

## 1. LA FALTA DE DEFINICION DEL MODELO DE ESTADO AUTONOMICO

Eliseo Aja

Al examinar los principales problemas surgidos en 1989 se observa que la mayoría se arrastran desde hace varios años. Se han cumplido 10 años desde la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía, y sin embargo el Estado autonómico continúa presentando disfunciones y deficiencias aparecidas en la primera fase de su construcción.

Muchos de los autores de este trabajo participamos hace casi tres años en la discusión del *Informe sobre las Autonomías* (1) y tenemos que constatar que los problemas que entonces apuntamos como principales, siguen siendolo en la actualidad. Alguno de estos problemas, en la medida que han tenido especial actualidad en 1989, son objeto de análisis en esta última parte; otros han sido abordados en diferentes estudios y monografías, y analíticamente están bastante maduros para obtener una solución consensuada entre las principales fuerzas políticas. Que ésto se consiga o no depende ahora esencialmente de la existencia de una voluntad política para lograrlo.

Hasta el momento, la respuesta ha sido negativa (2), y en este primer punto, queremos poner el acento en las consecuencias que genera la falta de soluciones a los problemas estructurales del Estado autonómico, y que genéricamente podemos calificar como ausencia de un modelo de Estado en cuanto a la organización territorial del poder.

La actual duplicidad de Administraciones, el mantenimiento de la desigualdad competencial, la proliferación de conflictos entre el Estado y las CCAA que supera netamente la capacidad pacificadora del Tribunal Constitucional, la falta de responsabilidad fiscal de las CCAA, la confusión sobre el papel de las instituciones autonómicas, etc., pero, sobre todo, la falta de previsión sobre la orientación futura de todas estas cuestiones provoca que los ciudadanos no perciban el Estado de las Autonomías como un conjunto coherente, como un modelo de distribución territorial del poder. Las posiciones críticas son muy diversas, pero en conjunto muestran la *demandada generalizada de un nuevo impulso político que permita definir un sistema coherente*.

Sin duda, el Estado autonómico es la forma más avanzada de descentralización política de la historia de España, pero la indefinición y confusión existentes devalúa incluso sus aspectos más positivos. Pueden comprenderse los problemas estructurales, originados por la magnitud de la transforma-

---

(1) Publicado inicialmente por el Ayuntamiento de Barcelona, 1987, y posteriormente por la editorial Civitas, TORNOS y otros, *Informe sobre las Autonomías*, Madrid, 1988.

(2) Matizando mucho, podríamos apuntar como reformas positivas la introducción de la doctrina del rango legal de la legislación básica del Estado por el Tribunal Constitucional y la propuesta de reforma del Senado, que se ha empezado a discutir estas semanas (abril, 1990).

ción desde el anterior Estado centralista, y las disfunciones generadas por la misma construcción gradual de las CCAA, y por las enormes diferencias existentes entre ellas, pero tras el primer impulso decidido en la creación de las CCAA llevamos varios años sin corregir las deficiencias plenamente comprobadas.

En esta línea, parece importante definir algunos rasgos generales que subyacen prácticamente a todos los problemas, y cuya solución determinará la aparición o no de un modelo coherente. Estos son objeto de breve reflexión a continuación.

### **A) La diferente concepción de la Autonomía en las Comunidades Autónomas**

Al aprobarse la Constitución, existía sin duda una concepción muy distinta de la autonomía, y por tanto del Estado autonómico, en el País Vasco y Cataluña y en el resto de las nacionalidades y regiones. Pero a su vez dentro de éstas existían también enormes diferencias, no solo respecto a la autonomía, sino también de potencialidad para su autogobierno: basta pensar en las distancias que separaban a Galicia, Andalucía, Canarias y Asturias, Cantabria o La Rioja. Esta diversidad provenía tanto de una efectiva diferencia económico-social como de una tradición y unas fuerzas políticas diferentes en cada lugar.

La Constitución abordó esta multiplicidad de situaciones estableciendo un acceso gradual a la autonomía y proponiendo la autodefinición de cada entidad territorial, mediante la primacía del principio dispositivo en el proceso de formación de las CCAA. Probablemente era la posición más prudente en aquél momento de incertidumbre sobre el significado que la autonomía podía alcanzar en el futuro. Pero esta solución llevaba implícita una diferencia jurídica y política notable entre las diferentes entidades que forman el Estado, lo que a su vez generaría nuevos problemas, difíciles de soportar para el Estado como conjunto si la situación de provisionalidad persistía.

La diferencia de ideas sobre la autonomía que existió inicialmente se mantiene aún en gran medida, porque continúan las estructuras que aparecieron con vocación de provisionalidad, y porque sobre ellas se han consolidado unas prácticas tendencialmente diferenciadoras, sin que se hayan introducido mecanismos correctores de integración e igualdad. Mientras algunas CCAA con las máximas competencias encuentran insuficiente su nivel de autogobierno, y critican sistemáticamente —al menos desde posiciones político-ideológicas— el sistema, otras padecen el «síndrome de Diputación provincial» y centran sus esfuerzos en la ejecución del Presupuesto. Ciertamente, éstas son las posiciones extremas, pero sorprende que ninguna, absolutamente ninguna CA, haya planteado reformas para la mejora del sistema autonómico en general —que lógicamente repercutiría en beneficio de todas o casi todas— y menos aún, se haya buscado un acuerdo entre CCAA para corregir las deficiencias del Estado autonómico.

## **B) La bilateralidad de las relaciones entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos**

Es el rasgo más acusado de las relaciones entre las CCAA y el Estado. Se observa en la práctica ausencia de relaciones entre CCAA, —frente a la lógica de los problemas comunes y a toda la práctica de los Estados compuestos—, en la multiplicación en cambio de convenios (muchas veces idénticos) entre el Estado y cada una de las CCAA por separado, en el altísimo número de conflictos, y, en general, en la forma de relación cotidiana entre el Gobierno central y los autonómicos.

Ante cualquier problema de cierta importancia, el Gobierno central intenta negociar en primer lugar con Cataluña y el País Vasco, y si no consigue un acuerdo, aparca el proyecto o traslada el conflicto al Tribunal Constitucional. Si se alcanza el acuerdo con las primeras, o si en su ausencia, persiste la necesidad de solución, se busca el apoyo de las demás CCAA, pero no dialogando con ellas en una instancia común, sino por la vía del entendimiento entre el Gobierno y la dirección del Partido Popular o del CDS, esperando que la dirección nacional de los partidos impongan la solución en las CCAA que gobiernan.

Curiosamente en esta dinámica coinciden los partidos más nacionalistas y los tradicionalmente centralistas. Los partidos nacionalistas porque obtienen mayores ventajas, y sobre todo refuerzan su posición política, en la negociación-confrontación bilateral; los partidos de ámbito nacional porque continúan pensando en soluciones generales impulsadas desde el centro y su propia estructura partidista lo potencia.

Esta explicación es naturalmente simplificadora, y pueden buscarse otras causas concurrentes, pero resulta evidente la débil institucionalización de las relaciones entre las CCAA como tales y el Estado central. El Estado autonómico no aparece como una estructura institucional compuesta, que funciona con armonía dentro de la pluralidad de orientaciones políticas de las CCAA, sino como un conjunto de relaciones bilaterales de negociación y confrontación a niveles heterogéneos, y principalmente entre partidos. Cuando éstos son nacionalistas y gobiernan, se confunden con la propia CA, cuando son de ámbito nacional se supone que impondrán su voluntad a las CCAA en que tienen mayoría de gobierno.

## **C) La igualdad estatutaria sustancial de las Comunidades Autónomas y sus diferentes políticas públicas**

La provisionalidad de la diferencia de competencias entre las CCAA del 148 y 149 CE no es ya un tema sólo teórico, porque este año han aparecido las primeras iniciativas a favor de la igualación. La ampliación de competencias reclamada por Castilla-León, Baleares y otras CCAA ha sido uno de los aspectos destacados, que se ha abordado —sin resultados positivos— en una polémica estéril sobre la vía jurídica más adecuada para su realización.

La ampliación de competencias es uno de los puntos que más incide, y que más necesita, un modelo de Estado de las Autonomías, porque en cada decisión particular subyace un problema general: en el futuro Estado

autonómico consolidado ¿se mantendrán las enormes diferencias de competencias que existen hoy entre las CCAA o se avanzará hacia una sustancial igualdad?

El nivel competencial del 148 CE aparece en la Constitución como provisional, y las actuales diferencias competenciales provocan múltiples problemas en el ordenamiento jurídico (doble nivel de las leyes, básicas y ordinarias, aplicación general de la cláusula de supletoriedad para las leyes estatales, etc), y originan disfuncionalidades en el Estado, dificultando la racionalización administrativa. También parece claro que debe resolverse la provisionalidad actual y que la solución debe ser general para todas las CCAA del 148 CE, lo que exige un consenso de la mayoría de las fuerzas políticas y de las CCAA.

Con este enfoque, la vía para la realización de la ampliación pasa a segundo plano y lo importante es plantearse el nivel definitivo que se pretende. Tanto la vía de la reforma estatutaria como la del art. 150.2 CE permiten llegar a un mismo resultado, si el objetivo es la igualación, y probablemente pueden complementarse, para marcar el proceso, necesariamente gradual, de la ampliación. La cuestión importante es previa, y consiste en definir el objetivo final, y para ello es preciso distinguir entre la importancia o el peso político de las CCAA y la definición jurídica de sus competencias, porque no es lo mismo aunque estén relacionadas.

La importancia política de todas las CCAA ni es ni será a medio y largo plazo equivalente. Por razones políticas diversas, la presencia de Cataluña y el País Vasco en el conjunto de las CCAA probablemente será destacado durante mucho tiempo, pero hay que subrayar que eso no tiene que ver con el nivel competencial. Como no pueden compararse los Estados de California y Wyoming en EEUU, o los *Länder* de Baviera y Bremen, en la RFA, y sin embargo sus competencias son equiparables, porque el punto de referencia son las competencias de la Federación. De forma semejante, para un mejor funcionamiento del Estado autonómico es preciso que también en España las competencias posibles de todas las CCAA sean *sustancialmente iguales* (3) y que se definan a partir de las que corresponden al Estado por el art. 149 CE. Las diferencias entre Cataluña o el País Vasco y otras CCAA, deriva de sus propios caracteres intrínsecos (lengua, Derecho...), especialmente de su historia y tradición política, y de la orientación de su sistema partidista; pero también entre las demás CCAA existen diferencias en estos puntos, y además los rasgos socioeconómicos estructurales y la propia dinámica de la autonomía introducen nuevas distinciones. En definitiva, la igualación jurídica sustancial de las competencias —imprescindible para un mejor funcionamiento del Estado autonómico como conjunto— no producirá la uniformidad política de las CCAA, sino que mostrará la diferente capacidad de cada una para autogobernarse, pero carece de sentido apoyar las diferencias políticas en un nivel competencial distinto; resulta un

---

(3) Hay competencias, como las referidas a la lengua o el Derecho foral que sólo pueden corresponder a las CCAA que poseen tales caracteres específicos, y probablemente hay alguna otra, como la creación de una policía autonómica, cuya generalización seguramente es inconveniente, al menos a corto plazo, por eso nos referimos siempre a la igualación *sustancial*.

obstáculo decisivo para el funcionamiento correcto del Estado como conjunto, y prolonga indefinidamente una fase concebida como provisional.

Cuestión distinta, apenas planteada, sería que en el ejercicio de las competencias, especialmente cuando se haga precisa la participación de las CCAA en un órgano común, pudiera ponderarse el valor de la decisión de las CCAA, como por cierto la propia Constitución realiza con el número diferente de senadores que corresponde designar a las Asambleas Legislativas.

En todo caso, parece difícil mantener una negativa persistente a la ampliación de competencias solicitadas, y sería conveniente que las decisiones concretas contaran con un marco general de referencia. En cualquier caso, resultaría deseable vincular la ampliación futura de las competencias con la reforma de la Administración central y periférica del Estado, que resulta imprescindible para el buen funcionamiento del conjunto de los poderes públicos.

#### **D) La reforma del Senado para convertirlo en Cámara autonómica**

La idea de reformar el Senado para convertirlo en Cámara de las CCAA se ha ido robusteciendo en los últimos años, tanto por el escaso peso del Senado actual en cuanto Cámara de segunda lectura, como por la necesidad de conseguir una participación de las CCAA en las instancias centrales del Estado, y en concreto en las Cortes. Responde a la convicción de que las leyes estatales que afectan a las CCAA deben elaborarse tomando en cuenta la voluntad de las mismas instancias que luego deberán desarrollarlas y aplicarlas; y ello no solamente por razones prácticas y para disminuir el número de conflictos de competencias sobre leyes, sino por razones de mayor calado que afectan a todos los Estados compuestos. Un mundo tan interrelacionado como el actual tiende a acrecentar al poder central, y ello debe compensarse con una mayor participación de los entes que lo forman; este mismo proceso se ha producido en todos los Estados federales (federalismo cooperativo, *intergovernmental relations...*), aunque no siempre, ni siquiera mayoritariamente, se ha realizado a través de una segunda Cámara legislatora.

La calificación constitucional del Senado como «Cámara de representación territorial», su composición dual (senadores elegidos-senadores designados por los Parlamentos autonómicos), y la peculiaridad de su posición (Cámara subordinada al Congreso en todas las funciones comunes, y en cambio equivalente o predominante en algunas conectadas con las CCAA, como el 150.3 o el 155 CE), permite entrever una reconversión del Senado mediante la reforma de su Reglamento y el cambio de la dinámica política de las Cortes. En esta dirección propusimos en el *Informe sobre las Autonomías* la potenciación de los Senadores de designación autonómica como vía de la participación de las CCAA en las Cortes.

Frente a esta línea posibilista existe, especialmente en una parte de la doctrina, la defensa de la reforma constitucional como única posibilidad de reconvertir el Senado, ya que su composición mixta y la parquedad de sus poderes —se dice— impedirá que realice el papel de integración que se

defiende. Creo que éste debate —reforma del Reglamento, reforma constitucional— tiene poco interés, porque el elemento clave de ambas vías es la existencia o no de una voluntad política para la participación de las CCAA en las decisiones generales que les afecten. Si tal voluntad aparece, es posible que la primera vía resulte suficiente; de lo contrario se habrá iniciado al menos una línea tendencial que favorecerá la propia reforma constitucional. Si esa voluntad no existe, la reforma constitucional resulta inviable, por definición, y queda reducida a un debate teórico.

No es preciso repetir aquí la propuesta de reforma que ya hicimos en el *Informe* citado, y como en estos días se ha empezado a discutir en el Senado la reforma reglamentaria en esa dirección, solo queda apuntar dos observaciones. La primera, para subrayar que la reforma reglamentaria por sí misma resultará insuficiente, si no va acompañada de una nueva dinámica política, que hasta ahora no ha existido. La segunda, para alertar contra una excesiva acumulación de funciones en la «Gran Comisión» integrada por los senadores autonómicos, y más si su configuración resulta ambigua. No puede esperarse que el Senado resuelva todos los problemas del Estado autonómico, y difícilmente sustituirá la ausencia de un órgano que represente a los Presidentes de las CCAA en su relación con el Gobierno central, lo que en otros países compuestos es la Conferencia de Presidentes.

Sí convendría insistir en el interés de que las CCAA participen también en otras instancias centrales de las que dependen buena parte de sus competencias, diseñando con mayor precisión la posición y el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, y en general en las ventajas de reforzar las líneas de cooperación eficaz entre el Estado y el conjunto de las CCAA.

### **E) La corresponsabilidad financiera**

Sin entrar ahora en cuestiones técnicas, en buena parte ya estudiadas, conviene insistir que la función meramente de gasto de las CCAA en el sistema actual de la LOFCA es origen de múltiples problemas (según los casos, endeudamiento, o congelación del nivel de prestación de los servicios públicos, o políticas derrochadoras...), y genera una dinámica pésima para el sistema autonómico globalmente considerado. La próxima reforma del sistema financiero requiere un debate previo sobre este punto, que resulta decisivo para el modelo de Estado. La corresponsabilidad de las CCAA en los ingresos supone un ejercicio político de las opciones de gasto que generaría una dinámica muy diferente a la actual.

Estas son algunas líneas generales sobre las que definir el Estado de las Autonomías; más que prolongar su exposición conviene insistir en que ahora existen condiciones favorables para realizarlas: la consolidación de la nueva dirección del Partido Popular, la estabilidad de la coalición PNV-PSE en el País Vasco, y el clima social favorable, consolidado por las expectativas de la concertación; ciertamente hay problemas coyunturales que ocupan el primer plano de la actualidad, pero esto siempre sucederá.

Existen especialmente dos razones para realizar pronto estas reformas,

la propia petición de las CCAA para la ampliación de sus competencias, que irá en aumento hasta las elecciones en la mayoría de ellas dentro de año y medio, y el descontento de los ciudadanos por las escasas mejoras que han experimentado los servicios públicos, que en buena parte son de competencia autonómica en las CCAA con mayor nivel competencial.

La marcha atrás respecto a la Autonomía —si alguien tuviera esa tentación— es imposible, y el mantenimiento de la situación actual es la insatisfacción permanente, y la aparición de problemas que inciden en la estructura misma del Estado, cada vez más difíciles de resolver. Ningún régimen puede permitirse el lujo de que su Constitución sea cuestionada permanentemente, sin el peligro de perderla.

Un ejemplo de este peligro, con simple valor de ejemplo, y por tanto sin entrar en el fondo, ha sido el debate sobre la autodeterminación aparecido a finales de 1989. Insisto que sólo lo menciono como síntoma de los problemas graves e insolubles que provoca la indefinición del Estado autonómico.

Parece claro que la autodeterminación es un principio ajeno al sistema autonómico, y que los Constituyentes rechazaron expresamente su inclusión en la Constitución, incluso como explicación del principio de autonomía del art. 2 CE. También parece claro que, como principio de Derecho Internacional, en ningún caso es aplicable a España. Pero aún me parece mucho más evidente que esta orientación en nada permite mejorar, ni profundizar, ni resolver los problemas existentes en las CCAA, o que podemos vislumbrar en una perspectiva histórica razonable. Naturalmente es legítima su defensa ideológica, en la perspectiva de reforma de la Constitución y posterior independencia de una parte del territorio, como lo postulan algunos partidos independentistas, pero si el sistema autonómico actual poseyera perfiles claros esta posición independentista apenas hubiera encontrado eco, y difícilmente hubiera sido sostenida por partidos que gobiernan CCAA. Sólo la ausencia de definición del modelo autonómico, y la consiguiente confusión en la población sobre sus límites, ha permitido que partidos nacionalistas, mayoritarios o de amplia representación en sus CCAA, llegaran a justificar su intervención en las propuestas sobre la autodeterminación presentándola como una posible vía para la ampliación de las competencias o para la profundización de la autonomía.

El principal problema del Estado autonómico proviene de la falta de cierre del sistema, de la ausencia de configuración precisa de un modelo que podamos identificar. No se puede permitir el cuestionamiento continuo del modelo, pero para evitarlo hay que desarrollarlo, culminarlo. La consolidación de un modelo coherente es la mejor garantía de los principios de unidad y autonomía que reconoce la Constitución.

Un nuevo impulso que cierre el modelo autonómico precisa sin duda la participación de los partidos representados en las Cortes, pero también la concurrencia de las CCAA, de todas, aunque su peso en las decisiones generales pueda ponderarse, porque se trata de pasar de unas relaciones bilaterales a un funcionamiento del conjunto como auténtico Estado compuesto.

Cómo lograr ésto entra ya de pleno en el campo de la política, pero los

iuspublicistas sí podemos afirmar que sin esta articulación resulta muy difícil resolver algunos problemas puntuales del actual ordenamiento jurídico, como muchos de los examinados en este *Informe*.