

LAS REFORMAS DEL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL: UN PRIMER BALANCE DE URGENCIA¹

Gurutz Jáuregui
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad del País Vasco.

1. INTRODUCCIÓN.

Como es de todos conocido, las diversas reformas estatutarias aprobadas a lo largo de los dos últimos años están provocando importantes cambios en el sistema autonómico español. El presente trabajo tiene por objeto establecer un primer balance de urgencia sobre el alcance de tales reformas. Se trata de una tarea ciertamente difícil y ello, al menos, por tres motivos. Primero, por la propia entidad y complejidad de las reformas llevadas a cabo. Segundo, por el escaso tiempo transcurrido que nos impide tener una visión acabada del alcance real de las mismas. El primer Estatuto reformado, el de la Comunidad Valenciana fue aprobado en Abril de 2006, y el último, el de Castilla-León, en Noviembre de 2007, hace escasamente 6 meses. A ello hay que añadir, tal como señalaré más adelante, que la implementación efectiva del contenido de algunas de esas reformas solo será posible cuando se lleve a cabo a su vez, la reforma de importantes leyes o disposiciones de carácter estatal tales como, por citar tan solo un ejemplo, la LOPJ.

Con respecto a la primera cuestión, resulta conveniente recordar, aunque es bien sabido, que no todas las reformas estatutarias llevadas a cabo han tenido el mismo alcance ni plantean, por lo tanto, el mismo tipo de problemas. Simplificando al máximo podríamos distinguir dos grandes modelos de reforma: el modelo catalán, y el modelo valenciano. Todos los demás Estatutos han seguido grosso modo, aunque con variaciones de interés, alguno de esos dos

¹ . Este trabajo se ha realizado en el seno del Proyecto de Investigación EHU 06/43, financiado por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, y del Grupo de Investigación IT-448-07, financiado por el Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza.

modelos. No obstante, y los efectos de esta ponencia, me centraré de forma prácticamente exclusiva en las cuestiones planteadas por el “modelo catalán”. La razón es obvia: ha sido el modelo catalán el que ha provocado la mayor parte de los debates tanto en el ámbito político como –y esto es lo que aquí nos interesa en este momento- en el ámbito estrictamente jurídico².

Con respecto a la segunda cuestión, el poco tiempo transcurrido desde la aprobación de los diversos Estatutos hace prácticamente imposible establecer un balance digno de tal nombre. La poca experiencia habida hasta el momento tiene que ver, sobre todo, con la aplicación de los nuevos Estatutos en el ámbito interno de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Apenas tenemos referencias con respecto a los temas más polémicos que tienen que ver no tanto con la implementación y el funcionamiento de los nuevos EEAA en el ámbito interno, sino en su relación externa, entendiéndose por tal, su encaje general en el sistema constitucional general, encaje que se manifiesta en la relación de las CCAA con las otras CCAA, en la participación o incidencia en la actividad de las diversas instituciones del Estado central, o en la participación en los asuntos europeos y la acción exterior.

Las referencias, como digo, son todavía escasas. Sin embargo, disponemos ya de dos resoluciones del Tribunal Constitucional en las que se aborda la constitucionalidad de un precepto recogido en uno de los nuevos Estatutos de Autonomía, concretamente el Estatuto de la Comunidad Valenciana. Se trata de dos sentencias (STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007 y STC 249/2007, de 13 de diciembre de 2007) relativas a sendos recursos de inconstitucionalidad planteados por los Gobiernos de Aragón y de Castilla La Mancha, respectivamente, por los que se solicita se declare inconstitucional el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad

² . Ahora bien, dicho esto, se da la paradoja de que los únicos pronunciamientos habidos hasta ahora por parte del Tribunal Constitucional con respecto a los nuevos EEAA hacen referencia, como veremos a continuación, al Estatuto teóricamente menos problemático como es el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (STC 247/2007 y 249/2007).

Valenciana, que da nueva redacción al art. 17.1, párrafo primero, segundo inciso.

Ambas Sentencias resultan sumamente interesantes ya que, si bien cuentan con cinco votos particulares, permiten darnos algunas pistas sobre la posición del TC con respecto al nuevo sistema competencial establecido en algunos de los nuevos Estatutos. Aludiré a ellas más adelante.

Volviendo al objeto de nuestro análisis, los aspectos bien novedosos, o bien polémicos (en muchos casos ambas cosas a la vez) que han sido y siguen siendo objeto de debate pueden concretarse, en líneas generales, en varios bloques:

- elementos de integración política (nación, nacionalidad, lengua...)
- tabla de derechos y libertades
- fuentes del derecho
- organización institucional interna
- reforma del poder judicial
- sistema de financiación
- sistema competencial
- relaciones de colaboración, y en su caso participación, tanto entre CCAA, como de éstas con el Estado, la Unión Europea y la acción exterior.

Resulta prácticamente imposible abordar en un trabajo de estas características todas estas cuestiones. Por ello, me limitaré a analizar tan solo dos de estos aspectos como son el sistema competencial y las relaciones de colaboración. No obstante incluiré, en el apartado de Conclusiones, algunas cuestiones que tienen que ver con los elementos de integración política dada su particular incidencia sobre el modelo de Estado lo cual me permitirá avanzar algunas reflexiones de carácter general con vistas a una eventual reforma constitucional.

2. ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES SOBRE EL NUEVO SISTEMA COMPETENCIAL.

Como ya ha tenido oportunidad de señalar la doctrina, uno de los datos mas destacables de las últimas reformas estatutarias lo constituye el hecho de que tanto el espíritu que subyace en esas reformas como el propio contenido de las mismas no tiene como objeto principal el logro de un aumento cuantitativo de competencias por parte de las CCAA. Ello no significa que los nuevos Estatutos hayan renunciado a asumir nuevos ámbitos materiales como veremos a continuación.

No pretendo afirmar, por tanto, que la cuestión competencial se haya convertido en un asunto baladí, sino simplemente que el quantum competencial de las CCAA ha dejado de ser el tema estrella, el asunto clave, en los actuales procesos de reforma frente a otros factores que tienen que ver con el diseño de la distribución territorial del Estado.

Es evidente que el tema competencial ocupa una parte importante en los nuevos textos estatutarios, pero lo que se aborda en ellos no es tanto la cuestión de las competencias en sentido cuantitativo sino el establecimiento de cláusulas que permitan un efectiva garantía, un auténtico blindaje de las mismas, para evitar así la acción arrolladora del Estado. No es por tanto una cuestión de cantidad sino de calidad en el ejercicio de las competencias.

Las CCAA se han mostrado, en general, muy críticas con la actuación del Estado central a la hora de interpretar el alcance de las competencias estatutarias. Entre las diversas interpretaciones posibles, el Estado ha optado por realizar una de las interpretaciones menos favorables para el autogobierno de las CCAA, utilizando para ello diversos instrumentos como son la ampliación del contenido material de las competencias exclusivas estatales, el uso extensivo del concepto de bases y de los conceptos de interés general o interés supra-autonómico, y el uso expansivo de los títulos competenciales estatales de carácter horizontal o transversal (especialmente, aunque no exclusivamente, el artículo 149.1.1 relativo a las condiciones básicas que

garanticen la igualdad de todos los españoles y el artículo 149.1.13 relativo a las bases y la coordinación general de la planificación económica).

Todo ello, y particularmente, el uso abusivo de las competencias transversales ha permitido, tal como señala Viver, que el Estado haya podido actuar en todos los ámbitos materiales que ha considerado oportuno y, lo que es más preocupante, que lo haya podido hacer sin que haya en nuestro ordenamiento criterio objetivo alguno capaz de limitar la expansión constante de ese título competencial (Viver 99). Esta actuación ha provocado importantes alteraciones en la distribución competencial entre el Estado y las CCAA.

Frente a esta situación, los nuevos Estatutos han tenido como uno de sus objetivos centrales el aumentar el nivel de autogobierno y establecer mecanismos jurídicos más eficaces de defensa de las competencias propias mediante un blindaje de las mismas. Esta pretensión de blindaje se muestra de forma extrema en el caso del Estatuto de Cataluña a través de una auténtica reconfiguración del sistema competencial, pero se manifiesta también en los demás procesos de reforma. Si tomamos como ejemplo el Estatuto catalán podemos observar ese aumento de nivel de autogobierno a través de una serie de actuaciones.

En primer lugar, se ha producido la asunción de nuevos ámbitos materiales a través de la inclusión en los textos estatutarios de determinados sectores de la realidad social no reservados al Estado en el artículo 149.1 y que en su día no fueron asumidos por los Estatutos, por lo que se convirtieron en competencias estatales por aplicación del artículo 149.3 (Por ejemplo las materias de publicidad o seguridad privada. Artículos 157 y 163 EAC). En segundo lugar, se ha precisado el alcance material de determinados conceptos competenciales mediante el establecimiento de una serie detallada de submaterias incluidas dentro de los mismos. Por último, se ha precisado la función a ejercer en relación a cada materia a fin de evitar que, por ejemplo, determinadas competencias exclusivas terminen derivando en competencias compartidas.

Para hacer posible todo ello, se ha establecido una nueva tipología competencial que concreta o, en su caso difiere, de la tipología construida por

el Tribunal Constitucional a lo largo de estos años a partir de las referencias bastante vagas e imprecisas de la Constitución en cuyo texto se nos habla de competencias exclusivas, básicas, de normas básicas, de legislación básica y ejecutivas. Así, los Estatutos catalán y andaluz distingue entre tres grandes tipos de competencias: las exclusivas que son aquellas en las que corresponden a la Comunidad Autónoma de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva; las compartidas que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley; y por último, las competencias ejecutivas en las que corresponde a la CA la potestad reglamentaria que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución normativa del Estado, tales como la función ejecutiva.

Junto a los tres tipos de competencias ya reseñadas: exclusivas, compartidas y ejecutivas, aparecen un conjunto de competencias “condicionadas”. Son una serie de competencias cuya existencia y contenido está condicionado a la previa aprobación de leyes estatales orgánicas. Así ocurre en el caso de las competencias en materia de justicia (LOPJ), hacienda (LOFCA), o en numerosas materias en las que se proclama la participación de los órganos de las CCAA en órganos estatales regulados por ley orgánica (LOTG). En este caso no se trata de competencias propias de la CA, sino que constituyen la expresión de un deseo de participar en órganos o procedimientos del Estado. Por lo tanto, la norma habilitada en estos casos es la correspondiente ley estatal. Los EEAA carecen de poder para obligar al Estado. Ello no significa que la existencia de estas “competencias condicionadas o de participación” se halle libre de problemas. La negativa del Estado a hacer efectivo ese deseo, aún siendo perfectamente legítima desde una perspectiva jurídica, puede provocar importantes problemas tanto jurídicos como políticos. Así, desde la perspectiva jurídica, y por poner tan sólo un ejemplo, se plantea la cuestión de cómo resolver el conflicto que pueda darse entre los EEAA y la futura Ley Orgánica del Poder Judicial. Y desde el punto de vista político, podría llegar a desfigurarse la voluntad estatuyente.

Una vez delimitada la nueva tipología competencial, interesa ahora abordar algunos de los problemas que plantea la interpretación y concreción del nuevo sistema así como analizar la previsible constitucionalidad o inconstitucionalidad del mismo. Son dos los aspectos que merece la pena destacar. Uno de ellos tiene un alcance general y consiste en determinar si los EEAA tienen capacidad para establecer esta nueva tipología competencial. El otro de carácter más específico hace referencia a los criterios de interpretación que permitan compaginar el sistema diseñado por la Constitución con el nuevo diseño estatutario evitando así las zonas de fricción entre ambos.

Con respecto a la primera cuestión, no parece haber, a primera vista, problemas para aceptar esa capacidad, siempre que la tipología establecida en un Estatuto tenga solo eficacia en su comunidad autónoma. En efecto, el artículo 147. 2 d) otorga a los EEAA la capacidad para determinar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución. Los problemas pueden surgir en el caso, nada improbable, de que la citada tipología afecte al sistema competencial general o al de otras CCAA. Las Sentencias 247/2007 y 249/2007 a las que me he referido antes nos ofrece ya algunas pistas al respecto.

Como ya he señalado, los Gobiernos de Aragón y Castilla La Mancha interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad contra uno de los preceptos recogidos en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. El precepto recurrido dice así:

“Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal”³.

³ El reproche de inconstitucionalidad no se formulaba respecto de la totalidad del precepto, sino, exclusivamente, sobre su segundo inciso: “Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal”.

Ambos recurrentes alegaban diversos motivos de inconstitucionalidad. Centrándonos en el recurso formulado por el Gobierno de la Comunidad de Aragón caben destacar, entre otros, y para los efectos que aquí nos interesan, los siguientes motivos de inconstitucionalidad: vulneración del art. 147 de la CE toda vez que el derecho al agua que se regula excede del contenido que es propio de un Estatuto de Autonomía; vulneración de las competencias estatales en materia de aguas (art. 149.1.22 CE) y la garantía institucional del dominio público hidráulico (art. 132 CE), con quiebra de los principios de equilibrio territorial (arts. 131.1 y 158.1 CE) y de solidaridad (art. 138.1 CE). Además de todo ello, también se aducía que el precepto recurrido afectaba a diversas competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón (agricultura, ordenación del territorio, fomento del desarrollo económico, etc.), perturbando su ejercicio.

Como acertadamente ha señalado Tornos, al tratar de establecer un nuevo marco competencial, los nuevos Estatutos irrumpen en un ordenamiento ya consolidado e interpretado, lo que nos sitúa ante varios problemas. El primero consiste en determinar cual va a ser la incidencia de los nuevos Estatutos en la anterior legislación tanto autonómica como, sobre todo, estatal. Con respecto a la incidencia en la legislación estatal, es evidente que los Estatutos no pueden afectar a la validez de las leyes estatales previas, dado su ámbito territorial limitado. Por lo tanto, no pueden modificar esas leyes estatales. Ahora bien, la relación entre Estatuto y ley se rige por el principio de competencia y, en la medida en que el Estatuto ha asumido nuevas competencias, desplazará la eficacia de la ley estatal sobre esas materias en su ámbito territorial. De este modo, la ley estatal podrá desaparecer del ordenamiento cuando ya no tenga territorio sobre el que aplicarse.

Tal como señala el TC en las dos sentencias citadas, en las que se desestiman los recursos interpuestos por las Comunidades de Aragón y Castilla La Mancha, del sistema de reparto competencial establecido por la Constitución en su art. 149, se deriva que los Estatutos atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas en ejercicio del principio dispositivo que la Constitución les reconoce y, al hacerlo, también determinan las del Estado. De este modo, la función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma

produce, como efecto reflejo, la delimitación de las que corresponden al Estado en el territorio autonómico de que se trate (FJ 7).

Los Estatutos pueden libremente asumir competencias, completando así el espacio que la propia Constitución ha dejado desconstitucionalizado, aunque todo ello, con un límite obvio cual es el hecho de que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución.

El TC señala además que el contenido legítimo de los Estatutos no se restringe a lo literalmente previsto en el art. 147.2 y 3 CE y restantes previsiones constitucionales expresas, sino que dicho contenido se vincula al principio dispositivo. Los Estatutos de Autonomía pueden incluir con normalidad en su contenido, no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro. El principio dispositivo ofrece, así, un margen importante en este punto a las diferentes opciones de las Comunidades Autónomas, margen tanto sustantivo como de densidad normativa, siempre que opere, obviamente, dentro de los límites que se deriven de la Constitución (FJ 12).

En definitiva -continúa el TC- “el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía incluye tanto el que la Constitución prevé de forma expresa (y que, a su vez, se integra por el contenido mínimo o necesario previsto en el art. 147.2 CE y el adicional, al que se refieren las restantes remisiones expresas que la Constitución realiza a los Estatutos), como el contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma

institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma” (FJ. 12).

El hecho de que las competencias estatales establecidas en el art. 149.1 hayan adquirido un determinado contenido no significa que tal contenido no pueda ser modificado, siempre que se respeten los límites establecidos en la Constitución. El nuevo sistema competencial establecido por los nuevos Estatutos no supone necesariamente una redefinición de la Constitución sino, más bien, una redefinición de la interpretación o concreción de la Constitución efectuada por el legislador estatal. La concreción actual del sistema competencial es una de las constitucionalmente posibles, pero caben otras también perfectamente constitucionales. Y es que, como bien señala Viver, lo que en el fondo se está dirimiendo en la discusión jurídica originada por los nuevos Estatutos es si la delimitación última de las competencias corresponde únicamente al legislador estatal ordinario, o también puede intervenir el legislador estatutario que es también un legislador estatal.

EL TC en la tantas veces citada Sentencia afirma que “el legislador estatutario, como cualquier legislador, ha de interpretar necesariamente la Constitución al ejercer la función atributiva de competencias a la correspondiente Comunidad Autónoma que la Constitución le reconoce. Por tanto, puede de modo legítimo realizar operaciones de interpretación de la Constitución sometiéndose, en principio, a los mismos criterios que todo legislador” (FJ 10).

Tales criterios, como señala esa misma sentencia en el FJ 8, son fundamentalmente dos. Primero, la prohibición al legislador, estatal o autonómico, de una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto competencial con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos, imponiéndoles su propia interpretación de la Constitución. Y segundo, consecuencia del anterior, el hecho de que los poderes legislativos constituidos, estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la Constitución, sus normas se dirijan a su ámbito competencial, ejerciendo las competencias propias, siempre que, al hacerlo, no pretendan imponer a todos los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del

precepto constitucional, pues al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad. Dicho de forma más simple, lo que el TC señala es que ni el legislador estatal ordinario tiene competencia para imponer a las CCAA de modo unilateral y vinculante su interpretación del sistema competencial, ni el legislador estatutario para imponer la suya.

Una situación especialmente delicada puede producirse en el caso de las competencias compartidas. Al legislador autonómico se le pueden plantear problemas a la hora de aprobar leyes de desarrollo de normas básicas estatales que fueron dictadas a partir de otros parámetros, sobre todo en aquellos casos en los que esa definición de lo básico ya ha sido refrendada por el TC. Ante esta situación se plantea, como bien señala Tornos, la duda de si el legislador autonómico debe esperar a que el legislador estatal defina de nuevo lo básico o, al contrario, puede el propio legislador autonómico interpretar qué es lo básico de acuerdo con el nuevo Estatuto y proceder, en consecuencia, a dictar la ley de desarrollo.

La Constitución ha dejado abiertas cuestiones muy importantes en el ámbito del sistema de distribución de competencias. Entre tales cuestiones destaca la ausencia de una definición del concepto de competencia básica estatal. Por ello, parece bastante evidente que legislador autonómico puede interpretar el contenido de lo básico de acuerdo con el nuevo Estatuto y proceder, en consecuencia, a dictar la ley de desarrollo correspondiente. ¿Es posible tal reinterpretación en aquellos casos en los que ya existe una interpretación refrendada por el TC? Pienso que la respuesta debe ser, también en este caso, positiva. La razón es muy simple: el TC no sólo interpreta la Constitución sino el bloque de constitucionalidad en su conjunto, bloque que incluye tanto a la Constitución como los EEAA. Eso supone que si se producen cambios en el bloque de constitucionalidad, en este caso en los EEAA, tales cambios pueden provocar de hecho un cambio en la doctrina del TC. La Constitución y en este caso, el sistema de distribución de competencias puede ser concretado e interpretado de formas muy diferentes a como ha sido interpretada hasta ahora. Ello significa que en el caso de conflictos, el TC deberá tener en cuenta, a la

hora de resolverlos, un bloque de constitucionalidad de diferente contenido al existente hasta ahora.

3. DEL PRINCIPIO DE COMPETENCIA AL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN. LAS RELACIONES INSTITUCIONALES DE LAS CCAA.

Como es bien conocido, los textos de reforma coinciden en incluir el establecimiento de una serie de disposiciones dirigidas a estructurar la actividad de las CCAA ad extra, más allá de su propio ámbito territorial. Aunque la intensidad de esta reclamación varía según los casos, todos los textos otorgan una enorme importancia a las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma (el Estatuto de Andalucía le dedica un total de 30 artículos, el de Cataluña 27). Tales relaciones se manifiestan a través de diversos instrumentos de colaboración y participación. La colaboración, en sus diversas facetas (información mutua, auxilio, coordinación, cooperación, etc.) hace referencia a un determinado tipo de actuación conjunta sobre un asunto en el que ambos, Estado y Comunidad Autónoma tienen algún título competencial. No ocurre lo mismo con la participación en las decisiones estatales. En este caso, sólo uno de los actores implicados es titular de la competencia, pero admite la participación del otro en la medida en que, aunque carece de título competencial, aduce un interés específico en el asunto. Esa participación no altera por lo tanto la titularidad competencial y la correspondiente habilitación para la toma de decisiones. Me remito, en esta materia, a lo que ya he reseñado más arriba sobre las competencias condicionadas.

La implementación de esas relaciones institucionales se manifiesta, por lo tanto, bien a través del principio de colaboración o bien a través de la participación de las CCAA en algunas instituciones estatales y en sectores materiales de competencia estatal. Y se concreta en tres nuevos instrumentos: Las Comisiones Bilaterales, la participación autonómica en la designación de miembros de órganos constitucionales y en la designación de representantes en organismos económicos y sociales, y la participación autonómica en el ejercicio de competencias estatales.

Es ésta, sin duda, una de las mayores novedades aportadas por los nuevos EEAA en la medida en que sitúan en el centro del debate tanto político como jurídico-constitucional una cuestión que, hasta ahora, no encontraba respuesta normativa, introduciendo así, por primera vez en nuestro sistema, la idea de participación como elemento nuclear del propio concepto de autonomía. La extensión e importancia de los preceptos incorporados y sobre todo la inexistencia hasta hoy de normas sobre participación y su muy deficiente práctica en nuestro sistema convierten, como digo, esta nueva regulación en uno de los aspectos más novedosos del nuevo sistema. Las relaciones institucionales de las CCAA se despliegan en cuatro niveles distintos: con el Estado, con las otras CCAA, en la UE, y a nivel internacional. Veamos con algún detalle todas estas cuestiones.

La indefinición constitucional del modelo de organización territorial del Estado como un modelo híbrido entre el modelo federal y el regional ha provocado, entre otras consecuencias, la ausencia de mecanismos de colaboración. Es cierto que las relaciones de colaboración suelen tener, por su propia naturaleza, un cierto grado de espontaneidad e informalidad ya que surgen para dar respuesta a acontecimientos o necesidades concretas. Sin embargo, a pesar de esa informalidad, resulta imprescindible el establecimiento de un marco general, siquiera mínimo, que permita situar tales relaciones en el contexto del sistema constitucional.

Pues bien, tal como ha señalado no solo la práctica totalidad de la doctrina sino instituciones como el Consejo de Estado en su Informe sobre modificaciones de la Constitución española de fecha 16 de Febrero de 2006, el texto constitucional no ofrece una visión global de las relaciones intergubernamentales ni entre las CCAA ni entre éstas y el Estado. Por ello, los mecanismos de colaboración han ido regulándose de forma muy dispersa y casi subrepticia a lo largo de estos años, lo cual ha provocado que no hayan tenido una práctica adecuada. No es que no existan mecanismos de colaboración. Lo que ocurre es que la opacidad de las relaciones de colaboración ha ocultado, en buena medida, la realidad subyacente y es que, como bien señala M^a J. García, en el Estado Autonómico hay mucha mas colaboración de la que parece.

En lo que hace referencia a las relaciones con el Estado, los nuevos EEAA aportan dos grandes novedades. De una parte, establecen mecanismos de colaboración pero sobre todo, y ésta es la auténtica novedad, regulan instrumentos que permitan a las CCAA participar en determinadas decisiones estatales. La segunda novedad importante radica en que los textos de reforma oficializan a nivel estatutario las relaciones de bilateralidad entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma. Como todos sabemos, las relaciones de colaboración con el Estado pueden ser multilaterales o bilaterales. Pues bien, los nuevos textos asumen todos ellos el principio de multilateralidad pero otorgan preferencia al principio de bilateralidad. Se crean para ello las correspondientes Comisiones Bilaterales Comunidad Autónoma-Estado, las cuales se constituyen en el marco general y permanente de relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado.

El marco institucional de la colaboración multilateral puede configurarse, de acuerdo con Montilla, en tres niveles: a) Un nivel simbólico-político, que estaría representado por la Conferencia de Presidentes, un órgano flexible, escasamente institucionalizado, en el que deberían marcarse las líneas de evolución y las prioridades del Estado autonómico a través de acuerdos políticos que requieren su concreción posterior; b) Un nivel de decisión política ordinaria sobre el desarrollo del Estado autonómico, que debería ocupar un Senado convertido, tras la reforma constitucional, en cámara de representación territorial, en el que se adopten las decisiones políticas con la participación de representantes de las CCAA; c) Un nivel técnico de relaciones intergubernamentales, en el que se trabajen los futuros acuerdos políticos, de funcionamiento institucionalizado, que correspondería con las actuales Conferencias Sectoriales. Del juego combinado de estos tres niveles institucionales, continúa Montilla, podría resultar un sistema de relación multilateral, en el que los diversos territorios colaboren con el Estado y participen en la adopción de sus decisiones.

El problema radica, sin embargo, en que ese marco institucional de colaboración multilateral resulta, por ahora, mas un desiderátum que una realidad ya que la Conferencia de Presidentes apenas ha iniciado su andadura y, en consecuencia, desconocemos cual va a ser su alcance real; la reforma

constitucional del Senado no deja de seguir siendo, por ahora, una mera quimera; y el sistema de Conferencias Sectoriales, como instrumentos ordinarios de colaboración intergubernamental de carácter multilateral, presenta un funcionamiento sumamente desigual.

En este contexto no debe extrañar que los diversos EEAA hayan planteado un modelo propio de relación con el Estado y de participación en sus decisiones. Llevaba razón en ese sentido Cruz Villalón cuando afirmaba, en referencia al Proyecto inicial del Estatuto catalán, que el aliento bilateral es inconfundible como criterio estratégico de relación con el Estado. Resulta lógico, en mi opinión, que ese modelo tenga como objetivo fundamental el garantizar la posición autonómica frente al Estado y las restantes CCAA tanto en los mecanismos de coordinación y los instrumentos de cooperación como en la participación autonómica en las decisiones del Estado. No es a los Estatutos a quienes corresponde determinar el diseño y el contenido de las relaciones multilaterales de colaboración.

Ahora bien, el establecimiento de un modelo bilateral no tiene por qué implicar, necesariamente, una incompatibilidad de raíz entre los mecanismos bilaterales y los correspondientes y necesarios mecanismos multilaterales de colaboración. Por ello, y sin perjuicio de los conflictos que puedan plantearse en la práctica diaria, resulta necesario valorar de forma positiva el hecho de que las CCAA se impliquen en el funcionamiento del Estado y asuman su responsabilidad en las tareas conjuntas, y resulta particularmente positivo que esta voluntad participativa se plasme en el Estatuto de Autonomía como fuente bilateral entre el Estado y las CCAA.

Es cierto que con las actuales reformas estatutarias se consolidan y se refuerzan las relaciones bilaterales pero no lo es menos que tales relaciones aparecen mucho más institucionalizadas que antes con lo cual se gana en claridad y en transparencia frente a la opacidad anterior. Y la institucionalización de esas relaciones bilaterales beneficia asimismo a la estabilidad del sistema autonómico en la medida en que implican una participación activa de las CCAA en las decisiones estatales. Debe tenerse en cuenta que la participación bilateral de una Comunidad Autónoma no excluye la

participación bilateral de las otras CCAA, tal como se está viendo con los diversos Estatutos reformados o en fase de reforma. Todos ellos prevén el establecimiento de relaciones bilaterales. De este modo, puede llegar a configurarse una relación multilateral basada o asentada en la suma de “bilateralidades”.

A ello hay que añadir, como acertadamente señala M^a J. García, que, en los convenios verticales bilaterales suscritos entre el Estado y las CCAA, el trato bilateral es muy reducido. La bilateralidad está funcionando sobre todo, y en tal sentido ha resultado muy positiva hasta ahora, como forma de prevención de conflictos de competencia entre el Estado y una Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Al margen de estos supuestos, la mayor parte de los casos de convenios bilaterales contienen una multilateralidad encubierta ya que tienen vocación de implicar a varias o a todas las CCAA. Lo que ocurre es que se firman de un modo bilateral para pactar las acciones concretas a llevar a cabo en una Comunidad. Por ello, nos encontramos ante una colaboración materialmente multilateral pero formalizada bilateralmente. Según datos del MAP, desde 1981 a 2004 hay registrados mas de 8000 convenios verticales y solo en 2006 se habían suscrito mas de 1000. La mayor parte de ellos se suscriben de forma bilateral pero, como señala M^a J. García, tienen por objeto desarrollar una acción idéntica.

La ausencia de una colaboración multilateral mas intensa no es tanto la consecuencia de una falta de voluntad por parte de las CCAA sino que viene derivada, sobre todo, de la inexistencia un marco institucional apropiado, de un lugar de encuentro en el que desarrollar esa colaboración. Como ya se ha indicado mas arriba, la Conferencia de Presidentes apenas ha iniciado su andadura y seguimos sin tener una cámara territorial digna de tal nombre. El único instrumento real de actuación lo constituyen las Conferencias Sectoriales. Se trata de un instrumento con notorias limitaciones normativas.

Pues bien, a pesar de ello en la actualidad existen, según datos del MAP, treinta y dos Conferencias sectoriales multilaterales donde acuden el Ministro y los consejeros del ramo con un número anual de reuniones que suele oscilar entre 60 y 75 cada año. A ello hay que añadir la decisión de crear en el período 2004-2007 nuevas Conferencias Sectoriales en materias que por su importancia estratégica y por su incidencia en las competencias de las Comunidades Autónomas lo requerían. Se han creado siete nuevas Conferencias: Administración Local; Ciencia y Tecnología; Telecomunicaciones y Sociedad de la Información; el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia; la Conferencia General de Política Universitaria (en sustitución de la Comisión de Coordinación del Consejo de Coordinación Universitaria); la Conferencia sobre Inmigración; y la Conferencia del Agua. Estas dos últimas están pendientes de constituirse.

Tanto o más problemática que la colaboración vertical resulta la colaboración horizontal entre las diversas CCAA. Al contrario de lo que ocurre con la colaboración vertical, la Constitución sí recoge expresamente este tipo de colaboración y remite a los EEAA la previsión de los supuestos, requisitos y términos en los que las mismas podrán llevarse a cabo. Sin embargo, tal colaboración ha sido en la práctica muy escasa, mucho más escasa, desde luego, que la colaboración vertical. Un dato significativo, en tal sentido, lo constituye el hecho de que la propia Conferencia de Presidentes que, en el derecho comparado, tiene una configuración exclusivamente horizontal, en el caso español no solo aparece estructurada como un órgano del Estado y las CCAA, sino que, además, por la escasa experiencia habida hasta ahora, se ha reunido y actuado hasta ahora a instancia o impulso del Estado.

Son varias las razones de ese fracaso. La primera de ellas viene derivada, paradójicamente, del propio marco normativo, un marco extraordinariamente rígido que, en lugar de favorecer la posibilidad de llegar a acuerdos, lo que ha hecho es condicionarlos y limitarlos. El art. 145.2, aparece diseñado más como una forma de control estatal de la actividad entre las CCAA que como un instrumento de colaboración entre las mismas.

El régimen establecido por el citado artículo resulta confuso, muy riguroso y, por lo tanto, inadecuado para regular y potenciar la colaboración entre CCAA. Como acertadamente afirma M^a J. García, en España no sólo es mucho más sencillo firmar un convenio vertical que un convenio entre CCAA, sino que la actual regulación lleva a una situación tan chocante y absurda como constatar que para las CCAA resulta más fácil suscribir convenios de colaboración transfronteriza con regiones vecinas que firmar un convenio con otras CCAA colindantes.

Por otra parte, el propio proceso de construcción del Estado autonómico generó desde sus inicios la preferencia por el establecimiento de relaciones bilaterales entre el Estado y las CCAA. La cooperación bilateral ha sido una constante, desde el origen mismo del Estado autonómico, para resolver los asuntos que afectaban de manera exclusiva o de forma especialmente significativa a una sola Comunidad. Así, los traspasos de funciones, medios y servicios, imprescindibles para que las Comunidades Autónomas pudieran hacer efectivas sus competencias, se han llevado a cabo siempre a través de órganos bilaterales, como son las Comisiones Mixtas de Traspasos. En 1987, con el desarrollo del modelo autonómico, aparte de las Comisiones especializadas como las de Traspasos empezaron a crearse Comisiones Bilaterales de Cooperación. Posteriormente, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, estableció una regulación básica mínima a este respecto en su artículo 5.2.

Ello ha hecho innecesaria o, al menos prescindible, una “cultura” de colaboración horizontal entre CCAA. “Cultura” que tampoco ha encontrado un campo abonado, sino todo lo contrario, en el ámbito normativo e institucional. Pesa de forma notable, al respecto, la ausencia de una cámara auténticamente territorial que represente, de verdad, los intereses de las CCAA. Por todo ello, no debe extrañar que, frente a los casi 10.000 convenios verticales firmados a lo largo de estos treinta años de andadura constitucional, los convenios entre CCAA apenas hayan sumado un total de 20. Se trata además, de convenios bilaterales (una vez más la cultura de la bilateralidad) de poca importancia que, en la mayoría de los casos, tienen por objeto resolver problemas entre CCAA

limítrofes. No existen apenas convenios multilaterales entre CCAA y no se ha firmado, salvo error u omisión, ningún convenio horizontal en el que hayan participado todas o la práctica totalidad de las CCAA.

Todo ello resulta negativo, no sólo para el funcionamiento adecuado de nuestro sistema autonómico sino, incluso, para los propios intereses de las CCAA. Pero entretanto no cambien las circunstancias actuales y sobre todo, mientras no se flexibilicen los procedimientos actuales y no se establezcan herramientas adecuadas, las cosas seguirán fluyendo en la misma línea. No cabe por lo tanto achacar, exclusivamente, a las CCAA la preferencia por las relaciones bilaterales, ni tampoco debe sorprender que los nuevos EEAA hayan reforzado de forma notoria la vía del bilateralismo.

Un ejemplo de posibilidad de compaginar las relaciones bilaterales con las relaciones multilaterales lo constituye la regulación de la participación de las CCAA en el proceso de integración europeo. La participación autonómica en ese proceso tiene unas características especiales ya que abarca múltiples aspectos que deben ser abordados de forma general. Ello trajo como consecuencia la necesidad de abordar todos estos aspectos de forma multilateral mediante un acuerdo global entre el Estado y las CCAA.

Así, la Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) adoptó en 1994 el “Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales”. Con este Acuerdo, las Comunidades Autónomas comenzaron a participar en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones europeas (la llamada “fase ascendente” del proceso), ya que hasta entonces las Comunidades Autónomas únicamente participaban en la ejecución del Derecho comunitario (es decir la “fase descendente” del mismo). En 1997 la CARCE adoptó el rango de ley (Ley 2/1997 de 13 de Marzo) y, asimismo, adoptó su primer acuerdo sobre participación de las Comunidades Autónomas en los comités de la Comisión Europea, en virtud del cual se integra un representante autonómico, actuando en nombre de todas las Comunidades Autónomas, en la Delegación española que participa en las reuniones de los comités que asisten a la Comisión.

El 9 de Diciembre de 2004 la CARCE adoptó el Acuerdo que abre definitivamente a las Comunidades Autónomas la participación en cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea, en concreto los Consejos de Ministros de: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura. El sistema de representación autonómica se lleva a cabo mediante la incorporación a la Delegación española de un miembro, con rango de Consejero, o miembro de un Consejo de un Gobierno autonómico, que representa a todas las Comunidades en los asuntos que afectan a sus competencias. El Pleno de las Conferencias Sectoriales concernidas por los asuntos a tratar designa al representante autonómico, debiendo asegurarse tanto la estabilidad (cubriendo cada Comunidad un semestre como mínimo) como la sucesión de los representantes propuestos por las distintas Comunidades Autónomas.

El representante autonómico designado asume la concertación con la Administración General del Estado, y se compromete a poner a disposición del resto de Comunidades Autónomas la documentación completa sobre el asunto, a mantenerlas regularmente informadas sobre las negociaciones, y a consensuar una posición común con el resto de Comunidades Autónomas afectadas. El representante autonómico es miembro de pleno derecho de la Delegación española a todos los efectos, pudiendo solicitar el uso de la palabra cuando se debatan cuestiones que afectan a las competencias autonómicas y exista una posición común autonómica.

Y en esa misma fecha del 9 de Diciembre de 2004 la CARCE adoptó otro Acuerdo relevante sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER, a la que incorpora dos Consejeros Autonómicos designados por consenso por la propia CARCE. Por último, en la reunión de la CARCE celebrada el 12 de diciembre de 2006 se acordó una Guía de Buenas Prácticas que establece un sistema de transmisión de información a las Comunidades Autónomas, delimita los criterios utilizados para la designación del representante autonómico en los Consejos de Ministros, y regula la coordinación entre las Comunidades Autónomas, y entre éstas y el Gobierno de España.

A su vez, los nuevos Estatutos regulan con gran amplitud y detalle esa participación tanto a nivel interno como a nivel europeo, en su doble fase ascendente y descendente. A tal efecto establecen determinadas facultades de las Comunidades Autónomas, cuando resulten afectados sus competencias o intereses, tales como: participar en la formación de la posición negociadora del Estado español ante la Unión Europea; participar en las delegaciones españolas ante las instituciones europeas y en especial ante el Consejo de Ministros; dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estimen convenientes en relación a iniciativas, propuestas, proyectos normativos y decisiones en tramitación en la Unión Europea, así como el derecho a ser informadas de tales proyectos; o desarrollar y ejecutar el derecho de la Unión Europea en las materias de sus competencias.

La participación bilateral establecida por los nuevos EEAA en relación a los asuntos de la Unión Europea constituye un complemento adecuado a la regulación general establecida a nivel multilateral. Ambos tipos de participación, la multilateral y la bilateral no tienen porque resultar contradictorias. Por poner un ejemplo, tal como señala el art. 186 del Estatuto de Cataluña, La Generalitat participa en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Cataluña, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre esta materia. Esa participación será bilateral en aquellos asuntos europeos que le afectan exclusivamente. En los demás casos, la participación se realiza en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan, para añadir, a continuación que, la posición expresada por la Generalitat es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas. Como puede verse, el instrumento bilateral se presenta como un recurso subsidiario para el caso de que no exista o no funcione adecuadamente el mecanismo de carácter general.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES.

El análisis de estos dos ámbitos: sistema competencial y relaciones de colaboración, nos permite avanzar ya algunas conclusiones sobre los rasgos definitorios del sistema autonómico tras los procesos de reformas finalizados o vigentes. Conclusiones que, necesariamente deben ser provisionales por varios motivos: 1. Como ya he señalado, el escaso tiempo transcurrido desde que los nuevos EEAA han entrado en vigor; 2. Las decisiones que adopte el Tribunal Constitucional en respuesta a los diversos procedimientos de inconstitucionalidad pendientes, particularmente, pero no exclusivamente, en el caso del Estatuto catalán; 3. Los acontecimientos que puedan depararnos la eventual reforma de otros EEAA, particularmente, la reforma del Estatuto vasco.

El gran calado de las reformas producidas y el hecho de que las mismas afecten no sólo a la distribución competencial sino, también, a una serie de cuestiones que inciden en el propio diseño del sistema autonómico, en su núcleo duro, nos permiten hablar de un evidente proceso de federalización (o incluso de confederación, aunque en este último caso abortada, tras el rechazo del Plan Ibarretxe). Un proceso de federalización que, paradójicamente, no desemboca en la consiguiente y lógica configuración de un sistema federal. Me explico.

Como acertadamente señala Cruz Villalón, seguramente el rasgo más llamativo de la actual fase de nuestro Estado de las Autonomías sea la fuerza con la que están haciéndose presentes todas y cada una de las Comunidades Autónomas en la discusión del futuro territorial de nuestro Estado. Esta dinámica está superponiéndose a la estructura de los mismos partidos de ámbito estatal, quienes tienen que negociar en su interior, en mayor o menor medida sus decisiones territoriales básicas. Ello es expresión de una constelación política propia en cada territorio, que va más allá de los partidos nacionalistas o regionalistas. El problema es que, hasta ahora, esta realidad política no encuentra reflejo constitucional. Cada Comunidad Autónoma tiene la sensación, cada vez más fundada, de que los Estatutos de Autonomía de las demás le importan directamente, por la sencilla razón de que en la reforma de

los mismos está en mayor o menor medida implicada la reforma del Estado y, de modo reflejo, la suerte de cada una de ellas. Una buena prueba de ello es el hecho de que, si los datos no me fallan, todos los recursos de inconstitucionalidad presentados contra los nuevos EEAA (incluido el catalán contra el que, además de varios recursos planteados por diversas CCAA, hay también sendos recursos interpuestos por el PP y el Defensor del Pueblo), lo han sido a instancias de alguna Comunidad Autónoma vecina.

En aplicación del principio dispositivo establecido en nuestro texto constitucional, las CCAA han asumido un gran protagonismo en la configuración del sistema autonómico, pero ese protagonismo no encuentra correspondencia o continuidad a la hora de asumir una función y una responsabilidad directa en la configuración del Estado. Con la sola excepción del derecho de iniciativa, las Comunidades Autónomas están por completo ausentes de los procesos de reforma constitucional del título X. Y, a expensas de lo que den de sí las propuestas de participación en las instituciones y políticas del Estado previstas en los nuevos Estatutos, lo que se han denominado las competencias condicionadas, las CCAA están también ausentes de la política estatal. A ello hay que añadir la ausencia de instrumentos o mecanismos que hagan factible y real esa participación.

De ahí la afirmación de que estamos en un proceso de federalización que no desemboca en un sistema federal, pues ¿Cómo puede entenderse la existencia de un sistema federal en un Estado en el que no sólo prevalecen las relaciones bilaterales sobre las multilaterales sino que éstas últimas resultan prácticamente inexistentes, o en un Estado en el que la teórica cámara de representación territorial es cualquier cosa menos una cámara territorial? ¿Cómo es posible establecer una coordinación mínimamente adecuada entre las CCAA, entre estas y el Estado, y de ambas a su vez con las políticas europeas, sin la existencia y la acción de una cámara auténticamente territorial?

Son numerosos los autores que han insistido en la evidente pérdida de normatividad de la Constitución. Pérdida que se debe a factores de diversa índole. Entre tales factores destacan, en primer lugar, la existencia de

importantes vacíos normativos constitucionales imposibles de cubrir sin la correspondiente reforma constitucional, entre los que destaca la ausencia, como ya se ha señalado, de una auténtica cámara de representación territorial. En segundo lugar, el agotamiento natural del contenido de todos aquellos artículos referentes al ejercicio del derecho de autonomía (constitución de CCAA, iniciativa, elaboración, aprobación, etc. de los EEAA: arts. 143, 144, 146, 147.2, 151, así como diversas disposiciones transitorias). En tercer lugar, los diversos acuerdos políticos adoptados a lo largo de estos años, entre los que cabe destacar los Acuerdos Autonómicos de 1981 y 1992 o el Acuerdo de Diciembre de 2004 que abre a las Comunidades Autónomas la participación en cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea. Por último, los procesos de reforma, ya vigentes o en fase de aprobación, iniciados a partir de 2006.

Dando por hecha la necesidad de esa reforma constitucional, se plantea la cuestión de si tras esa futura reforma debe cerrarse de modo definitivo el modelo territorial del Estado o, al contrario, debe quedar abierto a futuras redistribuciones del poder entre sus diversas instancias. Es ésta obviamente una cuestión de enorme calado a la que no es posible dar respuesta en este trabajo, dadas sus limitaciones. No tengo por lo tanto una respuesta definitiva aunque, en principio, constituye un contrasentido en sí mismo plantear la existencia de normas jurídicas definitivas y poco menos que inmutables. No olvidemos que el derecho es derecho en el tiempo. Otra cuestión sería determinar el alcance y los límites de esa apertura. Pero dejando al margen esta cuestión lo que sí me parece importante es advertir de que lo que no puede hacer esa futura reforma constitucional es dejar falsamente cerrado el modelo.

Viene a cuento esta reflexión a la vista del hecho paradójico de que todas las reformas realizadas hasta ahora han ido dirigidas a satisfacer las pretensiones o las necesidades, en su caso, de territorios que nunca tuvieron reivindicaciones autonómicas y, en cambio, quedan pendientes de resolución los problemas de las tres nacionalidades históricas, entendiendo como tales a aquellas que, según la Disposición Transitoria Segunda, plebiscitaron afirmativamente en su momentos Proyectos de Estatutos. Es cierto que se ha aprobado un nuevo Estatuto de Cataluña pero no lo es menos que los recortes

sufridos en su contenido tras el paso por las Cortes Generales ha dejado una sensación cuando menos agridulce, por utilizar un término suave, en la mayoría de la sociedad catalana. Y todo ello a expensas de lo que decida definitivamente el Tribunal Constitucional. Por su parte, el País Vasco ha visto rechazado el Proyecto aprobado por su Parlamento, y Galicia no ha podido o no ha sabido concretar, por ahora, un Proyecto de reforma.

No se puede olvidar que el origen del Estado autonómico se encuentra en la existencia de tres causas confluyentes, pero muy diferentes entre sí. La primera causa que dio lugar al mismo fueron las reivindicaciones nacionalistas que exigían la autonomía como protección de identidades históricas. La segunda causa fue la necesidad de una descentralización regional como principio de organización más eficaz. La tercera, la pretensión de acercar el poder a los ciudadanos y profundizar de ese modo en una democracia más consistente y representativa.

Es obvio que aunque estas causas confluyesen en un mismo resultado, poco tenían que ver entre sí. El regionalismo y el nacionalismo son fenómenos sustancialmente diferentes entre sí, ya que obedecen a lógicas o principios diferentes. Mientras que el regionalismo y la descentralización político administrativa obedecen, fundamentalmente aunque no exclusivamente, a la lógica o principio de la eficacia organizativa y la profundización democrática, los nacionalismos tienen por objeto, además, el exigir o garantizar, en su caso, la lógica o el principio de la diferencia. La primera lógica exige que la Constitución garantice la eficacia de la organización. La segunda, que garantice la “diferencia”. Y para hacer posible la garantía de la diferencia, resulta del todo indispensable la estructuración de un Estado plurinacional.

Pues bien, aplicando esta distinción a los actuales procesos de reforma podríamos afirmar que tales están afectando de forma fundamental a las causas segunda y tercera que dieron origen al Estado autonómico, es decir al proceso de descentralización y al de acercamiento del poder a los ciudadanos, pero apenas han afectado a la primera causa, derivada de las reivindicaciones nacionalistas. Se avanza de forma notable, aunque con un desorden no menos notable, en el proceso de descentralización del Estado.

El actual proceso no resuelve, sin embargo, la cuestión nacionalista. Después de 30 años nos encontramos con las mismas o parecidas dificultades. Tales reformas no parece que vayan a conseguir lo que en realidad constituía el principal objetivo que perseguía la Constitución, a saber la acomodación de las nacionalidades históricas en un espacio constitucional común que les garantice un reconocimiento constitucional o, dicho de otro modo, que llene de contenido y efectos prácticos el principio de plurinacionalidad, principio que, conviene recordar, no constituye sólo una reivindicación política de los nacionalismos periféricos, ajena al texto constitucional, sino una exigencia derivada del propio artículo 2 de la CE.

Por ello, la gran incógnita que ofrecen todos estos procesos de reforma es la de si los mismos resuelven o no los sucesivos problemas que se han venido detectando en el Estado autonómico a lo largo de estos casi 30 años.

NOTA BIBLIOGRAFICA.

- CRUZ VILLALÓN, Pedro. “La reforma del Estado de las Autonomías” en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*. Nº 2. Año 2006. Institut d’Estudis Autonòmics. Barcelona.
- GARCÍA MORALES, María Jesús. “Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes”, en AAVV. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2006.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio. “Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado Autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña” en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*. Nº 1. Año 2005. Institut d’Estudis Autonòmics. Barcelona.

- TORNOS, Joaquin. “Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los Estatutos de Autonomía”, en *Informe Comunidades Autónomas 2006*. Instituto de Derecho Público. Barcelona. 2007.
- VIVER PI-SUNYER, Carles. “En defensa dels Estatuts d’Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*. Nº 1. Año 2005. Institut d’Estudis Autonòmics. Barcelona.