



Revista de Fomento Social, 54 (1999), 25-45

El Estado autonómico y la reforma de la Constitución

En los últimos meses se está produciendo una cierta «aceleración» del «problema» autonómico en España. La llamada tregua de ETA, que ha despertado importantes expectativas de un cese definitivo de la violencia terrorista, ha elevado sin embargo a un cierto paroxismo la problemática autonómica, poniendo en entredicho el propio modelo de convivencia vigente en España desde la aprobación de la Constitución en 1978. En este artículo se analizan los problemas suscitados, sus causas e implicaciones; se hace una lectura del actual proceso de debilitamiento de la unidad nacional de España en un entorno social caracterizado por la complejidad y se avanza la hipótesis de que la desigualdad territorial de riqueza y renta, el permanente conflicto entre ricos y pobres, pueden estar en la base de las citadas tensiones e incertidumbres.

Antonio J. PORRAS NADALES (*)

(*) Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla.

ESTUDIOS

1. Introducción: el «problema» autonómico

La celebración del vigésimo aniversario de la Constitución ha sido un acontecimiento que viene a demostrar la existencia de una efectiva consolidación democrática en España: el desarrollo del sistema de derechos y libertades, la sucesión de procesos pacíficos de alternancia y de normalización institucional, o la gran transformación producida en el sistema de organización territorial, serían síntomas más que evidentes de la gran virtualidad que las normas básicas de convivencia establecidas en la Constitución de 1978 han adquirido al cabo de un tramo generacional.

Sin embargo, este aniversario ha venido acompañado de la apertura de un debate sobre la conveniencia de reformar la Constitución, afectando directamente al modelo territorial e implícitamente al principio de unidad del Estado. Resulta cuanto menos paradójico que en pleno contexto de proyección mundialista del fin del milenio, en fase de culminación de la Unión Europea a través de la unión monetaria, inmersos en la revolución cibernética de la sociedad informacional, y afectados por grandes problemas de dimensión planetaria como la miseria del tercer mundo o la amenaza del cambio climático, los españoles nos reencontremos, como en una imagen deformada a través del espejo, ante un viejo problema pendiente: lo que en principio, podría suscitar la duda, o la desconfianza, de si se trata de un mero problema «localista», proyección de simples egoísmos colectivos o del fanatismo inconsciente de determinadas minorías, o por el contrario, si se trata de la emergencia de un problema de mayor gravedad, tras el que se esconden profundas diferencias culturales, o deficiencias seculares en el ensamblamiento territorial de la nación—estado denominada España.

La sorpresa, en todo caso, ha surgido tras la tregua de ETA, el grupo terrorista que tantas vidas ha dejado en su estela de violencia sobre la sociedad española, precedida del singular proceso de paz en el Ulster, lo que constituye un acontecimiento cuya trascendencia no cabe ocultar: la paz es siempre un objetivo pendiente en toda sociedad compleja sometida a tensiones que implican la violencia o la lucha armada.

Por eso, la perplejidad colectiva es mucho mayor cuando comprobamos que, en plena celebración del aniversario constitucional, a los españoles se nos ha venido a pedir, como en una suerte de intercambio implícito, la paz a cambio de la independencia: lo que en la práctica significa una especie de secesión. Un

intercambio que, por su propia formulación, vendría a demostrarnos que todo el proceso autonómico, con los altísimos techos competenciales conquistados en muchas Comunidades Autónomas, o la propia autonomía en materia de hacienda de que disfrutaban el País Vasco y Navarra, ha servido de muy poco: o incluso a la inversa, que ha servido para generar una espiral interminable de demandas, tras la que se escondería un proceso de disolución territorial similar al que tuvo lugar durante el movimiento cantonalista de la I República. Y tal perplejidad se torna en preocupación ante el simple recuerdo del tortuoso infierno de horrores y de crímenes colectivos desencadenado en los Balcanes tras la disolución de la antigua Yugoslavia.

¿Hemos cometido los españoles algún error trascendental al diseñar en nuestra Constitución el proyecto del Estado autonómico?, ¿o nos enfrentamos simplemente a una más de las complejidades por las que discurre la lógica de la democracia avanzada en contextos territoriales de tipo federal? Porque lo que resulta a todas luces evidente es que el País Vasco no constituye en absoluto un territorio oprimido y carente de libertades, sometido a la bota militar de un régimen autocrático. Por eso, la cuestión se hace aún más compleja cuando comprobamos que las demandas del nacionalismo vasco se encuadran dentro de un proceso de integración entre partidos nacionalistas que intentarían hacer de Cataluña, País Vasco y Galicia una suerte de «modelo Quebec» que haría saltar por los aires las previsiones constitucionales, suscitando incluso, como fenómeno reactivo, la reaparición de un arcano nacionalismo «españolista», que en rigor carece de congruencia histórica en los albores del siglo XXI.

2. La validez de los modelos

La perplejidad de todas estas interrogantes se reproduce a otro nivel si intentamos proyectarlas a través del prisma de las categorías científicas disponibles en la doctrina política o en la teoría del Estado (1). En el proceso de aprendizaje que ha ido imponiendo el largo camino hacia la Unión Europea, hemos ido comprobando—no sin dificultades—que las tradicionales categorías vigentes sobre

(1) Cfr. Sobre el tema GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (1985), *El Estado unitario-federal*, Madrid, Tecnos; MUÑOZ MACHADO, S. (1993), *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza.

el Estado federal o sobre el modelo Confederal se han ido quedando definitivamente obsoletas. Las denominadas teorías clásicas sobre el federalismo (elaboradas generalmente en torno a la construcción histórica de Estados Unidos y de Alemania) venían a establecer todo un conjunto de postulados de difícil o imposible encuadramiento en la situación presente: primero, una Confederación no es en rigor un Estado sino un simple pacto internacional entre estados independientes preexistentes, a través del cual se coordinan determinadas políticas de tipo exterior, comercial, o estratégico, manteniendo los estados miembros su propia constitución y plena soberanía interna; segundo, el paso a un Estado Federal supone la firma de un pacto constituyente que atribuye a una nueva entidad (la Federación) un sistema de competencias que presuponen en todo caso la subsistencia de un sistema institucional y competencias propio de cada estado miembro, exigiendo lógicamente que todos los estados participen en la federación desde una posición de rigurosa igualdad; tercero, la integración entre ambos elementos (federación y estados miembros) exige siempre la elaboración de un listado competencias específico desde el cual se distribuyen de forma más o menos rigurosa las respectivas esferas de poder.

Pues bien, este esquema conceptual no presenta el menor grado de similitud ni con el proceso europeo ni con el proceso autonómico español. La idea de que la Unión Europea fuese una especie de Confederación se incumple directamente en la medida que las únicas competencias que no asume Bruselas son precisamente las referidas a la política exterior o al ámbito estratégico-militar. Los tratados europeos no establecen en absoluto ningún atisbo de «sistema de listas», sino un conjunto de orientaciones finalistas a partir de las cuales se determinan y ejercen las competencias; unas competencias cuyo contenido material frecuentemente afecta más bien a la esfera regional o autonómica que a la estrictamente estatal.

Del mismo modo, el sistema previsto en el Título VIII de la Constitución sólo remotamente cabe parangonarlo con el modelo del estado federal clásico (2): el sistema de distribución de competencias se ajusta en todo caso a una dualidad de ámbitos de referencia donde la legislación básica del Estado opera como soporte material, a partir del cual las Comunidades Autónomas pueden emanar sus propias leyes de desarrollo, todo ello controlado en su casuística compleja por el Tribunal Constitucional. Y en cuanto a las materias propiamente de exclusiva competencia

(2) Sobre el tema, SOLOZÁBAL, J.J. (1998), *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, MacGraw-Hill.

autonómica, previstas en el artículo 148, han experimentado un sustancial «vaciamiento» al desplazarse su centro de decisión hacia Bruselas, operando ahora el propio derecho europeo como circuito fundamental de configuración.

Esta sensación difusa de inadecuación de las categorías teóricas vigentes, susceptibles de plasmarse en modelos jurídicos mínimamente seguros, viene confirmada por el gran proceso de disolución experimentado en Europa oriental a partir de la década de los noventa; lo que se confirmaría no ya en el tormentoso proceso balcánico, sino sobre todo en la desaparición de la antigua Unión Soviética y el subsiguiente resurgimiento de nuevos Estados, así como en la singular y pacífica división de Checoslovaquia.

En realidad, las pautas de toda esta gran transformación vendrían marcadas por un fenómeno histórico nuevo: el proceso de recomposición territorial que impone la Unión Europea, siguiendo unas líneas de conflictualidad histórica que fueron señaladas ya hace tiempo por Stein Rokkan (3) y que se resumirían esquemáticamente en un eje triangular de relaciones, donde el reforzamiento de la esfera regional impondría un progresivo debilitamiento del poder estatal, que contribuye finalmente a consolidar el nuevo centro de las instituciones europeas. Como secuencia sintética, puede aceptarse que esta argumentación sugiere una pauta significativa, aunque naturalmente llena de tensiones y contradicciones: fundamentalmente las que se derivan del hecho de que el proceso europeo sea hasta ahora un proceso intergubernamental y, en consecuencia, la vieja forma «estado-nación» siga manteniendo su propia inercia, en paralelo al resto de los procesos transformadores (4).

3. La fundamentación originaria: autonomía ¿para qué?

Pero vayamos al punto de partida: la configuración del Estado autonómico se supone que responde a un determinado tipo de demandas colectivas que, a partir del proceso constituyente y en el contexto de la transición democrática española a finales de los años setenta, se concretaron en el surgimiento de un nuevo espacio socioinstitucional territorialmente delimitado, desde el cual el sector público deberá

(3) D. URWIN, S.R. (1978), *The politics of territorial identity*, Londres, Sage.

(4) Cfr. PÉREZ CALVO, A. (1998), «Las transformaciones estructurales del estado-nación en la Europa comunitaria», *Revista de Estudios Políticos*, Num. 99.

atender a un conjunto de demandas y necesidades colectivas de la población. Por lo tanto, la primera cuestión sería la de cómo se justifica el surgimiento de esa nueva esfera institucional en su dimensión originaria: es decir, cuál es su clave explicativa en el momento fundacional. Se trata de una pregunta que al nivel teórico podría tener en principio dos tipos de respuestas.

- ↙
- A) Una primera respondería a claves que podemos denominar como de tipo «comunitarista», y políticamente se situaría en una perspectiva próxima al nacionalismo. Desde este enfoque, la nueva realidad institucional autonómica debe responder a la existencia de una entidad colectiva culturalmente autoidentificada, con conciencia de proyección como pueblo, en una suerte de expresión minorada del viejo principio de las nacionalidades. En esta perspectiva, las nuevas instituciones autonómicas se fundamentarían en una amplia panorámica difusa de expectativas, pero sin ninguna proyección instrumental concreta más allá de su propia existencia diferenciada. Es decir, se reduciría a la elemental afirmación de que «tenemos unas instituciones diferentes, porque somos un pueblo diferente». Al sugerir que este enfoque no iría más allá de su propia proyección autoidentificativa, como una comunidad con existencia diferenciada, se pretende afirmar que, en principio, no se le pide a las instituciones autonómicas más que el puro dato de que existan como tales; es decir, no se pretende que sean más o menos eficaces o ineficaces que las anteriores instituciones de Estado centralista, o que sean capaces de resolver determinados problemas; simplemente se trata de que sean «nuestras» instituciones.
- B) Una segunda vía de justificación tendría en cambio un tipo de proyección de carácter más democrático—funcional, en parte conectada con el principio de subsidiariedad; se trata de la creación de una esfera institucional más próxima a los ciudadanos, implicando en consecuencia una mejor idoneidad funcional para captar demandas colectivas y para generar respuestas específicas y diferenciadas a las mismas, partiendo de la aceptación del relativo declive histórico experimentado por los modelos centralistas. En este caso, la justificación de las nuevas instituciones no podría agotarse en sí misma (es decir, no sería una mera «autojustificación»), debiendo incorporar elementos adicionales de legitimación en forma de capacidad demostrada para canalizar demandas y para generar respuestas a necesida-

des colectivas singularizadas. Parece claro que este segundo tipo de respuesta presenta mayores elementos de «modernidad», o al menos una cierta conexión con el concepto de democracia avanzada y con el contexto intervencionista propio del estado contemporáneo, al mismo tiempo que proyecta mayores dosis de exigencias colectivas de carácter «operativo» sobre las nuevas instituciones. Es decir, tendrán que ser instituciones destinadas no a existir simplemente como tales, sino a pasar por la prueba de su efectiva capacidad de respuesta a concretas necesidades sociales.

No cabe afirmar a priori que uno de estos soportes argumentales sea «mejor» que el otro. Incluso, en última instancia, podría comprobarse que, en la práctica, ambos aparecen más o menos interconectados, o que existen factores complejos de relación causa–efecto entre ambos (5); pues una Comunidad justificada originariamente en base «comunitarista» no podría subsistir indefinidamente si no es capaz al mismo tiempo de generar respuestas eficaces a las demandas de los ciudadanos— y a la inversa, una comunidad surgida exclusivamente a partir de un soporte democrático–funcional, es decir, para prestar servicios a los ciudadanos desde una esfera más próxima a los mismos, acaba por generar al cabo del tiempo un cierto tipo de unidad socioterritorial, al aparecer nuevas instituciones que ocupan una posición de centralidad para el conjunto de la población.

Es posible que esta dualidad teórica sea la que intentó reflejarse en el artículo segundo de la Constitución al diferenciar entre «nacionalidades» y «regiones», dando implícitamente por supuesto la existencia de una cierta heterogeneidad de partida en la configuración del modelo autonómico. El problema es que tal «modelo» no quedaba en rigor definido en la propia Constitución, a la manera de un mapa político territorial del Estado (como hace por ejemplo la Constitución italiana), ya que el Título VIII se limitaba a regular posibilidades de futuro en tomo a un previsible «proceso» autonómico.

Esta ausencia de una definición o de un modelo territorial cerrado y estable en la norma fundamental ha sido con frecuencia criticado, en la medida en que constituye un factor generador de incertidumbre o inseguridad jurídica, aunque, al mismo tiempo, ha tenido la ventaja o la virtualidad de permitir configurarse a nuestro sistema territorial

(5) PORRAS NADALES, A.J. (1996), *Diagnosis y programación política en el Estado Autonómico*, Sevilla, IAAP.

como un modelo «abierto», capaz de hacer avanzar el proceso territorial español en un fulgurante ritmo histórico, hasta límites prácticamente insospechados en el momento originario: de tal modo que en la actualidad los niveles competenciales alcanzados por nuestras Comunidades Autónomas no se diferencian sustancialmente de los que presentan estados federales con una larga tradición histórica.

Por supuesto, hay algunas claves explicativas de este fenómeno que en cierto modo rebasan las singularidades del caso español; y es que la década de los ochenta coincide en términos históricos con el proceso de crisis del Estado social o «Estado intervencionista keynesiano», implicando una relativa decadencia de las políticas «centralistas» de intervención y prestación social, con un reforzamiento alternativo de las esferas públicas periféricas, más próximas al ámbito vital inmediato de los ciudadanos (lo que, tras el Tratado de Maastricht, denominamos técnicamente como «principio de subsidiariedad»); justamente a la inversa de lo que sucedía el siglo pasado, en el proceso de conformación de los estados federales «clásicos» en Norteamérica o Alemania, cuando la esfera competencial más próxima a los ciudadanos se ubicaba dentro del ámbito abstencionista propio del liberalismo, produciendo a largo plazo una tendencia al reforzamiento del poder central (la federación) frente a los estados miembros.

Lógicamente este proceso de desarrollo de la democracia a través de la mayor proximidad de las instituciones públicas al tejido social, genera no solamente una mayor complejidad resultante, sino al mismo tiempo inevitables desajustes en la tradicional comprensión de la forma como el Estado ordena sus relaciones con el propio espacio territorial (lo que en la vieja dogmática clásica denominábamos como «soberanía»); pues en efecto, ahora no cabe ya afirmar la tradicional capacidad para «ordenar» el mercado interior, que depende de circuitos más o menos globalizados. Del mismo modo que los circuitos de prestación de servicios y respuesta a las demandas ciudadanas tampoco parecen emanaciones de auténticas decisiones «políticas», sino el resultado de un ensamblamiento más complejo, donde se mezclan derechos sociales, procesos participativos, o normas reguladores de carácter básico que se sitúan en esferas «externas» a los propios centros de decisión (6).

(6) Cfr. PORRAS NADALES, A.J., «Complejidad, eficacia y subsidiariedad», en GARCÍA HERRERA, M.A. (dir.) (1998), *El constitucionalismo de la crisis del Estado social*, Bilbao, Universidad del País Vasco.

4. El proceso autonómico

Sea como fuere, el caso es que la configuración efectiva del Estado autonómico español sería más deudora del propio «proceso» autonómico, que del marco relativamente indefinido previsto en el artículo 2 y en el Título VIII de la Constitución, donde en rigor no se establece ningún horizonte preciso de llegada. Ese proceso autonómico se inició, entre finales de los setenta y principios de los ochenta, teniendo precisamente como punto de máxima conflictividad el enfrentamiento en torno a dos modelos alternativos, el del «dualismo» frente al de la uniformidad: el primero de ellos representado por las Comunidades «históricas» (reconocidas así en la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución) con pretensiones de avanzar en un proceso rápido de autoconfiguración autonómica dentro de un contexto externo de tipo «centralista»; y el segundo, concretado en el paradigma del «café para todos» puesto en marcha por el Ministro de la UCD Manuel Clavero, que suponía una incorporación generalizada de todos los territorios al proceso autonómico dentro de ciertos parámetros de igualdad; implicando en consecuencia la desaparición de cualquier residuo de «territorio común» o «resto del Estado», puesto que todos los elementos territoriales del Estado (incluso Ceuta y Melilla) pasan a configurarse como Comunidades Autónomas (7).

Aunque en su origen esta dualidad de modelos pudo ser en realidad una simple estrategia política para frenar o amortiguar las reivindicaciones nacionalistas de ciertos territorios (pues en efecto, los primeros Pactos Autonómicos entre UCD y PSOE preveían, tras la aprobación de los Estatutos de las Comunidades históricas, un claro «frenazo» en el proceso autonómico, que en la retórica política de la época se presentaba más bien como «racionalización» del mismo), la realidad posterior vino a hacer de esa dualidad un dato recurrente; en especial tras el referéndum de iniciativa autonómica de 28 de febrero de 1980 en Andalucía, cuyos resultados hicieron saltar por los aires las previsiones constitucionales y la propia estrategia gubernamental.

Ciertamente en su definición originaria se trataba de una dualidad que debía afectar exclusivamente al ritmo o a la velocidad del proceso, y no necesariamente

(7) Cfr. sobre el tema RUIZ ROBLEDO, A. (1991), *El ordenamiento jurídico andaluz*, Madrid, Cívitas.

a su listón competencial de llegada, pero bien pronto tal dualidad comenzó a producir consecuencias no previstas: y así la singularidad insular de Canarias y el peso específico de la Comunidad Valenciana ampliaron el paquete inicial de Comunidades «adelantadas» al resto, en un proceso que culminaría finalmente en 1992 con la homogeneización al alza de las Comunidades cuyo proceso inicial había discurrido por los estrechos márgenes del artículo 143 de la Constitución (Ley Orgánica 9/1992), cuyos Estatutos se reforman posteriormente a partir de 1994. Esta nivelación territorial, más de una década después de la puesta en marcha del proceso autonómico, demostraría pues que aquella dualidad subyacente afectaba más bien al proceso y no tanto a los contenidos sustanciales, permitiendo un resultado final razonablemente simétrico.

Hasta aquí el proceso jurídico-formal, brevemente descrito. Pero la duda inmediata sería: ¿ha sido *realmente* así? Algún estudioso del problema territorial propuso hace algunos años aplicar al proceso autonómico el símil de Aquiles y la tortuga (8), tratando así de demostrar que los procesos de homogeneización competenciales no conseguirían en cualquier caso romper con la dualidad originaria, especialmente en relación con las Comunidades gobernadas por fuerzas nacionalistas, Cataluña y País Vasco. Es decir, junto a la lógica de la cooperación entre las Comunidades Autónomas y el centro, subsistiría igualmente una dinámica competitiva con un fuerte potencial conflictivo, que algunas Comunidades consiguen utilizar con éxito para reforzar sus propios ámbitos de competencia, impidiendo así en la práctica una homogeneización efectiva del marco territorial.

5. La realidad: ¿cooperación o conflicto?

Y es que efectivamente, más allá de este diseño formal del proceso autonómico, se aparece una realidad mucho más compleja, llena de contradicciones y ambigüedades, tras la que se esconde un sordo conflicto de poder entre un secular centralismo dotado de su propia inercia, y una considerable variedad de impulsos de autoconfiguración territorial, con dificultades para encontrar cauces institucionales adecuados en los que expresar la tensión entre homogeneidad y heterogeneidad que implica el proceso autonómico. Todo ello con la dificultad añadida de

(8) CORCUERA ATIENZA, J. (1994), «Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga», *Sistema*, 118-119.

que en el momento de partida, la relativa indefinición del modelo introducía un razonable sesgo de escepticismo respecto del grado de éxito institucional que podrían conquistar unas comunidades carentes de vínculos tradicionales de autodiferenciación colectiva, creaciones en apariencia más o menos «artificiales», sin pautas singulares de cultura y sin una clara voluntad colectiva de autoconformación institucional (9).

Este proceso de conflictividad habría discurrido como mínimo en tomo a dos ejes no siempre bien diferenciados, el de las competencias y el de la financiación, entre los cuales queda, como una constante tarea pendiente, el logro de mecanismos eficaces de coordinación o cooperación.

5.1.— El conflicto por las *competencias* tiene lugar fundamentalmente a lo largo de la década de los ochenta (10), implicando un doble proceso de transferencias de recursos y servicios desde el Estado central, y de ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias normativas asumidas estatutariamente. El primero de ellos, generalmente articulado en tomo a sucesivas «oleadas» de Decretos de Transferencias, ha venido produciendo una asignación de recursos y de personal a las Comunidades Autónomas a lo largo de un proceso relativamente «frenado» desde la instancia central; es decir, un proceso donde, primero, el Estado central transfiere fundamentalmente competencias ejecutivas de mera gestión burocrática, con un cálculo generalmente limitativo del coste financiero de los servicios transferidos (lo que implica indirectamente asignar a las CCAA funciones de simple gestión burocrática, pero sin capacidad para diseñar «políticas» propias), y segundo, donde el Estado central no ha ido experimentando con

(9) Un escepticismo donde curiosamente coincidirían tanto los residuos del centralismo «madrileño» como el radicalismo nacionalista vasco o catalán consistente en considerar al «resto» de las Comunidades como meras creaciones artificiosas poco serias; el proceso de consolidación insitucional efectiva de todas estas «otras» Comunidades Autónomas demostraría por el contrario la generación de consecuencias seguramente no previstas, que hacen del Estado de las Autonomías en su conjunto una realidad plenamente consolidada al cabo de veinte años de vigencia de la Constitución.

(10) Al menos en el sentido de que es durante ese período cuando tiene lugar el grueso del proceso transferencial; aunque en rigor, la demanda de nuevas competencias constituye una curva expansiva interminable en la medida en que en base al artículo 150 de la Constitución, las Comunidades Autónomas siempre pueden demandar competencias adicionales del Estado.

claridad un proceso de «decrecimiento» en paralelo a la transferencia de competencias. O sea, la realidad resultante dibujaría un panorama donde no se percibe con facilidad la existencia de unos vasos comunicantes entre la expansión autonómica y el decrecimiento del Estado central, sino donde ambas realidades (Estado central y Estado autonómico) parecen en principio destinadas a coexistir sin influencia recíproca directa (11).

En cuanto al conflicto en tomo al ejercicio de competencias autonómicas de dimensión normativa, ha derivado, tras el temprano fracaso de la LOAPA (Ley de Armonización del Proceso Autonómico) a comienzos de los ochenta, en una interminable serie de conflictos y recursos presentados ante el Tribunal Constitucional, reflejo de un largo itinerario de desencuentros entre las esferas central y autonómica en tomo a la interpretación del Título VIII, y más particularmente del artículo 149,1 de la Constitución. Con la singularidad de que en este proceso conflictual en vía jurisdiccional, se percibe con claridad cuáles son las Comunidades realmente «beligerantes» (fundamentalmente Cataluña y País Vasco, aunque éste último decrece su conflictividad a partir de los noventa en una suerte de alejamiento institucional del propio marco constitucional). El núcleo inicial de estos conflictos surgía de las pretensiones del Estado central de agotar los contenidos normativos de las materias de competencia legislativa concurrente, a través de unas «leyes de bases» que con frecuencia se convertían en normas de desarrollo exhaustivo, dejando un escaso o nulo margen de decisión a los parlamentos autonómicos—aunque en otros casos, se trataba de procesos inversos de «invasión» por parte autonómica de las competencias del Estado central.

En cuanto a sus pautas de resolución, aparte del considerable retraso con que trabaja el Tribunal Constitucional debido a la sobrecarga de asuntos, no siempre han conseguido dar con respuestas globales y satisfactorias; unas veces porque los criterios jurisprudenciales parecen ajustarse a la singular y diversa casuística de cada asunto en concreto, variando incluso a lo largo del tiempo, lo que ha impedido un diseño general más o menos estable del proceso; en otras ocasiones porque el Tribunal ha abusado del recurso a las cláusulas generales recogidas en el citado

(11) PORRAS NADALES, A.J. (1997), «Estado social y Estado autonómico». *Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*. Madrid, Tecnos, vol. II. Sobre algunas de las contradicciones así generadas cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1998), *La «administración única» en el Estado autonómico*. Madrid, Institut d'Estudis Autonòmics. Marcial Pons.

artículo 149,1 (en especial la del apartado 13º, sobre «*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*») para inclinar a favor del Estado central competencias de naturaleza sectorial relativamente indefinidas. Y finalmente porque la propia vía procesual de los recursos ha dificultado a veces la búsqueda de cauces informales de arbitraje o consenso sobre asuntos conflictivos, obligando a utilizar vías indirectas como el desistimiento u otras.

Todo ello sin que la natural complejidad del proceso deba considerarse como un síntoma de disfuncionalidad, sino más bien como un simple reflejo del grado normal o habitual de complejidad que impone la puesta en marcha de un Estado territorialmente descentralizado.

5.2.— Tras el conflicto por las competencias, y algo más tarde en el tiempo, ha surgido el relativo a *la financiación*, imponiendo un grado de complejidad y de tensión adicional sobre el proceso (12). En este caso el problema surge del diseño inicial del modelo de financiación previsto en la LOFCA, que configuraba un alto grado de dependencia de la financiación autonómica respecto de los recursos procedentes del Estado central; algo que, aunque en principio pudiera considerarse un puro reflejo de la originaria impronta centralista que presidía la configuración del Estado de las autonomías, bien pronto comenzó a manifestar efectos no previstos; y es que las autonomías se han ido convirtiendo en instituciones de gasto, especialmente en sectores estratégicos de ciertas políticas públicas de dimensión social con alto grado de legitimidad (y por tanto de rentabilidad electoral), sin asumir paralelamente su grado de corresponsabilidad fiscal como instituciones recaudadoras.

Paralelamente el Estado central ha conservado incólumes sus competencias de ordenación del gasto a través del presupuesto central, con plena capacidad para incidir vía subvenciones o inversiones sobre los más diversos ámbitos territoriales, de acuerdo con sus propios criterios políticos. O sea, las políticas de gasto del Estado central y las propias políticas autonómicas han coexistido a lo largo del

(12) Una complejidad que se inicia en la propia autonomía de las haciendas forales del País Vasco y Navarra justificada en base a procesos de legitimación histórica reconocidos constitucionalmente, aunque naturalmente desfasados frente a la realidad de los sistemas fiscales contemporáneos, basados en la lógica «keynesiana» propia del moderno Estado social intervencionista, y no en el viejo abstencionismo liberal decimonónico.

tiempo al margen de cualquier circuito de coordinación, acentuando así la lógica «competitiva» (o sea, el interés de algunas Comunidades por «atraer» inversiones del Estado central) sobre la lógica de la cooperación o la coordinación.

Estos desajustes del modelo se han debido más a la propia inercia política que a la inexistencia de cauces institucionales adecuados para encauzarlos; pues en principio y en teoría, tanto las Comisiones Sectoriales Estado-Comunidades Autónomas (reguladas definitivamente en la Ley de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 30/92), como el propio Senado a través de la Comisión General de las Autonomías (puesta en marcha en la década de los noventa), constituyen foros adecuados desde los que hacer frente a tales desajustes. El problema es que en la práctica la eficacia funcional de estos mecanismos depende de que todas las Comunidades Autónomas participen efectivamente; lo que singularmente no ha ocurrido en los casos de Cataluña y País Vasco, que han preferido siempre la vía de la negociación bilateral (13), distanciándose así del «resto» de las Comunidades Autónomas.

El panorama comenzó a sufrir transformaciones sustanciales a partir de 1993, cuando la posición en minoría del gobierno del Estado requirió al apoyo de los grupos nacionalistas, singularmente de Convergencia y Unión, en el Congreso de los Diputados; algunos de los resultados del acuerdo de gobernabilidad implicaban la reforma del sistema de financiación autonómica, atribuyendo ahora a las Comunidades un grado efectivo de corresponsabilidad fiscal. Aunque el correspondiente informe de expertos proponía dos posibilidades alternativas de llevar a cabo tal reforma (bien la transferencia del IRPF, o bien un paquete de impuestos sobre el consumo en fase minorista), finalmente la atribución de un tramo del impuesto sobre la renta a las Comunidades Autónomas provocó numerosas tensiones debido al riesgo indirecto de ruptura del principio de solidaridad, con fuertes reticencias por parte de las Comunidades social y económicamente más atrasadas, que se verían enfrentadas a una posición recaudatoria inferior a la de las Comunidades más ricas.

(13) Produciendo así una degradación progresiva del atractivo modelo del «federalismo cooperativo», de gran éxito en Alemania que, en la práctica, puede considerarse como un modelo relativamente fracasado en nuestro país. Nueva confirmación de la relativa inadecuación de los modelos teóricos vigentes a la realidad compleja. Cfr. sobre el tema ALBERTI, E. (1986), *Federalismo y Cooperación en la República Federal de Alemania*, Madrid, CEC.

De esta forma ha acabado por emerger nuevamente uno de los más viejos ejes de tensión del proceso territorial (que tuvo un especial protagonismo en el fulgurante proceso de iniciativa de Andalucía), el de la dialéctica Norte-Sur, cuya reproducción a escala ampliada se percibe igualmente en el mismo proceso europeo.

6. Consolidación y evolución en el marco constitucional

Toda esta serie de ambigüedades e incertidumbres tienen sin embargo distintas claves de lectura; aunque desde una anticuada y simplista visión de los modelos de estado (unitario) puedan suponer una confirmación de la interminable conflictividad y disfuncionalidad del proceso, en cambio, la experiencia alternativa de estados federales con larga tradición nos obliga a considerar el postulado contrario: la normal coexistencia con la complejidad, el conflicto y la tensión territorial, como elementos habituales del sistema. No habría, en efecto, factores de «cierre» del modelo, que permitan dar por acabado y definitivamente pacificado el proceso autonómico, sino un nuevo marco dinámico y complejo, dentro del cual hay que atender no ya al mero «reparto» formal de las competencias, sino al conjunto de transformaciones y mutaciones que la propia realidad histórica de fin de siglo trae consigo, imponiendo nuevas tensiones y exigencias a las instituciones públicas.

Por supuesto en esa complejidad interviene en primer lugar la propia variable *endógena*: es decir, la forma como cada Comunidad atiende y responde con sus propios recursos al sistema de necesidades colectivas de cada territorio. Porque aunque en principio cabría sugerir que todas las Comunidades Autónomas tienen el mismo tipo de problemas, la realidad establece numerosas diferencias: no ya las estrictamente geográficas (como por ejemplo la existencia de comunidades interiores que carecen de competencias sobre el litoral afectando a ámbitos como la pesca, el turismo, el urbanismo o el medio ambiente), sino otras que pueden afectar al distinto grado de desarrollo social, económico, urbano de cada territorio, o incluso las propias diferencias de tamaño que, por más evidentes que parezcan, no dejan de suscitar cuestiones como las referidas a la vertebración o articulación socioterritorial interna, la mayor o menor dificultad para el establecimiento de canales de diálogo social, el riesgo difuso de localismos o provincialismos, etc. Esta variedad de núcleos problemáticos sugiere igualmente una considerable diversidad en la forma como, desde las instituciones públicas, se da respuesta a los mismos,

permitiendo así experiencias de actuación pública y estrategias de gobierno de muy variada naturaleza, con efectos finales igualmente distintos (14).

Ahora bien, la auténtica interrogante que emerge tras esta heterogeneidad territorial es si la diversidad de resultados al nivel endógeno sería susceptible de traducirse en diferencias proyectables en una dimensión *externa*; y en su caso, si tales diferencias pueden llegar a confluir en un fenómeno de auténtica «discriminación» entre distintos territorios; lo que significaría aceptar un postulado imposible por definición, la desigualdad de los propios ciudadanos ante el ordenamiento constitucional. Subyace aquí la polémica sobre los «hechos diferenciales», de naturaleza frecuentemente difusa, cuya plasmación más conocida se refiere al uso de la lengua y en particular a las condiciones que en una «sociedad abierta» permiten un uso adecuado del multilingüismo, sin provocar efectos de discriminación hacia minorías monoparlantes. Ahora bien, la diferencia cultural o lingüística no presenta por sí misma grandes potencialidades de conflictividad externa si no es porque puede llegar a convertirse en justificación de un argumento general de tratamiento «diferenciado», afectando al conjunto de las relaciones entre una Comunidad Autónoma y el Estado central (y en particular a sus soportes de financiación, que afectarían lógicamente al dinero de todos).

El problema es que frecuentemente, en la retórica del discurso político, la afirmación de la diferencialidad no se limita a la mera autoafirmación colectiva (es decir, el postulado «*somos diferentes*»), sino que incluye generalmente una consecuente negación del otro (es decir «*nosotros* [los catalanes, vascos, etc ... *somos diferentes* [somos una nación] y *el resto no lo es*»); lo que constituye sin duda un silogismo carente de lógica en su segunda proposición; puesto que «*nosotros*» podemos ser diferentes, pero en el contexto de una sociedad abierta y compleja dentro de un sistema democrático, tenemos que aceptar en relación con «*los otros*», que cada cuál sea lo diferente que libremente quiera ser.

Esta argumentación lógica afectaría tanto al pasado como al presente; por ejemplo, si se acepta conforme a la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, que las Comunidades «históricas» son aquellas que «en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía...»,

(14) Por ejemplo puede parecer paradójico que en el análisis de algunas variables de rendimiento institucional, la Comunidad de Extremadura aparezca con un alto dinamismo, superior en muchos aspectos a comunidades dotadas de una mayor tradición histórica.

habría que aceptar también como válido el contraargumento reiteradamente defendido por el andalucismo de que, en el momento del estallido de la Guerra Civil se estaba poniendo en marcha en Andalucía el procedimiento para plebiscitar un Estatuto de autonomía, que previsiblemente hubiese sido aprobado; con lo cual la fecha 18 de julio de 1936 sería una mera arbitrariedad a efectos de determinación de una legitimidad «histórica». Y del mismo modo cabría considerar el «presente» como historia; es decir, si a partir de las previsiones de la Constitución de 1978 una determinada comunidad, o diecisiete, deciden «ser diferentes» no cabe rechazar su proyecto de autoconfiguración colectiva diferenciada, de acuerdo con el derecho universal a la libre autodeterminación de los pueblos, en base a que sólo algunos de los pueblos de España pueden realmente serlo.

No se trata de una simple argumentación retórica, sino del reconocimiento de un proceso que se inicia efectivamente a partir del marco abierto por la Constitución de 1978; pues parece evidente que, desde esas fechas, algunas Comunidades (como por ejemplo la vasca o la catalana) han puesto en marcha procesos de intensificación de sus diferencias y de «distanciamiento» del resto, a través de políticas activas de tipo cultural, lingüístico, simbólico, etc. Una diferenciación que, sin embargo, no ha sido exclusiva, sino que de forma dispersa y tendencial se ha ido produciendo igualmente en otros territorios; en la carrera entre Aquiles y la tortuga ¿hay alguna razón que justifique la suspensión del concurso y la ruptura definitiva de las reglas de juego?

7. En las fronteras de la Constitución

El territorio vasco presenta, no cabe duda, un hecho «diferencial» definitivo; la sorda complicidad de algunos sectores de la sociedad vasca con la lucha armada y el terrorismo independentista. Se trata sin duda de un tipo de conflicto que cabe calificar como «prepolítico», en el sentido de que no responde con claridad a las claves normales del desarrollo democrático en las sociedades occidentales; donde se mezclan arcanas imágenes de ideales colectivos (a veces artificiosamente reconstruidas), recuerdos difusos de las guerras carlistas, reminiscencias de la lucha antifranquista, fenómenos de protesta juvenil carentes de encauzamiento, o a veces el simple empecinamiento en el uso y coexistencia con la violencia. Ideales confusos como los Frentes de Liberación de las guerras anticoloniales, el IRA irlandés, o el proyecto de la lucha armada del comunismo revolucionario, han

servido de pólvora incendiaria al impulso terrorista-independentista, y la tendencia común hacia la diferenciación colectiva ha llegado así a alcanzar magnitudes insospechables.

Darí­a la impresión de que, en una expresión simbólica, la sociedad vasca tiene pendiente la tarea de definir su propio «contrato social» (por expresarlo en términos de Thomas Hobbes), es decir, sus claves intemas de autoconfiguración social; con la singularidad de que, en esa tarea de definición, aparece un «enemigo» indefinible constituido por «el resto» de los españoles (quien sabe si acaso, también, por los ciudadanos vascos que no son «auténticamente» vascos...) al que se le pueden imputar responsabilidades difusas en esa difícil tarea de autodefinición de la comunidad vasca.

En todo caso, ese rumbo tan decidido de diferenciación ha tenido hasta ahora, como clave interna de concreción, la referencia al Estatuto de Autonomía, en cuanto auténtico y único marco de identificación sociojurídica; implicando así una relativa marginación de la propia Constitución como norma fundamental definidora del sistema básico de valores sociales. Tras la tregua de ETA, ese marco institucional ha entrado en un cauce aún más restringido de definición, el del llamado «ámbito vasco» de decisión: es decir, la pretensión de que las decisiones adoptadas por los sectores nacionalistas vascos sean aceptadas como válidas por el conjunto de los españoles. Paradójicamente, todo este conjunto de constreñimientos se enmarca sin embargo en un nuevo colchón de amortiguación, el de la propia Unión Europea, de la que previsiblemente los nacionalistas vascos pretenden seguir formando parte.

La cuestión en este caso sería: ¿es posible aceptar la oferta de paz a cambio de una reforma de la Constitución, afectando nada menos que a su fundamental artículo segundo? Sin duda es una pregunta que, frontalmente planteada, conduce directamente a una respuesta negativa; el derecho de secesión sólo cabría aceptarlo, en el contexto contemporáneo, o bien en un proceso de disolución absoluta del ordenamiento constitucional que define el poder central, como en Rusia, o bien en un proceso paritario y equilibrado como en Checoslovaquia. La tercera opción, implicando enfrentamientos entre unidades territoriales heterogéneas, sería la de Yugoslavia.

Parece claro pues que, en una perspectiva jurídicamente formalista y rigurosa, la única opción viable para atender a demandas adicionales sería la transferencia de competencias estatales a través del artículo 150 de la Constitución; pero la

pregunta inmediata sería entonces ¿qué otras competencias cabe transferir a una Comunidad como el País Vasco, dotada de un concierto foral que le otorga plena autonomía en materia financiera? Salvo la caja de la seguridad social y una capacidad especial de representación ante las instituciones europeas, cabe afirmar que prácticamente casi ninguna más. Y ello en el caso de que el «ámbito vasco» de decisión se limitara a tales demandas, sin enfrentarse directamente a la autodefinición de la propia «soberanía».

¿Carece el derecho constitucional contemporáneo de cualquier otro tipo de respuesta ante semejante hipótesis? Ante una situación terminal como ésta sólo cabría acudir a figuras relativamente excepcionales: una de ellas, la denominada «mutación» constitucional, contempla en efecto supuestos en los que un cambio en la realidad material puede llegar a ser tácitamente «aceptada» por el ordenamiento fundamental (es decir, por todos) sin una modificación formal del texto constitucional (15). Imaginemos, por ejemplo, una reforma del Estatuto Vasco en la que formalmente se proclame la «soberanía», sin tocar el texto de la Constitución española de 1978. En este caso por más que la realidad resultante adoleciera de una notable ambigüedad, cabría afirmar que el marco constitucional se habría «estirado» hasta su máximo nivel de elasticidad, sin una ruptura formal del mismo. El resto vendría probablemente condicionado por el colchón de amortiguación de los propios Tratados de la Unión Europea.

8. ¿Más allá de la Constitución? La dialéctica entre norte y sur

Naturalmente las posibilidades de encuadrar, siquiera precariamente, el «problema vasco» en el ordenamiento constitucional, no agotaría previsiblemente el marco de conflictividad, pues la tendencia natural a la emulación de demandas

(15) En realidad la hipótesis de la «mutación» constitucional no es tan excepcional y hay ejemplos cercanos: cuando en el referéndum de iniciativa autonómica de 28 de febrero de 1980 en Andalucía se consiguió superar el techo del artículo 151.1 de la Constitución en todas las provincias andaluzas salvo Almería, formalmente el proceso quedó interrumpido; sin embargo una reforma posterior de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de Referéndum permitió subsanar esa deficiencia sustituyendo la decisión de la provincia de Almería por la voluntad de las Cortes; para muchos autores se había producido así un supuesto de «mutación» constitucional puesto que, sin cumplirse formalmente los requisitos del artículo 151.1, y sin una reforma de la Constitución, la iniciativa andaluza produjo plenos efectos.

autonómicas en clave nacionalista podría llevar a multiplicar nuevas alegaciones de hechos diferenciales por parte de otros territorios (16). Da la impresión sin embargo de que, en esta ocasión, el tipo de demandas contiene otros elementos distintos, que sugieren acaso una manifestación «a la española» de la singular revuelta fiscal de los pueblos más desarrollados del norte; un fenómeno que tan peculiar impacto ha tenido durante la última década en Italia a partir de la creación de la Liga Norte. Se trataría del intento de buscar ventajas comparativas en el sistema de financiación mediante una territorialización del sistema de ingresos fiscales que, lógicamente, beneficiaría a las Comunidades más ricas. El mismo tipo de problema que, a otro nivel, se reproduce a escala europea con los intentos de algunos gobiernos del norte de recortar o eliminar los fondos de cohesión, y en general los programas destinados al desarrollo social y económico del sur.

Por más que el fenómeno pueda ser criticado como un atentado al principio de solidaridad, se trata de un problema que no debe ser despreciado. En un contexto mundial de globalización económica y de intensificación de la competitividad, el fenómeno de la solidaridad se contempla siempre desde las sociedades más desarrolladas con un cierto sentido de transitoriedad: es decir, ayudamos a los pueblos subdesarrollados, o a las naciones víctimas de un gran huracán, para permitir su desarrollo o su recuperación a lo largo de un proceso que, lógicamente, debe durar un cierto lapso de tiempo; pero una vez transcurrido ese periodo «razonable» de tiempo ¿debe mantenerse sobre la escala territorial el mismo flujo financiero de cohesión y de solidaridad social? o por el contrario ¿se está contribuyendo simplemente a mantener ciertos niveles de bienestar en una sociedad pasiva y subsidiada, carente de una voluntad colectiva de esfuerzo y de movilización de sus propios recursos?

Dejando a un lado las graves implicaciones de este fenómeno sobre la configuración de un orden mundial mínimamente homogéneo, e incluso sobre la propia construcción de una sociedad civil europea con niveles similares de desarrollo social y económico, parece que en relación con el Estado de las

(16) De hecho, tal demanda ya ha sido planteada en relación con el sistema de financiación y la ampliación del sistema vasco-navarro del concierto foral, por el Presidente de la Generalidad de Cataluña. Del mismo modo que, a la inversa, desde las Comunidades del «sur» como Andalucía, se insiste en el hecho diferencial de la «deuda histórica» entendida como exigencia de nivelación de servicios mínimos.

Autonomías diseñado en la Constitución española de 1978, la cuestión plantearía igualmente un cúmulo de problemas de difícil encuadramiento. En particular porque la dinámica territorial parece haber convertido en obsoleta la idea de que la solidaridad interterritorial sólo pueda conseguirse a través de un estado centralizado «fuerte». Y ello obligaría a abrir nuevamente la interrogante de buscar fórmulas de cooperación horizontal que permitieran definir las condiciones mínimas de igualdad que, con los recursos de todos, deben garantizarse a los ciudadanos de cada territorio; es decir, no se trata ya de asegurar una «hacienda central» políticamente fuerte (lo que implicaría mantenerse en las claves de un Presupuesto central más o menos autónomo), sino de una *hacienda solidaria*, implicando el uso de otros instrumentos como pudieran ser el Fondo de Compensación Interterritorial o el propio Consejo de Política Fiscal, donde todas las unidades territoriales tuviesen claramente definidos los límites de los recursos disponibles y su sistema de control. La dialéctica entre cooperación y competencia vuelve a reproducirse así, en una secuencia constantemente renovada, exigiendo siempre la reapertura de claves de racionalidad horizontal o reflexiva que permitan superar los riesgos de convertir el proceso social y político en una simple acumulación de egoísmos colectivos.

De esta forma, el conflicto entre pueblos ricos y pobres parece reemerger como una de las últimas claves de conflictividad interterritorial en los albores del siglo XXI, exigiendo no solamente la continuidad en la defensa de valores como la solidaridad o la cohesión social, sino igualmente una mayor responsabilidad de cada unidad territorial en el logro de cuotas de movilización de sus recursos endógenos. La posibilidad de que las instancias supraestatales o europeas operen como focos de atracción y de movilización sobre todas esas unidades territoriales, en torno a objetivos finalistas bien definidos, constituye probablemente el principal marco de referencia desde el que podría dibujarse un horizonte histórico dotado de congruencia en la frontera del nuevo milenio.