

“¿ES POSIBLE OTRO MODELO DE ESTADO EN LA ACTUALIDAD?”

Víctor Escartín Escudé
Profesor Dr. de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

I. DEL ESTADO AUTONÓMICO O DE CÓMO ENCUMBRAR LOS FALSOS MITOS DIFERENCIALES A DOGMA DE UN MODELO DE ESTADO

La Constitución española de 1978 ha establecido un modelo que, desde el punto de vista de la organización territorial del poder, se encuentra a medio camino entre el Estado unitario y el Estado federal; ese modelo ha recibido el nombre, tanto en la doctrina como entre los propios agentes políticos, de Estado autonómico o Estado de las autonomías territoriales, aunque ningún precepto constitucional utilice esta calificación. Y es que, contrariamente a lo que en alguna ocasión se ha afirmado -de forma errónea, evidentemente-, la Constitución española ni estableció el mapa autonómico, ni impuso un listado de competencias obligadas de las Comunidades Autónomas, ni prefiguró su organización. Únicamente fijó un marco dentro del cual cada Estatuto podía establecer su organización y su propio ámbito competencial (el denominado principio dispositivo, que amparó, sobre todo inicialmente, una cierta “asimetría” autonómica que resulta cada vez menos visible). Ha sido sobre la base de ese marco inicial constitucional como se ha ido configurando y concretando un sistema que ha derivado en el actual modelo de Estado, que se halla visiblemente alejado del constituido en sus albores.

Resulta necesario detenerse, con carácter previo al estudio de las distintas posibilidades futuras de organización estatal, en el análisis de los falsos mitos sociopolíticos que en el momento de elaborarse la Constitución impidieron que el constituyente español optara por alguno de los sistemas de organización del poder acreditados como prototípicos en la teoría y práctica constitucionales, esto es, por el Estado unitario o por el federal.

Como señala Juan José Solozabal a la hora de estudiar las bases constitucionales de nuestro Estado autonómico, la crisis del sistema franquista supuso también de modo inexorable la del modelo de organización unitaria o centralista, de la que aquél era un exponente arquetípico. Ello ocurrió no sólo por la exacerbación del centralismo durante el franquismo, que facilitó asimismo la equiparación, sin duda abusiva—como mostraban, entre otros, los modelos del Estado centralista francés o, aunque con la importante salvedad al menos del autogobierno local, inglés—, de descentralización y libertad, pero operaron también factores cuya intervención no debe ser desdeñada.

En cierta medida, el agotamiento del modelo de organización centralista impulsó un modelo descentralizado, cuyo objetivo (bajo el prisma de la moderna ciencia política y administrativa) era el de servir de instrumento de renovación en la lucha contra el antiguo régimen, así como de agente de racionalización política y administrativa. Esta concepción sistemática, sustentada en el conocido principio de subsidiariedad, ha supuesto el primer falso mito generador del actual modelo estatal.

En efecto, la necesidad de acercar los centros de decisión al ciudadano lo más posible, aproximando el ejercicio del poder a su titular teórico y despojándole, en una nueva división vertical, de sus dimensiones impersonales y mastodónticas, alumbraron un proceso de descentralización territorial con el cual, no sólo se pretendía acercar al “ciudadano” al poder decisorio (hacerle participe), sino que se pretendía también cumplir con la exigencia técnico-funcional de una redistribución territorial del poder, más acorde con los paradigmas democráticos. Y así nacieron los Entes territoriales (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, incluso Ciudades Autónomas); de los que surgieron las Administraciones territoriales, representativas del Poder Ejecutivo del Estado (Administración General del Estado, Administraciones Generales de las Comunidades Autónomas, Administraciones Locales -Diputaciones Provinciales, Veguerías, Comarcas, Mancomunidades...). En definitiva, así nació un conglomerado de Entes y Administraciones territoriales que, con la inestimable colaboración del inacabado y cada vez más sorprendente proceso de descentralización funcional -gracias al cual se ha conseguido que las Administraciones

territoriales no se sientan incómodas en su huida del Derecho Administrativo, generando un conjunto -este sí mastodóntico- de Organismos públicos y sociedades de capital público destinados al servicio del bien común-, ha logrado que los ciudadanos no sólo no sientan más cercano el poder decisonal, sino cada vez más alejado, por lo caótico y farragoso de éste.

Pero, además, hemos alumbrado el principio de descentralización como un elemento necesario para la implantación de las estructuras democráticas en nuestro país. Falso mito que se justifica desde el momento en que, efectivamente, así sucedió, por cuanto la democracia nació junto a la descentralización política y territorial de nuestro Estado. Pero este hecho no debe llevarnos al error de concluir que democracia y descentralización son elementos connaturales e indisociables. Un Estado democrático perfectamente puede ser centralista o unitario en su división territorial al igual que un Estado confederado o plenamente descentralizado puede no ser democrático. La descentralización no es un elemento esencial de la democracia, al igual que no lo es el principio de subsidiariedad.

No cabe duda que el impulso fundamental para la transformación de la estructura centralista de la distribución del poder provino, fundamentalmente, de las comunidades históricas vasca y catalana, cuya inserción en el Estado español, problemática a partir de los intentos de unificación borbónica del siglo XVIII, se mostró, con la excepción del paréntesis de la Segunda República, insoportable, sobre todo como consecuencia de los procesos de toma de conciencia nacional provocados por el romanticismo en lo cultural y la industrialización en lo económico, que patentizaron la propia peculiaridad y los riesgos que para dichos territorios implicaba el proceso paralelo de la modernización española.

Las actitudes típicamente uniformizadoras del régimen franquista alentaron el pluralismo secular de su estructura, alimentando los falsos mitos nacionalistas: diversidad interregional, ausencia de identidad común, imposición o preeminencia de Castilla en relación a los restantes territorios o pluralidad lingüística (mitos de los que se sirve Santiago González-Varas para sentenciar que *España no es diferente* al resto de Estados europeos en su magnífica

obra). Todos ellos encontraron acomodo en el nuevo modelo de Estado, sin ni siquiera reparar en el hecho de que la mayor parte de estos mitos diferenciales carecían de entidad para poder definir un sistema de estructuración estatal (eso en el caso de que fueran ciertos); pero que, en todo caso, suponían cimentar la construcción de un Estado desde los andamios de la diferenciación y la ruptura de la unidad. Y cuando los pilares se resquebrajan, el futuro del edificio es, cuando menos, incierto.

Relata de nuevo Juan José Solozabal como la primacía de Castilla, evidente en virtud de su superioridad estructural, de población y riqueza durante la Edad Media y Moderna, se orientó sobre todo al liderazgo de la política internacional; pero no pudo imponer una generalización de sus instituciones ni hizo posible, en grado suficiente, la integración de las élites de otros reinos en su protagonismo internacional. El intento uniformizador de Olivares, generalizando cargas, pero también cargos, llegó en un momento en que, evidente el ocaso imperial español, los inconvenientes superaban a sus ventajas. Ciertamente que existió en los diversos habitantes de los reinos españoles la conciencia de pertenecer a un ente político superior al que se debía incluso algún tipo de lealtad y afecto y que este tipo de sentimiento «protonacional» tuvo especial vigencia entre sus élites políticas y literarias; pero ello no supone una negación de la precariedad del vínculo común y el carácter esencialmente castellano de la empresa política de los Austrias.

Fueron los Borbones los que consiguieron lo que los Austrias no habían podido lograr, e importando los patrones del absolutismo francés, crearon un Estado unitario y centralizado. Acabaron con los sistemas particularistas de las Cortes de Aragón, Valencia y Cataluña; se plantearon la necesidad del mercado nacional unificado, y en la medida que ello era posible, crearon una administración centralizada que operaba principalmente a través de los intendentes. De hecho fue en este siglo XVIII cuando surgió por fin, y de modo gradual, una España cohesionada opuesta a la semiuniversal monarquía española anterior.

Pero fue también durante el siglo XIX cuando se produjeron una serie de acontecimientos que marcarían las bases de la (des)integración de los diversos pueblos de España. Porque, si bien la guerra contra el invasor francés marcó el punto álgido del nacionalismo español -suministrando un mito y una referencia ineludibles-; el nuevo Estado centralizado aglutinó como enemigos tanto a los partidarios de los particularismos tradicionales, que se agruparon en torno del carlismo, como a los numerosos núcleos demócratas y pequeñoburgueses que adoptaron el federalismo como una organización política del Estado limitadora del poder central (que se considera monopolizado por la oligarquía moderada gobernante).

También la industrialización supuso un factor decisivo en el desencadenamiento de los problemas nacionalistas periféricos españoles. Explica Miguel Delibes en sus ensayos sobre Castilla, los castellanos y lo castellano, como las raíces del problema están en la política de promocionar industrialmente la periferia (para tener satisfechas a las regiones costeras del norte) a costa de sacrificar las zonas del interior, las cuales pasan a ser mano de obra barata de aquellas otras. El desarrollo y prosperidad, económica del norte se reveló, a la postre, como un elemento decisivo para promocionar el sentimiento de superioridad y de distinción de la periferia sobre el interior. En todo caso, el mito de Castilla es un invento fomentado por desde ciertas regiones periféricas

II. ¿EL ESTADO ESPAÑOL SE SIENTE CÓMODO EN SU CARACTERIZACIÓN COMO ESTADO AUTONÓMICO?

El Estado español autonómico es un Estado descentralizado políticamente. En él coexisten, de un lado, una organización política central o general con jurisdicción sobre todo el territorio nacional, esto es, un nivel de autoridades completas: un Parlamento, un Gobierno y una organización judicial comunes; de otro, un nivel de autoridades territoriales con sus correspondientes Parlamentos y Gobiernos.

En el plano jurídico existen, al lado del sistema de normas producidas por los órganos centrales, otros diecisiete subordenamientos territoriales, consecuencia de la actividad normativa de los correspondientes órganos territoriales.

Dijo hace algunos años en esta misma sede el profesor Solozabal que en el Estado autonómico se dan tres características comunes de descentralización que lo aproximan a un Estado Federal: A- Hay una dualidad institucional, de manera que existe un nivel de autoridades, de orden legislativo, ejecutivo y judicial, con jurisdicción en todo el Estado; y otro cuyos mandatos alcanzan a su respectivo territorio, aunque es cierto que en nuestra forma política las organizaciones territoriales no disponen de un poder judicial propio, pues el Tribunal Superior de Justicia no es un órgano autonómico sino del Estado, aunque existan competencias autonómicas en relación con determinadas decisiones en este ámbito. B- Existe un reparto de competencias o atribuciones entre las autoridades centrales y las territoriales. La delimitación de poderes se establece en la Constitución o, como ocurre en el Estado autonómico, tiene una base constitucional. Lo que es indudable en cualquier caso es que ni el Estado central ni los entes descentralizados disponen unilateralmente sobre el reparto de competencias, que es, como decimos, una materia constitucional. C- Los conflictos que surjan en el ejercicio de las respectivas atribuciones son resueltos jurisdiccionalmente con criterios exclusivamente jurídico constitucionales, en una actuación llevada a cabo por una Tribunal especializado o por la organización judicial ordinaria con absoluta independencia e imparcialidad.

Pues bien, cualquier aplicador del Derecho (ya no, necesariamente, un estudioso del mismo) debería sentirse incómodo en un Estado en el que se el exige el conocimiento, no ya de uno, sino de 18 ordenamientos jurídicos (17+1), en el que se llega al punto de prever la existencia de normas de derecho interregional para la solución de conflictos de ley aplicable entre privados. Este hecho, banal en lo que representa de esfuerzo para el individuo como jurista, alcanza enormes cotas de importancia desde el punto de vista de la seguridad jurídica que todo Ordenamiento jurídico moderno necesita. La obra del profesor Bermejo Vera resulta reveladora. El Ordenamiento jurídico plural

generado como consecuencia del proceso de descentralización territorial es el mejor caldo de cultivo para la inseguridad jurídica y, por tanto, para la ineficacia de nuestro sistema normativo.

Conviven en nuestro Estado Entes territoriales habilitados competencialmente para el desarrollo y ejecución de los intereses que les son propios. A través del sistema de distribución competencial diseñado en el Título VIII de nuestra Constitución se establece un marco jurídico en el que el Estado asume la competencia para la regulación y ejecución de un listado de materias contenido en el artículo 149, residenciándose en sede estatutaria autonómica la asunción de las restantes competencias. Sistema que se completa con una cláusula de cierre contenida en el apartado tercero del citado artículo 149 de la Constitución.

Pero claro, este sistema de distribución, sustentado en ámbitos materiales, e interpretado por Entes que no siempre persiguen objetivos comunes, sino sectoriales o territoriales, fácilmente puede derivar en conflicto. La legislación básica se caracteriza por establecer los criterios fundamentales que aseguren la unidad normativa indispensable del sector o la actividad objeto de regulación: «Las bases manifiestan los objetivos, fines y orientaciones generales sobre todo el Estado exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros.» Del mismo modo, las bases establecen un tope que el legislador autonómico no puede traspasar: «Lo básico constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas dentro del ejercicio de sus competencias» (STC 25/1983); al igual que la legislación básica no puede conferir a las instancias autonómicas una actuación meramente auxiliar que impida el desempeño por su parte de una política normativa propia, de forma que no se «llegue a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad» (STC 32/1981).

Pues bien, en el actual contexto estatal, el sistema de distribución competencial previsto por nuestra Constitución está, claramente, superado y corre, además, un serio riesgo de inaplicación. De hecho, la sensación que da es que ninguno

de los Entes territoriales a los que se dirige se encuentra cómodo en él. Ninguno, ni siquiera el Estado.

De la voracidad autonómica en relación a las competencias concurrentes, llegados a este punto de evolución del Estado Autonómico, ya no hace falta dar cuenta. Las competencias básicas del Estado son cada vez “más básicas” (en contenido, extensión y alcance) y a nadie parece importarle. Las competencias ejercidas por el Estado con carácter supletorio -en atención al artículo 149.3 CE- quedan proscritas desde el año 1996 (STC 118/1996 y STC 61/1997). Y las competencias plenamente exclusivas del Estado (si es que todavía existen) nunca se han visto tan seriamente amenazadas.

El reciente proceso de reforma estatutario ha resultado un ejemplo significativo a la hora de valorar la certeza de las anteriores afirmaciones. A la cada vez mayor territorialización de nuestras estructuras y ámbitos competenciales se ha ido uniendo un progresivo deterioro de la vocación estatal de integridad y permanencia.

La norma que organiza las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas y atribuye las competencias, en el marco de la Constitución, de los Parlamentos y Gobiernos territoriales es el Estatuto de autonomía; pero esta norma no es una verdadera Constitución de las Comunidades Autónomas, y por eso, al revés de las Constituciones de los miembros de un Estado federal, no es aprobada por el Parlamento autonómico, sino por el Parlamento central, pues tienen el rango de una ley orgánica.

Por tanto, si los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas han mermado el haz competencial del Estado ha sido en plena connivencia con éste que, o bien no se encontraba a gusto en el papel de encargado del desarrollo de dichas competencias (consecuencia directa de su cada vez mayor empequeñecimiento), o bien no quería arriesgarse a una confrontación competencial directa con las Comunidades Autónomas (consecuencia directa, también, de su cada vez mayor empequeñecimiento, sino de algo todavía peor).

Y el único perjudicado de este progresivo desapoderamiento no es ni el Estado que, como digo, se encuentra aparentemente cómodo en este escenario, ni el modelo de Estado autonómico (porque en su origen ya quedaba patente el escaso interés por la integridad nacional). El único perjudicado es nuestro texto constitucional, atacado por todos los frentes, víctima de fuego amigo y enemigo, despojado de su carácter de norma suprema en nuestro Ordenamiento jurídico (ya ha sido objeto de más de una “derogación” singular) e, incluso, relegado de hasta su carácter programático (ya ni siquiera es un buen escudo político).

¿Y qué papel desempeña el Tribunal Constitucional ante esta situación? Pues si la Constitución está cada día más indefensa ante los ataques provenientes de los poderes constituidos seguramente sea porque el órgano constitucional creado para su defensa está incumpliendo su cometido o, al menos, no lo está cumpliendo con el mismo rigor que lo hizo en sus orígenes. Resulta sorprendente comprobar cómo ha cambiado la situación respecto a aquella en la que el TC todavía forjaba una idea equilibrada del ordenamiento constitucional, haciéndolo reposar en la conjugación adecuada de la soberanía y autonomía, como poderes pertenecientes, respectivamente, al Estado central y a las Comunidades Autónomas. Para ello, el Tribunal proponía la reducción de las tendencias centrífugas de los poderes normativos de las Comunidades, recordándoles enérgicamente los límites a su actuación, el más importante de los cuales es el respeto de la igualdad básica de los españoles (véanse, en relación con el ejercicio de competencias económicas, los límites a los poderes autonómicos en la STC 88/1986), y en segundo lugar, restringiendo, a pesar de las especificaciones estatutarias al respecto, el número y la importancia de las competencias exclusivas (así, SSTC 37/1981 y 5/1982).

Y es que los conceptos son importantes, y sinceramente creo que todavía existen importantes diferencias (no sólo iusfilosóficas, entiéndase) entre autonomía y soberanía, y entre naciones y nacionalidades, aunque algunos ya no las quieran ver.

III. ¿ES POSIBLE OTRO MODELO DE ESTADO?

Una vez realizada esta disertación, a través de mi visión subjetiva, sobre el concepto de Estado autonómico y los fundamentos que lo justifican, corresponde, a modo de conclusión, responder a la pregunta clave que aquí se formula ¿Es posible otro modelo de Estado?

La respuesta debe ser clara y rotunda: sí, tajantemente sí.

Desde un punto de vista objetivo, es decir, desde planteamientos jurídico-técnicos, no existe ningún impedimento normativo que imposibilite la configuración de otro modelo de Estado. Debo volver a recordar alguna de las afirmaciones que realicé al principio de esta ponencia. Ningún precepto constitucional ha impuesto esta calificación al Estado, al igual que ninguno ha establecido el mapa autonómico, ha otorgado un listado de competencias obligadas de las Comunidades Autónomas o ha prefigurado su organización. Soslayando una interpretación coherente de la Constitución, la Comunidad Autónoma de Aragón no “existiría” en nuestro texto constitucional (reto a cualquiera a encontrar una sola referencia a nuestra Comunidad Autónoma en la Constitución). En este sentido, Melilla, Gomera o Menorca gozan de un reconocimiento constitucional del que Aragón o Andalucía carecen).

De hecho, es tan posible otro modelo de Estado que si observamos estos planteamientos con un poco de perspectiva nos daremos cuenta de que el Estado autonómico del año 1982 poco tiene que ver con el Estado autonómico actual. El Estado ha mutado tanto que creo que hasta a nuestro propio texto constitucional le costaría reconocerlo.

Por ello he afirmado tan rotundamente que otro modelo de Estado es posible. Que este modelo de Estado sea uno totalmente unitario parece difícil; dificultad que no proviene tanto de lo dispuesto en los artículos 2, 137 ó 143 de la Constitución –todos ellos sustentados en el principio dispositivo-, como de las voluntades políticas que marcan la pauta de nuestro modelo de Estado; al igual que no parece fácil que éste sea un modelo confederado, opuesto al artículo 145.1 CE aunque más cercano a lo que deriva el actual desarrollo del Estado

autonómico. En todo caso, las dificultades de tipo normativo tienen una relativamente fácil solución: si algo es contrario a la Constitución, basta con reformar la Constitución (es absolutamente constitucional reformar la Constitución). Pero no todo es tan fácil como reformar la Constitución (y eso que en más de 30 años de vigencia sólo se ha hecho una vez).

Pero creo que la pregunta más acertada no es si resulta posible otro modelo de Estado, sino si resultaría conveniente otro modelo de Estado. Y ahí sí que me veo incapaz de contestar con rotundidad.

El Estado autonómico no es, en sí y considerado asépticamente (esto es, ajeno a algunas de las realidades que a día de hoy le acompañan) un modelo que pueda definirse como positivo o negativo para el desarrollo del Estado español. De hecho, si se debe calificar al Estado autonómico tal y como fue concebido originariamente, yo le otorgaría un juicio ciertamente positivo, en tanto sirvió para que todos (o casi todos) los poderes fácticos del Estado se sintieran cómodos en él.

En efecto, el papel que desarrolló el Estado de las Autonomías para aglutinar, en torno a la Constitución, incluso a aquellos que hasta entonces estaban enfrentados, no resulta desdeñable. Sin embargo, lo que inicialmente era su mayor virtud (dar cobijo y, en algún caso, pábulo a todos los idearios políticos y territoriales de la España de finales de los 70) es, ahora, consolidada la estructura democrática de este país, su mayor enemigo. Es más, tal es la magnitud de este defecto que seguramente vaya a representar éste el origen del fin del propio Estado de las Autonomías

Y es que el fundamento de nuestra Constitución –la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles– nunca antes me había sonado ni tan reaccionario, ni tan alejado a la realidad que vivimos. Y si esto es así es, seguramente, porque ése ya no es el fundamento de nuestro Estado, por mucho que lo diga el artículo 2 de la Constitución.

Zaragoza a 20 de abril de 2010