desarrollo por la legislación autonómica para alcanzar efectividad como derechos subjetivos (40). En relación específicamente con el derecho cuestionado (derecho al abastecimiento de agua), el TC reitera específicamente que implica un objetivo marcado para los poderes públicos valencianos, pero que no

---

la enseñanza en las escuelas de titularidad pública y el derecho a la formación profesional y a la formación permanente) y en el art. 21 del Estatuto andaluz (en el que figura también el carácter laico de la enseñanza pública y se establece, junto a otros aspectos del sistema educativo andaluz, la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria de los centros sostenidos con fondos públicos).

(39) Así sucede con el derecho al abastecimiento de agua de calidad (Estatutos valenciano y aragonés); también, con el reconocimiento de la gratuidad de los servicios sanitarios de responsabilidad pública (Estatuto catalán), en la medida en que condiciona la competencia de regulación básica de la Sanidad que corresponde al Estado.

(40) Véase en particular lo que se indica en el FJ 15 de la sentencia.

constituye un derecho subjetivo ni tiene virtualidad alguna para vincular a la función legislativa del Estado (41).

Esta doctrina no puede decirse que contribuya precisamente a potenciar la eficacia normativa de las declaraciones estatutarias de derechos ni que invite a tomarlas muy en serio. Con un criterio que podríamos calificar de «salomónico», puede decirse que el TC viene a situarse en una especie de punto intermedio: por un lado, admite con gran amplitud que los Estatutos declaren derechos, pero, por otro lado, desvirtúa las consecuencias de esta posición al afirmar que tales declaraciones no crean derechos propiamente hablando. Ello le permite salvar la constitucionalidad del precepto controvertido, pero a costa de devaluar la eficacia normativa de las disposiciones estatutarias que enuncian derechos (42).

### **3. La perspectiva funcional: los riesgos para la capacidad operativa del Estado en la definición y ejecución de políticas comunes que le corresponden y en la defensa de los intereses generales**

No cabe duda de que en los Estados políticamente descentralizados los procedimientos de formulación y ejecución de las políticas públicas adquieren una mayor complejidad —lo que frecuentemente se traduce en mayor lentitud y mayores costes—, especialmente en aquellos ámbitos, que suelen ser numerosos e importantes, en los que las competencias están compartidas entre el poder central y los entes territoriales. Lo que puede conducir a pensar que la opción por la descentralización territorial sitúa

---

(41) Vid. FJ 20 de la sentencia, donde puede leerse lo siguiente: «de cuanto se ha dicho se desprende que el precepto estatutario recurrido no vincula la función legislativa del Estado, que podrá ejercerla sin condicionamiento alguno; es decir, con plena libertad de criterio desde la observancia de todos los preceptos constitucionales pertinentes, entre ellos los que imponen la primacía del interés general (art. 128.1 CE), la garantía de la solidaridad y del equilibrio territorial (art. 138.1 CE), la misma protección del medio ambiente (art. 45 CE), o el mandato de equiparación del nivel de vida de todos los españoles (art. 130.1 CE).

(42) Por otro lado, queda en pie el problema que acertadamente ha subrayado Manuel REBOLLO (*Las restricciones estatutarias*, cit.): la admisibilidad genérica de que los Estatutos puedan incorporar mandatos vinculantes para los poderes públicos autonómicos en materias de su competencia, incluyendo el respectivo Parlamento, entraña un peligro desde el punto de vista del respeto al pluralismo político y al libre juego de las opciones sustentadas sucesivamente por las diferentes mayorías parlamentarias, en la medida en que permite a los Estatutos introducir restricciones al debate político ordinario allí donde la Constitución no lo hace.

a los Estados que la adoptan en un escenario de menor eficiencia que el propio de los Estados centralizados (43).

Así sucede también en nuestro caso, en el que son excepcionales los supuestos en los que la formulación y ejecución de las políticas públicas corresponde en exclusiva al Estado o a las Comunidades Autónomas, y donde no faltan argumentos para alimentar esa percepción de una menor eficiencia de los Estados territorialmente descentralizados, pues no es difícil encontrar ámbitos en los que la concurrencia competencial plantea problemas y disfunciones, con situaciones en las que son patentes las demoras y bloqueos en las correspondientes actuaciones o la dilución de las responsabilidades vinculadas a una mala gestión pública. Este es el caso a mi juicio del proceso de transformación de nuestras enseñanzas universitarias que se está llevando a cabo para la implantación del «Espacio Europeo de Enseñanza Superior» (proceso de Bolonia) —lo que está exigiendo reformas de gran calado que implican, como es bien sabido, un replanteamiento global del sistema universitario—, o también, del proceso de desarrollo y aplicación de la Ley de la Dependencia (Ley 39/2006, de 14 de diciembre), a través de la cual se está intentando abordar uno de los grandes retos que se plantean actualmente a nuestro sistema de protección social. Supuestos ambos en los que son patentes las deficiencias y los retrasos y se detectan déficits operativos ostensibles que parecen conectados en no escasa medida con la concurrencia de competencias entre diversas instancias (que en el caso universitario, incluye también, además del Estado y las CCAA, a cada una de las Universidades, y en el caso de

---

(43) Es precisamente el objetivo de ganar eficiencia el que está detrás de los importantes cambios en el sistema federal alemán llevados a cabo a través de la reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 28 de agosto de 2006. En efecto, una de las críticas que comúnmente venía haciéndose al federalismo alemán era el excesivo entrelazamiento competencial entre Federación y Länder, lo que ha venido dando lugar a unos procedimientos de actuación muy lentos y trabajosos —con la consiguiente generación de retrasos y bloqueos— y a la reducción de la capacidad de decisión de cada una de las instancias separadamente, lo que ha dificultado también la posibilidad de exigir responsabilidades políticas. Para superar esta situación se han introducido una serie de reformas entre las que se encuentra la reducción de las denominadas *Zustimmungsgesetze*, esto es, de las leyes federales que exigen la aprobación del Bundesrat—, un nuevo reparto de las competencias legislativas entre Federación y Länder, y la supresión de algunas «tareas comunes» (competencias compartidas entre la Federación y los Länder). Véase al respecto una exposición de síntesis en S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, III, Iustel, 2009, pp. 224 y ss. y, para mayores detalles, Hans-Peter SCHNEIDER, *La reforma del federalismo en Alemania. Fines, negociaciones, resultados*, en REAF, 8 (2009), en un tono escéptico con la reforma, y A. ARROYO GIL, *La reforma constitucional del federalismo alemán*, IEA, Barcelona, 2009.



la dependencia, a los Ayuntamientos y otros entes locales) y la dilución de responsabilidades entre las mismas (44). En todo caso, puede plantearse la duda de si los déficits operativos apuntados son consecuencia de un marco institucional inadecuado o disfuncional, o derivan más bien de la falta de liderazgo que ha existido en tales ámbitos en nuestro país en los últimos años y de la debilidad del impulso político aportado por quienes han tenido la responsabilidad de liderar estos procesos, que no ha tenido la fuerza que hubiera sido necesaria para conducirlos eficazmente.

Pero, al margen de ello, no puede decirse que sea ésta una situación ni mucho menos generalizable, pues todos tenemos en mente áreas en las que la estructura territorial descentralizada de nuestro Estado no ha sido óbice para una gestión pública razonablemente eficiente (45). Y por otra parte, parece claro que las situaciones apuntadas son enmendables o corregibles mediante ajustes del marco institucional regulado en la legislación sobre estas materias, buscando incrementar la operatividad a través de la mejora de la articulación de las responsabilidades entre las distintas Administraciones y de los mecanismos de relación entre ellas (46).

---

(44) Por lo que se refiere en concreto a la protección social de la dependencia, creo que hubiera sido preferible, en términos de eficiencia institucional, la opción de integrar la protección de las personas dependientes en el ámbito de las prestaciones de la Seguridad Social, algo perfectamente viable constitucionalmente (dada la elasticidad del concepto constitucional de Seguridad Social), pues ello hubiera implicado una mayor claridad en la financiación (a través de la Seguridad Social) y en la gestión de las prestaciones (con el marcado protagonismo estatal que es propio de la Seguridad Social). En su lugar se optó por un camino muy distinto —menos comprometido financieramente para el Estado— que resulta más descentralizado pero también considerablemente complejo en su articulación, tanto por lo que se refiere a su regulación normativa (a través de una copiosa normativa estatal pero también autonómica), como en su financiación (con una financiación compartida entre Estado y Comunidades Autónomas), así como en la gestión de las prestaciones (que están planteadas en unos términos muy ambiciosos pero cuya aplicación exige, para cada persona dependiente el seguimiento unos procedimientos administrativos largos y de gran complejidad). Razones por la cual la puesta en práctica del «Sistema para la autonomía y atención a la dependencia» está resultando lenta y, en muchos casos, decepcionante.

(45) Es el caso a mi juicio de la financiación autonómica y de la articulación de las diferentes Haciendas territoriales con la del Estado, ámbito en el que las cosas se han hecho hasta ahora razonablemente bien, con una serie de pasos que han avanzado de manera progresiva hacia una mayor autonomía financiera. O también, cabría citar dentro de un grupo de materias gestionadas eficientemente la construcción y explotación de la red ferroviaria española de alta velocidad.

(46) Dejo ahora fuera de nuestra consideración, los costes en términos de operatividad que pueden derivar de ciertas «asimetrías» reconocidas por la Constitución (costes o disfunciones vinculadas a la dualidad de modelos de financiación: haciendas de régimen común y haciendas forales, costes para el Estado derivados de su adaptación a un régimen de pluralidad lingüística, etc.) en la medida en que se trata de algo inherente a la diversidad constitucionalmente garantizada.

Pero esta situación aparece hoy teñida de unos contornos sin duda más preocupantes desde la perspectiva que ahora nos ocupa, habida cuenta de que los nuevos Estatutos de Autonomía han introducido numerosos elementos de complejidad y disfunción en el funcionamiento de nuestro sistema autonómico que pueden incidir negativamente en la capacidad del Estado para mantener en pie algunas políticas comunes previstas en la Constitución y para defender de manera eficaz los intereses generales.

Sin que sea procedente aquí tampoco una exposición pormenorizada, y dejando ahora al margen el efecto restrictivo para la acción estatal que deriva de algunas atribuciones competenciales de los nuevos Estatutos (47), es preciso apuntar algunas opciones estatutarias que imponen condicionamientos a la acción del Estado que pueden, en efecto, lastrar considerablemente su capacidad para ejercer eficazmente sus funciones constitucionales al servicio de los intereses generales y, en particular, la realización del principio de solidaridad entre todos los españoles.

A) Una gran importancia tienen en primer lugar a estos efectos las previsiones estatutarias que imponen al Estado *condicionamientos procedimentales* en el ejercicio de sus competencias.

En este punto es de nuevo el Estatuto catalán, como es bien sabido, el que plantea una problemática más aguda en la medida en que contiene muy numerosas previsiones en esta línea que conllevan considerables ataduras para la acción del Estado en el ejercicio de sus competencias. Así sucede en particular con la exigencia de informes preceptivos a emitir por la Generalidad con carácter previo a la adopción por el Estado de decisiones que le competen (transvases de aguas entre cuencas hidrográficas, declaración de una obra pública como de interés general, autorizaciones de instalaciones para producción y transporte de energía, calificación de interés general de puertos, aeropuertos u otras infraestructuras de transporte situadas en Cataluña, etc.) (48), o con la participación cualificada de la Generalidad, sin especificar las modalidades concretas, en la formulación de diversas políticas públicas por parte del Estado (planificación

---

(47) Parece que la frustración del proceso de elaboración de una nueva Ley de bases de régimen local que se intentó durante la pasada legislatura (2004-2008), que no llegó siquiera a ser presentado a las Cortes Generales, tuvo que ver con los problemas competenciales vinculados al nuevo EAC. Algo parecido hubiera podido plantearse en relación con la Ley de la Dependencia, pero aquí el acuerdo político propició que, finalmente, no fuera objeto de recurso de inconstitucionalidad.

(48) Véanse al respecto los arts. 117.4, 133.2, 140.3 y 148.2 EAC, entre otros.

hidrológica, regulación y planificación energética, política de inmigración, planificación y programación de obras públicas de interés general, o planificación y coordinación estatal de la Sanidad, entre otras) (49) y, de modo particular, en los asuntos relacionados con la Unión Europea, incluyendo los procedimientos de revisión de los Tratados y la formación de las posiciones del Estado ante la Unión (arts. 184 a 192 EAC). A lo que se añade la previsión de designación de representantes de la Generalidad en los diversos organismos de regulación económica y en las distintas Administraciones independientes existentes a nivel estatal (art. 182 y art. 183.2.f EAC: Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Agencia de Protección de Datos, etc., sin tener en cuenta por cierto que la propia naturaleza independiente de estos organismos impide que exista en ellos una representación en sentido propio). Todo lo cual se inserta en un marco general de relaciones entre el Estado y la Generalidad que incorpora un componente muy fuerte de *bilateralismo*, reflejado especialmente en el realce que adquiere la Comisión Bilateral Estado-Generalidad (50); un bilateralismo que alcanza obviamente no sólo a cuestiones privativas de Cataluña, sino también a numerosas temas de interés general, es decir, que afectan al conjunto de los españoles.

La problemática que plantean estas previsiones no sólo se sitúa en los efectos que en sí mismas producen, en cuanto que desdibujan el carácter exclusivo de las competencias estatales concernidas e introducen una evidente carga procedimental de efectos retardatarios para la acción del Estado, sino sobre todo obviamente en la pregunta de si las mismas previsiones pueden aplicarse de manera generalizada a las diversas CCAA; pregunta a la que no puede darse, indudablemente, una respuesta positiva.

Resulta por supuesto totalmente inviable generalizar estas previsiones a las demás CCAA, lo que supondría multiplicar por 17 los informes necesarios en los procedimientos aludidos o la participación en la definición de las políticas públicas estatales en términos de bilateralidad: los correspondientes procesos de decisión en tal hipótesis se tornarían completamente impracticables pues si ya los procedimientos de decisión en un marco

---

(49) Véanse, en relación con los temas citados, los arts. 117.5, 133.3, 138.3, 148.2 y 162.4 EAC.

(50) Véase la formulación general del principio de bilateralidad en el art. 3.1 EAC y su desarrollo en el Título V («De las relaciones institucionales de la Generalitat»). Sobre la composición y atribuciones de la Comisión Bilateral Estado-Generalidad, véase el art. 183.

multilateral (Senado, Conferencia de Presidentes, Conferencias Sectoriales) conllevan sus dificultades —dados los frecuentes conflictos de intereses que se plantean—, es claro que la agregación sucesiva de procedimientos bilaterales aboca hacia un escenario totalmente ingobernable. Pero si para mantener el impacto de las previsiones contempladas en el EAC dentro de unos límites soportables para el sistema autonómico, se opta por evitar su extensión a las demás Comunidades, ello es del todo inadmisibile desde la óptica de la paridad de los territorios antes considerada, pues no hay razón alguna que pueda justificar —ni en términos jurídico-constitucionales ni en términos políticos— que las posibilidades de participación que se reconocen a Cataluña en el ejercicio de las competencias estatales queden vedadas para el resto de las CCAA.

B) En segundo lugar, hay que aludir a algunas previsiones estatutarias que imponen al Estado *condicionamientos materiales* o sustantivos en temas considerados claves o para los intereses de la respectiva Comunidad. Así sucede en materia de financiación autonómica, en cuestiones de política hidráulica o en relación con las inversiones estatales en infraestructuras; cuestiones en las que los Estatutos han intentado predeterminar la acción del Estado en un sentido favorable a los intereses de la respectiva Comunidad con planteamientos que son perfectamente legítimos en el plano de la reivindicación y la negociación política, pero que no son admisibles como previsiones estatutarias que pretenden condicionar la capacidad de decisión del Gobierno y de las Cortes Generales en los temas apuntados —que son sin duda muy relevantes desde la perspectiva del principio constitucional de solidaridad— reduciendo, en algunos casos, su margen de maniobra y, en otros, estableciendo pautas divergentes o contradictorias que resultan en consecuencia de imposible aplicación simultánea.

a) Por lo que se refiere a la *financiación autonómica*, debe mencionarse la divergencia que resulta de los criterios de participación de la respectiva Comunidad en los mecanismos de nivelación y solidaridad financiera que incorpora el Estatuto catalán (su artículo 206. 5 exige tener en cuenta, entre otros criterios que favorecen a Cataluña, la densidad de población y la dimensión de los núcleos urbanos; es decir, a mayor densidad y mayor tamaño de los núcleos urbanos mayor financiación), comparados con los que incorpora el Estatuto aragonés (entre otros criterios favorables a Aragón, se menciona la dispersión y baja densidad de población, es decir, a menor densidad y mayor dispersión mayor financia-

ción) (51). Pautas que son abiertamente contradictorias y que, por tanto, no pueden aplicarse simultáneamente; si así se hiciera, sus efectos se anularían recíprocamente (52).

Resulta también llamativo desde el punto de vista de la financiación autonómica que el Estatuto catalán haya predeterminado las líneas esenciales de un nuevo sistema de financiación autonómica al fijar en sus disposiciones adicionales unos nuevos porcentajes de cesión del IRPF (contemplando su elevación del 33% al 50%), del IVA (con elevación del 35% al 50%) y de los Impuestos especiales (del 40% al 58%) así como la ampliación de la capacidad normativa autonómica en relación con estos tributos (DA 8ª, 9ª, 10ª, 11ª y 12ª) (53).

b) En relación con la *política hidráulica* son de mencionar, de una parte, el artículo 17 del Estatuto valenciano que, tras garantizar el derecho de los valencianos «a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad» (54) reconoce «el derecho a la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias», y, de otra parte, la DA 5ª del Estatuto

---

(51) Véase lo dispuesto en el art. 107.5 EAAr. En unos términos muy similares se expresa el art. 83.6 del Estatuto de Castilla y León.

(52) En relación con el nuevo sistema de financiación autonómica aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en julio de 2009 (Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma de la financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía) véase el Informe elaborado por el Justicia de Aragón al respecto (*Informe del Justicia de Aragón sobre el sistema español de financiación autonómica y su relación con los Estatutos de Autonomía. Los artículos 108 y 107.5 del Estatuto de Autonomía de Aragón*, septiembre de 2009), en el que se pone de relieve la falta de adecuación de dicho sistema a las previsiones del Estatuto aragonés.

(53) Así ha sucedido efectivamente, pues estos nuevos porcentajes se han incorporado al nuevo modelo de financiación autonómica aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en julio de 2009, que habrá de plasmarse en los próximos meses en las correspondientes reformas legales y en particular en una modificación de la LOFCA. Este *modus operandi* resulta ciertamente censurable en términos políticos y jurídico-constitucionales. Véanse al respecto las objeciones que formula E. GIRÓN REGUERA, *La incidencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía en la financiación autonómica*, REDE 80 (2007), en particular, pp. 106-108.

(54) El párrafo segundo de este artículo matiza el alcance de este reconocimiento al añadir que los valencianos «tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley». Por tanto, queda claro que no se trata sólo del abastecimiento de agua para usos domésticos (reconocido internacionalmente como un derecho humano que deriva implícitamente del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y explícitamente interiorizado por nuestro Derecho positivo al incluirse el «abastecimiento domiciliario de agua potable» entre los servicios obligatorios contemplados en el art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local que deben prestarse en todos los Municipios españoles), sino también para el desarrollo de las «actividades económicas y sociales».

aragonés, que alude a una «reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses» de 6.550 Hectómetros cúbicos (55); previsiones que suponen una toma de posición, de signo ostensiblemente contrapuesto, en relación con la planificación hidrológica y, en particular, con los trasvases entre cuencas (56).

También debe mencionarse el precepto del Estatuto andaluz (art. 51) en virtud del cual se atribuye a la Comunidad de Andalucía la competencia exclusiva sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio, lo que significa la ruptura del principio constitucional de unidad de cuenca (art. 149.1.22<sup>ª</sup> CE), en la medida en dicha cuenca incluye también territorios de Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia.

---

(55) Los términos concretos de esta Disposición fueron no obstante modificados de manera considerable en el texto aprobado por las Cortes Generales respecto a la propuesta aprobada por las Cortes de Aragón.

En efecto, en dicha propuesta se hablaba de «un derecho previo y preferente al aprovechamiento de los recursos hídricos que discurren por el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón» para cuyo cumplimiento «se considera que es necesaria una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hectómetros cúbicos».

Frente a ello, el texto finalmente aprobado incorpora una redacción menos comprometedora que es la siguiente: «La planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua de 6.550 hectómetros cúbicos». Por su parte, el art. 19 reconoce, en su apartado 1, el derecho de los aragoneses «a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras», añadiendo su apartado 3, el mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses de «velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras». Junto a ello, hay que tener en cuenta que en línea con lo dispuesto por el art. 117.4 EAC, el art. 72.3 EAAr exige un informe preceptivo de la Comunidad Autónoma de Aragón para «cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio».

(56) La constitucionalidad del art. 17 del Estatuto valenciano ha sido confirmada por la STC 247/2007, pero, como hemos tenido ocasión de indicar, el TC hace de este precepto una interpretación que limita drásticamente sus efectos normativos, pues entiende que no crea derechos subjetivos ni establece vinculación alguna para el legislador estatal. Sobre la constitucionalidad de la DA 5<sup>ª</sup> del EAAr, véase la cualificada opinión de Antonio FANLO LORAS en su estudio sobre *La reserva de 6.550 hm<sup>3</sup> para uso exclusivo de los aragoneses*, incorporado al libro *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2007, pp. en la que se concluye que la misma es inconstitucional en la medida en que dicha reserva se entienda como vinculante para el Estado; en dicho estudio se analiza también la constitucionalidad de las demás previsiones del Estatuto aragonés en materia hidráulica. Véase también sobre la materia P. BARDAVÍO DOMÍNGUEZ, *Los derechos de los aragoneses en relación con el agua*, en el vol. col. *Estudios jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2007.

O en términos más matizados, las competencias de «desarrollo legislativo y ejecución» que se establecen en el art. 75.1 del Estatuto de Castilla y León sobre «las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma». Previsiones éstas que rompen abiertamente con el principio de unidad de cuenca (art. 149.1.22ª CE) y con la gestión estatal de las cuencas intercomunitarias a través de las Confederaciones Hidrográficas, abundando en una dinámica de «apropiación» hidráulica por parte de las CCAA.

c) Respecto a las *inversiones estatales en infraestructuras*, resulta ampliamente conocida la divergencia de criterios que han incorporado los Estatutos. El catalán abrió el camino en esta cuestión mediante la previsión de que la cuantía de las inversiones estatales en Cataluña se equipare al porcentaje de aportación de la Comunidad al PIB español para un período de siete años (DA 3ª) (57). Planteamiento que tuvo su réplica en el Estatuto andaluz, en el que se establece que la inversión estatal en Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre la del conjunto del Estado (apartado 2 de su DA 3ª). Y en términos más abiertos se expresa el Estatuto aragonés, cuya DA 6ª exige ponderar a estos efectos «con carácter prioritario, la superficie del territorio, los costes diferenciales derivados de la orografía, así como su condición [de Aragón] como comunidad fronteriza» (58).

\* \* \*

No pocas de estas previsiones son, como se ha apuntado, de imposible aplicación conjunta, por su carácter incongruente o contradictorio (en particular resulta absolutamente inviable aplicar en cada Comunidad los criterios sobre reparto de la inversión estatal que más le favorecen, de acuerdo con su respectivo Estatuto) y, al margen de ello, implican, como también se ha indicado, unos condicionamientos inadmisibles para las

---

(57) Parece que la Comunidad Valenciana se decanta también a favor de este criterio si bien no introdujo ninguna previsión al respecto en su Estatuto de Autonomía.

(58) Por su parte el Estatuto de las Islas Baleares opta por insertar esta cuestión en el marco de una Ley de Cortes Generales que debe regular un régimen específico balear y reconocer «el hecho específico y diferencial de su insularidad» (DA 6ª), lo que no resulta en modo alguno objetable, dada la expresa mención constitucional de la insularidad como dato específico a tener en cuenta en la materialización del principio de solidaridad (art. 138.1 CE).

actuaciones estatales en los ámbitos aludidos, sin duda esenciales para garantizar la cohesión y la solidaridad interterritoriales (59).

Es claro en todo caso que la problemática que hemos considerado en este epígrafe se ha ido suavizando en los Estatutos que han seguido al catalán (así, las manifestaciones del principio de bilateralidad son sin duda mucho más tímidas y limitadas en los demás Estatutos). Y, por otra parte, es de prever que el Tribunal Constitucional corregirá las aristas más estridentes que presentan las previsiones estatutarias aludidas; de hecho, esta corrección ha tenido lugar ya en relación con el Estatuto valenciano, cuyo art. 17 (derecho de los valencianos a disponer de un abastecimiento suficiente de agua de calidad) ha sido declarado compatible con la Constitución, pero a costa de rebajar drásticamente su alcance normativo y de declarar que no impone condicionamiento alguno al legislador estatal (STC 247/2007). Lo cual tendrá sin duda efectos beneficiosos para la capacidad operativa del Estado, al desactivar determinadas exigencias procedimentales y sustantivas que los Estatutos aprobados en la anterior Legislatura han pretendido imponerle.

Pero no creo que con ello la cuestión se resuelva totalmente y que queden conjurados los diversos riesgos que la dinámica abierta con los nuevos Estatutos plantea desde la perspectiva funcional de nuestro Estado de las Autonomías. De una parte, porque no es improbable que se consoliden algunas de las previsiones estatutarias aludidas —por falta de impugnación ante el TC o porque dicho Tribunal las declare compatibles con la Constitución, quizás con sentencias interpretativas como la 247/2007— y, en particular, no es improbable que se consoliden algunas manifestaciones del bilateralismo al que hemos aludido. Pero sobre todo, dejando al margen los temas específicos que han quedado apuntados, me interesa subrayar que los nuevos Estatutos se insertan dentro de una dinámica global cuyos peligros para la capacidad de actuación del Estado son evidentes, pues en dicha dinámica está prevaleciendo la perspectiva de las partes sobre la del todo —postergando de modo ostensible la consideración de la funcionalidad del conjunto—, puesto que se ha puesto en marcha un ambicioso proceso de reformas estatutarias sin disponer de una visión global de hacia

---

(59) Pocas cuestiones son, en efecto, más relevantes a estos efectos que las inversiones estatales en infraestructuras —especialmente en infraestructuras de transportes y comunicaciones— y la política hidráulica.



dónde se quería llegar (60). Creo por tanto que si se sigue por este camino —y no se recupera una visión global de hacia dónde se quiere hacer avanzar a nuestro Estado de las Autonomías— no cabe esperar otra cosa que un deterioro progresivo de la capacidad operativa de nuestro Estado para articular y defender de modo eficaz los intereses generales (61). Un deterioro que el Tribunal Constitucional podrá a lo sumo paliar pero en ningún caso detener, pues su misión no es la de construir positivamente un sistema territorial coherente y racional, dotado de unas dosis mínimas de eficiencia, sino que se circunscribe —y no es ciertamente poca cosa— a la eliminación de las patologías más ostensibles que se someten a su enjuiciamiento.

#### **4. La problemática de fondo que subyace en las diversas cuestiones consideradas: la dinámica política que preside el desenvolvimiento del Estado de las Autonomías**

Pero más allá de los diversos desajustes o riesgos concretos que hemos ido identificando, resulta necesario dirigir nuestra mirada hacia la realidad que está en la base de todas estas situaciones, que no es otra que la dinámica política que viene presidiendo el desenvolvimiento de

---

(60) Como es bien sabido, y ha quedado puesto de manifiesto con los datos que hemos apuntado, los nuevos Estatutos se han elaborado sin establecer previamente unas coordenadas fundamentales que pudieran proporcionar una coherencia a los mismos en las cuestiones más controvertidas. El camino que se ha seguido resulta semejante al proceder del promotor de un edificio de 17 plantas que encargara el proyecto de cada una de ellas a un arquitecto distinto y, además, sin formular unas pautas o directrices comunes sobre la estructura común y sobre las canalizaciones e instalaciones del edificio. El resultado de este *modus operandi* tendría muy difícil remedio *a posteriori*, pues los proyectos requerirían tantas correcciones que quedarían privados de coherencia interna y, por otro lado, nunca se conseguiría por este camino la armonía y la funcionalidad del conjunto. Es más: resulta poco probable que un edificio así proyectado pudiera sostenerse en pie.

(61) Sobre la imposibilidad de conseguir un modelo territorial satisfactorio por la vía de las reformas estatutarias emprendidas en 2006, y la marginación de la dimensión de la funcionalidad del conjunto que se ha producido en este proceso, ha insistido con acierto J. BARNÉS en su trabajo *Un Estatuto de Autonomía y una Constitución del siglo XXI*, RAP 173 (2007). Subraya en particular al respecto que «la reforma bilateral de los Estatutos, sin un modelo o plan previamente definido, es un método o proceso sin resultado predecible»; dicho resultado «será incierto o aleatorio, fruto o consecuencia de las distintas negociaciones y del efecto dominó o de mimetización que puedan suscitarse a partir de alguna de las reformas particulares». A lo que añade un poco más adelante que «el proceso en curso —de la parte al todo, sin un guión previo— impide [...] el debate y discusión de globalidad acerca del modelo de Estado compuesto que deseamos darnos». Y concluye afirmando que dicho proceso «aplaza la resolución de los problemas pendientes» y se muestra incapaz de «mejorar el conjunto».

nuestro Estado de las Autonomías. Una dinámica política que arranca ya de los primeros tiempos de funcionamiento de nuestro sistema autonómico, pero que se ha agudizado a lo largo de los años (en particular durante la Legislatura 2004-2008) y que, por supuesto, va a seguir en pie en el futuro próximo dada la fortaleza y enraizamiento que ha adquirido, sin perjuicio de que ahora mismo dicha dinámica se encuentre algo postergada por la fuerza política y mediática que han adquirido en la actualidad todas las cuestiones vinculadas con la crisis económica que padecemos.

Esta dinámica política a la que me refiero se encuentra impregnada de un determinado discurso o mentalidad del que muchas veces no somos del todo conscientes porque nos hemos acostumbrado a él como un elemento fijo de nuestro «paisaje» político y mediático. Propiciado inicialmente por los nacionalismos, pero con un efecto de arrastre sobre los demás —incluyendo, con unos u otros matices, a las fuerzas políticas de implantación estatal (62)—, este discurso está integrado por diversos componentes de los cuales dos aspectos me interesa destacar en este momento de modo particular.

A) En primer lugar, el marcado *énfasis* autonómico en los aspectos *identitarios* de la propia Comunidad, en el plano cultural e histórico, y la acusada *proclividad a identificar*, y en no pocos casos sobredimensionar, los *agravios* de diversa naturaleza que España o el Estado español habría ocasionado a las distintas partes que la integran; proclividad que alimenta la continua reivindicación de compensaciones políticas o económicas, o a veces meramente declarativas o simbólicas, para saldar tales deudas o agravios, ya sean del tiempo presente o de momentos pretéritos.

Es éste un discurso que, a mi juicio, pudo resultar justificado en el momento fundacional o de arranque del sistema autonómico, pero que debería haber ido moderándose con posterioridad. Y que resulta también explicable, y en principio no particularmente inicuo, como táctica para la negociación política en determinados momentos (el famoso «victimismo» practicado durante años por Jordi Pujol frente a los sucesivos Gobiernos del Estado), pero que puede llegar a ser menos inocuo y más problemático si se «cronifica» e invade al conjunto del tejido social, llegando

---

(62) Sólo este efecto de arrastre o contagio puede explicar a mi juicio que un partido político como el PSC hiciera suyo el texto de la Propuesta de nuevo Estatuto de Autonomía aprobado por el Parlamento de Cataluña en septiembre de 2005.

a dominar el escenario mediático y cultural en el que se desenvuelve la respectiva ciudadanía y en el que se educan las nuevas generaciones, en la medida en que puede dar lugar a una espiral de radicalización progresiva.

El nivel de intensidad que adquiere esta mentalidad identitaria y reivindicativa frente a presuntos agravios —que en no pocos casos tienen por supuesto una base real, pero que tienden a presentarse de una manera sesgada— no es desde luego el mismo en todas las Comunidades: adquiere unos tintes particularmente potentes en el País Vasco y Cataluña —donde se alimenta eficazmente a través del sesgo que tiñe, en mayor o menor medida, a los medios de comunicación y a través del marcado dirigismo cultural que se impulsa desde la correspondiente Administración autonómica—, pero en todas ellas se han ido desarrollado algunas manifestaciones de esta mentalidad (63).

Las manifestaciones del discurso al que me refiero son muy variadas y se proyectan sobre muy diversos ámbitos: los símbolos y las festividades, la lengua propia, las competiciones deportivas, las balanzas fiscales, los ríos y la política hidráulica, los déficits de infraestructuras, la deuda histórica, las placas de identificación de los vehículos, los peajes de las autopistas, etc. Pero de todas estas manifestaciones hay una que a mi me preocupa especialmente como profesor universitario: la visión de la Historia —naturalmente de la Historia de la propia Comunidad en el contexto de la Historia de España—, que paulatinamente ha ido imponiéndose en el panorama cultural y educativo dominante en algunas Comunidades y en el que, por tanto, se vienen educando las nuevas generaciones desde hace ya algunos años.

En esta visión de la Historia se focaliza la atención, de manera a mi juicio hipertrofiada, sobre los hechos y valores propios, en detrimento del conocimiento del pasado histórico de España como proyecto común. Y sobre todo, se transmite una visión de la Historia de España que tiende a propiciar la percepción de la misma como un conflicto permanente entre centro y periferia, en el que se enfatiza el papel oprobioso y sofocante ejercido por el Estado español frente a las aspiraciones de libertad y de la

---

(63) Sobre la proliferación de elementos identitarios en los nuevos Estatutos, con matices ciertamente diferentes en cada caso, véase las atinadas observaciones de J. TUDELA ARANDA, *El camino perdido. La identidad en el proceso de reformas estatutarias*, en esta REVISTA, 33 (2008).

búsqueda de la identidad de la periferia y, en cambio, tienden a quedar en un segundo plano los aspectos positivos que históricamente pudo tener España como proyecto común para sus diversas partes, en la dilatación de posibilidades vitales que abrió para las mismas, y en la potenciación del desarrollo económico y cultural. De este modo, tiende a fomentarse una visión de la Historia de España ciertamente sesgada, construida sobre unos cuantos tópicos obsesivamente repetidos y no siempre bien dimensionados y contextualizados; una visión que propicia naturalmente las actitudes de desapego e, incluso, de resentimiento hacia España por parte de quienes dejan conformar su pensamiento por el discurso dominante —que naturalmente son la mayoría— sin ser conscientes de ello.

El tema no tiene por supuesto fácil remedio a corto plazo, pero creo que deberíamos haber llegado ya hace algún tiempo al extremo del movimiento pendular que, en ésta como en tantas materias, hemos vivido en el postfranquismo y regresar en consecuencia hacia planteamientos más equilibrados y ecuanímenes en la consideración del pasado. Planteamientos por tanto más proclives a ejercer la autocrítica histórica y a limitar los excesos narcisistas propiciados por el historicismo autocomplaciente que han venido impulsando los nacionalismos y a reconocer no sólo los conflictos y las frustraciones de la Historia común sino también sus aspectos positivos. Y, en consecuencia, a identificar no sólo deudas del todo con las partes, sino también de las partes con el todo, admitiendo la existencia no sólo de motivos de reproche sino también de agradecimiento hacia la realidad histórica de España.

B. El segundo aspecto que quería mencionar tiene que ver con la concepción del sistema autonómico como *un proceso indefinidamente abierto* que, en consecuencia, carece de punto de llegada que pueda visualizarse *a priori*, y cuyo progreso pasa necesariamente por la obtención de mayores cotas de autonomía; una autonomía entendida como aumento de competencias, mejora en la financiación disponible o ampliación del protagonismo en los asuntos comunes. Esta concepción de la autonomía fue también impulsada inicialmente por los partidos nacionalistas, pero ha tenido luego unos potentes efectos de irradiación o arrastre sobre los demás, de modo que se ha producido una interiorización generalizada de la misma por las élites políticas autonómicas, en un escenario en la que las CCAA vienen a competir entre sí en una carrera para alcanzar mayores cotas de poder.

De este modo, la reivindicación competencial o financiera se convierte en algo permanente —se ha instalado en el modelo español de autonomías territoriales como uno de sus rasgos característicos—, lo que determina que cualquier logro que se consiga sea sólo la antesala de ulteriores reivindicaciones. Y ello no porque las competencias o los medios de los que actualmente disponen las CCAA sean escasos (que ya no lo son, si bien en algunos casos obviamente puede estar justificadas objetivamente las aspiraciones de mejora) sino porque a las élites políticas autonómicas les interesa situar el debate en ese terreno. Un terreno que resulta políticamente cómodo y atractivo para ellas pues les abre la puerta a un debate en el que les resulta muy fácil encontrar un «enemigo exterior» y reprochar a otros su inmovilismo o su falta de sensibilidad autonómica y, por otro lado, contribuye a dejar en segundo plano la cuestión de la buena o mala gestión de las competencias propias y de la eficiencia en la administración de los recursos económicos que se manejan.

Frente a este planteamiento, ciertamente extendido y arraigado en la dinámica política que preside el desenvolvimiento de nuestro Estado de las Autonomías, me parece necesario apuntar dos observaciones que deberían servir para propiciar una moderación o amortiguación progresiva de los impulsos reivindicativos.

a) La concepción apuntada supone en cierto modo una distorsión del concepto mismo de autonomía. La autonomía comporta como es bien sabido atribuir a las entidades territoriales la capacidad de gestionar una parte de los asuntos públicos respondiendo de dicha gestión ante la propia ciudadanía; capacidad que en el caso de las CCAA españolas ofrece amplias posibilidades para desarrollar un proyecto político propio estableciendo un marco legislativo diferenciado. Pero la concepción de la autonomía como reivindicación continua que de hecho se viene viviendo entre nosotros (con un claro liderazgo, como hemos indicado, de los insaciables partidos nacionalistas) sitúa el centro de gravedad de la misma en la conquista progresiva de nuevos espacios de poder. Un planteamiento que resulta explicable en la primera andadura de nuestro sistema autonómico, cuando se trataba de profundizar en las posibilidades de descentralización que el texto constitucional vino a abrir al regular los procedimientos para el ejercicio del derecho a la autonomía, entendido como acceso de las «nacionalidades y regiones» a la condición de Comunidad Autónoma y al techo máximo competencial máximo previsto

en el art. 149.1 CE (64). Pero no cabe duda de que mantener el mismo planteamiento en el actual estadio de desarrollo del sistema autonómico para intentar desactivar, por una u otra vía, los techos máximos fijados por la Constitución, desborda por completo el concepto de autonomía para situarse en otros marcos conceptuales, como son los que ofrecen el concepto de *autodeterminación* o la transición hacia situaciones *confederales* o abiertamente *secesionistas*.

b) En segundo lugar está claro que esta reivindicación tiene un recorrido máximo determinado por la existencia de unos topes o límites que estamos ya muy cerca de alcanzar, si no los hemos alcanzado ya. Límites que derivan no sólo de lo dispuesto en la Constitución sino, al margen de ello, del agotamiento de las posibilidades del Estado de seguir haciendo cesiones o transferencias a las CCAA (de competencias o de recursos financieros) si quiere evitar vaciarse por completo de contenido funcional y de capacidad operativa. Es claro, por ejemplo, que si el modelo de financiación previsto en el EAC llega efectivamente a implantarse (lo que implicará la cesión, además de todos los impuestos cuya recaudación íntegra ya se ha cedido a las CCAA, del 50% del IRPF y del IVA y del 58% de los Impuestos especiales que menciona la Dip. Adicional 9ª EAC), el Estado agotará ya su margen de maniobra y será muy difícil que puedan plantearse ulteriores cesiones: no es posible seguir pensando indefinidamente en mejoras en la financiación autonómica porque lo que le queda al Estado por ceder va siendo cada vez menos. Y algo análogo podría decirse en relación con la mayoría de las competencias que actualmente ejerce el Estado, que resultan imprescindibles para la preservación de la cohesión territorial y la defensa eficaz de los intereses generales: si se supera un determinado umbral de autonomía —en términos de competencias y de capacidad financiera— podríamos llegar a sentir eso que cabría denominar «el coste de la no España», es decir la incapacidad del Estado para formular y ejecutar algunas políticas comunes en campos imprescindibles para la vertebración del país.

\* \* \*

---

(64) Las Comunidades de «vía lenta» alcanzaron su techo máximo competencial, y su equiparación a las de «vía rápida», mediante reformas estatutarias producidas durante los años noventa. La materialización más importante de esta equiparación vino dada por las transferencias de las competencias sobre educación (producida durante los años noventa) y sobre asistencia sanitaria (que tuvo lugar en los inicios de la presente década).

Parece claro que mientras se mantenga esta dinámica política, y resulta evidente que al menos a corto plazo va a mantenerse, no será posible «cerrar» nuestro sistema de autonomías territoriales y hacerle llegar a una situación estable y dotada de un consenso generalizado, pues hay intereses muy fuertes que presionan en un sentido contrario, dado que para muchos actores políticos resulta ventajoso que el modelo territorial se encuentre abierto indefinidamente para poder plantear siempre nuevas demandas que afectan a su arquitectura institucional. Lo que no me impide opinar que, a la larga, esa apertura indefinida del modelo resulta insostenible y que, antes o después (a ser posible dentro de no mucho tiempo, porque van generándose situaciones difícilmente reversibles), habrá que fijar las coordenadas «definitivas» de nuestro modelo territorial; unas coordenadas definitivas que no deberán impedir por supuesto una capacidad evolutiva del mismo y de adaptación a las cambiantes circunstancias sociales y económicas que se presenten.

### **III. REFLEXIONES PROSPECTIVAS Y PROPUESTAS**

Hecho el repaso de los distintos riesgos y disfunciones que emergen en el estadio actual de evolución de nuestro sistema de autonomías territoriales, procede plantearse qué debemos pensar y qué debemos hacer para eliminar las disfunciones y desajustes y conjurar los riesgos que han quedado expuestos: procede preguntarse por el futuro y plantear propuestas o sugerencias al respecto. Pues bien, varias son las reflexiones que me gustaría formular al efecto, en un tono propositivo y constructivo, para completar cuando queda dicho.

#### **1. La fortaleza de los elementos que sostienen la cohesión de España**

En un país con las características socioculturales que tiene el nuestro no debería ser especialmente difícil articular la convivencia entre los distintos territorios que lo integran en un marco institucional de pluralidad y diversidad, pero razonablemente integrado, porque los elementos de cohesión —cohesión social, cultural y económica— son en realidad muy fuertes.

Creo al respecto que si se observan las cosas desde una cierta distancia y se comparan con las circunstancias existentes en otros países, se

descubre en efecto la fortaleza de los vínculos que conforman la realidad nacional sobre la que se construye nuestro Estado:

a) Tenemos una lengua común en la que nos podemos entender con facilidad; una lengua que se configura como lengua única en buena parte de España y que en algunos territorios convive con otras, y que tiene además una muy importante proyección exterior y presencia internacional. Por tanto, la realidad plurilingüe española no es óbice para que tengamos una lengua que funciona con naturalidad como vehículo de comunicación entre los españoles de diferentes territorios (65), lo que constituye sin duda una situación ventajosa a muchos efectos —en cuanto facilita la comunicación interterritorial y el funcionamiento de las instituciones comunes— en comparación con las situaciones de plurilingüismo existentes en otros países.

b) Contamos con una larga y densa historia compartida; una experiencia histórica conjunta muy dilatada que muy pocos países en el mundo pueden exhibir: de los 192 Estados que forman hoy parte de la ONU sólo un pequeño grupo de los mismos existía con las fronteras actuales en el siglo XIX y son muy pocos ciertamente los que presentan una experiencia histórica de construcción nacional tan madura y veterana como la nuestra.

Cierto que se trata de una historia compleja y difícil, con muchos errores y frustraciones y numerosos episodios nada ejemplares; una historia que podríamos calificar como zigzagueante, e incluso traumática, en la que abundan las situaciones de fractura interna que en algunos casos dieron lugar a guerras civiles lamentablemente fraticidas, entre las que sobresale sin duda la contienda civil de 1936-1939, cuyas secuelas y heridas han estado abiertas durante mucho tiempo y acaso no están todavía del todo cerradas.

Todo esto es perfectamente conocido y no puede desconocerse ni minusvalorarse. Pero, de una parte, cabe preguntarse qué país puede exhibir un pasado histórico de continuo progreso en una situación de armonía sin traumas ni períodos aciagos o de crisis —parece evidente que ninguno—. E incluso todavía más: pienso que todas esas dificultades pretéritas y esas situaciones traumáticas de nuestra historia pueden con-

---

(65) Esto es así ciertamente hoy por hoy, y es claro que a corto plazo las cosas no van a cambiar sustancialmente en este punto. Pero no es imposible que a medio y largo plazo pudiera llegar a perderse la condición del castellano como lengua española común, cosa que no sería ciertamente razonable, pero que no es impensable que pueda llegar a producirse, dada la dirección hacia la que apunta la política lingüística que se propugna en algunos lugares.



vertirse en algo positivo para nuestro presente y nuestro futuro si somos capaces de aprovecharlas como fuente de aprendizaje, si somos capaces de sacar partido de las enseñanzas que cabe deducir de las mismas. Creo al respecto que la longitud y densidad de nuestra experiencia histórica es algo que debería proporcionarnos madurez y solera como pueblo y solidez como Estado, tras un proceso de decantación de siglos que no debería haber sucedido en balde. Y no habrá sucedido en balde si somos capaces de convertir los errores y las torpezas del pasado en la vacuna más eficaz contra las tentaciones y los caminos equivocados que puedan proponerse en el presente. Lo cual exige por supuesto ecuanimidad, lucidez y capacidad de autocrítica (66).

c) Y tenemos también una población con características socioculturales variadas pero no especialmente divergentes o heterogéneas (67), una tradición religiosa común, un sistema económico muy integrado y complementario y unas comunicaciones internas que han experimentado en las últimas décadas un avance muy importante, tanto en carreteras (autopistas y autovías), como en el ferrocarril (tren de alta velocidad) y en el transporte aéreo.

Todos estos elementos funcionan como un «pegamento» natural de la España del siglo XXI que no deberíamos dilapidar. Un pegamento que resulta por el momento más fuerte que los «disolventes» que fabrican los nacionalismos y que nos sitúa en un terreno que no tiene ciertamente nada que ver con la compleja convivencia de elementos heterogéneos que tienen que articular otros Estados de corte federal, como puede ser el caso paradigmático de la Federación India con toda su peculiar y heterogénea amalgama de razas, lenguas y religiones —lo que genera un «cóctel»

---

(66) Permítaseme al efecto una comparación con los procesos de maduración personal: del mismo modo que en el plano individual la maduración del ser humano es un proceso complejo que no se alcanza sin dificultades, pues exige un largo proceso de aprendizaje —en el que no sólo no es posible evitar los períodos de crisis o desconcierto, e incluso de frustración y sufrimiento, sino que todo ello puede constituir oportunidad de aprendizaje y de crecimiento personal—, algo parecido resulta aplicable en la formación y maduración de las naciones y de sus correspondientes estructuras estatales: la larga experiencia histórica de convivencia, incluidos fracasos y períodos de crisis, puede proporcionar fortaleza y solidez si se sabe sacar partido de ella y utilizarla como fuente de aprendizaje.

(67) Esta heterogeneidad sociocultural ha aumentado indudablemente a lo largo del último decenio, mediante la entrada en España de unos importantes flujos de población inmigrante, de procedencias geográficas además muy variadas (esencialmente de Sudamérica, África y Europa del Este) cuya plena integración en nuestro país dista todavía de haber culminado. Pero en la medida en que se trata de un fenómeno social que afecta a toda España, ciertamente en mayor o menor medida según los casos, constituye a la vez un elemento de homogeneidad territorial.

muchas veces explosivo y da lugar a un sistema institucional necesariamente complejo y con tensiones internas de gran intensidad que resultan inherentes a una diversidad muy marcada (68)—, o también los casos de Rusia o Brasil (69), o, por situarnos en unas dimensiones más próximas a las nuestras, los supuestos de Nigeria o de Sudáfrica en la etapa post-Apartheid (70). Países todos ellos cuya comparación con España sitúa el

---

(68) Los más de mil millones de habitantes que pueblan la India (1.150 millones según estimaciones de 2008), forman nada menos que 12 grupos étnicos, hablan muy numerosas lenguas (de las cuales 22 tienen carácter oficial), y viven una religiosidad muy intensa dentro de una gran variedad de religiones (entre las que destacan el hinduismo, el islamismo, el cristianismo, el sijismo y el budismo) cuya convivencia ha resultado a menudo conflictiva —especialmente en los dos grupos más importantes los hindúes y los musulmanes—. Es sabido por otro lado que la India ha tenido tradicionalmente un peculiar y marcado sistema de estratificación social, el sistema de «castas» (formado por cuatro castas, a las que se añaden los «intocables», que no forman parte de ninguna casta propiamente dicha y se sitúan en una posición de total inferioridad respecto a las demás), cuyos efectos no han desaparecido por completo pese a su abolición oficial.

La Constitución de 1949 (promulgada dos años después de la independencia) estableció un sistema federal que se ha mantenido hasta la actualidad, sin perjuicio de no pocas alteraciones en la delimitación concreta de los diversos Estados que integran la Unión india —con el objetivo de conseguir una mejor adecuación de la delimitación territorial a la diversidad lingüística y cultural— hasta llegar a los actuales 28 Estados y 7 «territorios de la Unión» (entre éstos últimos se encuentra el territorio de Delhi, la capital federal). El sistema federal de la India tuvo una larga primera etapa en la que predominó la tendencia unitaria, resultante de la posición hegemónica que tuvo el Partido del Congreso dentro del sistema de partidos, pero a partir de 1989 ha evolucionado hacia una mayor descentralización efectiva, como consecuencia de la formación de Gobiernos de coalición a nivel federal y del mayor peso que han tenido los partidos de carácter regional. No cabe duda de que el federalismo ha proporcionado a la India un marco jurídico-político adecuado para integrar dentro de un mismo Estado una gran multiplicidad de identidades.

(69) La Federación rusa está formada por 21 Repúblicas, 9 territorios, 4 Óblasts, 4 distritos autónomos, 1 Óblast autónomo y dos ciudades federales (Moscú y San Petersburgo). Es el Estado más extenso del mundo con 17,5 millones de kilómetros cuadrados y tiene una población de 142 millones de habitantes, decreciente en los últimos años, de gran diversidad étnica y religiosa. Brasil es una República federal formada por 26 Estados y el distrito federal (Brasilia), que ocupa una enorme extensión (8,5 millones de Kilómetros cuadrados) que alcanza casi la mitad de América del Sur. Sus casi doscientos millones de habitantes tiene un marcado carácter multiétnico, si bien cuentan con una lengua común —el portugués— y una religión claramente mayoritaria —el cristianismo—.

(70) Tras una convulsa y sangrienta historia política a partir de su acceso a la independencia en 1960, Nigeria se configura como una República federal integrada por 36 Estados y la capital federal, de acuerdo con la Constitución de 1999. Su creciente población alcanza los 135 millones de habitantes, y está caracterizada por una gran diversidad étnica, lingüística y religiosa. Por su parte Sudáfrica es también actualmente un país sustancialmente federal —aunque no lo es nominalmente— integrado por 9 provincias, cuyos 44 millones de habitantes tienen un marcado carácter multiétnico y multicultural. La vigente Constitución de 1996 ha llevado a cabo la superación del anterior régimen del Apartheid —basado en la segregación racial y en el ejercicio de gobierno exclusivamente por los habitantes de raza blanca—, y su sustitución por un régimen de equiparación interracial y de igualdad jurídica y política entre blancos y negros.

nivel de contrastes y diversidades que nuestro Estado tiene que asumir en unos niveles ciertamente modestos.

En efecto, las divergencias internas existentes en nuestro país que generan «hechos diferenciales» dotados de una realidad objetiva son ciertamente moderadas en comparación con numerosos países de estructura federal, e incluso con no pocos de carácter centralizado, pues disponemos del importante acervo de elementos comunes que han quedado apuntados. Contamos por tanto con activos sólidos sobre los que basar la cohesión de España como nación, de modo que no debería ser difícil —si el debate político se sitúa dentro de los límites que marcan la cordura y la sensatez—, articular la convivencia de los pueblos que la integran en un modelo territorial estable y equilibrado, que logre una adecuada trabazón entre los elementos de diversidad interna y los de unidad a partir de la valiosa experiencia que proporcionan las tres décadas largas de funcionamiento del sistema autonómico.

## **2. Propuestas para un asentamiento definitivo del sistema español de autonomías territoriales**

Llegados a este punto procede preguntarse en concreto qué puede hacerse para solventar los problemas y evitar los riesgos que han quedado apuntados y para mejorar la calidad de nuestro sistema autonómico. Apunto a continuación algunas ideas al respecto desde la relativa comodidad que supone moverse en unas coordenadas estrictamente académicas, sin responsabilidades por tanto en la esfera pública, y sabiendo perfectamente que el escenario político actual hace difícil pensar que, al menos a corto plazo, pueda conseguirse el consenso necesario para materializar las propuestas que se exponen a continuación (71).

A. Creo en primer lugar que la dinámica de reformas estatutarias abiertas en el año 2006 nos aboca a una situación en la que, antes o

---

(71) Tengo claro en cualquier caso que el consenso casi total que se logró con la Constitución de 1978 es un logro que habría que intentar mantener a toda costa, pues en él estriba justamente, más que en la calidad intrínseca de sus soluciones, la clave de la credibilidad y del éxito que la misma ha tenido. De ella puede decirse con seguridad que es la Constitución que más ha aportado a vertebrar la convivencia política a lo largo de los dos siglos de constitucionalismo en España, y por eso debe procederse de manera muy prudente y cautelosa en relación con sus posibles reformas, para no arruinar el enorme «capital» político que atesora.

después, será necesario reconsiderar algunos aspectos de nuestro modelo territorial a través de modificaciones del texto constitucional.

En efecto, esa dinámica de reformas estatutarias, aunque ahora mismo está detenida, ha venido a conferir un protagonismo excesivo a los Estatutos de Autonomía en la definición del modelo territorial. Un protagonismo sin duda mayor que el que habían tenido hasta ese momento, que se acomodaba estrictamente a las previsiones formuladas al respecto por nuestra Constitución. Aunque es de esperar que las opciones más aberrantes incorporadas a los nuevos Estatutos sean corregidas por el Tribunal Constitucional, no parece que ello sea suficiente para evitar las incoherencias y distorsiones inherentes a una metodología que pivota exclusivamente sobre el desarrollo aislado o descoordinado de cada una de las piezas básicas que insertan las peculiaridades de cada CA en el orden jurídico general del Estado —esto es, de los Estatutos de Autonomía—, sin que exista la necesaria visión de conjunto sobre cuál debe ser el horizonte común del sistema (72). Los Estatutos de Autonomía son por supuesto la «norma ins-

---

(72) La explicación del sorprendente *modus operandi* al que responde la elaboración de los Estatutos aprobados en los años 2006 y 2007 se sitúa en las peculiares circunstancias políticas que presidieron el período inmediatamente anterior y el conjunto de la Legislatura 2004-2008.

Rechazado por las Cortes Generales en febrero de 2005 la Propuesta de Nuevo Estatuto Político para el País Vasco (el denominado «Plan Ibarretxe»), sería como es bien sabido el proceso de reforma del Estatuto catalán el que marcaría el camino de las ulteriores reformas estatutarias de ese período, sin perjuicio de que la reforma del Estatuto valenciano (LO 1/2006, de 10 de abril) se adelantara en el tiempo.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio) es el fruto de una coyuntura concreta marcada, de una parte, por la orientación política que adoptó el Gobierno tripartito catalán presidido por Pascual Maragall, y de otra, por la actitud del Presidente del Gobierno, contrario a fijar unos límites máximos que acotaran con claridad el terreno de lo que estaban dispuestos a aceptar el Gobierno y el partido mayoritario en las Cortes Generales. Por lo que se refiere a las claves políticas a la que responde el «Estatut» desde la perspectiva de Cataluña, las mismas han sido identificadas cumplidamente por Eliseo AJA (*La proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, en el vol. col. dirigido por Fernando LÓPEZ RAMÓN, *De la reforma estatutaria*, Monografías de esta REVISTA, Zaragoza, 2005), Francesc CARRERAS (*El proyecto de nuevo Estatuto de Cataluña*, en el vol. col. *Modelo de Estado y reforma de los Estatutos*, Fundación Manuel Broseta, Valencia, 2007) y Antoni MONERAL FERRER (*La reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña*, en el mismo volumen), quienes explican la desmesura de la Propuesta aprobada por el Parlamento de Cataluña en septiembre de 2005 destacando entre otras las siguientes circunstancias: a) la opción del PSC liderado por Pascual Maragall de aliarse con ERC para desalojar a CiU del Gobierno de Cataluña y la utilización, a partir de 2002, de la reforma estatutaria como instrumento de acercamiento con los republicanos; una reforma estatutaria que no se contemplaba que saliera adelante —dada su inviabilidad política con el PP en el Gobierno del Estado—, sino que habría de servir también para desgastar a dicho Gobierno (el primer objetivo se consiguió, con ocasión de las elecciones autonómicas de noviembre de 2003, pero no el segundo, dada la sorpresiva victoria del PSOE en

titucional básica de cada Comunidad» (art. 147 CE), pero sus opciones se proyectan también, en mayor o menor medida, sobre el conjunto del sistema y afectan al Estado como un todo, especialmente en la concepción amplia de su contenido que se ha abierto paso a partir de 2006.

Así las cosas, creo que puede decirse que una Constitución poco explícita en materia territorial como es la nuestra de 1978 pudo resultar suficiente mientras el protagonismo en el desarrollo del sistema de autonomías territoriales se situó en algunas Leyes Orgánicas estatales que complementan a la Constitución en puntos esenciales (financiación autonómica, Poder Judicial, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) y en la labor interpretativa realizada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (73), asumiendo en cambio los Estatutos un protagonismo moderado que se materializó además en el marco de algunas coordinadas generales adoptadas por acuerdo entre las principales formaciones política. Pero esa misma Constitución puede no resultar suficientemente explícita y precisa cuando se produce un salto cualitativo en el papel efectivo que corresponde a los Estatutos, pues éstos no son capaces de aportar —pues no es esa su función— una construcción coherente del sistema de autonomías territoriales en su conjunto.

---

las elecciones generales de marzo de 2004); b) el compromiso asumido por el entonces líder de la oposición —J. L. Rodríguez Zapatero— en un mitin electoral celebrado en noviembre de 2003, con ocasión de las elecciones catalanas, de que asumiría desde las Cortes Generales el proyecto de Estatuto que saliera del Parlamento de Cataluña; y c) la dinámica de competición nacionalista que se produjo entre ERC y CiU —en aquel momento radicalizada en su papel de oposición parlamentaria—, que puso un alto precio a su voto favorable a la Propuesta de Estatut.

La segunda parte de la gestación del Estatut, ya en las Cortes Generales, vino marcada como es sabido por la falta de un discurso político sobre el tema autonómico dotado de alguna consistencia por parte del Presidente Zapatero y por la renuncia de la mayoría parlamentaria entonces existente a ejercer una función de dirección política sobre el desenvolvimiento del sistema de autonomías territoriales y su opción por comportarse como una instancia de mero control de constitucionalidad de la Propuesta de Estatuto; control de constitucional ejercido por lo demás con considerable laxitud.

Por lo que se refiere a las ulteriores reformas estatutarias (Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León), es claro que tuvieron como referente al nuevo Estatuto catalán, pero no es menos claro que respondieron a otros planteamientos políticos —indudablemente más moderados y más acomodados a la letra y el espíritu de Constitución— centrados en aprovechar una coyuntura propicia para llevar a cabo una puesta al día de los textos estatutarios y para intentar sacar adelante determinadas demandas competenciales o económicas de la respectiva Comunidad.

(73) Un excelente resumen sobre esta jurisprudencia se encuentra en el libro de Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005. En su momento, F. TOMÁS Y VALIENTE hizo una valiosa presentación conjunta de la primera jurisprudencia constitucional sobre la materia (*El Tribunal Constitucional de España*, en el vol. col. *Tribunales Constitucionales europeos y autonomías territoriales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985).

Por ello entiendo que esta situación nos aboca, hacia una reforma del texto constitucional de 1978, y no tanto para diseñar un nuevo modelo territorial en el marco de una nueva Constitución, sino más bien para plasmar de manera más explícita el modelo hacia el que nos encaminó el texto de 1978, cuyos contornos concretos no pudieron definirse inicialmente —dada la falta de rodaje y de experiencia en ese momento y las dificultades para conseguir un acuerdo político que fuera más allá de unos determinados mínimos—, pero han ido perfilándose durante las tres décadas de su vigencia. Es decir, no se trataría de crear un nuevo modelo, sino de plasmar en términos más completos y desarrollados lo que ya está implícito en el texto constitucional y se ha ido consolidando en nuestra ya no corta andadura autonómica.

B. Las coordenadas fundamentales en las que debería moverse esa modificación de la Constitución serían a mi juicio las siguientes —expreso aquí mi pensamiento sin dejar de ser consciente de la difícil viabilidad de un consenso generalizado al respecto—:

a) Creo en primer lugar que debe asumirse sin reparos la plena incorporación de los elementos conceptuales propios del federalismo, incluyendo también los de carácter terminológico —lo que implica configurar a España como una Federación de Comunidades Autónomas (74)—, pues creo que pueden darse por superadas las connotaciones negativas que la expresión «federalismo» tenía en otro tiempo en España, como consecuencia de los malos recuerdos que dejaron las nada ejemplares experiencias vividas en torno al federalismo durante la Primera República española (1873). De hecho puede decirse que España es ya un país sustancialmente federal, aunque no formalmente.

Esta opción explícita por el federalismo exigiría entre otras cosas configurar un Senado distinto, que hiciera plenamente operativa su condición de «cámara de representación territorial» (art. 69.1 CE) y que impulsara su papel de cauce principal de participación de las CCAA en las decisiones del Estado, y en particular en el ejercicio de su función legislativa. Y por otro lado, tal vinculación a los esquemas federales permitiría reforzar un principio estructural básico de los sistemas territoriales que se basan en el

---

(74) España debería por tanto definirse como un «Estado social, *federal* y democrático de Derecho», añadiendo a los adjetivos que ya figuran en el art. 1.1 CE la calificación de *federal*, o si se quiere *autonómico*, lo cual constituye por lo demás una cualidad ya interiorizada plenamente por nuestro ordenamiento jurídico.

federalismo como es el principio de paridad de los territorios —la igualdad en el estatus jurídico-constitucional de las diversas unidades que componen la Federación—. Un principio que admite ciertamente algunas excepciones puntuales, siempre de carácter limitado y objetivamente justificable, que no deben romper esa regla general de la equiparación en la posición institucional de las diferentes entidades que forman parte de una Federación; entidades que, en su condición de miembros de la misma, deben gozar de la misma capacidad de autogobierno y de la misma posición respecto a la participación en los asuntos comunes.

Dentro de esta opción serían aceptables, por ejemplo, las singularidades vinculadas objetivamente a la insularidad, a las ciudades de Ceuta y Melilla, o a la existencia de lenguas cooficiales en algunos territorios, pero no la pretensión de consagrar estatus jurídico-constitucionales a la carta o de establecer diferentes grupos de CCAA en virtud de sus presuntos «derechos históricos» (art. 5 EAC) (75) o en base a conceptos como el de «nacionalidad» o el de «Comunidad histórica» o «nacionalidad histórica» (consagrado este último en los nuevos Estatutos de la Comunidad Valenciana, Andalucía, Aragón e Islas Baleares), u otros similares a los que ninguna Comunidad renunciará en el supuesto de que impliquen una autonomía de grado o calidad superior. El propio régimen de financiación vinculada a las denominadas Haciendas forales (Navarra y País Vasco) debería replantearse en términos de convergencia con el régimen de financiación común, aplicándose criterios que condujeran a resultados no discriminatorios respecto a los que derivan de dicho régimen común, por ejemplo, mediante una reforma en la metodología de determinación del cupo (76).

---

(75) Véase también la DA 3ª EAAr, que se refiere a los derechos del pueblo aragonés que «le hubieran podido corresponder en virtud de su historia».

(76) Ninguna duda me ofrece la importancia de la Historia para entender la realidad actual de España y de sus diversas partes y, en consecuencia, la importancia de un conocimiento de la misma —por supuesto desde planteamientos rigurosos y dotados de ecuanimidad— para ubicarnos en el presente y para construir nuestro futuro sobre la base de todo el denso acervo de experiencias históricas de muy diverso signo de que disponemos. También resulta del todo razonable que la Constitución situara en un primer plano las consideraciones históricas a la hora de configurar el mapa autonómico, esto es, de identificar los territorios que podían acceder al autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma (art. 143 CE). Pero otra cosa muy distinta es que el estatus jurídico-constitucional de cada una de los territorios que integran España deba estar en función de la Historia, dependiendo la intensidad y la calidad de la autonomía de cada una de las CCAA de la entidad y de la antigüedad de las singularidades jurídico-institucionales que tuvieron en el pasado y que puedan acreditar. Planteamiento que impediría por completo construir un modelo territorial

b) En segundo lugar, entiendo que se debería modificar sustancialmente el vigente sistema de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, que tantos problemas viene planteando y tantas energías políticas y jurídicas consume.

Al respecto creo que el sistema de reparto competencial debe estar fijado fundamentalmente en la Constitución, para lo cual yo sería partidario de reformular —en términos algo más precisos— las competencias constitucionales del Estado, sobre la base de la experiencia que hoy tenemos de lo que resulta imprescindible mantener en sus manos y lo que puede gestionarse de forma descentralizada (partiendo naturalmente de la lista

---

racional, equilibrado y estable, dado que las realidades históricas responden a los avatares y a las características propias de otros tiempos y pueden interpretarse además de muy diferentes maneras. Por el contrario, entiendo que la consecución de tal modelo territorial requiere una «dieta rigurosa de historicismo», como subrayara lúcidamente Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, en palabras formuladas en el momento de arranque de nuestro sistema autonómico, pero cuya validez no sólo se mantiene sino que se acrecienta en el momento presente:

«la historia que tenemos que atender es la presente, la que ahora mismo transcurre y va a suceder, y no lo de los archivos, que ha de quedar para que la interpreten los historiadores y no los políticos, cuyas responsabilidades tocan a la generación presente y a las futuras no a hacer justicia a las pasadas. Una dieta rigurosa de historicismo me parece que ha de ser especialmente saludable a la hora del montaje del nuevo sistema político, cuya raíz jurídica es la Constitución y no los «títulos históricos», siempre imprecisos, siempre equívocos, siempre interpretables en amplísimos márgenes, siempre portadores de gérmenes de privilegios, o de privilegios *tout court*, frente a alguien —lo cual era lo propio, por cierto, del Derecho pre-constitucional, «haz de privilegios» en la precisa caracterización de Max Weber— y no el cielo en la tierra, como tantas veces se pretende» (*Estudio preliminar* al vol. col. dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980, pp. 16-17; estudio incluido también en su libro *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985).

Obsérvese en el mismo sentido la contundencia de la opinión de alguien tan poco sospechoso de carecer de sensibilidad histórica como Francisco TOMÁS Y VALIENTE, formulada en un contexto en el que la expresión «Comunidad histórica» parecía consolidarse en el lenguaje político como un concepto reservado a Cataluña, País Vasco y Galicia:

«Suprimamos de una vez la estúpida expresión de comunidades históricas, porque eso no significa nada claro. ¿Comunidades históricas, qué son? ¿Las tres que por haber tenido un Estatuto —por cierto que el de Galicia de aquella manera, en mil novecientos treinta y tantos— ya son históricas? Pues pequeña historia es la que tienen, bien reciente es. ¿Comunidades históricas, qué quiere decir? ¿Qué ahora mismo son el soporte territorial de lo que fueron antes reinos de la Corona de Aragón o de la Corona de Castilla? Pues entonces, naturalmente, comunidades históricas no son sólo Cataluña, País Vasco.... El País Vasco como comunidad, como unidad política, nació en la Segunda República. Por supuesto que Guipúzcoa, Vizcaya y Álava proceden de muy atrás, pero no confundamos las cosas con esa explicación de comunidad histórica, porque tan histórica es Aragón, como Castilla y León» (en el vol. col. *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, IEA, Barcelona, 1995, p. 66, subrayado mío).



contenida en el art. 149.1) (77) y, por otro lado, sugeriría reducir drásticamente el fuerte protagonismo que el texto de 1978 atribuyó a los Estatutos en la determinación de las competencias; un protagonismo que a mi juicio tenía sentido en una fase inicial de formación del sistema pero que no la tiene en un estadio de madurez al que debemos aspirar a llegar.

Dos posibilidades entiendo que se plantean al respecto. O bien, especificar en la Constitución las competencias que corresponden al Estado y las que corresponden a las CCAA (como sucede en Alemania o en Suiza), o bien simplemente fijar una relación de competencias del Estado (como sucede en Estados Unidos) con la atribución de todo lo demás a la competencia autonómica directamente por la Constitución. Personalmente, me inclinaría por este segundo sistema que obviamente no pudo asumirse en 1978, dada la necesidad de proceder de manera prudentemente gradual.

Se trataría por tanto de derogar la regla de la residualidad de la competencia estatal (149.3 CE) y en su lugar disponer que lo no reservado por la Constitución al Estado es competencia autonómica, es decir, partir de una competencia autonómica «universal» salvadas las previsiones constitucionales de competencia estatal (entre las que podría mantenerse alguna cláusula de alcance general, tal como sucede con la regla 1ª del art. 149.1, para la que se podría buscar una formulación más clara y precisa). Los Estatutos no tendrían por tanto nada que decir en materias competenciales, salvando algunos aspectos específicos contemplados expresamente en la Constitución en los que tuviera sentido las diferencias estatutarias entre Comunidades (así, en relación con las lenguas distintas del castellano, el Derecho civil propio de algunas CCAA, las competencias vinculadas a las cuencas hidrográficas intracomunitarias o a las Comunidades con litoral, o las peculiaridades vinculadas con los derechos históricos de los territorios forales y con la insularidad) (78). Ello

---

(77) Ello brindaría la ocasión para poner al día la relación de competencias del Estado, que ha quedado en no pocos casos desfasada, por el hecho de que no pocos de los títulos competenciales del art. 149.1 han sido comunitarizados, es decir, se trata de materias en las que el protagonismo ya no es del Estado sino de la Unión Europea (es el caso, por ejemplo, del «régimen aduanero y arancelario», del «sistema monetario» o de las «bases de la ordenación del crédito, banca y seguros»).

(78) Parece claro que tiene muy poco sentido que en la mayor parte de las materias (por ejemplo, la agricultura y ganadería, el urbanismo, la asistencia social, la educación, la sanidad o el medio ambiente), haya 17 marcos competenciales autonómicos que, al menos en su formulación literal, ofrecen alguna singularidad.

reduciría drásticamente la complejidad de nuestro sistema competencial y convertiría en perfectamente prescindible ese farragoso esfuerzo de los Estatutos para apropiarse de todas las materias imaginables que no están expresamente reservadas al Estado por el art. 149 CE —movido por el afán de evitar que entre en juego la aludida cláusula de la residualidad de la competencia estatal—; esfuerzo especialmente fatigoso en los casos como el Estatuto catalán y el andaluz, que han optado por desglosar al máximo cada título competencial.

Con ello, el sistema competencial estaría contenido básicamente en la Constitución, sin perjuicio del mantenimiento de algunas cláusulas generales que permitieran una cierta flexibilidad y evolución del modelo (como es el caso de las transferencias estatales de competencias a las CCAA mediante Ley Orgánica *ad hoc* que se contemplan en el art. 150.2 CE ) y la función de los Estatutos en el apartado competencial quedaría muy reducida, limitándose como hemos apuntado, a algunos aspectos específicos en los que la Constitución expresamente remitiera a ellos habilitando la existencia de marcos competenciales específicos.

c) La reforma constitucional sería por otro lado la ocasión para un diseño más completo —mejor que lo que pudo hacerse en el texto de 1978— de los elementos de integración del sistema y, en particular, de las vías de participación las CCAA en las instituciones generales del Estado y de las fórmulas de relación entre Estado y CCAA y entre éstas entre sí.

Al margen del Senado, al que ya se ha aludido, habría que madurar si se constitucionaliza la Conferencia de Presidentes —convocada en alguna ocasión por el actual Presidente del Gobierno pero sin que se haya consolidado todavía en el plano institucional— o si hay que establecer un marco general de las Conferencias sectoriales, o de alguna de ellas especialmente relevante como el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Por otro lado, sería también ocasión propicia para establecer algunas pautas sobre las principales fórmulas de relación entre Estado y CCAA de carácter bilateral (Convenios bilaterales, Comisiones bilaterales) y delimitar el alcance que las mismas puedan tener. Y parece claro que debería aprovecharse la oportunidad para establecer algunas pautas fundamentales sobre las relaciones entre CCAA, menos recelosas y restrictivas que las que establece el art. 145 CE.

d) Por lo que se refiere a la estructura territorial en el ámbito infra-comunitario, esto es, en el ámbito local, personalmente soy partidario

de admitir unos mayores espacios de libertad en este punto para las CCAA que los que se admitieron en 1978 y en concreto de prever la «interiorización» plena de las entidades locales supramunicipales dentro de las CCAA. El municipio seguiría siendo por supuesto entidad local constitucionalizada y necesaria, pero las CCAA en el marco de sus Estatutos podrían disponer sobre el nivel intermedio: Comarcas, Provincias, o las dos, u otras, o ninguna. Ello afecta a la actual constitucionalización de la Provincia como entidad local, que podría eliminarse, de modo que la Provincia se mantuviera como circunscripción electoral y, en su caso, como demarcación de la Administración periférica del Estado, pero no necesariamente como ente local, lo que quedaría abierto a la decisión autónoma de cada Comunidad.

e) Por lo demás, es claro que habría que eliminar todas las disposiciones constitucionales de carácter transitorio, a través de las cuales el texto de 1978 estableció los cauces procedimentales de acceso a la autonomía (así, arts. 143, 144, 146 y 151, además de diversas previsiones incluidas entre las Disposiciones transitorias de la Constitución), lo que incluye por supuesto eliminar la relación de materias que se incluyen en el art. 148, pensadas como primer contenido competencial de las Comunidades de «vía lenta», que ha quedado privada de sentido ya en el momento presente. Sería bastante al respecto con una regulación —que parece debe ser unitaria en lo fundamental— del procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía; regulación que debería ser más completa que las pocas previsiones que el vigente texto constitucional dedica a la materia, en orden a armonizar debidamente la actual pluralidad de regulaciones en vigor (79). Además, se podría incluir la denominación de las actuales CCAA, sin perjuicio de dejar abierta la posibilidad de modificación del actual mapa autonómico; terreno en el que parece muy poco probable que se produzcan cambios a corto y medio plazo.

---

(79) Para una visión de conjunto sobre los procedimientos de reforma estatutaria en vigor véase C. AGUADO RENEDO, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, en el vol. col. dirigido por M. E. CASAS y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Fundación Wolters Kluwer España, Madrid, 2008, pp. 2206 y ss.

### 3. Hacia una pedagogía más eficaz de los valores de la España plural

Mientras todo esto llega, que tardará en llegar, creo que hay que seguir trabajando en la línea de lo que yo denominaría «pedagogía de la España plural», esto es, de una España abierta a la diversidad y propicia a la empatía con lo diferente, pero —también— de una España integrada en un proyecto común que es capaz de «añadir valor» a sus partes sin quitarles nada realmente importante. Esta pedagogía incumbe en primer lugar a quienes ejercen responsabilidades públicas de carácter político o institucional, pero también a quienes tienen alguna cuota de presencia en la cultura y en los medios de comunicación, así como en el mundo educativo, lo que nos incluye por supuesto a los profesores universitarios.

En mi opinión esta pedagogía a la que me refiero se proyecta fundamentalmente sobre dos vertientes:

A) En primer lugar, frente a quienes mantienen una sensibilidad anclada en lo que podríamos denominar «españolismo tradicional» —que no se han desprendido todavía por completo de las adherencias propias de los siglos de predominio del centralismo y que puedan conservar una visión demasiado monolítica o cerrada de la españolidad (cosa que sucede ciertamente cada vez en menor medida)—, hay que favorecer una mentalidad más respetuosa y abierta y frente a las diferencias (socioculturales, lingüísticas, de pensamiento y valores, etc.) propiciando una mirada más acogedora y receptiva respecto de las mismas; hay que ayudar a valorar como inocuas algunas cosas que en otro tiempo podían entenderse como agresivas respecto a las esencias hispánicas y a evitar *los prejuicios anti* que, de manera a veces inconsciente, pueden existir en determinadas personas (anti-vasco, anti-andaluz, anti-madrileño, etc.) (80). En definitiva, a admitir con naturalidad la *pluralidad* de España.

---

(80) Lo cual no debe llevar a caer en la falacia dialéctica en la que a veces se refugian los nacionalismos al descalificar las posiciones críticas con sus planteamientos mediante el fácil recurso de tachar a quienes sostienen tales posiciones como vascóforos, catalanóforos, etc. Así, erigiéndose, por ejemplo, en monopolizador de lo vasco, el nacionalismo ha tendido a considerar enemigo del pueblo vasco a quien discrepa de sus planteamientos. Frente a ello, no cabe duda de que es posible criticar los excesos de los nacionalismos desde el respeto y el aprecio hacia las correspondientes nacionalidades o regiones, tanto en su realidad humana como en sus manifestaciones institucionales, y sin que ello implique por tanto en modo alguno un rechazo o aversión hacia las mismas. Lo cual no deja de ser una obviedad, pero no me parece impropio subrayarlo ante el esquematismo inaceptable en el que algunos incurrir.

Por lo demás, no cabe duda de que la propia fuerza que ha tenido en la última década en nuestro país el fenómeno de la inmigración —lo que ha dado lugar a la incorporación de un importante número de «nuevos españoles» (en principio nuevos residentes en España, pero con el tiempo muchos de ellos podrán acceder a la nacionalidad española)— propicia un creciente pluralismo étnico y sociocultural y favorece una visión de lo español impregnada de elementos diferenciales y caracterizada por la heterogeneidad social.

B) Pero la España plural no por ser plural deja de ser también *España*. Es decir, algo que no es solo una estructura estatal, sino un proyecto colectivo cuya existencia es percibida como algo valioso por la mayoría de los españoles, porque dilata las posibilidades vitales de sus ciudadanos (por supuesto, en el terreno económico, profesional y laboral, pero también en muchos otros ámbitos). Una España que, por tanto, no por ser plural debe dejar de ser un proyecto común vertebrado, esto es, un marco de convivencia dotado de una razonable armonía interna y capaz de generar una cierta autoestima colectiva y alguna dosis de ilusión compartida.

Por eso, frente a quienes siendo españoles formalmente, es decir, jurídicamente, ven lo hispánico con desapego o indiferencia, o incluso con animadversión o resentimiento y encuentran alguna suerte de satisfacción en el desprecio o la quema de sus símbolos, creo que hay que fomentar algunas líneas de actuación que pueden resultar eficaces contra el narcisismo colectivo de carácter autista que a veces fomenta el nacionalismo: viajar, conocer gentes de otros lugares, ampliar el abanico de lecturas e informaciones, etc.; hay que promover una mirada más objetiva e ilustrada hacia la realidad histórica y presente de España que contribuyan a superar los prejuicios inducidos por la ignorancia y por la intoxicación política e informativa, propiciando una visión cabal de esa realidad española —que ha de ser crítica por supuesto pero también reconocedora de los aspectos positivos—; hay que desmontar algunos tópicos y simplificaciones insostenibles que deforman la realidad (por ejemplo, la visión de España como un agregado informe en torno a Castilla en la que sólo tienen identidad propia Cataluña, País Vasco y acaso Galicia); y hay que defender que el reconocimiento de la pluralidad sociocultural que se ha conseguido para el conjunto de España, debe vivirse también —de manera coherente— «de puertas adentro» de cada Comunidad.

\* \* \*

Si se producen avances significativos en ese camino pedagógico al que me refiero, se irá preparando el terreno para un asentamiento definitivo del modelo español de autonomías territoriales, pese a las numerosas tensiones y conflictos que inevitablemente nos van a acompañar en los próximos años. De modo que no resulta impensable que podamos llegar a un marco institucional estable del mismo; un marco institucional que, sin perjuicio del mantenimiento de algunos elementos de evolución y flexibilidad, no esté cuestionado permanentemente en su hechura estructural.

En el otro extremo de las posibilidades imaginables se encuentra por supuesto el camino de la desmembración de España, esto es, de la separación de alguna de sus partes (o de todas ellas) para construir estructuras estatales dotadas de soberanía propia, lo que no resulta hoy en modo alguno una hipótesis inverosímil. Ningún país tiene garantías de eternidad —por larga que sea su andadura histórica y por sólido que pueda parecernos en los momentos actuales— y desde luego España no las tiene: no me cabe ninguna duda de que si en alguna de sus partes hubiera una mayoría clara que, en un contexto pacífico, de forma inequívoca y estable se pronunciara por la separación, no habría más remedio que admitir esa opción y abrir procedimientos para la misma, aunque hoy por hoy la Constitución no la contemple y afirme, de manera un tanto retórica, la «indisoluble unidad de la nación española».

A la larga, por tanto, todo dependerá de que las nuevas generaciones sean capaces de interiorizar y renovar ese proyecto colectivo que es España y de asumir que, pese a sus defectos, *merece la pena* mantenerlo. Mi posición al respecto no creo que pueda reputarse de ambigua después de cuanto queda dicho: el camino de la desmembración no es desde luego imposible —hacia él apuntan de manera inequívoca algunas fuerzas políticas y sociales que vienen trabajando concienzudamente en esa dirección—, pero es un camino empobrecedor y regresivo que daría lugar a una lamentable amputación con graves pérdidas para todos; una amputación que produciría heridas importantes en un organismo vivo y dotado de múltiples y fluidos canales de comunicación y crearía artificialmente fronteras nuevas en un contexto histórico y geográfico que propende precisamente a lo contrario. Frente a ello, no tengo ninguna duda de que merece la pena mantener la realidad de España como un marco común de convivencia política que, pese a todos sus defectos, no deja de ser *una gran oportunidad* para las partes que la integran. Una oportunidad especialmente valiosa ahora que ha aprendido a integrar y organizar las

diferencias tras casi un tercio de siglo de andadura autonómica; una oportunidad especialmente necesaria para aquellas Comunidades que podrían tender hacia un nacionalismo excluyente y hacia un dirigismo político y cultural, para las cuales su integración en una estructura estatal más amplia se revela hoy como un «colchón» de amortiguación y un marco de resolución de conflictos especialmente necesario; una oportunidad en suma que, si no existiera, habría que inventarla.