

Eduardo Zaplana

PORTAVOZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
EX - PRESIDENTE DE LA GENERALITAT VALENCIANA

RECUPERAR UN ESTADO VIABLE

SUMARIO

- I. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS, UN GRAN ACIERTO COLECTIVO
- II. LOS INCONVENIENTES DE UN MODELO ABIERTO
- III. UNA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR UN ESTADO VIABLE

I EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS, UN GRAN ACIERTO COLECTIVO

Hace algunos años, publiqué un libro en el que plasmaba algunas reflexiones acerca del Estado de las Autonomías, al que quise dar el significativo título de “El acierto de España”. Tuve el honor de que el principal artífice de la transición, el Presidente Adolfo Suárez, aceptase prologar aquellos comentarios, y su prólogo comenzaba precisamente afirmando: “Así es, con toda claridad. El extraordinario proceso de transformación que ha experimentado nuestro país en los últimos veinticinco años no puede calificarse de otro modo que como un gran acierto colectivo en el que todos han participado”.

Yo estoy profundamente convencido, y con el paso del tiempo esta convicción no ha hecho sino intensificarse, de que el diseño constitucional de la fórmula de organización territorial de España fue un enorme acierto. La aportación más original, novedosa y arriesgada de la Constitución española de 1978 —el Estado de las Autonomías— se ha revelado admirablemente fructífera, y se ha convertido en uno de los principales factores del éxito de la propia Constitución.

Dos razones fundamentales sustentan, desde mi punto de vista, este balance rotundamente positivo. En primer lugar, el Estado de las Autonomías nació para dar respuesta a un problema que no se había logrado resolver en nuestra Historia reciente: conjugar unidad y pluralidad. En otras palabras, España es una Nación plural cuyas regiones y nacionalidades tienen singularidades propias que demandaban un adecuado reconocimiento, demanda que era preciso satisfacer sin menoscabo de la unidad. Pues

bien, el Estado de las Autonomías ha permitido en efecto armonizar la unidad y la vertebración de España con el autogobierno de las nacionalidades y regiones y el pleno reconocimiento de su personalidad, propiciando que España viva un largo período de convivencia armónica, sin las tensiones territoriales que nos habían acompañado desde hace siglos. En el Estado de las Autonomías, las regiones y nacionalidades cuentan con un amplio espacio para la afirmación y el desarrollo de su singularidad propia, y se constituyen en verdaderos centros de poder dotados de plena capacidad de decisión política y de un extenso ámbito de competencias, que es superior, por ejemplo, al de los *Länder* alemanes. Pero, a la vez, todas contribuyen a la vertebración de España, y al progreso común, que es el progreso de todas.

Esa es justamente la segunda virtualidad del Estado de las Autonomías: es un sistema que ha contribuido eficazmente al extraordinario progreso que ha experimentado España en los últimos veinticinco años. Porque un Estado fuertemente descentralizado como el nuestro permite el diseño de políticas más ajustadas a la realidad de cada territorio, una gestión más eficiente de los servicios públicos y una atención más cercana a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Estimula, asimismo, una sana competencia entre las Administraciones Públicas, que les impulsa a un mayor esfuerzo por diseñar políticas audaces e innovadoras y por adoptar todas las medidas necesarias para potenciar el crecimiento y el progreso. El hecho de que se trate, además, no meramente de una descentralización administrativa, sino de una autonomía política que configura verdaderos centros territoriales de poder sometidos cada cuatro años al control de los electores, obliga a mantener una permanente iniciativa, pues los gobernantes saben que los ciudadanos tenderán a comparar su gestión con la de los Gobiernos de las restantes Comunidades. Desde la aprobación del vigente modelo de financiación autonómica, las Comunidades cuentan además con un volumen adecuado de recursos propios para abordar sus propias políticas y adoptar con plena libertad sus decisiones de gasto. Todas estas razones permiten afirmar, en suma, que el Estado de las Autonomías constituye un modelo de organización política particularmente dinámico y eficaz, que ha sido sin duda uno de los factores decisivos de la mejora del bienestar que han experimentado todos los españoles, y todos los territorios de España, en los últimos veinticinco años.

Así pues, mi valoración del Estado de las Autonomías y de su evolución durante los 25 años transcurridos desde la aprobación de los Estatutos no puede ser sino netamente favorable. Por primera vez en nuestra Historia reciente, los españoles hemos conseguido darnos un modelo de organización territorial razonablemente satisfactorio, que ha permitido a nuestro país, y a cada una de sus nacionalidades y regiones, disfrutar de un extraordinario progreso, y de una estabilidad política sin precedentes en nuestra experiencia democrática.

II LOS INCONVENIENTES DE UN MODELO ABIERTO

Resulta preciso señalar, sin embargo, que la amplia indefinición del modelo diseñado por el Título VIII de la Constitución española representa, sin lugar a dudas, un potencial factor de inestabilidad. El hecho, por ejemplo, de que la Constitución no defina de una vez para siempre las competencias del Estado, sino que, por el contrario, establezca mecanismos que permiten la ampliación prácticamente indefinida de las competencias autonómicas en detrimento de las estatales, o el silencio casi absoluto de la Constitución respecto del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, pueden alentar una dinámica reivindicativa, a algunas de cuyas consecuencias se ha referido con acierto el Consejo de Estado en su Informe de 16 de febrero de 2006 sobre modificaciones de la Constitución española: “Los riesgos de crisis que la apertura del sistema genera se hacen, además, más graves, por razones obvias, cuanto más se acerca el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas al máximo permitido por la Constitución. En esta situación, cerca de la que nos encontramos ya, cualquier propuesta de reforma que pretenda ampliar las competencias de la Comunidad respectiva puede dar lugar a acusaciones de que con ella se pretenden rozar o violentar, de manera deliberada o no, los límites constitucionales. Con ello, una cuestión estrictamente jurídica se lleva al debate político, con riesgos tanto para el Derecho como para la política”.

Hasta el año 2003, los riesgos de inestabilidad que comportaba la apertura del modelo constitucional no se materializaron, debido a dos razones principales. En primer lugar, la existencia de un sentimiento ampliamente compartido de lealtad a la Constitución, que sin duda se encontraba fuertemente asentado en las dos principa-

les formaciones políticas de ámbito nacional, y se extendía incluso a los partidos nacionalistas más significativos, concretamente *Convergència i Unió*, e incluso durante una primera etapa el Partido Nacionalista Vasco, hasta la deriva soberanista que este partido inicia como consecuencia de sus contactos con la banda terrorista ETA de inicios de 1998, que darían lugar a la firma del Pacto de Estella en septiembre de ese año. En segundo lugar, y como traducción precisamente de ese espíritu de lealtad constitucional, el acuerdo no escrito entre las dos principales fuerzas políticas de ámbito nacional, en virtud del cual no habría reformas que afectasen sustancialmente al modelo de organización territorial sin el consenso de ambos partidos. Este modo de proceder se reflejó en los dos grandes Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 entre la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español, y de 28 de febrero de 1992 entre el Partido Popular y el Partido Socialista, que definieron las principales etapas en la evolución del Estado de las Autonomías; y permitió que, hasta la presente Legislatura, no se aprobase ni se reformase ningún Estatuto de Autonomía sin el consenso de las dos principales fuerzas políticas nacionales. Consenso que, además, en el caso de las reformas estatutarias, había tenido siempre carácter previo a la aprobación de las correspondientes iniciativas de reforma por el Parlamento autonómico correspondiente, lo que permitía una adecuada ponderación de los intereses generales y de los particulares de cada Comunidad Autónoma.

La ruptura de estos dos “diques de contención” se produce en un momento bien preciso: la campaña para las elecciones autonómicas catalanas de octubre del 2003, a la que las principales formaciones políticas —a excepción del Partido Popular, e incluido, en cambio, el Partido Socialista— comparecen con propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía que desbordan claramente el marco de la Constitución. El resultado de esas elecciones abrirá paso a un acuerdo de Gobierno del Partido Socialista con una formación de signo netamente independentista (*Esquerra Republicana de Catalunya*), que conducirá al primero a liderar el proceso de reforma estatutaria. El posterior compromiso del candidato del Partido Socialista a la Presidencia del Gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero, de aceptar la reforma del Estatuto que sea aprobada por el Parlamento de Cataluña, y la victoria de éste en las elecciones generales celebradas en marzo de 2004, tras las cuales manifiesta su voluntad de abrir un proceso generalizado de reformas estatuta-

rias sin definir previamente su contenido ni alcanzar un acuerdo global con la principal fuerza política de la oposición, como se había hecho en todas las ocasiones anteriores, suponen la destrucción definitiva de los diques de contención mencionados.

El que las iniciativas de reforma de los Estatutos de Autonomía puedan tener su origen en la mera voluntad de los respectivos Parlamentos autonómicos —como permiten los artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución, y prevén expresamente todos los Estatutos— saca a la luz, en efecto, como también ha visto el Consejo de Estado, las consecuencias más negativas del principio dispositivo que impregna el Título VIII de la Constitución. Pues una reforma estatutaria diseñada desde la exclusiva óptica de la Comunidad Autónoma tenderá a la consecución de niveles competenciales cada vez mayores, con el consiguiente vaciamiento de las competencias estatales, y a la tutela exclusiva de los específicos intereses territoriales, con el riesgo de insolidaridad respecto a las restantes Comunidades Autónomas. Si no existe una fuerte actitud de lealtad constitucional, todo ello se hará además sin prestar atención a las posibles colisiones de la reforma estatutaria propuesta con el marco de la Constitución. Transferir al Congreso de los Diputados la responsabilidad de ponderar los intereses generales y de garantizar el respeto a la Constitución mediante la corrección *a posteriori* de un texto ya aprobado —frecuentemente con el respaldo de las mismas formaciones políticas que son mayoritarias en las Cortes Generales— constituye una pretensión que a nadie se oculta las dificultades que plantea.

Esto es justamente lo que ha sucedido en la presente Legislatura, con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. No voy a abordar en estas páginas un análisis pormenorizado del nuevo Estatuto catalán, lo que excedería de los propósitos de este artículo. Bastará con recordar —por señalar algunos de los aspectos más relevantes— que el Estatuto aprobado pretende instaurar un modelo de relación bilateral y exclusiva entre el Estado y la Generalitat de Cataluña, condicionando en algunos casos el ejercicio de las competencias estatales al previo acuerdo en ese marco bilateral; limita la capacidad constitucional del Estado de dictar legislación básica; lleva a cabo una atribución de competencias a la Comunidad Autónoma de Cataluña que, en numerosos extremos, excede del marco de la Constitución o pretende corregir la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; e instituye un sistema

de financiación para Cataluña que vulnera gravemente la solidaridad interterritorial, al limitar la contribución de Cataluña a la solidaridad en función del esfuerzo fiscal realizado por otras Comunidades Autónomas (art. 206.3), prohibir que pueda alterarse la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita como consecuencia de los mecanismos de solidaridad (art. 206.5) y ordenar que el porcentaje de las inversiones del Estado en Cataluña deba ser igual a su aportación al Producto Interior Bruto durante un período de 7 años (Disposición Adicional Tercera). Nos encontramos, en suma, ante un Estatuto de Autonomía que no sólo vulnera la Constitución —y de hecho ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional por los Diputados del Grupo Parlamentario Popular, por el Defensor del Pueblo y por cinco Comunidades Autónomas—, sino que altera esencialmente el modelo de Estado diseñado por la Constitución, haciendo prácticamente imposible al Estado el ejercicio en Cataluña de sus funciones constitucionales y abocando a una arquitectura territorial inviable.

Por lo demás, la reforma del Estatuto de Cataluña no ha sido la única aprobada en esta Legislatura. La apertura por el Presidente del Gobierno de un proceso de revisión de nuestra arquitectura territorial ha llevado a otras Comunidades Autónomas a abordar reformas estatutarias, enfocadas todas ellas desde la óptica particularista cuyas limitaciones he tratado de poner de relieve más arriba. Por ello, y aunque la mayoría de esas reformas no incurren en modo alguno en las extralimitaciones del Estatuto de Cataluña —merced, en buena medida, al esfuerzo realizado por el Partido Popular—, la perspectiva localista se refleja en disposiciones que, como el mandato a los poderes públicos de evitar cualquier transferencia de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forme parte la Comunidad Autónoma contenido en el Estatuto de Aragón o la obligación de que las inversiones del Estado en Andalucía sean equivalentes al peso de la población andaluza en el conjunto del Estado durante un período de siete años, dificultan también el ejercicio por el Estado de sus funciones constitucionales, en especial de la responsabilidad que le atribuye el art. 138.1 de la Constitución de ser el garante de la solidaridad y el equilibrio interterritorial.

El cuestionamiento equivocado por el Presidente del Gobierno de nuestro modelo de organización territorial nos ha llevado, pues, a que hoy, por primera vez desde la Transición política, se encuentre amenazada la viabilidad del Estado. Se trata de

un problema que se ha planteado también, por razones distintas, en otros Estados descentralizados europeos, singularmente en Alemania. Este país ha dado un ejemplo de responsabilidad al llevar a cabo, con el acuerdo de las dos principales fuerzas políticas, una reforma constitucional destinada a clarificar la delimitación de competencias entre la Federación y los *Länder* y a mejorar el funcionamiento del Estado. Pienso que en España ha llegado el momento de abrir una reflexión que nos permita en su momento, si se da el consenso necesario para ello, seguir el ejemplo de Alemania.

III UNA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR UN ESTADO VIABLE

La necesidad de garantizar la viabilidad del Estado y de evitar en el futuro la inestabilidad de nuestro modelo de organización territorial ponen de relieve la oportunidad de una reforma constitucional, que permita corregir al menos las consecuencias más negativas de la excesiva apertura del diseño actualmente contenido en el Título VIII de la Constitución. Acerca del contenido de esa eventual reforma ha formulado sugerencias interesantes el Consejo de Estado, en el ya citado Informe de 16 de febrero de 2006. Sin ánimo de ser exhaustivo, pienso que sería necesario abordar al menos los siguientes aspectos:

a) Delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin duda, lo más razonable sería que la Constitución procediese a fijar directamente por sí misma la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como sucede en otros Estados compuestos, sin transferir esa función a los Estatutos de Autonomía. En este campo, el principio dispositivo ha tenido de hecho muy escasa virtualidad, pues la evolución del Estado autonómico ha llevado a una homogeneización sustancial entre las competencias de todas las Comunidades, motivada tanto por el hecho de que las Comunidades no han renunciado a obtener los mayores niveles competenciales posibles como por la disfuncionalidad que habría supuesto el que el Estado ejerciese competencias distintas en las distintas partes del territorio nacional. Si, en definitiva, pues, todas las Comunidades van a tener sustancialmente las mismas competencias —salvadas las peculiaridades derivadas de los hechos diferenciales que la propia Constitución reconoce, como el derecho foral o la lengua—, no parece que

pueda haber inconveniente alguno en que la distribución de competencias sea realizada directamente por la Constitución, lo que evitaría la tensión y la inestabilidad derivada de la constante demanda de nuevas competencias. En este contexto recuperaría además su sentido propio el mecanismo de las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación previsto por el art. 150.2, que podría servir para flexibilizar la distribución constitucional de competencias, si bien ese mecanismo debería ser objeto de una nueva regulación, que reforzase su carácter excepcional y que precisase cuáles son las competencias del Estado que en ningún caso son delegables a las Comunidades Autónomas.

b) Procedimiento de reforma de los Estatutos. Resulta evidente que los Estatutos de Autonomía son normas de singular importancia, por cuanto, dentro de cada Comunidad Autónoma, constituyen la norma básica de la convivencia política y la cúspide del ordenamiento jurídico autonómico. Se trata, por lo demás, de normas situadas en relación de inmediación con la Constitución, que desarrollan previsiones constitucionales básicas en relación con la organización territorial del Estado. Por ello, es especialmente importante garantizar que estas normas tengan el respaldo de un amplio consenso político, así como asegurar su adecuación a la Constitución. Para garantizar estas exigencias, el procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía —que en sus líneas básicas debería ser regulado por la Constitución, y no remitido íntegramente a los propios Estatutos, como sucede en la actualidad— habría de contemplar la exigencia de mayorías elevadas —concretamente, dos tercios— para la aprobación de la reforma tanto en el Parlamento autonómico como en el Congreso de los Diputados; y habría de permitir el planteamiento de una consulta previa al Tribunal Constitucional acerca de la adecuación a la Constitución de la propuesta de reforma (es decir, la reintroducción, para este exclusivo supuesto de los Estatutos de Autonomía, del recurso previo), bien con anterioridad al inicio de su tramitación en las Cortes Generales bien una vez aprobada por éstas, pero en todo caso antes de la celebración del eventual referéndum y antes de su entrada en vigor. Ello permitiría evitar la dificultad y la presión política que sin duda supone para el Tribunal Constitucional el pronunciarse sobre una norma que ya ha sido aprobada en referéndum, y sobre todo impediría que pudiese entrar en vigor una norma de tanta importancia sobre la que existiesen dudas de constitucionalidad.

c) Sistema de financiación. Sin lugar a dudas, la cuestión de la financiación es, junto con la relativa al techo competencial, la que en mayor medida puede alentar tensiones territoriales. Sería conveniente, pues, que —del mismo modo que sucede para los territorios forales, cuyo particular sistema de financiación se encuentra garantizado por la propia Norma Fundamental— la Constitución fijase al menos las grandes líneas del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y regulase los mecanismos para hacer efectiva la solidaridad interterritorial, remitiendo la concreción y actualización de tales previsiones a los acuerdos con las Comunidades Autónomas, que en todo caso habrían de ser de carácter multilateral y negociarse conjuntamente con las 15 Comunidades de régimen común. Se trata en definitiva, como en las propuestas anteriores, de superar la amplia indefinición del modelo constitucional, y de corregir en lo posible los factores de inestabilidad y de conflictividad.

Resulta obligado subrayar, finalmente, que una reforma constitucional con el espíritu de la que aquí se propone no debería abordarse en modo alguno sin contar con un amplio consenso político y social. Se trata de una reforma que no sería en absoluto necesaria si el Gobierno y el Partido Socialista no hubiesen roto el espíritu de lealtad constitucional, que ha sido patrimonio común, durante una larga etapa, de las dos principales fuerzas políticas de nuestro país. Y la reforma habría de servir precisamente para recuperar el consenso que jamás debía haberse perdido.

Por ello, el principio —que ha mantenido siempre el Partido Popular, y que yo mismo he defendido explícitamente en más de una ocasión— según el cual no debe abordarse una reforma de la Constitución sin contar al menos con el mismo grado de consenso que respaldó su aprobación permanece, en mi opinión, plenamente vigente. Ahora bien, la dificultad que hoy pueda existir en encontrar ese consenso no nos exime de la responsabilidad de plantear propuestas razonables y sensatas que pudieran concitarlo en el futuro, ni hace inconveniente abrir una reflexión —que, por otra parte, resulta sumamente necesaria en la situación actual— acerca del camino que ha de seguir España para estar en condiciones de conquistar, como ha hecho en los últimos 25 años, cotas cada vez mayores de progreso y de bienestar para los ciudadanos.