

LA REALIDAD Y EL DESEO: ALGUNOS APUNTES EN TORNO A LA EVOLUCIÓN Y AL FUTURO DEL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL

*Por Enrique Cebrián Zazurca
Prof. Asociado de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza*

El modelo autonómico español ha estado caracterizado, desde su nacimiento hasta nuestros días, por la atracción ejercida por dos polos: el polo de la diferencia y el de la homogeneidad.

Partiendo de que el llamado *Estado de las Autonomías* tiene como objetivo la consecución y garantía de una descentralización política y de unos niveles de autogobierno, la tensión igualdad-desigualdad (y la preeminencia de una u otra según el momento) ha constituido una importante nota definitoria de aquél.

La apertura del modelo que se desprende del propio texto constitucional operó, en un primer momento, a favor del polo de la diferencia; muestra concreta de ello es el reconocimiento del principio dispositivo (aunque la abundancia de regímenes preautonómicos previos a la aprobación de la Constitución (CE) permitía entrever el alcance del ejercicio del derecho a la autonomía), las distintas vías de acceso (con las diferencias que éstas conllevaban) o la existencia de la Disposición Transitoria Segunda.

La política conocida como *de giro autonómico* –de cuyos efectos finalmente escapó Andalucía– y los Pactos Autonómicos de 1981 jugaron a la vez la carta de la homogeneidad y la de la diferencia: la de la diferencia, porque acotaban en exceso la utilización de la vía del artículo 151 CE; pero también, sin duda, la de la homogeneidad, ya que originaban una generalización del modelo

autonómico, dando por hecha una idéntica estructura institucional para todas las Comunidades Autónomas (CCAA).

Estos primeros pasos del modelo autonómico son ya una buena muestra de la tensión entre ambos polos. Sin embargo, en esta primera hora, es evidente que la mayor atracción es ejercida por el polo de la diferencia.

Habrá que esperar hasta los Pactos Autonómicos de 1992 para constatar cierto cambio de dirección. En virtud de estos Pactos, de la transferencia de competencias llevada a cabo por la Ley Orgánica 9/1992 (aprobada al amparo del artículo 150.2. CE) y de las consiguientes reformas estatutarias, las CCAA formadas en su día por la vía del artículo 143 CE veían sus competencias ampliadas e igualadas entre sí.

A pesar de que se mantenían, con respecto a las CCAA del 151 CE, diferencias en materia institucional, el cuerpo denominado *Estado Autonómico* comenzaba a alejarse del polo de la diferencia a causa de otro creciente magnetismo.

El siguiente hito vino marcado por la segunda tanda de reformas estatutarias, iniciada por las CCAA de Aragón y Canarias, pero sin existir en esta ocasión un acuerdo de los principales partidos y sin responder, en definitiva, a un proyecto global. Llega, de este modo, una nueva ampliación de competencias de las CCAA del 143 CE y, ahora sí, la superación de las principales diferencias institucionales que éstas mantenían con respecto a las CCAA del 151 CE, fundamentalmente, la relativa a la imposibilidad de disolución presidencial de la Asamblea autonómica.

De este modo, las únicas diferencias que se mantienen entre las CCAA del 143 CE y las del 151 CE son (a) en materia institucional, que las segundas pueden decidir el momento de celebración de sus respectivos procesos electorales y, (b) en materia competencial, que estas CCAA del 151 CE tienen alguna competencia más, pero menor: gestión de prisiones (Cataluña) y posibilidad de crear una policía autonómica (Cataluña, País Vasco y Navarra; a Galicia y a Andalucía se les había de transferir una compañía de la Policía Nacional).

Es por ello que, tras este segundo ciclo de reformas estatutarias, la mayoría de los autores habla ya de la existencia en España de un modelo federal o cuasi-federal de Estado. El profesor Roberto Blanco recuerda cómo, “en el derecho comparado, (...) se habla casi siempre de *federalismos*, en plural, para subrayar la circunstancia de que estamos no ante una especie sino ante un amplio género de sistemas territorialmente descentralizados, que presentan elementos comunes pero también notables diferencias entre ellos”¹. Desde este punto de vista, España sería sin duda un Estado federal. Si se busca una definición no tan amplia del federalismo, sólo faltarían, según Francesc de Carreras, dos componentes: 1) “un elemento que fomente la integración, que permita que las comunidades autónomas participen en las instituciones del Estado, colaboren y cooperen con éste, así como faciliten la colaboración y cooperación de las comunidades autónomas entre sí. Para llevar a cabo tales funciones el órgano clásico es el Senado”². Y 2) “...una práctica política y administrativa que haya asimilado los modos de actuar del actual federalismo”³.

En este momento, es el polo de la homogeneidad el que ha ejercido la mayor atracción. De los dos potenciales que encierra la CE –concretados en la tensión igualdad-desigualdad de la que hablaba al comienzo– es el de la homogeneidad en el autogobierno el que termina por convertirse en acto.

Ésta es la situación existente hasta principios del siglo XXI. A partir de entonces, da comienzo una nueva fase. Excepción hecha del fracaso del conocido popularmente como *Plan Ibarretxe*, este período –en el que ahora nos encontramos inmersos– viene protagonizado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Son, como vemos, algunas de las CCAA del 151 CE las que pretenden llevar a cabo una reforma de sus Estatutos (aunque el *Plan Ibarretxe* iba claramente mucho más

¹ BLANCO VALDÉS, R. L., “La descentralización interminable: Política *líquida* y Estado *gaseoso*”, en PAU I VALL, F., *Las Reformas Estatutarias y la articulación territorial del Estado*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos – Tecnos, Madrid, 2008, p. 187 (cursiva en el original).

² CARRERAS SERRA, F. DE, “La reforma territorial: el cierre del modelo”, en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. (eds.), *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 102.

³ *Ibid.*, p. 103.

allá de este propósito, buscando un nuevo estatuto político para el País Vasco). Otra Comunidad Autónoma del 151 CE, como es Andalucía, también reformó, en 2007, su Estatuto. Pero ocurre que otras CCAA –éstas del 143 CE– también aprueban, antes y después de Cataluña y Andalucía, sus respectivos Estatutos; se trata de la Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León.

En contra de lo que parecía en un primer momento, estas reformas estatutarias no han ido precedidas de una en su día anunciada y nunca cumplida reforma constitucional.

Algunas de las características que a continuación comentaré están presentes bien en unos u otros de estos nuevos Estatutos, pero es el Estatuto catalán el que reúne todas y cada una de ellas y el que lo hace de manera completa. Por tanto, es en este Estatuto en el que pienso a la hora de definir la nueva situación inaugurada en España y al que me refiero fundamentalmente en mis afirmaciones.

Si en la fase anterior se había establecido un modelo federal o prácticamente federal (según el sentido exacto que se le otorgase al término), en ésta quiebra este modelo. Es cierto que también se ha producido una ampliación de competencias de algunas CCAA del 143 CE, acercándose a las Comunidades del 151 CE, pero la nota dominante ahora es la heterogeneidad. Prima en este momento una bilateralidad, no sólo en las normales y lógicas relaciones bilaterales propias de un Estado descentralizado, sino que se trata de una bilateralidad también presente allí donde lo que debería prevalecer es una multilateralidad, tanto o más lógica en un esquema de descentralización. Esta bilateralidad encuentra su acomodo teórico último en las doctrinas políticas del confederalismo y del nacionalismo, ambas radicalmente contrarias al discurso federal –más allá de confusiones y tergiversaciones más o menos interesadas, tan presentes en el debate político español–. A todo ello contribuye, además, la constante apelación a la historia como uno de los fundamentos legitimadores del autogobierno y, en relación con esto, la presencia de lo esencial y prístino de unas realidades nacionales contrapuestas a la artificiosidad de otras construcciones. La historia, los mitos y las esencias habitan regiones (o naciones) muy distintas del espacio que alberga a la democracia. De manera

más concreta, y atendiendo al texto estatutario, podría afirmarse que, en muchos casos, *ha desaparecido* la Constitución. Esto es así a la hora de establecer el origen de los poderes de la Comunidad Autónoma o a la hora de recoger unas competencias que ya no incluyen el límite de conformidad con lo establecido por el artículo 149 CE. El Estado queda también erosionado por la práctica del llamado *blindaje competencial*; erosión que, unida al comentado espíritu confederal, es también perceptible en el proceso de reforma de los Estatutos catalán y andaluz.

Podemos ver, por consiguiente, y sin ningún ánimo de exhaustividad, cómo vuelve a ser dominante el polo de la diferencia; no ya tanto en cuanto al número de competencias y a la esfera institucional, como antaño, sino en cuanto a los principios informadores del Estatuto de Autonomía, con todo lo que ello conlleva⁴. Las diferencias se dan entre las CCAA que no han reformado sus Estatutos y las que sí lo han hecho, pero también entre estas últimas.

Existen dudas fundadas acerca de la constitucionalidad del Estatuto catalán y todas las afirmaciones que se hagan acerca de la actual fase de desarrollo del modelo autonómico han de ir acompañadas del inevitable aroma de la provisionalidad; una provisionalidad que va adquiriendo visos de convertirse, paradójicamente, en estable, dada la excesiva tardanza del Tribunal Constitucional (TC) en cuanto al pronunciamiento acerca de este extremo.

A lo largo de esta intervención, creo que ha quedado suficientemente clara la idea de que la CE ofrecía un amplio abanico de concreciones al futuro sistema autonómico. Se ha visto cómo distintos polos han primado en cada momento. Pero, siendo esto cierto, no debe hacerse abstracción –a fecha de hoy– de cómo el desarrollo legislativo y la jurisprudencia constitucional han ido

⁴ “...la cuestión ahora no se reduce a demandar más competencias, o a mejorar los mecanismos de autogobierno, sino que incluye, desde el cumplimiento de veinticinco años de desarrollo constitucional y autonómico, una reflexión amplia sobre el período histórico transcurrido y un replanteamiento de las dimensiones y funcionamiento del Estado autonómico en su conjunto”, en CONTRERAS CASADO, M., “Reforma estatutaria y Estado autonómico: En construcción (Entre la necesidad y la oportunidad)”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (ed.), *De la reforma estatutaria*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VIII, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2005, p. 105.

conformando, a lo largo de estos años de Estado autonómico, un modelo con las características que existían antes de entrar en la fase actual de desarrollo y evolución del mismo⁵.

Siendo conscientes de esto, y a la espera de la opinión del TC, la respuesta a la pregunta que da título a esta Mesa Redonda es, como vemos, que la posibilidad de otro modelo de Estado en la actualidad es viable siempre y cuando respete los límites y características que han ido dando forma al Estado de las Autonomías durante las últimas décadas. Sin embargo, de nuevo es necesario recordar la provisionalidad que debe envolver esta afirmación. Nos hallamos, sin duda, en un momento de transición, pero únicamente la perspectiva concedida por los años venideros nos permitirá determinar con claridad hacia qué modelo de Estado nos estamos dirigiendo. La realidad –al menos, hoy por hoy– parece indicar que el esquema confederal pretende sustituir a la avanzada federalización del modelo que ya existía.

Como digo, ésta es, desde mi punto de vista, la realidad. Pero junto a ella existe, según el cernudiano título de esta intervención, el deseo. La expresión de éste se justifica más, si cabe, por la vocación de opinión y debate que toda Mesa Redonda encierra.

Ante la incierta y provisional realidad, el deseo se resume en una vuelta al federalismo. Vuelta que sería, a su vez, inauguración, ya que la posibilidad de otro modelo de Estado pasaría, desde mi punto de vista, por una reforma constitucional. Mi propuesta no es original, sino que bebe de las formulaciones de quienes con mayor competencia y conocimiento que los míos se han pronunciado⁶. El deseo pasaría por la voluntad de mantener en España una

⁵ “Hoy no puede sostenerse (...) que no existe un modelo de Estado de las autonomías. Es cierto que la letra de la Constitución no definía muy exactamente la configuración de la organización territorial. Ahora bien, el proceso autonómico ha demostrado de manera palpable que mediante el desarrollo legislativo, la práctica institucional y, sobre todo, la jurisprudencia constitucional, el modelo autonómico existe”, en CARRERAS SERRA, F. DE, “La reforma territorial: el cierre del modelo”, en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. (eds.), op. cit., p. 120.

⁶ Me refiero, fundamentalmente, a Francesc DE CARRERAS SERRA (“La reforma territorial: el cierre del modelo”, en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. (eds.), op. cit.) y a José TUDELA ARANDA (*El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Civitas – Thompson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009); deudora de este último autor, y de la obra referida, es asimismo buena parte del contenido de esta intervención.

descentralización política que, en lo fundamental, estimo que ha resultado beneficiosa; pero la base de ésta habría de ser la racionalidad democrática, la homogeneidad, la multilateralidad, la cooperación y la solidaridad. Como propone el profesor de Carreras, la reforma constitucional pasaría por sustituir el derecho a la autonomía por un principio de autonomía; por una clarificación del sistema competencial, entendiéndose que las CCAA serán titulares de todas aquellas competencias que la Constitución no atribuya expresamente al Estado; así como por una reforma del Senado en un sentido federal. Determinar el modelo concreto de Senado excede con creces la intención de esta intervención; conste únicamente aquí y ahora que un correcto funcionamiento de un modelo como el que se propone necesitaría de una verdadera cámara de representación autonómica. Por último, en una esfera más política que estrictamente jurídica, serían necesarias unas efectivas cultura y mentalidad federales en el ejercicio del poder.

Este deseo, podrá argüirse, corre el riesgo de convertirse en un deseo permanentemente insatisfecho, ya que puede pensarse que ignora la realidad política española y la importancia que los partidos nacionalistas tienen en ella. No es así, y por tal motivo es un deseo consciente de sus limitaciones. Pero, precisamente, es por esta causa por la que pienso que debe comenzarse cuanto antes a introducir en el debate político español esta necesidad de racionalización del modelo autonómico. Tanto de Carreras como Tudela han expresado la opinión –con la que coincido– de que quizás haya llegado el momento de construir el Estado entre quienes verdaderamente tienen interés en el vigor y la pervivencia de ese Estado.

Mantengo la opinión de que el modelo propuesto es un modelo deseable de descentralización política para nuestro país. Tratando de dar una respuesta a la pregunta que da título a esta Mesa Redonda, es muy probable que este modelo no sea “posible” “en la actualidad”. Es cierto que, por el momento, nada o casi nada hace pensar que sea viable a corto o hasta a medio plazo. Esto no ha de negarse. Pero, quizás, también puede ser cierto que, pasado el tiempo, comprobemos que el modelo actual (y las consecuencias del mismo que todavía están por llegar) constituyó el germen, siquiera por reacción, de un

modelo de Estado de las Autonomías establecido constitucionalmente en clave federal.

Zaragoza a 20 de abril de 2010