

Eliseo Aja Fernández
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSIDAD DE BARCELONA

LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

SUMARIO

1. LA CONCRECIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A TRAVÉS DEL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO.
2. PRIMER RESULTADO: UNA ESTRUCTURA POLÍTICA DE TIPO FEDERAL INNOMINADA.
3. EL SEGUNDO EJE DE LA AUTONOMÍA EN ESPAÑA: LOS HECHOS DIFERENCIALES.
4. LAS REFORMAS NECESARIAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA. A) LAS REFORMAS DEL SISTEMA AUTONÓMICO GENERAL. a) La tendencia invasora del Estado en la distribución de competencias.. b) Desconstitucionalización y provisionalidad de los criterios de financiación. c) Escasez y debilidad de las relaciones interautonómicas.. d) Práctica ausencia de participación en las decisiones de la Unión Europea. e) Participación en el Senado y en otras instituciones del Estado. B) LA CONFORMACIÓN Y ACEPTACIÓN DE UN CONCEPTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS ELEMENTOS DIFERENCIALES.

La descentralización política iniciada por la Constitución de 1978 puede considerarse un éxito histórico sobre el centralismo tradicional de España: en pocos años se crearon 17 CCAA, se establecieron sus instituciones de autogobierno garantizadas constitucionalmente y se fueron creando potentes administraciones, que hoy gestionan alrededor del 40% del gasto público y poseen más del 50% del total de los empleados públicos. Además, el Estado autonómico reconoce los caracteres diferenciales de algunas CCAA, como la lengua y derecho civil y algunas instituciones específicas. Es, sin duda, un cambio fundamental respecto al centralismo tradicional de España.

Pero al mismo tiempo que se aceptan estos progresos, también se observan defectos importantes, como una alta conflictividad competencial, una debilidad de las relaciones autonómicas y una escasa participación de las CCAA en el Estado y en la Unión Europea, entre otros. En la segunda vertiente, de los factores diferenciales aún es mayor la confusión, porque si bien algunos caracteres específicos se han potenciado como nunca en fases anteriores, los partidos nacionalistas critican su insuficiente llegando a cuestionar periódicamente todo el sistema.

A los 25 años de la aprobación de la Constitución y de los primeros Estatutos la situación de la autonomía es particularmente delicada, porque si en la primera fase de for-

mación del sistema las quejas nacionalistas versaban sobre la ampliación de un traspaso o su financiación, ahora la estructura autonómica ya está completa y las opciones recaen sobre el conjunto.

1 LA CONCRECIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A TRAVÉS DEL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

El reconocimiento de la autonomía en la Constitución pretendía alcanzar dos grandes objetivos: por una parte, satisfacer las reivindicaciones tradicionales de autogobierno de Cataluña y del País Vasco, y más en segundo plano, de Galicia y otras regiones, que habían visto frustradas sus esperanzas de autonomía en la II República por el levantamiento militar de 1936 y todo el posterior régimen de Franco; y por otra, establecer una organización del Estado descentralizada, que implicara mayor participación de cada territorio en su autogobierno y articulara una serie de instituciones modernas y eficaces.

Desde el punto de vista de la voluntad y la motivación de la autonomía, al inicio de la democracia existían posiciones muy diferentes según los territorios y los partidos políticos, de manera que podría establecerse una gradación de mayor a menor fuerza en la reivindicación de la autonomía, pero en todo caso se extendió prácticamente a todo el territorio a través del sistema de las pre-autonomías (1977-78). La diferencia de posiciones entre partidos y territorios, a la vez que la generalización implícita del autogobierno, explica que la Constitución evitara regulaciones concretas y, junto a principios generales y algunos límites competenciales (por ejemplo, el mínimo del Estado recogido en el 149 CE), dedicara gran parte de sus normas al proceso de formación de las CCAA, remitiendo toda la conformación del sistema a un momento posterior, a través de la aprobación de los Estatutos de autonomía (que significaba la creación de la respectiva CA) y de algunas leyes generales. La Constitución era, pues, una norma muy abierta en materia autonómica, susceptible de desarrollarse en diferentes sentidos.

El proceso se inició inmediatamente después de la promulgación de la Constitución, con la aprobación en primer lugar de los Estatutos vasco y catalán en 1979 mediante un gran consenso de todos los partidos políticos parlamentarios que era continuación del consenso constitucional, de manera que las CCAA que podían resultar más conflictivas se configuraron sin mayores problemas en muy pocos meses. El proyecto de Estatuto catalán se había comenzado a elaborar muchos meses antes y sirvió de plantilla para la redacción de la mayoría de los demás Estatutos, aunque el vasco se apartó de él en puntos decisivos.

El consenso que había presidido la redacción de los Estatutos catalán y vasco se rompió inmediatamente después al discutirse el proyecto de Estatuto gallego y sobre todo el andaluz, porque el gobierno Suárez optó por diferenciar el resto de las autonomías de las dos primeras, pretendiendo someter las competencias gallegas a la previa aprobación de leyes de las Cortes y reducir la autonomía andaluza al nivel inferior, sin tener en cuenta la petición de los Ayuntamientos de Andalucía que habían iniciado la vía de máximo autogobierno (151.1 CE), proceso que también se seguía en Canarias y Valencia. Mientras el conflicto gallego se dilucidaba dentro de la UCD, mayoritaria en la delegación de las Cortes y de Galicia, el andaluz enfrentó a la UCD con todos los demás partidos, hasta el punto de que el Gobierno perdió el referéndum que convocó para decidir el nivel de autonomía. Este fue un punto clave del proceso porque significó la plena igualación de Andalucía con las CCAA que venían postulando una voluntad de autogobierno superior, a la vez que daba pie a que otras CCAA asumieran igualmente la mayor cota de autonomía (por ejemplo, amenazaba con decisiones parecidas en Valencia y Canarias si no se atendían sus peticiones de autonomía superior).

En esa encrucijada sobre el futuro de las demás CCAA, con la debilidad de la UCD en el Gobierno (dimitido Suárez) y tras el intento de golpe de Estado de 1981, la UCD y el PSOE firmaron los primeros Pactos Autonómicos, que significaron un acuerdo general para la aprobación de los demás Estatutos. Se aceptaba la voluntad de Galicia y de Andalucía, igualando las competencias de las cuatro primeras CCAA, a la vez que se creaba una vía intermedia para Canarias y la Comunidad Valenciana (igualar competencias no por el Estatuto sino por sendas leyes orgánicas de transferencias), así como una vía especial para Navarra, asimilando el nivel de competencias de estas tres CCAA con las anteriores. Desde el principio, por tanto, el nivel competencial superior correspondió a siete CCAA. Las otras diez CCAA tendrán un nivel competencial neta-

mente inferior, pero con unas instituciones similares, por tanto extendiendo la autonomía a todo el territorio.

Si la formación del Estado autonómico se inició con prontitud porque en apenas cuatro años se aprobaron todos los Estatutos de autonomía y se organizaron las instituciones de las 17 CCAA, después se avanzó mucho más despacio porque la reforma de las grandes leyes del Estado, precisas para el funcionamiento de las CCAA, consumió todos los años ochenta y, sobre todo, los grandes traspasos, que se iniciaron para Cataluña y Euskadi en 1980, han necesitado casi dos décadas para completarse y solo se han culminado en fechas tan posteriores como 1999 para la educación no universitaria y 2001 para la sanidad.

Pero la decisión más importante durante estos años se adoptó mediante los nuevos Acuerdos Autonómicos de 1992 entre el PSOE y el PP para extender el nivel competencial superior que tenían las 7 CCAA a todas las demás. Esta era una opción posible, porque la Constitución posibilitaba el incremento de la autonomía a los cinco años de la aprobación del Estatuto. Se instrumentó primero mediante una Ley Orgánica de Transferencias (para evitar dientes de sierra injustificados en la nueva configuración de las competencias autonómicas) y después mediante la reforma de los Estatutos de autonomía para incorporar aquellas competencias. Se igualaba prácticamente el nivel de las competencias generales para todas las CCAA, aunque se retrasaban momentáneamente los traspasos en materia educativa y se aplazaban los de sanidad por su complejidad, como ya se ha dicho.

Las principales decisiones del proceso descrito de forma tan sucinta han significado la concreción de las normas constitucionales que en 1978 aparecían muy «abiertas» (en el sentido técnico de Hesse), como susceptibles de muy distinto desarrollo. Esto significa que muchas normas constitucionales en el ámbito autonómico tienen en la actualidad un contenido que no poseían en 1978, porque su apertura impedía atribuirles un sentido preciso. Estos cambios, presenta dos vertientes, la primera respecto al propio carácter de las normas constitucionales y la segunda respecto al tipo de sistema político que se ha generado.

La apertura inicial de las normas del Título VIII era consecuencia de la ya citada diversidad política y territorial de los partidos presentes en las Cortes Constituyentes, aun-

que la Constitución contiene unos principios y unas reglas de notable relieve teórico y práctico como son, por un lado, la soberanía del pueblo español (art. 1), la unidad de la Nación española (art. 2), un importante elenco de competencias estatales (art. 149 CE) y unos principios que garantizan el funcionamiento coherente y solidario del sistema (arts 138, 139, etc) y, por otro lado, el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones (art. 2), que, es, con toda claridad, una autonomía política y no meramente administrativa (art. 152 CE). Sobre esta estructura normativa mínima, la Constitución establecía una serie de procedimientos para la construcción completa del sistema, porque una parte notable de los preceptos del Título VIII estaban dirigidos a la configuración inicial de las CCAA y como tales eran, técnicamente hablando, normas transitorias.

La concretización de las normas constitucionales (frente a la apertura original) se inició inmediatamente con la aprobación de los Estatutos y dio un paso decisivo con los Pactos autonómicos de 1981 que ratificaron la generalización de la autonomía a todo el territorio del Estado, al mismo tiempo que establecían una igualdad institucional de las CCAA y una diferencia competencial entre dos grupos de ellas. También algunas leyes del Estado (LOTC, LOFCA, etc.) reforzaron la misma orientación.

Los segundos Acuerdos Autonómicos, de 1992, establecieron definitivamente la igualdad competencial de las CCAA en las materias generales, pero en menor medida otras decisiones política con forma de leyes o de sentencias constitucionales contribuyeron a una definición mucho más precisa de las normas constitucionales, de manera que a los 25 años de aprobación de la Constitución existe un sistema territorial bastante definido, si se compara con los términos de las normas constitucionales aprobadas en 1978.

2 PRIMER RESULTADO: UNA ESTRUCTURA POLÍTICA DE TIPO FEDERAL IMNOMINADA

Nadie niega seriamente la importancia de la descentralización política realizada desde la aprobación de la Constitución de 1978, hasta el punto de poder comparar su estruc-

tura y funcionamiento políticos con los existentes en países federales, como Austria y Alemania. En realidad, debería distinguirse entre diferentes tipos de federalismo y entre los ámbitos de ejecución y legislación (el Alemania las potestades ejecutivas de los Länder son mucho más amplias y las legislativas son más reducidas), y una parte decisiva de su estructura pasa por el Bundesrat o Senado, pero tampoco tiene demasiado interés profundizar este tipo de comparaciones; de momento, se trata únicamente de situar como punto de partida que España es en la actualidad uno de los Estados más descentralizados de Europa y por tanto los problemas que tenemos no se resuelven simplemente con una mayor descentralización sino que responden a otras causas más complejas.

El desarrollo del Estado autonómico en 25 años equipara su estructura y funcionamiento a los sistemas federales, al margen de nominalismos y siempre que se tenga en cuenta tanto la presencia de algunos defectos estructurales que perjudican seriamente su funcionamiento. En todo caso, si no se quiere adoptar la terminología federal, ha de reconocerse que la autonomía que gozan las CCAA posee formalmente la mayoría de los rasgos esenciales que, según la doctrina mayoritaria, suelen definir en Derecho comparado la autonomía política, por contraste con la autonomía meramente administrativa, de la que también son titulares las CCAA. Su capacidad de autogobierno se organiza y ejerce a través, precisamente, de las instituciones, democráticamente elegidas, que integran esos entes territoriales, en esencia, Parlamentos, Gobiernos y Presidentes de las respectivas CCAA. Respetando unos genéricos principios propios de la democracia parlamentaria, establecidos constitucionalmente (artículo 152), las CCAA gozan de un notable margen de libertad para configurar sus órganos de gobierno. Las CCAA han constituido sus Parlamentos, que, según los Estatutos de autonomía, «representan» al pueblo de la respectiva comunidad y ejercen una potestad legislativa plena, es decir, tienen reconocida la capacidad para dictar leyes equiordenadas a las leyes del Estado. Como es conocido, esa capacidad suele tener la consideración de rasgo distintivo esencial de la autonomía política en la medida en que es uno de los instrumentos privilegiados para fijar políticas propias en determinados ámbitos materiales.

Junto al Parlamento, las CCAA se han dotado de un Gobierno encargado de las funciones de dirección política y administrativa, presidido y dirigido por un Presidente, que lo es también de la CA, a la par que ostenta la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma. La forma de gobierno, respecto de la que la Constitución

tan sólo establece la responsabilidad política del Presidente y de los miembros del Gobierno ante el Parlamento y la elección del Presidente por el Parlamento de entre sus miembros, ha tendido a homogeneizarse entre las CCAA configurándose en la práctica como en una forma de parlamentarismo de canciller en la que el Presidente tiene una posición predominante.

Las CCAA ejercen en la práctica un importante poder político a través de potentes administraciones públicas, que gobiernan mediante un notable, aunque no completo, régimen de autonomía. Con todo, las Administraciones autonómicas no son en España las Administraciones únicas. Las CCAA ejercen, pues, dos de los tres poderes tradicionales del Estado: el legislativo y el ejecutivo; en cambio, el poder judicial no ha seguido la estructura descentralizada del Estado, a diferencia de lo que suele suceder en la mayor parte de los Estados políticamente descentralizados.

Otra de las características que suele considerarse típica de los modelos de descentralización política, y que está presente en nuestro ordenamiento, es la garantía constitucional del sistema de distribución de competencias, entendida esa garantía en el triple sentido de que la atribución de competencias a las CCAA no la lleva a cabo el legislador estatal, sino normas resistentes a las leyes; en segundo lugar, que el ejercicio de esas competencias no está sometido a controles políticos, sino judiciales; y, finalmente, que los conflictos competenciales se dirimen también mediante mecanismos de control jurisdiccional, en nuestro caso mediante un control jurisdiccional especializado o constitucional.

El Tribunal Constitucional, que tuvo un papel primordial en la puesta en marcha del Estado autonómico, ha padecido después la elevada conflictividad competencial, hasta el punto de que uno de los problemas de mayor calado que hoy tiene planteados la jurisdicción constitucional en este ámbito es el del retraso —con frecuencia de seis o siete años— en la resolución de los conflictos de competencia y recursos de contenido conflictual.

A diferencia de lo que se observa en Derecho comparado respecto de otros entes territoriales políticamente descentralizados, las CCAA no gozan de un poder constituyente propio y exclusivo para dictar y reformar sus propias normas institucionales básicas, ya que los Estatutos de autonomía son normas pactadas entre el Estado y las

respectivas CCAA. La inicial falta de concreción constitucional del modelo y el consiguiente protagonismo de los Estatutos en la definición final de la organización territorial estatal, podía justificar una especial participación del Estado en la adopción y reforma de unas disposiciones dotadas de tan destacada función constitucional, pero asentado ya el Estado de las autonomías, debería reforzarse el protagonismo de las CCAA en la reforma de sus Estatutos.

3 EL SEGUNDO EJE DE LA AUTONOMÍA EN ESPAÑA: LOS HECHOS DIFERENCIALES

Junto al desarrollo autonómico en el sentido examinado, como sistema general de autogobierno, muy próximo a un sistema federal, existe una segunda vertiente del Estado autonómico que consiste en el reconocimiento de elementos específicos de algunas CCAA y que convencionalmente denominamos hechos diferenciales.

En principio las diferencias económicas, sociales, políticas e ideológicas entre los Estados miembros de una Federación carecen de relevancia constitucional, son únicamente un dato sociológico: unos Estados son grandes y otros pequeños, unos son más ricos y otros más pobres... En los federalismos más consolidados, como el americano o el alemán, existen notables diferencias económico-sociales entre los diferentes Estados y *Länder* que los integran, pero tales diferencias carecen de consecuencias jurídicas. En Alemania, Baviera es un *Land* grande y poderoso (17.700.000 hab.) y Bremen es un *Land* formado por una sola ciudad (684.000 hab.). Incluso las diferencias histórico-ideológicas son notables. Baviera posee una gran tradición política, mientras que la mayoría de los *Länder* fueron delimitados de nuevo tras la II Guerra mundial y tienen escasa tradición como unidad política. Ambos factores proporcionan un carácter muy particular a Baviera, pero no la dotan de un estatus político superior a los demás *Länder*. Iguales disparidades existen en Estados Unidos. Pero ninguna de estas diferencias implica un estatus constitucional diverso entre los Estados o los *Länder* que integran la Federación.

Este tipo de diferencias existe en todos los federalismos, y son comparables a las que puede haber entre Cataluña y La Rioja o Andalucía y Asturias. Pero la esencia del federalismo descansa en la igualdad constitucional de los Estados o *Länder* entre sí, al mismo tiempo que en la capacidad de cada uno de ellos para tener una orientación política diferente, según la decisión que adopten sus instituciones, sólo dependientes de la voluntad política de sus electores. Esta es la idea de *self-government* o autogobierno, como capacidad de cada Estado o de cada *Land* para determinar su política.

Pero en España el enfoque principal de la igualdad de los entes federados ha quedado oscurecido por otro que pone en primer plano las diferencias existentes entre territorios, que han tenido distintos reflejos históricos y que según las posiciones de los partidos nacionalistas deben primar en la organización territorial del poder. En esta apreciación se juntan dos elementos que pueden distinguirse: el primero, la existencia efectiva de caracteres particulares de algunos territorios que hunden sus raíces en la historia; el segundo, la existencia de partidos políticos nacionalistas que se caracterizan por la defensa a ultranza de una posición distinta de sus respectivos territorios. Es frecuente un tratamiento conjunto de ambos elementos pero se trata de cuestiones muy diferente.

En España aparecen factores estructurales diferentes en varias CCAA y sus respectivos Estatutos de Autonomía los han recogido como parte de las características históricas de la población: las lenguas respectivas en los Estatutos del País Vasco, de Cataluña, de Galicia, de las Islas Baleares, etc.; el sistema de Concierto y de Convenios en el País Vasco y Navarra; la organización territorial de Cabildos y Consejos insulares en Canarias y Baleares, etc. El reconocimiento estatutario de estos elementos específicos supone la existencia de una tradición, de mayor o menor significado político según la materia y la CA, que se ha mantenido históricamente hasta la aprobación de la Constitución y del Estatuto; por eso mismo, sólo algunos Estatutos de Autonomía recogen estos elementos.

Estas características históricas reconocidas por algunos Estatutos han sido designadas entre nosotros con la expresión «hecho diferencial», de evidente origen catalán, (es clara traducción de «fet diferencial»). Utilizado inicialmente por Cambó, este término no aparece en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, ni apenas se utilizó durante los años ochenta, pero adquirió gran relevancia a partir del proceso de iguala-

ción competencial entre las CCAA propiciado por los pactos autonómicos de 1992, para indicar —con cierta vaguedad— que entre las CCAA subsisten diferencias más allá de la igualdad sustancial de competencias que abrieron los pactos y las reformas de los Estatutos de Autonomía de 1992-94.

Parece claro que la Constitución reconoce los caracteres históricos de algunas CCAA y remite a los Estatutos de Autonomía la concreción de los elementos que históricamente han configurado la personalidad de los diferentes pueblos de España, y que en épocas anteriores habían sido prohibidos o menospreciados por el Estado centralista. La justificación se encuentra en el mismo Preámbulo de la Constitución cuando se refiere, en plural, a los «pueblos de España... sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones».

En este sentido, la idea de hechos diferenciales supone la existencia de pueblos con personalidad particular en el conjunto de España, y su reconocimiento constitucional representa que esta realidad política adquiere también una dimensión jurídica, porque la Constitución y los Estatutos recogen la existencia de caracteres que sólo corresponden a algunas CCAA y les dota de consecuencias normativas en forma de derechos, competencias, instituciones y procedimientos especiales. En el art. 2 CE, la doble referencia a «nacionalidades y regiones» implica igualmente que algunos de esos pueblos que integran España poseen conciencias colectivas de pertenencia a una comunidad más fuerte que otras. A lo largo de la Constitución otros preceptos permiten que los Estatutos de Autonomía recojan elementos que tienen clara relación con esta concepción del hecho diferencial: el artículo 3 (cooficialidad de las lenguas de las CCAA), el artículo 141.4 (organización de Cabildos y Consejos en las islas), el artículo 149.1.8º (derecho civil foral o especial), el artículo 149.1.29 (policías autonómicas), la Disposición Adicional Primera (derechos históricos de los territorios forales) y la Disposición Adicional Tercera (régimen económico y fiscal de Canarias).

Como puede observarse a primera vista la dimensión del hecho diferencial varía entre CCAA, pero aún resulta más decisiva la intensidad de cada elemento en cada concreta CA y su significado político, porque incluso el mismo elemento, por ejemplo la lengua, desempeña un papel institucional y político muy distinto en Cataluña, el País Vasco y las Islas Baleares, y el derecho civil propio es muy fuerte en Navarra y muy reducido en la Comunidad Valenciana o el propio País Vasco. El reconocimiento de los

elementos diferenciales no presenta dos grandes grupos de CCAA, como a veces se pretende (nacionalidades y regiones, comunidades históricas y las demás...) sino una gradualidad de elementos que difícilmente se pueden reducir a una dicotomía.

4 LAS REFORMAS NECESARIAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA

No se puede hablar de la consolidación de la Constitución, o uno de sus elementos principales, sin el reconocimiento de su teoría constitucional, que explica y determina su aplicación. Se puede afirmar que existe una teoría constitucional cuando esta posee el doble carácter descriptivo y prescriptivo de las instituciones, aceptadas por los principales partidos políticos y por la opinión pública. La vertiente descriptiva proporciona a los ciudadanos un conocimiento esencial de la estructura y el funcionamiento del sistema político, al menos un sus grandes rasgos, de forma que facilita su comprensión y genera su legitimidad al impulsar la identificación de los ciudadanos con las instituciones. La vertiente prescriptiva indica a los políticos y a los juristas las reglas internas esenciales del sistema permitiendo una valoración de las nuevas decisiones y una orientación coherente de las eventuales reformas.

Esta teoría constitucional que legitima el sistema político se ha impuesto en España en todos los grandes sectores menos en el ámbito autonómico. Así existe una teoría aceptada de la monarquía parlamentaria que estriba en que el Rey carece de poderes políticos propios y desempeña esencialmente un papel simbólico, correspondiendo las grandes decisiones a las Cortes y al gobierno. En términos paralelos podría valorarse la consolidación de la teoría constitucional en los demás sectores importantes. Incluso una institución tan novedosa como el Tribunal Constitucional se ha difundido bastante a partir de su carácter de órgano jurisdiccional concentrado y máximo intérprete de la Constitución.

En cambio en la estructura territorial del poder aún parece más necesaria la existencia de una teoría constitucional mayoritariamente aceptada por el gran cambio realizado

desde el centralismo a la actualidad y por la existencia de partidos nacionalistas que se proclaman defensores sólo de los intereses de una parte del territorio y no del conjunto de España. Pero no sólo no existe una teoría aceptada sino que existen posiciones opuestas muy enfrentadas y aun sin entrar en detalles sobre las posiciones muy diferentes entre los partidos sobre las grandes líneas del sistema autonómico, resulta espectacular comparar las afirmaciones de la «Declaración de Barcelona» de CiU, PNV y BNG, con el Documento de Santillana del PSOE y con los documentos del Gobierno Aznar en la legislatura 2000-2004.

Resulta más fácil incluso el acuerdo en la explicación de la inexistencia de la teoría constitucional autonómica: las grandes diferencias entre territorios y partidos de la Constituyente (a la salida del franquismo), la propia ausencia de definición territorial de la Constitución (que ni siquiera llega a denominar autonómico al sistema), la construcción progresiva durante todos estos años que aún dificulta el acuerdo sobre el futuro desarrollo, las distancias mantenidas entre los partidos generales y los partidos nacionalistas que no han aproximado posiciones durante estos años, etc.

Esta falta de teoría y, en definitiva, de acuerdo entre los partidos se hace más importante a partir del 2001 por la culminación de la fase de formación del sistema autonómico. Aunque aún queden algunos flecos, prácticamente se han realizado todos los grandes trasposos del Estado a las CCAA y éstas han consolidado sus instituciones tras seis procesos electorales y sus correspondientes legislaturas. Aparecen con cierta claridad los puntos fuertes y las debilidades del sistema y surge la necesidad de dar un paso más para su consolidación, porque será la forma de avanzar en la concreción de una teoría constitucional en el doble sentido, descriptivo y prescriptivo, apuntados. En el primer eje, federativo o del conjunto del sistema, las reformas parecen claras, aunque su realización pueda resultar difícil. Pero en cambio no resulta tan clara la perspectiva de los hechos diferenciales, porque su adecuación al sistema dependerá en gran parte de la posición que adopten los partidos nacionalistas.

Si en su inicio la autonomía implicó un cierto pacto entre los partidos generales y los partidos nacionalistas, las reformas que implica su consolidación debería significar alguna forma de renovación del pacto. Sin duda éste nuevo acuerdo versaría tanto sobre los elementos generales o federativos como sobre los elementos diferenciales, pero mientras en el primer eje se trata de auténticas reformas, en el segundo el acuer-

do —sin perjuicio de algunas iniciativas legislativas— consistiría principalmente en la propia consagración de los elementos diferenciales y de sus funciones, sobre todo de cara a la nueva perspectiva europea.

A) LAS REFORMAS DEL SISTEMA AUTONÓMICO GENERAL

Existe una coincidencia elevada entre los expertos sobre algunos defectos del sistema autonómico que lastran gravemente su funcionamiento político, unos que se arrastran desde el principio, otros surgidos durante el proceso de su formación; pero ambos podrían abordarse objetivamente sin demasiados problemas si no existiera el temor de que al plantearlos se cuestione todo el sistema. Por ello, algunas reformas, aún siendo elementales (por ejemplo, convendría cambiar la mitad de las normas constitucionales del Título VIII, que han perdido sentido) pueden esperar a la generación de un consenso sobre una reforma constitucional amplia, pero otros en cambio requieren una reforma inmediata (el Senado, por ejemplo) porque si no se cierran las vías de progreso del sistema. Los puntos siguientes parecen urgentes.

a) LA TENDENCIA INVASORA DEL ESTADO EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La jurisprudencia del TC, y la elaboración teórica y administrativa ha facilitado notablemente la distribución de competencias que inicialmente parecía muy difícil, e incluso la igualación competencial de 1992 ha facilitado la posible racionalización de la distribución competencial, pero subsiste la impresión de una gran confusión, una constante tendencia invasora del Estado y una conflictividad competencial que se mantiene muy elevada, sin que la actividad del TC aporte soluciones.

Entre los problemas más importantes se halla la definición de las competencias básicas del Estado y de desarrollo legislativos y ejecución de las CCAA, que afectan materias claves (educación, economía, medio ambiente...) y continúan siendo impugnadas por las CCAA de forma sistemática pese a las decenas de sentencias pronunciadas por el TC. El enfoque jurídico probablemente debería sustituirse por otro más político para que las propias CCAA participaran junto con el Estado en la definición de lo básico, como sucede en Alemania a través del Bundesrat.

b) DESCONSTITUCIONALIZACIÓN Y PROVISIONALIDAD DE LOS CRITERIOS DE FINANCIACIÓN

El sistema de financiación se ha reformado, y mejorado, prácticamente cada 5 años y al margen de las correcciones que aún se puedan introducir, existen dos problemas de fondo: la falta de constitucionalización del sistema de financiación y las diferencias entre el sistema general y el de concierto. La desconstitucionalización deriva de que la Constitución remite las normas principales a la LOFCA y ésta, al ser una ley orgánica, ha facilitado las reformas, pero al mismo tiempo deja abierto de forma permanente el sistema, con el peligro de que se improvisen reformas dictadas por la coyuntura política. El conjunto normativo debiera ser más complejo con criterios fundamentales recogidos en la Constitución, otros en la LOFCA y otros en leyes ordinarias o de presupuestos. Por otra parte, las diferencias de rendimiento económico del País Vasco y de Navarra respecto al sistema general conduce a pensar en las ventajas del sistema de concierto económico, actuando como canto de sirena a favor de las posiciones bilaterales de financiación.

c) ESCASEZ Y DEBILIDAD DE LAS RELACIONES INTERAUTONÓMICAS

La deficiencia más importante del Estado autonómico consiste en que la descentralización política no ha ido acompañada de una articulación equivalente de los distintos poderes, de manera que falta entre nosotros la multiplicidad de formas de colaboración o relaciones intergubernamentales que caracterizan al federalismo alemán o austriaco y en general al federalismo moderno.

Se acepta por todos la ausencia de relaciones adecuadas entre las CCAA y entre éstas y el Estado, como refleja la próxima puesta en marcha de la Conferencia de Presidentes y la sempiterna petición de reforma del Senado. Aunque se solucionasen estas reformas en el mejor de los sentidos, continuaría la necesidad de resolver la ambigüedad de las Conferencias sectoriales, la escasez de relaciones (horizontales) entre CCAA y el abuso del bilateralismo en las relaciones entre el Gobierno estatal y las CCAA.

d) PRÁCTICA AUSENCIA DE PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

También es unánime la importancia decisiva y creciente de la UE en las competencias de las CCAA. Mientras la ejecución de las normas comunitarias se ha resuelto razona-

blemente, la participación de las CCAA en su adopción es casi nula, reducida al Consejo de las Regiones y a la participación en los Comités. La esperanza que suscitó la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas a mediados de los años noventa se ha frustrado, y resulta muy urgente la adopción de alguna reforma importante por el Gobierno.

e) PARTICIPACIÓN EN EL SENADO Y EN OTRAS INSTITUCIONES DEL ESTADO

Sin ánimo de enumerar todas las deficiencias que se apuntan en nuestro sistema autonómico, vale la pena subrayar la importancia que tendría la presencia de las CCAA en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial y, en general, de las instituciones del Estado, objetivo que por otra parte se conseguiría fácilmente mediante una reforma del Senado en la que se incluyera a las CCAA, aunque este objetivo cubriría otras funciones tanto o más importantes (como la definición de las leyes básicas), y resulta en sí mismo un hito de la racionalización del Estado autonómico.

La reforma del Senado, según como se aborde, puede constituir en sí misma la pieza clave de todo el sistema, porque si se orienta en el sentido alemán puede abordar casi todos los problemas (competencias básicas, participación en la Unión Europea, integración de las CCAA en las instituciones...), mientras que si continúa como una Cámara parlamentaria la mayoría de estos remedios requerirá otras reformas parciales.

B) LA CONFORMACIÓN Y ACEPTACIÓN DE UN CONCEPTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS ELEMENTOS DIFERENCIALES

Las normas constitucionales y estatutarias dirigidas a proteger la lengua, el derecho civil específico o determinadas instituciones de algunas CCAA no han sido cuestionadas ni política ni doctrinalmente, y durante estos años han sido perfiladas por una docena de Sentencias del Tribunal Constitucional y por las leyes que las han desarrollado.

Sin embargo la mayoría de las fuerzas políticas no ha dado una consideración global a estos caracteres específicos sino que los ha tratado de forma separada, atribuyéndoles la importancia que sin duda posee cada uno de ellos, pero sin mayor trascenden-

cia en la definición del tipo de Estado, cuando en cambio se trata de un elemento esencial del Estado autonómico. En comparación con los federalismos más clásicos por una parte, como Suiza, Alemania y Austria basados en la igualdad de sus miembros, y en las autonomías parciales, por otra, como Portugal o el Reino Unido, la opción de España se fundamenta en una igualdad en los elementos generales y la diferencia en los caracteres específicos.

Su presencia en la Constitución y en los Estatutos supone el reconocimiento de los algunos caracteres históricos principales de los pueblos respectivos (la lengua o el derecho privado ya eran elementos destacados en la definición de la nacionalidad catalana realizada por Prat de la Riba, por ejemplo) y las distintas instituciones en que se incorporan tienden a garantizar la integración de los pueblos que forman España (el plural esta en el Preámbulo de la Constitución). Permite a esos pueblos identificarse con el sistema constitucional porque éste acepta sus caracteres específicos, largamente prohibidos o despreciados. Esta función integradora es típica de las normas constitucionales y refleja el sentido de pacto político que la norma máxima entraña, como recoge la teoría constitucional clásica. Su función estriba en conseguir que la Constitución democrática recoja la pluralidad de tradiciones e instituciones de los pueblos que integran España promoviendo así la unidad política de la sociedad que tiende a organizar.

Algunas posiciones escépticas, más que críticas, surgidas en CCAA que no poseen elementos diferenciales han puesto el acento en prevenir que estos elementos provoquen la obtención de ventajas injustificadas de tipo competencial o financiero, y algún trabajo doctrinal, poco informado o muy visceral, ha pretendido teorizar esta desconfianza. La misma es en ocasiones comprensible, por los esfuerzos baldíos en buscar elementos diferenciales en todas las CCAA, pero ésta posición refleja solo una posición de escasa reflexión. Tomás y Valiente explicaba que, hablando de estos temas en una ciudad castellana, algún asistente a la conferencia le preguntó por qué no promovían un derecho civil de Castilla y Tomás y Valiente le contentó que eso era el Código Civil.

También extraña la poca atención que le han dedicado los partidos nacionalistas, teniendo en cuenta la importancia que atribuyen a la lengua y a los demás factores diferenciales. Seguramente también responde a un enfoque primitivo excesivamente vol-

cado en la afirmación de la nacionalidad y extendido hacia el principio de la autodeterminación de los pueblos, tan atractivo como vano en un Estado democrático de la Europa central.

Tras la falta de salida de estas primeras estrategias, acentuadas por la integración política de la Unión Europea, que prácticamente inutiliza también la vía del principio de las nacionalidades la consideración de los elementos diferenciales podría convertirse en parte esencial de la teoría constitucional. Desde esta óptica tienen sentido las notas siguientes.

Los hechos diferenciales son una de las cláusulas de la distribución del poder en el sistema autonómico que, junto a las generales que afectan a todas las CCAA, atribuyen a sus titulares determinadas competencias y facultades relacionadas con la lengua, el derecho y las instituciones que lo integran. Su delimitación responde a criterios técnicos comunes con la distribución de poderes, pero mientras en las competencias o instituciones generales predomina el principio de igualdad de todas las CCAA, en las relacionadas con los hechos diferenciales predomina la diversidad; sólo corresponde a aquellas que las tienen atribuidas por sus Estatutos. Esta función contribuye a clarificar enormemente el dilema de la igualdad y la diferencia entre las CCAA porque puede afirmarse que se impone la igualdad en todas las competencias generales, pero domina la diferencia en los ámbitos de los factores diferenciales.

La Constitución de 1978 rehuyó calificar a las CCAA como nacionalidades y regiones con gran inteligencia porque hubiera supuesto un enfrentamiento ideológico entre territorios que no aportaba nada positivo y podría en cambio abrir muchas heridas. Pero además se debe añadir que tampoco como concesión a los partidos nacionalistas supondría una mayor integración porque tratándose solo de un tema ideológico (quedamos en que no significará ventajas competenciales ni financieras) sería sustituido inmediatamente por otro concepto que refleje la diferenciación del nacionalismo. Este tipo de debate debe rehuirse porque suscitará enfrentamientos irresolubles entre los nacionalismos minoritarios y el nacionalismo español; es preferible buscar el consenso sobre elementos menos ideológicos, y de ahí una de las ventajas de construirlo sobre los hechos diferenciales.

Tanto se ha insistido en la diferencia entre «nacionalidades y regiones» que Aragón y

Canarias en las reformas de sus Estatutos de 1996 se han autoproclamado «nacionalidad», aunque la Constitución no liga ningún efecto jurídico a tal distinción. Otras CCAA han buscado fórmulas parecidas y probablemente todas afirmarán su máximo relieve histórico si éste carácter se convierte en el criterio de diferenciación, porque no existe manera de valorar la historia de una colectividad territorial. Utilizar la Disposición Transitoria 2ª como criterio de historicidad es un grave error porque se trata de una *norma transitoria*, como su nombre indica, que no define nada y es iniciar una discusión sin fondo. Es preferible considerar que la mención del art. 2 CE legitima para incorporar tanto características nacionales como regionales, pero sin pretender diferencias cerradas entre las distintas entidades territoriales. En todo caso, convendría que la reforma constitucional, por el consenso que requiere rehuyera los elementos muy ideológicos, porque estos son difíciles de consensuar entre distintos nacionalismos. En cambio, pueden plantearse desarrollos nuevos de los hechos diferenciales como por ejemplo, y solo es una referencia para la reflexión, la presencia de los Gobiernos de las CCAA en la delegación española de la UNESCO.