

El salto (a la necesaria eficiencia) federal

1.

La democracia española está indisolublemente unida, hoy, al Estado Autonómico. Pasar de tener un Estado organizado en una administración centralizada, a tener un mismo Estado pero que se organiza en diecisiete organizaciones autonómicas, dos ciudades autónomas y una administración central ha sido una delicada tarea de deconstrucción que ha permitido trocear los centros de poder

* Economista del Estado por oposición. Ha sido diputado en tres legislaturas, Secretario de Política Económica de la Ejecutiva del PSOE (2000-2004), portavoz de Economía en el Congreso de los Diputados y Ministro de Administraciones Públicas 2004-2007. En la actualidad es Senior Councillor de PricewaterhouseCoopers, S.L. y profesor asociado en el Instituto de Empresa. Tiene una columna semanal en el suplemento Mercados de El Mundo. Es autor de los libros: "La economía española ante la moneda única" (1997) "De nuevo socialismo" (2002) "¿Mercado o Estado?" (2010).

** Profesor del Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Valencia. Ha sido Director General de Cooperación Autonómica. Es autor de numerosos libros y artículos en el ámbito del Derecho Constitucional y la articulación territorial del Estado Español.

aproximándolos a los ciudadanos y configurar administraciones más cercanas a las necesidades de sus usuarios. Es decir, ha posibilitado, más allá de los abusos, los excesos y los errores, una democracia más extensa y profunda.

Además, ha posibilitado integrar mejor las distintas maneras que hay de ser y sentirse españoles, permitiendo, incluso, vivir juntos, hasta ahora, a personas que no tienen claro que quieran vivir juntas. Podemos declarar pues, un éxito efectivo la previsión constitucional de crear un Estado Autonómico. Y será cierto. Lo que no está exento de problemas, imperfecciones, tergiversaciones y del hecho de que todavía tengamos un largo trecho por recorrer para perfeccionar lo existente. Pero conviene tener claro desde qué punto de vista lo abordamos. Si como un error que debemos corregir pronto, en la medida de lo posible, o como un gran acierto plagado de defectos a corregir.

Queremos dejar clara desde el principio nuestra posición: el Estado Autonómico no solo no tiene marcha atrás, sino que volver a un estado centralista o pseudo centralista, sería un error grave. Multitud de ejemplos internacionales permiten asegurar que una estructura descentralizada en la organización de un país no es obstáculo para ser una potencia mundial (EE.UU) o regional (Alemania).

Por tanto, el problema no está en la descentralización en sí, sino en la relación posterior que se establece entre las partes descentra-

lizadas de un mismo Estado. Y ahí es donde nuestro modelo español está a medio hacer y solo dando un salto federal hacia adelante encontraremos la eficacia en el funcionamiento que le falta de manera evidente a la situación autonómica actual¹. Es mucho lo que tenemos que corregir, cambiar y mejorar. Pero conviene saber la dirección en la que nos dirigimos si nuestro objetivo no es simplemente “desfogarnos” mediante críticas tremendistas sobre lo existente, sino “arreglar” las cosas para mejorar la eficacia, la convivencia y el sentido común de lo que existe.

2.

Estamos a punto de celebrar los 200 años desde la aprobación de la Constitución de Cádiz y, en algunos aspectos, parece que todavía no se ha superado el debate en torno al nuevo modelo de Estado que instauró, o que todavía estemos instalados en determinados absolutismos que tratan de anclarnos en el pasado amarrando las velas ante los vientos de futuro.

Aunque no es el objetivo de este análisis reseñar qué supuso y qué papel jugó la Constitución de 1812 en el tránsito del Antiguo Régimen a la nueva estructura organizativa del Estado Liberal, sí

¹ Otros estudiosos han llegado a la misma conclusión. Véase, por ejemplo, Ramón Máiz, Pablo Beramendi y Mireia Grau: “Veinte años de autonomías en España. La federalización del Estado de las Autonomías. CIS. 2002. Xabier Arbós “Federalismos y relaciones intergubernamentales”. Ed. Institut de Estudis Autonòmics. Barcelona, 2006, etc.

resulta ilustrativo apuntar que su artículo 10 establecía que: *“El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e Islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las Islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África...”* Con ello, nuestro primer texto constitucional recoge la realidad de una sociedad española, en la que su organización política y administrativa ha estado jalonada a lo largo de su historia con numerosas agrupaciones o divisiones territoriales en razón de determinados acontecimientos o intereses políticos, atendiendo a criterios geográficos, culturales o de otro tipo.

Esta conformación de la España actual ya se inició con el primer modelo de estructura y organización administrativa de la época romana, que fija una primera división en dos provincias en el año 197 a.C. (Hispania Citerior e Hispania Ulterior), que pasaron a ser tres en los tiempos de Augusto (Citerior, Bética y Lusitania, cuyas capitales eran, respectivamente, Tarraco, Córdoba y Emérita Augusta), hasta que se amplió con una nueva división en seis provincias (Bética, Lusitania, Gaelica, Cartaginense, Tarraconense y Mauritania Tingitana) realizada en el año 297 con Diocleciano. Durante la época visigoda se intentó establecer una unidad territorial bajo unas leyes comunes y, a partir del año 518 con la conversión del rey Recaredo al catolicismo, una misma religión. La invasión musulmana en el 711 y la permanencia de pequeños núcleos cristianos en el Cantábrico y los Pirineos, así como la fragmenta-

ción del Califato de Córdoba y la reconquista por los distintos reinos y condados cristianos quebró esta aparente unidad territorial durante muchos siglos.

Con la unión dinástica instituida por los Reyes Católicos entre las Coronas de Castilla y Aragón se agrupó buena parte del territorio, pero tampoco se unificaron los distintos reinos. La unidad afectaba fundamentalmente a la diplomacia, al ejército y a la guerra, pero era respetuosa con la organización político-administrativa propia de cada uno de los territorios, así como con su peculiar sistema jurídico. Otro tanto ocurría con las actuales provincias vascas, que se vinculaban a través de la persona del monarca, señor de aquellas tierras, y con Navarra, anexionada en 1512.

La Guerra de Sucesión (1701-1714), sin embargo, no solo trajo al trono de España una nueva dinastía, sino también una nueva forma de organización territorial centralizada del Estado². Los territorios pertenecientes a la antigua Corona de Aragón, que habían apoyado al pretendiente derrotado, vieron abolidos sus fueros, privilegios e instituciones por medio de los llamados Decretos de Nueva Planta, mientras que Navarra y los territorios vascos, en virtud de su adhesión a Felipe V, vieron confirmados sus Fueros. Dichos Decretos de Nueva Planta hicieron desaparecer en Cataluña, Valencia, Aragón y

² La referencia al Estado desde esta perspectiva histórica podemos entenderla en los términos del análisis que realiza Joseba Arregi: *Dos modelos de Estado: la historia y la norma*. Ed. INAP, Estudios Goberna, Madrid, 2005. Especialmente en su capítulo 2 "Las herencias históricas del Estado moderno", pp. 23-36.

en las Islas Baleares todas las instituciones propias de carácter político (Cortes, Generalitat, Diputación, etc.), administrativo, judicial y fiscal. Solo mantuvieron, con restricciones, la vigencia de su derecho civil (salvo en el caso de Valencia, en que la supresión fue completa), aunque la eliminación de todas las instancias con capacidad de crear derecho nuevo avocó al que seguía vigente a un proceso de inevitable anquilosamiento.

Esta nueva Administración centralizadora y uniforme se impuso a lo largo de los siglos XVIII y XIX. Un momento especialmente destacable de este proceso fue la división territorial del Estado en 49 provincias por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, siguiendo el modelo de las prefecturas francesas, a cuyo frente se situaba un gobernador civil designado por el poder central.

Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XIX, surgen con bastante fuerza unos movimientos culturales y políticos que reivindican un mayor respeto y atención a las peculiaridades territoriales que habían permanecido latentes o, en alguna parte, se habían asociado a las pretensiones de otras líneas monárquicas más respetuosas con estos derechos.

La historia de este periodo y el resurgir de estos sentimientos permite constatar como todo el proceso de represión de la diversidad y de la pretensión de autonomía que se había llevado a cabo, primero durante el absolutismo monárquico y después durante las varias décadas del sistema liberal de monarquía constitucional, no

había logrado desactivar dichas pretensiones de una buena parte del tejido social y territorial español, como se comprobó con la instauración de la I República o el Proyecto de Constitución de la República Federal Española preparado en 1873³, aunque fuera un periodo convulso y muy corto.

A pesar de la restauración de un Estado y una Administración centralizada, estos movimientos continuaron asentados en muchos territorios. Así, en Cataluña, las “Bases de Manresa”, aprobadas en 1892 en una Asamblea convocada por la Unión Catalanista, reclamaban el autogobierno, el libre uso de la lengua catalana y propugnaban una España federal. En el País Vasco, que había visto abolidos sus fueros en 1876, Sabino Arana fundó en 1897 el Partido Nacionalista Vasco. En Galicia predominó la vertiente cultural del movimiento regionalista, con figuras señeras como Rosalía de Castro, pero con una escasa actividad política hasta la aparición en 1930 de la ORGA (Organización Republicana Gallega Autónoma). También hay que destacar el nacionalismo andaluz liderado por Blas Infante, que en el Congreso de Ronda de 1918 reclamaba una autonomía de las regiones compatible con la unidad de España. Tales movimientos se caracterizaron políticamente por una reivindicación de la época y derechos forales y su reflejo actual puede

3 Al respecto puede resultar muy ilustrativa la lectura de FRANCISCO PI Y MARGALL: *Federalismo y República*. Selección de textos preparada por Antonio Santamaría. Ed. El viejo topo, Barcelona, 2006. Además de sus discursos, artículos periodísticos y una recensión de tres de sus obras fundamentales, tenemos el Proyecto de Constitución Federal pp. 219-232.

constatarse en muchos preámbulos de los Estatutos de Autonomía vigentes.

No obstante, dejando aparte el proyecto de Constitución federal de la Primera República (1873) y los proyectos de regionalización de Segismundo Moret (1884) y de Francisco Silvela (1891), que no llegaron a tener una vigencia efectiva, habría que esperar a la aprobación de la Constitución de la Segunda República que en su art. 1 proclamaba *“La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones”* para empezar a configurar en la España constitucional un modelo que tuviese en cuenta esta diversidad y reconociera explícitamente la posibilidad de autogobierno territorial.

Dicha Constitución de 1931, en el ámbito que ahora nos ocupa, no solo proclamó “el Estado integral” en su primer artículo, sino que en su Título I, dedicado a la “Organización Nacional”, diseñó un modelo de estructura territorial sobre la base de municipios, provincias y regiones que podían ser autónomas. Estableciendo la manera conforme podían constituirse estas Regiones autónomas para formar un *“núcleo político administrativo dentro del Estado español”*, que debían regirse por un Estatuto como *“ley básica de la organización de la región autónoma... y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”* (art. 11). Detallando aquellas materias que eran competencia exclusiva en legislación y ejecución del Estado español (art. 14), las que su legislación era competencia estatal y su ejecución podía corresponder a

las regiones autónomas (art. 15), o las que su legislación y ejecución podía corresponder en exclusiva a las regiones autónomas (art. 16), así como las otras cláusulas sobre distribución competencial que completaban este sistema (arts. 18-21). Incluso contemplando un proceso de reversión autonómica al establecer la posibilidad de que una provincia que se hubiese constituido en región autónoma o formase parte de ella, pudiese renunciar a su régimen y volver a la vinculación directa con el poder central (art. 22). Además, en otros muchos artículos tenía en cuenta esta diversidad cultural y territorial con la mención a las lenguas regionales (art. 4), la enseñanza (art. 50) o la competencia para acudir al Tribunal de Garantías Constitucionales (art. 123).

Sobre estas bases, en 1932 se aprobó el Estatuto de Cataluña que alcanzó un notable recorrido durante la experiencia republicana. El Estatuto vasco fue aprobado en 1936 (ya iniciada la guerra civil), y el 28 de junio de aquel mismo año fue plebiscitado afirmativamente el proyecto de Estatuto gallego, aunque no llegó a ser finalmente aprobado.

Tras la guerra, la dictadura franquista eliminó cualquier vestigio de autonomía territorial y centralizó, de nuevo, toda la estructura administrativa, cercenando cualquier iniciativa de reconciliación entre las distintas visiones de España. Antes de la actual Constitución, el Estado español estaba organizado en medio centenar de provincias, con una absoluta dependencia política y administrativa del poder central, y la realidad “regional” no tenía reco-

nocimiento político alguno. Este conflicto latente tampoco se eliminó con la represión de la dictadura, que tampoco consiguió una organización más eficiente con su Administración centralizada.

La Constitución de 1978 intenta, de nuevo, conjugar esta diversidad social y territorial con un modelo de Estado compuesto inspirado, en parte, en lo realizado en la II República, aunque asentado en unas bases distintas que han conformado el desarrollo actual del Estado Autonómico.

3.

Este nuevo modelo de Estado Autonómico que nos permitió conjugar uno de los problemas históricos que no teníamos resueltos para la articulación territorial del Estado y que, a su vez, nos ha posibilitado alcanzar unas altas cuotas de participación democrática y desarrollo social y económico, se está cuestionando en estos momentos de crisis, entre otras razones, por las dificultades generadas en torno al control del gasto, las duplicidades o las disfunciones en la gestión de determinados servicios públicos. Es cierto que la instauración de un modelo de Estado compuesto relativamente nuevo y sin muchas experiencias previas sobre las que contrastarlo, tanto en su concepción inicial como en su desarrollo, puede conllevar alguno de los problemas que se le achacan. Pero también debe afirmarse que han sido muchos más los aciertos que los errores en ese camino sin retorno de consolidación de este nuevo modelo territorial. No obstante, asentadas

estas premisas, debemos profundizar en las posibles causas y soluciones ante los problemas. Para ello, es necesario que hagamos una reflexión previa de los rasgos fundamentales sobre los que se asienta el actual modelo para, acto seguido, apuntar las líneas sobre las que debe estructurarse su futuro en aras a resolver las disfunciones de las que se le acusa.

Así, como rasgos fundamentales en la conformación del actual modelo territorial⁴, podemos destacar: que se trata de un modelo abierto; que es un modelo dinámico de desarrollo progresivo; y que sus textos estatutarios se integran como parte del denominado bloque de constitucionalidad.

En primer lugar, la consideración de modelo abierto que se desprende del Texto Constitucional ha permitido el desarrollo y configuración de la actual estructura territorial española. Quizás se debió a que no existían las condiciones necesarias para fijar un mapa autonómico, con varios territorios que habían accedido a una especie de preautonomía pero todavía no se habían constituido en Comunidad Autónoma, ni tampoco existía un modelo previo y una conciencia previa, tras tantos años de Dictadura, sobre los territorios que iban a convertirse en Comunidad Autónoma, por lo que la Constitución no establece directamente

4 Para un análisis con mayor profundidad sobre esta cuestión, entre otros, puede consultarse: Sevilla, J., Vidal, J.M. y Elías, C. *Vertebrando España. El Estado Autonómico*. Ed. Biblioteca Nueva. Fundación Ortega y Gasset. Colección El Arquero. Madrid, 2009, págs. 63 y ss.

ninguna Comunidad, ni decide qué Comunidades van a existir o sus respectivos ámbitos territoriales. Solo se establece un principio dispositivo en el que se reconoce un derecho de acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones y se fijan dos posibles vías, con distintas etapas, para acceder al nivel máximo de autogobierno. A su vez, establece la posibilidad de que cada Comunidad, con los límites constitucionales marcados, pueda fijar sus techos competenciales, distintos a los de otras Comunidades. Este desarrollo, frente a otras posibilidades como, por ejemplo, que solo accediesen a constituirse en Comunidad Autónoma aquellos territorios que tuviesen una realidad histórica y social que amparase estas reivindicaciones⁵, ha cuajado en una estructura en la que todos los territorios que conforman el actual mapa de España han accedido y se han constituido como Comunidad Autónoma, o Ciudad Autónoma en el caso de Ceuta y Melilla.

Otro rasgo que debe apuntarse es la libertad en las diversas posibilidades de desarrollo y funcionamiento del sistema autonómico. En la actual Constitución solo se prevén unos plazos temporales y una distribución general de los ámbitos competenciales, e incluso el art. 150.2 del texto constitucional prevé la posibilidad

⁵ Al respecto resulta sumamente interesante la lectura de los debates entre Azaña y Ortega en las Cortes Constituyentes de la II República o en la aprobación en dichas Cortes del Estatuto de Cataluña, sobre sus distintas concepciones en torno a lo que debía ser y significar este desarrollo autonómico.

de ampliar el ámbito competencial previsto para las Comunidades Autónomas con competencias estatales al *“transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”*, por lo que no se contempla un cierre completo del sistema de distribución competencial, ni apenas se contemplan cauces para las relaciones entre los distintos actores territoriales, entre sí o con la Administración Estatal, que permitan fijar los mecanismos de articulación para una mejor y más eficiente gestión de las actuaciones públicas.

El tercer aspecto que debemos destacar es la importancia de los Estatutos de Autonomía en la configuración y estructura del modelo de Estado, al considerar que una vez aprobadas estas leyes orgánicas, junto a la Constitución, pasan a formar parte de lo que se denomina *“bloque de constitucionalidad”*⁶. Así, con los diferentes textos estatutarios, convertidos en leyes orgánicas, se puede completar la distribución competencial y la estructura organizativa y relacional entre las distintas Administraciones en todo aquello no previsto en la Constitución de 1978 que, como ya hemos apuntado, puede ser mucho.

Este aspecto, por lo tanto, resulta crucial en la cuestión que

6 M. Aragón, *“El Estado Autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?”* Autonomías, núm. 20, diciembre de 1995, págs. 187-195.

ahora nos interesa, ya que ha sido fundamentalmente con los Estatutos y, especialmente, con los Estatutos aprobados en los últimos años o, como acostumbra a llamárseles, Estatutos de nueva generación, cuando más se han abordado las cuestiones que pueden afectar al avance, o al cierre, según quien lo pretenda, del modelo autonómico, tanto en el ámbito competencial como en los elementos de relación y articulación de los distintos ámbitos de actuación e interacción de las Administraciones Estatal y Autonómicas. Eso sí, con opciones distintas según la redacción de estos Estatutos que van desde el detalle minucioso de cada uno de los ámbitos de actuación, competenciales y de relación con la Administración Estatal, donde podían existir diferentes interpretaciones sobre la competencia estatal o autonómica, como ocurre con el catalán o el andaluz, a otros planteamientos mucho más genéricos sobre los ámbitos competenciales que corresponden a las Comunidades Autónomas y su relación con la Administración Estatal, como ocurre, por ejemplo, en el aragonés o el castellano-leonés. Todo ello, eso sí, en el marco de las diversas posibilidades de desarrollo y funcionamiento del sistema autonómico que permite la Constitución de 1978.

Además, su importancia puede amplificarse al preverse su ratificación por un plebiscito de los ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma, al tiempo que, con posterioridad, pueden derogarse en su totalidad o en una parte de su articulado por el Tribunal Constitucional como ha ocurrido con el nuevo Estatuto de Cataluña, generando un conflicto social añadido.

4.

Estos rasgos fundamentales han marcado la conformación de nuestro actual modelo de Estado y, es más, consideramos que hasta el momento han sido muy positivos para la consolidación de nuestro sistema democrático y el reconocimiento de los derechos de sus ciudadanos, así como para el desarrollo económico y social de nuestro país. Incluso pensamos que, sea cual sea el futuro, ha sido un acierto este diseño de estructura abierta y esta posibilidad de adecuación permanente que se instauró en nuestro texto constitucional.

Sin embargo, es necesario constatar como en estos momentos y probablemente acentuado por el conflicto social generado con el proceso de elaboración del nuevo Estatuto de Cataluña y la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional, o por otros conflictos que han derivado en Sentencias como la del Guadalquivir en relación al nuevo Estatuto de Andalucía, o, incluso, por las polémicas habidas en torno a la instauración de mecanismos de control de gasto sobre las Comunidades Autónomas, que existe un cierto malestar social en torno al presente y futuro del modelo autonómico que no basta con “conllevar”, sino que debe abordarse.

Es evidente que en estos momentos el Estado Autonómico ha llegado a un grado de madurez y consolidación suficiente que le permite abordar su presente y futuro desde otra perspectiva muy distinta a la que teníamos en 1978. Ya sabemos que todos los terri-

torios se han convertido en Comunidad o Ciudad Autónoma y hemos constatado que el autogobierno y la gestión de los recursos más próxima al ciudadano ha sido buena para nuestra sociedad y nuestra economía. Sin embargo, también hemos advertido y especialmente en una época de crisis, como la necesidad de una mejor distribución y articulación competencial, la necesidad de unos mejores mecanismos de relación y actuación conjunta entre las distintas Administraciones, y la necesidad de unos mayores compromisos y control del gasto por parte de determinadas Administraciones pueden lastrar la eficacia del sistema.

Una falta de eficacia que no puede permitirse un Estado Autonómico que siempre ha estado cuestionado, en la mayor parte de casos más en la forma y en la exageración que en el fondo, por muchos interesados en que los modelos absolutistas –sean nacionales o nacionalistas- estén por encima de otros modelos de Estado compuesto.

A este respecto, también es necesario recordar como el cierre del modelo territorial autonómico o la integración y cesión competencial a organizaciones supranacionales que ha generado ciertas situaciones no previstas en la redacción originaria del texto constitucional⁷, ya propiciaron un importante debate en torno a la nece-

7 Sobre la reforma de la Constitución, entre los numerosos estudios realizados, podemos reseñar: F. Rubio Llorente, *“La necesidad de la reforma constitucional”*, en la obra colectiva: *La reforma constitucional: XXVI Jornadas de estudio, 27, 28, 29 de octubre de 2004*, Abogacía General del Estado, Servicio Jurídico, Ministerio de Justicia, Madrid,

sidad de una reforma constitucional que, más allá de la pequeña modificación aprobada en 1992⁸, se inició con el acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 4 de marzo de 2005, en línea con lo anunciado por el Presidente del Gobierno en su discurso de investidura, solicitando al Consejo de Estado que emitiese un Informe sobre la posible reforma constitucional, atendiendo a “las cuestiones que expresamente se le formulan en relación con las cuatro modificaciones que se pretende introducir en la Constitución... sin perjuicio de que pueda abordar aquellos otros aspectos que, por

2005; P. Cruz Villalón: “Constitución y reforma”, *Claves de la Razón práctica*, núm. 115, 2001; F. Caamaño Domínguez: “Las necesidades de reforma constitucional y estatutaria del Estado autonómico”, en AA.VV., *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 2006; C. De Cabo: *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del Derecho*, Trotta, Madrid, 2003; P. Pérez Tremps: “La reforma de la Constitución veinticinco años después (la apertura del melón)” y J. L. Prada: “Reconsideración del sistema de reforma de la Constitución española”, ambos en el libro colectivo *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional*, Libro Homenaje al profesor Gumersindo Trujillo, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005; A. Embid Irujo: “¿Reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía?: Aportaciones a un debate de actualidad”, en *Justicia Administrativa*, núm. 22, 2004; M. A. García Herrera: *Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática en España*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2006; L. Ortega: *Reforma constitucional y reforma estatutaria*. Thomson. Civitas, 2005. etc.

8 La primera y única modificación de la Constitución se produjo en 1992, y consistió en agregar dos palabras (“y pasivo”) a la redacción del artículo 13.2 como consecuencia del Tratado de Maastricht, en relación con el derecho de sufragio “más allá de la ciudadanía de un Estado”. El texto cuya modificación fue aprobada por las Cortes Generales y sancionada por el Rey el 27 de agosto de 1992, resultó con la siguiente redacción: “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado ley para el derecho

estar relacionados con ellas, sea conveniente tener en cuenta para completarlas o mejorar su calidad técnica”⁹.

En concreto la propuesta de reforma versó sobre las siguientes cuestiones: 1. Supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono; 2. Recepción en la Constitución del proceso de construcción europea: incorporación del "compromiso" con Europa; 3. Inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en el texto de la Constitución: "recepción constitucional" de la denominación oficial de las comunidades y ciudades autónomas; y 4. Reforma del Senado.

Entre estas reformas, la tercera y la cuarta tienen mucho que ver con el tema que aquí estamos analizando y, especialmente, nos interesa resaltar como en la "recepción constitucional" de la denominación oficial de las comunidades y ciudades autónomas, sobre la que el Consejo de Estado en su Informe¹⁰ en este intento de abordar aquellos otros aspectos que pudiesen completarla, propu-

de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”.

⁹ El texto del Acuerdo del Consejo de Ministros, el Informe del Consejo de Estado y los diferentes trabajos doctrinales solicitados a tal efecto por este último pueden verse en F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco: *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Textos y trabajos académicos*, Consejo de Estado, CEPC, Madrid, 2006.

¹⁰ La presidencia de la Ponencia en esta cuestión correspondió al Sr. Rubio Llorente. A la misma presentaron observaciones por escrito los Sres. Díez-Picazo y Menéndez, quien considera innecesario la denominación de las Comunidades Autónomas en los dos idiomas oficiales; Gómez Mendoza se refiere a la posibilidad de que pudiera incluirse una

so un cambio total del Título VIII, al tratarse la mayoría de sus preceptos de derecho transitorio que ya están cumplidos con el actual asentamiento del mapa autonómico. Para el Consejo de Estado *“bastaría, como a veces se ha propuesto, reducir el contenido competencial de todos los Estatutos de Autonomía a una simple norma que atribuyese a la Comunidad correspondiente todas las competencias que la Constitución no reserva en exclusiva al Estado, o modificar, para lograr lo mismo, el apartado 3 del artículo 149 de la Constitución”*.

5.

Estas propuestas, sin duda alguna, podrían suponer un paso adelante en la superación de alguno de los problemas de presente y futuro que, como ya hemos apuntado, tiene el Estado Autonómico actual. Pero ¿son suficientes?, ¿van a resolver estos problemas? Probablemente no. Se trata de soluciones similares a las que podrían darse en un modelo federal, aunque insuficientes y con un con-

referencia a los islotes y peñones (Alborán, Chafarinas, Alhucemas), como han hecho algunos textos constitucionales; Aznar, considera esta concreta reforma constitucional como innecesaria, mostrándose contrario al art. 150.2. y a que se reforme el art. 2; De Mateo estima preferible la enumeración de las Comunidades Autónomas mediante el criterio alfabético; y García de la Concha duda sobre la necesidad de formular la denominación de las Comunidades Autónomas en la lengua oficial del Estado y en la lengua oficial de la respectiva Comunidad, si la tuviera. Asimismo intervinieron en la sesión el Sr. Meilán, quien se muestra partidario de una Disposición adicional en la que se enumeren las Comunidades Autónomas; el Sr. Álvarez Junco se mostró partidario de la necesidad de modificar el art. 2 CE; el Sr. Montalvo se mostró contrario a la constitucionalización de las Comunidades Autónomas y a la diferenciación cualitativa entre la

trasentido en la propia esencia de las mismas, ya que seguimos sin reconocer la propia realidad de nuestra estructura institucional. Estamos anclados en las palabras y somos incapaces de proponer y denominar, aunque sea solo en el concepto, con su propio nombre a esta solución federal, como respuesta al problema de madurez y de futuro que estamos notando en nuestro Estado Autonómico.

Conforme ya hemos defendido en otras ocasiones¹¹, llevamos mucho tiempo sin atrevernos a hacer lo único sensato que podemos hacer en España con nuestro Estado de las Autonomías: dar un salto adelante, hacia una cooperación de tipo federal o hacia un Estado federal. Mientras tanto, las disfunciones existentes en el sistema actual, lastran la recuperación económica y dan paso a demasiadas ocurrencias.

Tenemos un modelo de Estado compuesto en construcción permanente. La previsión autonómica constitucional daba respuesta a una realidad: la existencia de unas demandas sociales y unos hechos diferenciales derivados de nuestra propia realidad y nuestra historia como pueblo y como Estado. Sin embargo, el desarrollo

autonomía de éstas y la de las Ciudades Autónomas; y finalmente, el Sr. Manzanares aboga por la inmodificabilidad del art. 2. Las respuestas a estas observaciones, en nombre de la Comisión de Estudios, correspondieron al Sr. Lavilla.

11 La última de ellas en el artículo de Jordi Sevilla publicado en el diario el Mundo el 23.1.2011. Aunque buena parte de las ideas aquí apuntadas ya se expusieron, algunas literalmente, en Congreso y Senado durante la VIII legislatura, impulsándolas, como Ministro de Administraciones Públicas.

concreto del Estado de las Autonomías, uno entre los muchos posibles dentro de las posibilidades de la Constitución de 1978, ha planteado una realidad, probablemente, diferente a la que en su día intuyeron nuestros constituyentes, y cuyos problemas funcionales debemos resolver asumiendo que, a estas alturas, ni es posible, ni sería deseable, una marcha atrás hacia un supuesto modelo neocentralista cuyas ventajas, por cierto, no se aprecian si, por ejemplo, comparamos la evolución de dos países cercanos con dos modelos territoriales distintos: Francia (centralizado) y Alemania (federal).

Hasta hace muy poco tiempo parecía que el objetivo central del desarrollo autonómico era el reparto de qué es lo tuyo y qué es lo mío entre el Gobierno y los nuevos Consejos de gobierno autonómicos, donde ha primado la lógica de la confrontación, al plantearse en un marco de suma cero (en el que se luchaba por las competencias y se le añadía la financiación). Pero ahora, ante la apremiante necesidad de reducir costes y déficit, ha llegado la hora de abordar cómo gestionamos mejor lo que es de todos o aquello que ningún gobierno puede abordar en exclusiva, consiguiendo que prime una lógica de la cooperación que es de suma positiva. Y ese paso hacia la madurez federal del modelo autonómico exige, al menos, varios cambios fundamentales:

Primero, debemos llegar a un doble pacto explícito según el cual, por una parte, la Administración Estatal asume que las Comunidades Autónomas son, según la Constitución, tan Estado

como dicha Administración y, por tanto, tiene que negociar con ellas, de igual a igual, aquellos asuntos que corresponden al Estado en su conjunto. Pero, por otra parte, las CC.AA. asumen que la Administración Estatal tiene también sus competencias exclusivas y, para que el modelo funcione, debe poder cumplirlas.

Segundo, necesitamos un espacio político donde realizar estos debates. Donde el Gobierno Central y las CC.AA. puedan discutir las cosas comunes, limitando la necesidad de utilizar los recursos al Tribunal Constitucional. Ese lugar debe ser un Senado territorial, constituido a partir de un modelo mixto, ya existente en la Comisión General de Comunidades Autónomas. El Senado asumiría así la función constitucional de representar los intereses territoriales, dejando la última palabra a un Congreso expresión de la soberanía nacional.

Tercero, hay que conseguir lo que la tecnología ya permite: una administración electrónica única. La vigente Ley de Administración Electrónica permite interconectar a todas las Administraciones, creando un portal unificado de acceso para el ciudadano a cualquier trámite que tenga que hacer con cualquiera de ellas. Trabajar en esa línea, junto a los compromisos de reducción de cargas administrativas fortalecería la coordinación y la eficacia de las Administraciones, sin afectar competencias.

Cuarto, el impulso a un modelo cooperativo requiere la configuración de instituciones administrativas comunes para gestionar lo

común, lo compartido o lo que nadie puede hacer solo: desde incendios forestales, hasta los impuestos compartidos o la promoción exterior. Figuras jurídicas que ya existen como el consorcio u otras nuevas y más ágiles, pueden dar respuesta a esta necesidad.

Quinto, ese Estado Autonómico reconstituido o Estado Federal debe tener instituciones para facilitar la cooperación sin las diferencias actuales. La Conferencia de Presidentes, así como las Conferencias Sectoriales, deben regularse para evitar que sean, como ahora, instrumentos unilaterales manejados a su antojo por la Administración Estatal. Igualmente, debe abrirse un espacio reglado de encuentro horizontal para favorecer la cooperación entre CC.AA. en asuntos de interés mutuo, como ya existe en su participación en los órganos de la Unión Europea.

6.

Con todo ello y otras muchas propuestas que podríamos detallar en torno a la revalorización del papel y de una posición más activa del ciudadano frente a las Administraciones Públicas, una mejor articulación de los principios de unidad, autonomía y solidaridad, o la cooperación, participación y lealtad institucional en la cogobernanza del Estado¹² se podrá avanzar en una solución, en

12 Conforme esta comentado en: Sevilla, J., Vidal, J.M. y Elías, C. Vertebrando España. El Estado Autonómico. Ed. Biblioteca Nueva. Fundación Ortega y Gasset. Colección El Arquero. Madrid, 2009, págs. 211 y ss.

un salto federal, a los problemas que en estos momentos tiene nuestro modelo autonómico.

Donde existe un modelo federal, nadie discute que la Administración federal tiene su campo propio de actuación, ni que tiene la última palabra en algunos asuntos. En España, la Constitución le encarga, entre otras cosas, dos: en primer lugar, asegurar la igualdad, lo que hace regulando las bases mínimas en determinadas materias esenciales y facilitando la coordinación en otras; y, en segundo lugar, garantizar la solidaridad territorial, por lo que no cabe hablar de solidaridad tributaria de unos territorios respecto a otros.

Donde existe un modelo federal, tampoco se discute que los Estados federados, nuestras CC.AA. tengan sus competencias exclusivas que gestionan libremente dentro del marco democrático establecido. Por tanto, pueden existir diferencias entre unas y otras en los servicios que prestan y en cómo los financian. Lo contrario estaría reñido con la autonomía constitucional.

Donde existe un modelo federal y no funcionan adecuadamente alguno de los puntos anteriores, se debate para corregirlo y mejorar, pero sin reabrir cada vez la esencia del modelo. Alemania ha tenido una profunda reordenación competencial (en ambos sentidos) entre Estados Federales y Gobierno Federal Central, sin que nadie haya cuestionado, con seriedad, su estructura federal.

Y todo ello, porque la dinámica de los estados compuestos, como la cuestión social o la confrontación generacional, nunca llega a un punto estacionario ideal en el que se acaben las discrepancias. En España, por tanto, tendremos debate con contenido territorial siempre, porque siempre habrá nuevas cuestiones y nuevas maneras de ver las mismas cosas. Lo importante es que se produzca en un marco estable, reglado y transparente respecto a las responsabilidades de cada uno de los participantes. Un marco en el que plantear, por ejemplo, la necesidad de armonizar aquellas regulaciones autonómicas o locales que limitan la unidad de mercado sea legítimo y necesario, pero utilizarlo como argumento para proponer ocurrencias de revisión involucionista del modelo territorial del que nos hemos dotado, lo sea menos. Sin embargo, en estos momentos y ante la situación actual, no tenemos mucho tiempo que perder para dar este paso federal o “federalizante” para que la solución a nuestro problema territorial siga siendo impulsora de convivencia y bienestar, en vez de petrificarse como argumento para confrontar la sociedad española.