

Serafín Castellano Gómez
SÍNDIC DEL GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR – CORTS VALENCIANES

EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS: UN MODELO VIVO Y EFICAZ

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS
- III. LAS NACIONALIDADES HISTÓRICAS
- IV. LA AUTONOMÍA VALENCIANA
- V. CONCLUSIÓN

I INTRODUCCIÓN

Este año se ha conmemorado el vigésimo octavo aniversario de la Constitución Española, y a estas alturas resulta, cuando menos, sorprendente que se cuestione el modelo de organización territorial del Estado por el que se optó en nuestra Carta Magna, o que algunos se estén preguntando todavía por las bondades y virtudes de este modelo de estructura territorial cuando lo cierto es que ha permitido la convivencia pacífica entre los españoles durante todo este período de tiempo y cuando se ha revelado como un instrumento válido y eficaz para el desarrollo y el progreso político, económico y social.

Es justo reconocer el papel tan importante que para la consolidación del Estado democrático ha jugado el modelo de organización territorial consagrado en nuestra Carta Magna, un modelo que ha permitido armonizar la pluralidad política, cultural, económica o social de las distintas regiones de España con la unidad de la nación. Conciliar ambas realidades era un reto que parecía muy difícil de superar, pero que era necesario afrontar en un momento en el que había que dar una respuesta clara a quienes reivindicaban el reconocimiento de su identidad propia como nacionalidades históricas, sin poner en peligro, ni cuestionar tampoco la unidad nacional.

En su momento, es cierto que se suscitó una viva polémica en torno al modelo de Estado, pero el debate sobre la organización territorial quedó cerrado, eligiendo un modelo que ha garantizado durante todo el período que llevamos de vigencia consti-

tucional, la estabilidad, la cohesión y la vertebración territorial de España en base a los principios de igualdad y solidaridad entre todas las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no es menos cierto que este debate se ha reabierto, alentado por partidos de corte nacionalista y sustentado por un gobierno débil que se ha alineado junto con los sectores más radicales de la sociedad, poniendo en jaque uno de los pilares básicos del Estado, como es su modelo de organización territorial, algo que ya está generando enfrentamientos y tensiones entre Comunidades Autónomas, porque el nuevo modelo que propugnan estos partidos y que se ha plasmado ya en alguna reforma estatutaria se inspira en las desigualdades o en los privilegios de unos frente a otros y, muchas veces, en la restricción de los derechos de otras comunidades.

Por ello, no resulta extraño que el gran consenso alcanzado respecto al texto constitucional, que es su máximo valor, y lo que ha garantizado su larga vida, no haya acompañado a aquellas reformas que han pretendido romper el modelo de organización territorial de nuestra Carta Magna. Esto en sí mismo resulta preocupante, puesto que las grandes cuestiones de Estado deben regularse desde el acuerdo y el consenso, nunca desde la confrontación o desde la marginación de las grandes mayorías, pues esto es incompatible con la estabilidad necesaria para el desarrollo y el progreso de la sociedad.

La redacción final del texto constitucional en materias como la organización territorial, el reconocimiento de los derechos y libertades, la instauración de los principios rectores de la economía de nuestro país, la regulación de las Instituciones, del funcionamiento y esencia de los tres poderes del Estado fue el resultado de acuerdos históricos que se alcanzaron, con una clara vocación de futuro y de estabilidad, fruto de un consenso indispensable entre los distintos partidos políticos para conseguir que nuestra Ley Fundamental pudiera sobrevivir a los distintos avatares y cambios políticos y lo que hace que se haya revelado como un instrumento jurídico válido y eficaz, pese a las críticas recibidas por parte de muchos, sobre todo a la ambigüedad con que regula algunas cuestiones. La redacción de nuestra Carta Magna no fue un proceso sencillo, sino más bien largo y complejo, pues no resultó fácil en absoluto conciliar las posturas de los distintos partidos políticos, en algunos aspectos radicalmente diferentes, sobre cuestiones tan polémicas y controvertidas, como el modelo de organización territorial del Estado. Sin embargo, lo cierto es que este modelo instaurado en la Constitución Española permite el autogobierno por parte de las distintas regiones que han

accedido a la autonomía por las diferentes vías previstas en el propio texto constitucional, su desarrollo y crecimiento, sin demérito alguno de la unidad nacional, y sin peligro alguno para la solidaridad interterritorial. Y podemos decir que, gracias a esta estructura territorial, España es hoy uno de los países más descentralizados del mundo.

Como ponen de relieve algunos autores, es cierto que se han expresado también reservas frente al modelo de organización territorial que incorpora nuestro texto constitucional. Sin embargo, la verdad es que este sistema ha quedado legitimado por la propia eficacia de la gestión realizada desde las Instituciones de autogobierno, eficacia que avalan estos veintiocho años de vigencia del Estado de las Autonomías.

En efecto, si atendemos al nivel de rendimiento y eficiencia de la gestión alcanzados por las Comunidades Autónomas, lo cierto es que podemos afirmar que este sistema ha quedado plenamente legitimado y que cuenta con el respaldo de una amplia representación social. Por tanto, no es fruto de la casualidad que la Constitución Española, al incorporar un modelo de organización territorial que garantizaba el equilibrio y la estabilidad del país, en unos momentos en que muchos cuestionaban siquiera la posibilidad de una transición pacífica, haya recibido el reconocimiento internacional unánime.

La cuestión de la unidad nacional como pilar esencial del modelo de organización territorial del Estado que proclama la Constitución, no ha quedado superada por nuestra realidad social, política y económica, ni está fuera de lugar. Al contrario, se revela hoy más que nunca, como una condición necesaria para el fortalecimiento de nuestra credibilidad exterior y para favorecer y potenciar nuestra postura en el ámbito de la Unión Europea y de las relaciones internacionales. Ciertamente, en un mundo que tiende hacia la globalización, hacia la cooperación entre los Estados y que trata de estrechar las relaciones y los vínculos políticos, económicos, sociales y culturales, la fragmentación y descomposición del Estado, que desde algunos sectores se está pretendiendo, para conformar un Estado plurinacional carece de sentido alguno.

Se pueden mejorar las Instituciones, su funcionamiento, adoptar las iniciativas políticas necesarias que garanticen la presencia y defensa de los intereses de las Comunidades Autónomas en el exterior, o potenciar al máximo el nivel de autogobier-

no, pero ello, siempre dentro de los cauces establecidos por la legislación del Estado. De lo que se trata es de seguir fortaleciendo la autonomía, sin alterar una estructura territorial que ha constituido el marco más adecuado para el desarrollo, el progreso, el fortalecimiento y la consolidación del Estado democrático, y el bienestar social y económico de las diferentes regiones que integran el Estado español.

Evidentemente, la estabilidad en la organización territorial proporciona el clima necesario de seguridad y confianza para impulsar las iniciativas e inversiones empresariales y, por tanto, es también la condición necesaria para la estabilidad política, económica y social, indispensable para el desarrollo y crecimiento de un país. Por el contrario, cuando lo que se cuestiona es algo tan importante como la propia unidad del Estado, el fundamento mismo de su existencia y el modelo de estructura territorial, se generan dudas, inseguridad y desconfianza que dan pie al retraimiento inversor y a la desmotivación empresarial, lo que provoca, en definitiva, una desaceleración de la economía.

Nadie pone en duda, en estos momentos, a nivel internacional, que España sea un Estado democrático de primer nivel, reconocimiento al que ha dado pie el sistema instaurado por nuestro texto constitucional que ha permitido el funcionamiento regular y con normalidad de nuestras Instituciones, tanto a nivel autonómico, como estatal. Sin embargo, este logro es fruto del esfuerzo de todos por superar las crisis y los desencuentros y de la bonanza de una Carta Magna, lo suficientemente amplia para dar cobertura a posturas abiertamente contrarias entre sí.

España no puede permitirse el lujo de perder el tren de la modernidad, ni de quedarse atrás en su desarrollo, reabriendo debates que ya están superados desde hace largo tiempo. Mejorar el sistema de autogobierno, como hemos señalado, siempre resulta posible, y los políticos debemos estar dispuestos a la negociación en este sentido, y a trabajar por ello, pero romper la unidad del Estado y la solidaridad interterritorial no es aceptable, ni puede reportar beneficio alguno a los ciudadanos, ni desde un punto de vista social ni económico, aunque desde grupos o partidos separatistas así se demande. Ni se puede hacer abiertamente, ni se puede dar pie a que ello ocurra a través de reformas estatutarias que en el fondo suponen o representan una quiebra de la unidad del Estado, porque vivir en un Estado de Derecho garantiza derechos, pero

también impone obligaciones, y la principal es el cumplimiento de la Ley en su más amplio sentido, y, en especial, de nuestra Carta Magna.

La unidad desde la diversidad sigue siendo una realidad que funciona y que es el mejor marco posible para la convivencia pacífica y el bienestar de los españoles. Por eso, no comparto el criterio de quienes contemplan como un avance el reconocimiento de nuevas naciones dentro de nuestra propia nación, sino que lo considero un retroceso en la historia y en la democracia, además de una flagrante inconstitucionalidad que, por otra parte, comporta el reconocimiento de una bilateralidad en las relaciones con el Estado que perjudica gravemente al resto de Comunidades Autónomas.

II EL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Durante el proceso constituyente, el modelo de organización territorial que se proponía fue criticado por muchos, desde los que desconfiaban de la descentralización del Estado y pensaban que este sistema duplicaba las administraciones y aumentaba el peso de la burocracia hasta los que se decantaban por un Estado federal y consideraban notoriamente insuficiente la solución de las autonomías por la que finalmente se optó.

Sin embargo, la realidad es que dicho modelo de Estado supuso una solución adecuada y novedosa en la ordenación e integración de un territorio plural y diverso, que permitió a las distintas Comunidades Autónomas la gestión de sus intereses a través de sus propias instituciones de autogobierno, cuya proximidad al ciudadano mejora su efectividad y optimiza los resultados, y al Estado conservar las competencias en asuntos de interés general que trascienden más allá de los límites de las autonomías o que requieren directrices o medidas de armonización o coordinación generales para garantizar la solidaridad y el equilibrio interterritorial. Es legítimo profundizar en la autonomía y en el autogobierno porque esto redundaría en beneficio de la sociedad, pero siempre y cuando no se interfiera en ese núcleo de competencias estrictamente reservado al Estado, que constituye un límite a la autonomía, pero, que al propio tiempo representa una garantía para los ciudadanos. Límite y garantía que emanan de nuestra Constitución que, en su Título VIII, estableció las reglas del juego.

En este sentido, las competencias reservadas al Estado, que se refieren al interés general, no pueden quedar supeditadas a la decisión de una Comunidad Autónoma sólo, ni pueden adoptarse decisiones sobre estas materias a espaldas de las restantes Comunidades Autónomas. Por esta razón, no tiene ninguna cabida la bilateralidad en las relaciones en dichos ámbitos. Y, aunque es cierto, que aun tratándose de materias de competencia exclusiva del Estado, la cooperación o la coordinación con las Comunidades Autónomas pueden ser deseables, esto debe ser siempre a través de los mecanismos necesarios para garantizar el principio de solidaridad territorial y de no discriminación, que es lo característico y fundamental en el Estado de las Autonomías.

La estructura territorial consagrada en nuestra Constitución fue fruto de la reflexión y de largas y complejas negociaciones en las que imperó el sentido común y de la responsabilidad. Y podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que con un modelo de Estado Federal no se hubiera alcanzado una mejor solución para nuestra realidad plural, ni, sobre todo, una solución más estable y duradera que la conseguida mediante nuestra configuración del Estado. Por ello, no resulta aventurado ni caprichoso criticar aquellos procesos de reforma que han dado un paso adelante hacia la consecución de un modelo federal que la Constitución no ampara.

Y ello, por cuanto no podemos olvidar ni obviar que es la Carta Magna la que ha dotado de legitimidad a las autonomías, al regular el acceso a las mismas y reconocer las nacionalidades históricas en el ámbito de la unidad del Estado, delimitando las competencias respectivas. Los Estatutos de Autonomía gozan de rango constitucional como norma superior al resto de la legislación, pero no es menos cierto que están supeditados a la Constitución, razón por la cual no pueden transgredirla ni traspasar sus límites, dado que la propia Constitución es el origen y fundamento de los mismos. La Constitución es el origen de las Autonomías pero también el límite a los Estatutos de Autonomía, que no dimanar sólo de los Parlamentos autonómicos, sino que requieren también para su aprobación la votación favorable de las Cortes Generales y que, además están sujetos al control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional.

Esto es algo que nos hace diferentes a los Estados federales y que supone una garantía para todos los ciudadanos, pues asegura que se anteponga el interés general frente a los intereses particulares. Pero, al propio tiempo, podemos decir que nuestro

modelo de organización proporciona un nivel de autogobierno incluso mayor que el del sistema federal de *länders*, o que, por supuesto, el modelo de Estado regional italiano. De hecho, nos hemos convertido en uno de los países más descentralizados de Europa, a través de la continua y amplia transferencia de poderes que se ha venido produciendo desde la Administración General del Estado a favor de las Comunidades Autónomas en materias, además, que revisten una importancia trascendental, tales como educación, cultura, sanidad, etc. Una consecuencia de ello es que las Comunidades Autónomas concentren una cantidad de funcionarios que dobla prácticamente el número de funcionarios de la Administración Central y que la participación de la Administración Territorial en el gasto público ascienda prácticamente al 50%.

Afirmar que España es uno de los países que presenta mayor descentralización de gasto del mundo y que en este aspecto nada tiene que envidiar a un Estado Federal es una realidad como también lo es la potencia de las Autonomías frente a la Administración Central, que se evidencia con esos datos.

El Estado de las Autonomías ha reconocido y amparado plenamente el hecho diferencial, pero sin lesionar el principio de unidad nacional que, como hemos señalado, resulta también fundamental para preservar el interés general y el funcionamiento armónico del Estado. Así se desprende del propio Preámbulo de la Constitución que enuncia los principios básicos sobre los que se asienta nuestro Estado democrático y proclama la voluntad de la Nación de “*Proteger a todos los españoles y pueblos de España, en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e Instituciones*”, lo que más adelante confirma el artículo 2 de la Constitución Española, dentro del Título Preliminar, que insiste en la armonización entre diversidad y unidad al definir nuestro peculiar modelo de organización territorial del Estado:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

El desarrollo de lo que el artículo 2 de la Constitución se limita a enunciar se encuentra en el Título VIII de la Constitución que regula “*la Organización Territorial del*

Estado” y que comprende tres capítulos, respectivamente dedicados a los principios generales que inspiran la organización del Estado, a la Administración Local y a las Comunidades Autónomas.

Como ya hemos puesto de manifiesto, en el artículo 2 se mencionan los pilares sobre los que se asienta nuestro modelo de Estado: unidad de la Nación, derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y solidaridad entre todas ellas.

A mi juicio, estos tres elementos han constituido la base esencial y el fundamento, en casi las tres últimas décadas, del desarrollo y progreso de nuestra sociedad, así como de la configuración de un Estado fuerte y cohesionado a nivel interno y con credibilidad internacional, pues no se puede concebir el Estado de las Autonomías, sin que correlativamente se imponga un principio de solidaridad interterritorial que sirva de marco y de límite al funcionamiento de las mismas.

Evidentemente, alcanzar este punto de equilibrio no era una cuestión nada fácil y por ello, quizá el Título VIII de la Constitución fue uno de los más discutidos, pues el reconocimiento de las nacionalidades históricas fue precedido de larguísimos debates, mantenidos entre los que reivindicaban la defensa y el reconocimiento de la diversidad regional y de una identidad histórica propia, y los que veían en ello un peligro de resquebrajamiento o debilitamiento de la unidad del Estado y una pérdida de soberanía. Conciliar ambas posturas es el gran mérito que se atribuye al Título VIII de nuestra Carta Magna, aunque algunos critiquen o pongan de relieve la ambigüedad de un texto que tuvo que sacrificar la contundencia y a veces la claridad, en aras del consenso.

Este Título comienza con el artículo 137, describiendo la estructura territorial del Estado, integrada por municipios, provincias y Comunidades Autónomas, y reconociendo la plena autonomía de que gozan todos ellos para la gestión de sus respectivos intereses.

El desarrollo práctico de la autonomía que en los distintos niveles territoriales del Estado existe, es lo que más complicado resulta. Y en ese desarrollo, resultan esenciales los principios que incorporan los artículos 138 y 139 de la Constitución y que defi-

nen la esencia y los límites del modelo de organización del Estado que establece nuestra Constitución y que son la clave de su buen funcionamiento y estabilidad durante estos últimos años.

En efecto, los principios de solidaridad y equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español, que consagra el artículo 138 de la Constitución, son una condición indispensable para alcanzar la plena cohesión y vertebración territorial, así como el bienestar, y cobran todo su sentido en una sociedad cada vez más compleja y competitiva, y en un mundo de globalización cada vez más exigente. Estos principios junto con la declaración que contiene el apartado 2 de este mismo artículo al enunciar que: *“Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso privilegios económicos o sociales”* se hallan de total actualidad en el proceso de reformas estatutarias, ya que definen y marcan los límites de las mismas en cuestiones tan vitales para el buen funcionamiento de las Comunidades Autónomas como el sistema de financiación.

En materia de financiación, se garantiza la suficiencia de recursos para el desarrollo competencial por parte de las Comunidades Autónomas que se debe determinar en base a acuerdos multilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La multilateralidad constituye un elemento esencial para hacer realidad el equilibrio y la solidaridad interterritorial en que se fundamenta nuestro sistema, pues si en materia económica no se cumple este principio, difícilmente se puede garantizar que todos los ciudadanos mantengan un nivel equiparable de bienestar.

Nuestro modelo preserva, como hemos apuntado con anterioridad, la unidad del Estado y garantiza el equilibrio entre las distintas Comunidades Autónomas, la solidaridad y la estabilidad, y podemos decir que es un sistema que integra armónicamente, y que vertebra la pluralidad territorial, social y económica de las distintas regiones de España.

En definitiva, existe una importante descentralización, pero también una coordinación, necesaria en aras a garantizar la solidaridad interterritorial y la suficiencia financiera. De otro modo, se estaría sacrificando el bienestar de unos ciudadanos en beneficio de otros.

Por ello, la ruptura de este sistema asentado sobre los pilares de la igualdad y la solidaridad no sólo resulta muy criticable, sino también un lastre para el desarrollo económico y social, puesto que vacía las arcas del Estado y contribuye a acentuar las diferencias y privilegios entre unos ciudadanos y otros.

Cuestionar este modelo de Estado supone poner en duda algo que es esencial en nuestro Estado de Derecho, como es el reconocimiento del derecho a la igualdad de todos los españoles, con independencia del lugar de su residencia o vecindad, igualdad que se proclama no sólo a nivel general en el artículo 14 de la Constitución, sino que el artículo 139 igualmente lo reitera, al señalar: *“Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”*.

Esta declaración quedaría vacía de contenido si quebrara la solidaridad interterritorial, al hacer primar la particularidad en demérito del interés general, y esto es lo que se pretende desde algunos partidos de corte nacionalista-separatista, cuyas presiones son cada vez mayores en su intento de sacrificar solidaridad e igualdad bajo la excusa de conseguir “mayor autonomía” y mayor nivel de autogobierno.

Desde estos sectores se ha reabierto el debate sobre el modelo de organización del Estado y se plantea si nos hallamos ante un modelo de organización territorial caduco y necesitado de cambios, aunque desde otros sectores, entre los que me encuentro, se mantiene que el modelo que incluye la Constitución sigue siendo la respuesta más adecuada a la estructura regional de España y a la realidad histórica de que trae causa el Estado de las Autonomías, lo que no es obstáculo para seguir profundizando en el nivel de autogobierno y en la autonomía. La Reforma del Estatuto de la Comunitat Valenciana refleja perfectamente como se puede avanzar en la autonomía sin conculcar las reglas del juego.

Abrir fisuras en el modelo de estructura territorial consagrado en la Constitución resulta notablemente peligroso, pues la discriminación, la insolidaridad, los desequilibrios y desigualdades siempre constituyen una fuente de crispación y confrontación y dificultan y perturban la paz social, la estabilidad y el desarrollo económico. Y esta situación, por desgracia, ya se está constatando gracias a una política irresponsable de cesiones permanentes a los partidos nacionalistas de corte separatista, por parte del gobierno central.

Además, enmascarar auténticas reformas constitucionales bajo la apariencia de reformas estatutarias como ha ocurrido con la reforma catalana, no sólo es técnicamente incorrecto sino también políticamente rechazable porque ni la Constitución reconoce el Estado plurinacional, ni permite atribuir el fundamento del derecho de autogobierno a los derechos históricos, instituciones seculares o tradición jurídica de las propias Comunidades Autónomas, puesto que, como ya hemos señalado, el fundamento primero y último de éstas es la propia Constitución. Tampoco nuestra Carta Magna permite poner fecha de caducidad a los pilares básicos de nuestro modelo de organización territorial, a través de ningún proceso de reforma, porque parte esencial del sistema de garantías que en ella se establece es que para proceder a una reforma de la Constitución es necesario seguir un trámite específico, sujeto además a mayorías cualificadas para su aprobación.

III LAS NACIONALIDADES HISTÓRICAS

Como algunos autores ponen de relieve, cuando se examina la estructura del Estado en los países de la Unión Europea, salta a la vista la existencia en todos ellos de distintos niveles de gobierno, y de un reparto territorial del poder del Estado, motivado por muy distintas razones. Este reparto también tuvo lugar en nuestro país, a través del Estado de las Autonomías que consagra el artículo 2 de la Constitución Española, que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, distinguiendo entre unas y otras como dos conceptos diferenciados.

La Carta Magna no define el concepto de nacionalidad ni establece los criterios sobre los que fundamenta esta distinción, aunque podríamos afirmar que el concepto “*nacionalidad*” se asienta sobre una serie de factores jurídicos, históricos, geográficos, lingüísticos e institucionales que integran el hecho diferencial y confieren una identidad propia a un pueblo, unido a otras señas de identidad, tales como el himno o la bandera. Tampoco realiza una enumeración de las regiones que respondían a ese hecho diferencial histórico que las identificaba como nacionalidades históricas, y cuáles quedaban fuera de este marco, aunque sí diferencia el sistema de acceso a la autonomía para las mismas sin definir de modo rotundo y claro qué regiones debían acceder por una vía o por otra, de las dos que prevé, sin perjuicio del contenido de las Disposiciones Transitorias, lo que, sin embargo, sí tenía importantes repercusiones

pues no estableció un reparto igualitario de competencias para cada una de ellas. En definitiva, la Constitución no enuncia, ni clasifica las Comunidades Autónomas que integran el mapa español. Sistema que, por ser ambiguo, sí ha merecido la crítica de expertos y comentaristas.

En el panorama político, sin embargo ha aparecido un tercer concepto, el de “*nación*”, que ninguna presencia tiene en la Constitución Española en relación con las Comunidades Autónomas, y que viene a distorsionar el equilibrio que en la misma se había alcanzado entre el pluralismo político, social y cultural propio de las nacionalidades y la unidad del Estado. Este concepto que se acota desde los partidos de signo nacionalista se contempla como un intento difuso o enmascarado de equiparación con la nación, concepto este reservado en la propia Constitución, exclusivamente para el Estado.

Atribuir a alguna Comunidad Autónoma el carácter de nación sólo responde a una pretensión de alterar el modelo de organización territorial diseñado por la Constitución. Tras ese concepto que, algunos, califican de pura y exclusivamente teórico, o incluso de equiparable al de nacionalidad, se esconden, sin embargo, pretensiones claramente independentistas y auténticas agresiones a la unidad del Estado, pues de otro modo no se entendería el empeño en incluir este concepto en los Estatutos de Autonomía, si con él no se diera un paso adelante en el diseño de un nuevo modelo de organización territorial.

Como hemos puesto de relieve, la Constitución sólo distingue entre regiones y nacionalidades propiamente dichas, no naciones, por lo que sigo sin entender como este nuevo concepto tiene cabida dentro del marco constitucional.

La Constitución sí reconoció la existencia de nacionalidades históricas, aquellas que reivindicaban sus particularidades y su propia identidad histórica y cultural y para las que estableció una vía de acceso a la autonomía diferente, la del artículo 151, frente a otras que, como la valenciana accedieron por la vía del artículo 143, aunque fuera de manera injusta.

La idea era dar entrada, en primer lugar, a Cataluña, País Vasco y Galicia, que partían de ser consideradas nacionalidades históricas, y que deberían aprobar sus res-

pectivos Estatutos mediante un referéndum de ratificación, gozando del máximo techo competencial. Para las restantes autonomías, en un principio, se preveía un nivel de competencias inferior. Así, poco tiempo después de la aprobación de la Constitución, se habían aprobado los Estatutos de las tres primeras Comunidades Autónomas, al amparo de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución prevista para aquellos territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y que contaran al tiempo de promulgarse la Constitución, con regímenes provisionales de autonomía, en cuya virtud podían proceder inmediatamente en la forma prevista por el artículo 148.2 de la Constitución cuando lo acordaran por mayoría absoluta sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno.

Pero también, por la vía del artículo 151 y contra todo pronóstico, accedió la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya realidad era muy diferente a la de las restantes tres comunidades y que, tras la celebración del referéndum, alcanzó la autonomía, con plenas competencias.

En un principio pues, se podía hablar de cuatro Comunidades Autónomas de primer orden, relegándose a las demás a un segundo nivel, aunque el régimen de autonomía privilegiada de Andalucía fue acogido con bastantes susceptibilidades por el efecto que sobre otras Comunidades podría generar.

De hecho, esta situación diferencial o discriminatoria motivó que algunas Comunidades, como la Valenciana y Canarias, presionaran al gobierno, con el fin de ser equiparadas a aquellas y poder acceder al mayor número posible de competencias, que, finalmente, les fueron otorgadas mediante Ley Orgánica de transferencia de competencias, las denominadas “LOTRAVA” y “LOTRACA”.

Navarra, por su parte accedió a este mismo nivel competencial y autonómico en base a la Disposición Adicional Primera de la Constitución. En efecto, Navarra no se había configurado como ente preautonómico, sino que era un ente foral singular, dotado de autonomía y autogobierno, lo que no excluye, que, aun conservando esa denominación propia como Comunidad Foral, quede sometida al mismo marco constitucional regulador que le corresponde por su condición de Comunidad Autónoma.

La Comunitat Valenciana no participó del mismo régimen de acceso al autogobierno que Navarra, ni tampoco accedió por la misma vía que Galicia, Cataluña, el País Vasco o Andalucía, aunque, al promulgarse las leyes de transferencias de competencias antes citadas, el nivel de competencias de la Comunitat Valenciana y de Canarias se equiparó al alcanzado por Navarra y las cuatro autonomías que accedieron en primer lugar.

Esta discriminación competencial entre unas Comunidades Autónomas y otras resultaba incómoda y podía generar una situación de inestabilidad, dando lugar a conflictos poco deseables en unos momentos en que se estaba consolidando todavía el Estado democrático.

Esta situación, evidentemente, peligrosa, se resolvió mediante un pacto entre el PSOE y el PP en 1992 que culminó con la equiparación competencial entre todas las autonomías.

A partir de ese momento, el Estado de las Autonomías ha disfrutado de un largo período de estabilidad y ha permitido no sólo una consolidación política e institucional, sino también un reconocimiento de la eficacia de la gestión autonómica y una mayor concienciación social sobre la necesidad y oportunidad del autogobierno, sobre todo en aquellas regiones en las que este tenía menos arraigo histórico.

Sin embargo, en la actualidad nos hallamos nuevamente inmersos en un proceso de debate que no se limita a una reclamación de mayor dosis de autogobierno a favor de las autonomías, sino que trasciende más allá, hasta el punto de cuestionar la propia unidad del Estado, y el modelo de organización territorial que establece la Constitución, de una forma más directa por parte de algunos sectores, y con mayor timidez, o de manera indirecta por parte de otros.

Esta cuestión no es baladí, puesto que la estructura del Estado no es algo meramente anecdótico, para hablar en los pasillos o que resulte ajeno a los ciudadanos, sino que constituye uno de los pilares básicos de nuestra sociedad, de nuestro sistema político, económico, jurídico, financiero, etc. Por ello, no es casualidad que el modelo de organización territorial se incardine en el Título Preliminar de la Constitución.

Así pues, discutir esta configuración territorial pone en grave peligro la estabilidad y nos puede convertir en un Estado débil y vulnerable, lo que no resulta nada recomendable, entre otras cosas, para negociar aspectos importantes de nuestro futuro, en el seno de la Unión Europea, o en el ámbito de las relaciones internacionales, ni para competir a nivel económico o tecnológico. Propiciar, pues, este clima rupturista no resulta en absoluto oportuno. Incluso, yo diría que resulta altamente peligroso y difícil de reconducir.

Ahora bien, cuestión distinta es que se demande una optimización de la eficacia de la gestión autonómica, y que se refuerce el modelo de estructura territorial, para que consolidemos el reparto del poder territorial y contribuyamos, con ello, a un fortalecimiento de las Instituciones y a un funcionamiento de las mismas, mejor y más cercano al ciudadano. Pero para ello, existen unos cauces, que son los que se deben utilizar. De lo que se trata, en definitiva, es de descentralizar sin romper la unidad, porque la unidad desde la diversidad es lo que nos proporciona fuerza, estabilidad, equilibrio y desarrollo, y evidentemente esto es lo que se debe potenciar.

IV LA AUTONOMÍA VALENCIANA

Las reflexiones que hemos venido realizando con anterioridad resultan de plena aplicación a la Comunitat Valenciana, y se plasman en el proceso de reforma estatutaria aprobado mediante Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

Nuestra Comunitat, como antes hemos señalado, ha seguido un camino lento de consolidación autonómica, y nuestra situación actual es el fruto de una lucha constante por el reconocimiento de nuestra propia identidad como nacionalidad histórica.

En efecto, si bien la distinción entre regiones y nacionalidades, que recoge la Constitución, refleja la influencia política que las Comunidades Vasca, Catalana y Gallega tuvieron en la etapa de transición política, asociada a la beligerancia reivindicativa de los respectivos partidos nacionalistas, siendo precisamente estas tres Comunidades Autónomas las que accedieron a la Autonomía en primer lugar y con mayor facilidad, la realidad es que el texto constitucional no nos excluye en absoluto del rango de nacionalidad histórica, más bien al contrario, aunque las circunstancias

políticas que presidieron la aprobación de los Estatutos de Autonomía produjeran de hecho esta injusta exclusión.

Existen regiones en las que lo importante es el reconocimiento del hecho diferencial cultural colectivo, y la atribución de un nivel de competencias suficiente para garantizar el autogobierno y la autonomía, e incluso en las que, desde un punto de vista social, la consideración como región o como nacionalidad, carece de arraigo.

De hecho, este tratamiento que para algunos quizá no revista trascendencia, sí importa, en especial, en la Comunitat Valenciana, por razones históricas.

El reconocimiento de la identidad como nacionalidad histórica de la Comunitat Valenciana ha sido uno de los principales empeños en el proceso de reforma estatutaria porque, sin duda, la Comunitat Valenciana cuenta con una identidad cultural e histórica propia, con su idioma y con sus propias Instituciones, así como con uno de los ordenamientos jurídicos más antiguos y más completos, “Els Furs”, es decir con su propio hecho diferencial, por lo que ningún sentido tiene que no fuera considerada nacionalidad histórica a los efectos de acceder a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución, con independencia de las circunstancias históricas que concurrieran en la segunda República y que motivaran su exclusión de esta vía.

La identidad de un pueblo se define por su lengua, su cultura, sus Instituciones y su Derecho propios, y todo ello existió en el histórico Reino de Valencia, aunque nuestro Derecho Foral, nuestros usos y costumbres fueran injustamente abolidos por el Decreto de Nueva Planta de 29 de junio de 1707, siendo los únicos integrantes de la Antigua Corona de Aragón a quienes no se les reintegró con posterioridad.

En nuestra comunidad, la equiparación del nivel de competencias con las de las denominadas nacionalidades históricas, se llevó a cabo a través de la LOTRAVA, de la misma forma que en Canarias se realizó a través de la LOTRACA, como ya hemos señalado. Tras este proceso, el nivel de autogobierno de nuestra comunidad era equiparable al de las Comunidades que accedieron por la vía del artículo 151, salvo en lo referente al expreso reconocimiento de la misma como nacionalidad histórica, y en un sentido práctico en el reconocimiento de la facultad del President de disolución

anticipada de Les Corts que no contemplaba el Estatuto de 1982, o en la posibilidad de desarrollo de nuestro Derecho Foral, o de ratificación de las reformas estatutarias por medio de referéndum.

En 1982, el artículo 1 del vigente Estatuto optó por una definición aséptica: “nos constituimos en Comunidad Autónoma”, aunque incorporara una referencia expresa a nuestra identidad histórica, mencionando que se accedía a este régimen en el ejercicio del derecho de autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad. Se obvió pues un reconocimiento claro y rotundo al hecho de ser una nacionalidad histórica.

Sin embargo, esta fórmula que introducía de una manera ambigua el término nacionalidad y su aplicabilidad a nuestra Comunidad Autónoma ha sido superada en la Reforma de nuestro Estatuto realizada mediante Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, que, de una manera clara, reivindica el reconocimiento para la Comunitat Valenciana de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica en el ejercicio de su derecho de autogobierno, plasmando, de este modo el sentir de una amplia representación social.

Tras la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, no existen ya diferencias. Si bien la LOTRAVA nos equiparó competencialmente a las denominadas Comunidades Históricas, es sin embargo, la actual reforma estatutaria la que nos atribuye la plena equiparación institucional y política a éstas. Gracias a esta reforma hoy podemos considerarnos ya como Comunidad Autónoma del artículo 151 de la Constitución, pues se nos ha reconocido todo aquello que, en su día, se reconoció a las comunidades del 151, a las mal denominadas comunidades históricas: facultad de disolución anticipada de Les Corts por el President de la Generalitat, referéndum para ulteriores procesos de reforma estatutaria, hecho diferencial propio y pleno reconocimiento de nuestro Derecho Foral.

En esta reforma, se ha demostrado la posibilidad de afianzar y reforzar el autogobierno, de profundizar en nuestro grado de autonomía, sin necesidad de poner en peligro, ni cuestionar la unidad del Estado, ni la integridad de la Constitución, frente a quienes, a través de las reformas estatutarias pretenden hacer tambalear los cimientos del Estado, poniendo en grave peligro la igualdad de todos los ciudadanos y la solidaridad interterritorial.

Nuestra reforma ha contado con el doble consenso necesario para hacer realidad su vocación de futuro, y es el máximo exponente de la apuesta valenciana por el futuro, por la estabilidad institucional, el bienestar social y el desarrollo económico de esta comunidad, en el marco de la Constitución Española, algo que nos ha convertido en un referente nacional. En ese sentido, nuestra reforma ha sido reivindicativa, pero no rupturista y en ella hemos defendido a la Comunitat Valenciana sin complejos, con altura de miras, pero también desde el orgullo de ser y sentirnos españoles.

Y es cierto que algunos nos han criticado por no llegar, otros por haber traspasado los límites, pero si algo se demuestra con ello es que estamos donde debemos estar, en el centro político, y que ésta ha sido la reforma del equilibrio y la estabilidad.

V CONCLUSIÓN

Como consecuencia de todo lo expuesto con anterioridad, mi valoración personal sobre el modelo de organización territorial consagrado en nuestra Carta Magna es positiva. Entiendo que el modelo por el que se optó fue el adecuado a las peculiaridades propias de nuestra realidad histórica, y que no es un modelo meramente circunstancial, válido para los momentos que precedieron a la aprobación del texto constitucional, en que resultaba necesario garantizar la transición en un ambiente de paz social y de consenso político, sino que, al contrario, actualmente sigue teniendo pleno sentido.

La clave del futuro reside en seguir avanzando, pero dentro del marco constitucional. Es posible mejorar el funcionamiento institucional, las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y deben potenciarse la cohesión y vertebración territorial, profundizando en el autogobierno desde la pluralidad y la diversidad que nos caracterizan, pero a través de los cauces establecidos, nunca traspasando límites ni fronteras que si se han establecido es precisamente para garantizar el Estado de Derecho.

Nuestra reforma estatutaria es un ejemplo de cómo se puede mejorar sin necesidad de transgresiones ni rupturas. Y creo sinceramente que este es el camino a seguir en el futuro. Cada uno tendrá que seguir su modelo, el que mejor responda a sus propias peculia-

ridades y necesidades, pero las reglas del juego deben ser las mismas para todos: consenso y lealtad constitucionales.

La respuesta a los problemas de las Comunidades Autónomas como el de la distribución del agua, o el de la financiación necesaria para el desarrollo de las competencias deben encontrar su solución en el propio marco de solidaridad que garantiza nuestra Constitución, y que es propio de un Estado democrático, fundamentado en principios de pluralismo político, pero también de igualdad y no discriminación.

Lo que falla no es un modelo de organización territorial que garantiza el respeto a la diversidad y a los hechos diferenciales dentro de la unidad nacional, sino precisamente el afán de algunos por distorsionar esta estructura estableciendo privilegios o imponiendo restricciones que si a algo conducen es a la confrontación y la crispación.

Tal y como se ha demostrado con nuestra Reforma Estatutaria, es positivo y necesario profundizar en la autonomía, pues significa aproximar más las Instituciones a los ciudadanos, darles una respuesta más cercana a sus intereses y necesidades cotidianos y hace que nuestra sociedad sea más participativa y democrática. Todo ello redundará en una mayor eficacia en la gestión de los servicios. Ahora bien, profundizar en el nivel de autogobierno no puede servir nunca como excusa para acentuar los desequilibrios territoriales, ni para acentuar o atribuir privilegios, pues la discriminación política, económica, social o de cualquier otro tipo ni encuentra amparo alguno en nuestra Constitución, ni es compatible con un Estado democrático.

La Carta Magna es el marco legal en el que se encuadra un modelo de organización territorial que nació con vocación de futuro y que, con el transcurrir de los años, se ha consolidado como una garantía de convivencia pacífica y de bienestar.

Es cierto que para seguir profundizando en la descentralización dentro del marco legal de nuestra Constitución y para consolidar definitivamente el Estado Autonómico, faltan cosas por llevar a cabo, como es, por ejemplo, la reforma del Senado. Entiendo que resulta necesario reforzar el papel del Senado como una verdadera Cámara de representación territorial para hacerlo más operativo, y para equipararlo de una manera total en rango e importancia con el Congreso de los Diputados, aunque ambos cuenten con funciones diferentes

entre sí. De lo que se trata, en definitiva, es de ofrecer a las Comunidades Autónomas una participación real en esta Cámara, y de hacer oír su voz mediante la intervención de los Presidentes Autonómicos en los debates, cuando se traten asuntos que afecten a aquellas directamente, o incluso, permitiendo comparecer a autoridades y representantes del sector público del Estado ante las Comisiones del Senado.

Ni el Senado puede ser una Cámara de segundo nivel, ni puede funcionar al margen de las Comunidades Autónomas, porque eso le priva de su verdadero sentido y fundamento. Tanto la profundización del autogobierno, como la reforma del Senado son compatibles con nuestra Constitución y constituyen una legítima aspiración para mejorar el funcionamiento de nuestro sistema democrático. Por ello, apuesto de manera clara por ellos, pero, siempre y cuando no se utilicen como un instrumento para cuestionar o alterar el modelo de Estado que consagró nuestra Carta Magna.

Por lo que se refiere a la Reforma del Senado, este sigue siendo todavía un proyecto pendiente de acometer, pero, en ningún caso, puede ser utilizada como una excusa para alterar el modelo de Estado fijado en nuestra Constitución, sino, al contrario, como un instrumento eficaz de consolidación y perfeccionamiento del sistema, para el cual evidentemente hay que buscar el máximo consenso posible, el mismo que presidió la aprobación de nuestra Constitución, porque sólo una reforma basada en el consenso garantiza la estabilidad y la vocación de futuro, máxime cuando ésta afecta a los pilares básicos del Estado.

Igualmente, es necesario seguir avanzando a través de la segunda descentralización, dotando a los municipios de la financiación suficiente para poder desarrollar sus competencias. La distribución de las responsabilidades entre las distintas Administraciones Públicas contribuye a consolidar el Estado de las Autonomías, garantizando con el reparto de poder y con el principio de subsidiariedad, mayor cercanía al ciudadano y por tanto más eficacia en el funcionamiento de las instituciones

Mejorar y avanzar a través de reformas siempre es positivo, pero dentro de los cauces legales establecidos. Y así, de las tres “erres” que existen en política: Reforma, Revolución y Ruptura, elijo la primera, pues apuesto claramente por la reforma permanente, que es la que evita la ruptura y la revolución. Las rupturas radicales nunca son

buenas. Al contrario, lo más adecuado es avanzar en el autogobierno desde un planteamiento de centro reformista por el que abogo. Caben reformas de los Estatutos, caben reformas de la Constitución para perfeccionar y mejorar este autogobierno, pero sin necesidad de cambiar un modelo de Estado que se ha demostrado a lo largo de estos años que es válido y útil.

Las reformas para potenciar la eficacia de las Instituciones estatales y autonómicas son deseables, pero dentro del marco de estabilidad necesario para proporcionar bienestar a los ciudadanos, una estabilidad que es la garantía de futuro para todos. Así pues, quiero dejar constancia del orgullo y satisfacción que, como valenciano y como político, siento por la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana aprobada por Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril que, respetando plenamente el modelo de organización territorial del Estado consagrado en nuestra Constitución, va a proporcionar mejores servicios a nuestros ciudadanos y más bienestar, sin necesidad de restringir ni de lesionar los derechos de nadie, que ha incrementado nuestras competencias, aumentando el peso específico de nuestra Comunitat y, que en definitiva nos ha permitido ganar en autonomía, pero sin demérito alguno de la soberanía nacional que reside en el pueblo español, algo que es fundamental para que podamos hablar de reforma estatutaria y de avance, y no de ruptura con nuestro modelo de organización territorial, un modelo vivo que hoy sigue siendo eficaz.