[K♥♠1

2929

Fineo Aja

IGUALDAD COMPETENCIAL Y HECHO DIFERENCIAL

Once tésis sobre el carácter del Estado autonómico

Supongo que los organizadores de estas Jornadas, a los que agradezco sinceramente su invitación, han seleccionado a los ponentes para ofrecer visiones diferentes del Estado de las Autonomías. En todo caso, yo asumo este enfoque, y realizaré la exposición en forma de tésis para perfilar con más claridad mi posición y facilitar el diálogo.

PRIMERA. El Estado autonómico constituye un tipo de Estado compuesto, una forma de descentralización política, creada por la Constitución para dar respuesta a dos tipos de problemas históricos, establecer una estructura descentralizada para todo el Estado y resolver además algunos problemas seculares de la estructura de España, especialmente difíciles en la articulación de Cataluña y del País Vasco.

Puede parecer una evidencia innecesaria situar el debate sobre el Estado autonómico en esta dimensión histórica, pero recordar las dificultades de la construcción del Estado español contemporaneo, permite valorar mejor los objetivos de la Constitución, los logros obtenidos y los obstáculos que ha encontrado su desarrollo durante estos años. También permite entender mejor la actual diversidad de posiciones políticas y teóricas sobre la estructura del Estado, que tienen hondas raices, así como la necesidad de décadas para que cambios tan drásticos se consoliden.

La configuración del Estado a lo largo de los siglos XIX y XX se operó según un modelo muy centralista, y a la vez muy autoritario, especialmente en los largos periodos de los moderados, la Restauración y el franquismo. Desde el primer momento existieron proyectos alternativos de descentralización, pero sólo se impusieron en los breves paréntesis de gobierno liberal-democráticos y republicanos.

El debate sobre la estructura del Estado en el siglo XIX y primera parte del XX giró, por tanto, sobre la organización de las provincias, como instancia principal del centralismo, es decir sobre la estructura política general. Sólo en el País Vasco y en Navarra se planteaba de manera distinta, en defensa de las instituciones, las competencias y las relaciones con el Estado basadas en los fueros de cada una de las cuatro provincias.

A finales del XIX aparece la alternativa del regionalismo, especialmente a medida que se desarrolla el catalanismo político. Su primera concreción importante fué el establecimiento de la Mancomunidad de Cataluña, que si formalmente era sólo la coordinación de las cuatro provincias constituyó la primera forma de autogobierno administrativo del conjunto de Cataluña. Pero realmente, el precedente importante de la actual autonomía reside en la experiencia de la II República, y la efectividad del

autogobierno en Cataluña y, sólo tras el inicio de la guerra civil, en el País Vasco.

Sin elucubrar sobre la eventual extensión de la autonomía a otras regiones, además de Cataluña, el País Vasco y Galicia, lo cierto es que la Constitución de 1931 preveía expresamente la existencia de provincias dependientes del Gobierno central, junto con las regiones autónomas. Se preveía, por tanto, un tipo de Estado mixto en cuanto a la organización territorial del poder, con una parte del territorio gobernada de manera unitaria y otra parte de forma descentralizada.

Los cuarenta años de franquismo interrumpieron el proyecto y llevaron el centralismo, y el autoritarismo, al máximo. La represión, no solo de los partidos nacionalistas, sino de la propia lengua y características catalanas y vascas por el centralismo franquista acentuó la voluntad de autogobierno en Cataluña y el País vasco, de forma que la democracia debía ineludiblemente abordar alguna forma de autonomía política, a la vez que se implantara, lógicamente, un sistema general descentralizado para el resto del Estado, que también podría ser, o no, alguna forma de autonomía.

SEGUNDA. La opción del constituyente por el Estado autonómico, estuvo condicionada en cuanto a su generalización por las Pre-autonomías, pero fué en todo los demás una determinación muy abierta, por las posiciones encontradas de los Grupos parlamentarios sobre la autonomía y por la diferente voluntad de autogobierno que existía en las distintas partes de España. La Constitución contiene los principios generales, los procedimientos y los límites del autogobierno, pero encomienda a los Estatutos de Autonomía y a decisiones político-jurídicas posteriores la concreción del sistema.

La autonomía aparecía en 1977 como un elemento decisivo para la consolidación de la democracia en Cataluña y el País Vasco, pero se reivindicaba también con fuerza en otras regiones (Galicia, Andalucía, Canarias...). La idea de autonomía se extendió rápidamente, con objetivos y formulaciones muy distintas (combatir el subdesarollo, recuperar tradiciones específicas, seguir la tendencia dominante...), pero tenía un fundamento lógico en la necesidad de terminar con el centralismo tradicional y adoptar algún tipo de estructura descentralizada para todo el territorio.

En Cataluña y el País Vasco, los partidos formados en la lucha antifranquista, que eran mayoritarios, planteaban el restablecimiento del Estatuto de autonomía de la República. En el resto de España, los partidos de izquierdas mantenían posiciones federalistas muy abstactas y los sectores del centro y de la derecha, proveniente del franquismo, coincidía en aceptar reformas descentralizadoras pero sin

apuntar una linea concreta. El acuerdo entre Terradellas y Suarez para establecer de forma inmediata una autonomía provisional en Cataluña y confiar a la Constitución y al futuro Estatuto la forma concreta del autogobierno, unificó todas las posiciones.

Tanto el Gobierno de UCD como la mayoría de los partidos de oposición convirtieron el acuerdo de Cataluña en estrategia general. En ese momento de periodo constituyente y por tanto de dudas respecto a la organización futura, resultó decisiva la formación de las Pre-Autonomías. En el año y medio que duró la elaboración de la Constitución, casi todo el territorio se organizó en regiones, con instituciones provisionales de autonomía; de las actuales CCAA, sólo Cantabria, La Rioja y Madrid carecieron de ellas.

Los efectos de esta primera forma de descentralización resultaron decisivos, primero, porque las autonomías provisionales prácticamente configuraron el mapa futuro (lo que evitó a los constituyentes una dificil discusión territorial), y segundo porque generalizaron la organización autonómica, haciendo impensable que la Constitución restringiera la autonomía sólo a algunas regiones.

La diversidad de ideas y voluntad de autogobierno que existía en las diferentes Pre-autonomías sólo era comparable a la heterogeneidad de concepciones que poseían los partidos constituyentes sobre la autonomía.

Recordemos que la Constituyente, para conseguir una Constitución aceptada por todos, se basó en el consenso de todos los partidos representados, y que el objetivo se consiguió en todos los temas polémicos que en el pasado habían dividido a los españoles: la monarquía, la posición de la Iglesia, el sistema económico-social...

En cambio, el debate sobre la organización territorial estuvo a punto de romper el consenso. En la Ponencia, que resultó la instancia decisiva, las posiciones de Roca Junyent, Solé Tura, Herrero de Miñón, Peces Barba, Fraga Iribarne... eran realmente dispares. La Ponencia constitucional rechazó todos los modelos comparados (federalismo, regionalismo de tipo italiano), y también el de la II República, y fué buscando de forma pragmática los acuerdos mínimos posibles, que a menudo dejaban sin definir las posibles soluciones o contrapesaban diferentes tendencias. Así se explica la admisión de los términos "nacionalidades" y "regiones" junto a la afirmación hiperbólica de la unidad de España en el art. 2 CE, o la estructura de las dos listas competenciales de los arts. 148 y 149 CE, sin parangón en le derecho comparado.

La consecuencia de este consenso pragmático de mínimos fué que la Constitución resolvió sólo los problemas más urgentes o decisivos en aquél momento, como asegurar una autonomía inmediata para Cataluña, País Vasco y Galicia (DT 2ª) y posibilitar la autonomía a todas las demás regiones

(arts. 143 y 144 CE), pero sin definir exactamente el grado de autogobierno, puesto que la vía del art. 151.1 permitía el máximo nivel competencial a las tres CCAA citadas pero también a las demás que fueran capaces de cumplir los requisitos del artículo; por otra parte, la previsión de ampliación competencial del art. 148.2 permitía que todas las CCAA al cabo de 5 años pudieran tener, o no, las mismas competencias.

Las organización territorial queda muy abierta en la Constitución, pero, en cambio, no ofrece dudas el rechazo de la idea de autonomía de la II República reducida a unas pocas regiones, porque desaparece la posibilidad explícita en la Constitución de 1931 de que existan provincias dependientes directamente del Gobierno central y en cambio la Constitución actual (art. 144.c) prevé la obligatoriedad de adscripción autonómica. Por otra parte, como ya he mencionado, el establecimiento de los regímenes pre-autonómicos hacia imposible la vuelta atrás.

La diversidad de posiciones en la Constituyente, que impedía llevar más lejos el consenso, explica la importancia del principio dispositivo en la primera fase de desarrollo constitucional y también justifica la importancia que adquieren en el Título VIII los principios generales, los límites (los niveles competenciales del 148 y del 149, por ejemplo), y sobre todo los procedimientos (de acceso a la autonomía, de elaboración de los Estatutos, etc.). La Constitución, ya que no podía fijar las posiciones concretas de cada CA, al menos establecía con precisión los canales a seguir para adoptarlas, especialmente en los casos más complicados. Obsérvese, por ejemplo, la compleja minuciosidad del procedimiento para la elaboración de los primeros Estatutos que contiene el art. 151.2 CE.

TERCERA. <u>El Estado autonómico ha ido perfilando estos años sus rasgos esenciales, concretando las determinaciones constitucionales mediante los Estatutos de Autonomía, algunos grandes acuerdos políticos concretados en leyes decisivas y algunas Sentencias claves del Tribunal Constitucional, con intensidad variable según los distintos periodos</u>.

Suele decirse que hay un <u>primer periodo</u> (1979-83) que abarca la aprobación de los 17 Estatutos de Autonomía y acaba con la Sentencia constitucional de la LOAPA, que reafirma el carácter político de la autonomía y la naturaleza constitucional derivada de los Estatutos de las CCAA.

Recordemos que la aprobación de los Estatutos vasco y catalán fué bastante rápida, y paradójicamente poco conflictiva, gracias a la persistencia del consenso constituyente. El borrador de Estatuto catalán (el proyecto de Sau) sirvió de referencia para la mayoría de los demás proyectos de Estatuto, de manera que aún existiendo rasgos

específicos en Cataluña y Euskadi (Lengua, Territorios Históricos, etc) que no podían extenderse, sus lineas principales fueron seguidas por todos los demás que adoptaron una estructura semejante.

Dos leyes aprobadas en este primer momento fueron decisivas para la puesta en marcha efectiva e inmediata de las CCAA, la LOTC y la LOFCA. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional fijó los cauces de los conflictos entre el Estado y las CCAA y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas estableció los criterios y los mecanismos que permitían la financiación inicial de las CCAA.

Pero el proceso de elaboración de los Estatutos se interrumpió después por la posición del Gobierno de UCD respecto a Galicia y Andalucía. Estos conflictos, que duraron más de un al año, respondían a la preocupación del Gobierno que podía plantearse así: aprobados los Estatutos vasco y catalán, las demás CCAA ¿tendrán las mismas competencias e instituciones?

La idea del Gobierno de UCD era no solo reducir las competencias de todas las demás CCAA al límite del art. 148 CE, aprobando su Estatuto por la vía de los arts. 143-146 CE, sino condicionar también las competencias de Galicia, y quizás de todas las demás, a lo que entonces se llamó la "cláusula competencial", la imposibilidad de ejercer una competencia reconocida por el Estatuto de autonomía hasta que las Cortes no aprobaran la ley correspondiente. El rechazo de esta técnica en Galicia, condujo a la esencial igualdad de naturaleza de los Estatutos, que son la norma decisiva para la fijación de las competencias, como después ha ratificado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El conflicto sobre el Estatuto de Andalucía deshizo otra ambiguedad, al realizar la posibilidad del art. 151.1 CE, de abrir el máximo nivel de autonomía a cualquier CA, y no sólo a las tres de la DT 2ª CE. Como efecto indirecto del conflicto andaluz, Canarias y la Comunidad Valenciana asumieron, mediante ley Orgánica de Transferencias, el mismo máximo nivel competencial.

Los conflictos gallego y andaluz, con sendas derrotas gubernamentales, y acontencimientos de alcance general, como el intento de golpe de Estado de 23 de febrero de 1981 y la progresiva debilidad de UCD, aconsejaron al Gobierno la firma de los Acuerdos Autonómicos del verano de 1981. La aprobación del resto de los Estatutos de Autonomía se hizo siguiendo en lo fundamental el Informe elaborado en virtud de los Pactos Autonómicos de 1981 entre la UCD y el PSOE, y significaba que todas las CCAA tendrían las mismas instituciones (Asamblea legislativa y Ejecutivo) pero distintos niveles competenciales.

El otro resultado de los Pactos fué la aprobación de la polémica LOAPA, que introducía una serie de prevenciones y

controles para todas las CCAA y recurrida ante el Tribunal Constitucional, fué declarada inconstitucional en su mayor parte por la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto. El Tribunal Constitucional, que en anteriores sentencias había afirmado el carácter político de la autonomía y había comenzado a extraer las consecuencias del nuevo tipo de Estado, ratificaba con esta notable Sentencia los rasgos básicos de la autonomía política.

La aprobación de todos los Estatutos implicó dar un contenido concreto a varios preceptos constitucionales, como la Disposición Adicional Primera, que había significado el escollo principal del PNV para abstenerse en la aprobación de la Constitución, y especialmente determinar el mapa de las CCAA, con la resolución de los problemas que se planteaban sobre León, Cantabria, La Rioja o Madrid.

También en estos primeros años el TC fijó los mecanismos generales de la distribución de competencias, con la elaboración del concepto de bloque de constitucionalidad, la formulación de grandes categorías competenciales (exclusivas, concurrentes, compartidas), el valor interpretativo de los RRDD traspasos, etc.

El resultado del proceso de reforma de la estructura estatal a mediados de 1983 es notable: rápida organización de todas las CCAA, con las primeras elecciones que permiten formar los Parlamentos y los Gobiernos propios de cada CA, concepto de autonomía política para todas las CCAA y diferencia importante de competencias entre 7 CCAA (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Navarra, Canarias y Comunidad Valenciana) y las otras 10 CCAA. Quedaban aún, por supuesto, elementos importantes por definir.

En un segundo periodo (1984-1992), marcado por la mayoría absoluta que mantiene del PSOE en las Cortes, destaca la aprobación de numerosas leyes del Estado necesarias para el funcionamiento normal de las CCAA, especialmente para las CCAA de nivel competencial superior porque versan sobre competencias en las que pueden realizar el desarrollo legislativo: La Ley de Reforma Universitaria en 1983, el desarrollo de la iniciativa legislativa popular en 1984; la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Bases del Régimen Local y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, todas en 1985. En menor medida, el despliegue legislativo continúa en los años siguientes, dando cuerpo práctico a la legislación respectiva del Estado y de las CCAA.

Pero al mismo tiempo se produce una altísima conflictividad competencial y aunque el TC dicta numerosas sentencias, parece a punto de colapsarse por el creciente número de conflictos, provenientes en su mayoría de Cataluña y del País Vasco. En 1988 fueron 86 conflictos; en 1989, 97 conflictos; en 1990, 77 conflictos. En general, se estimaba

que las normas estatales, especialmente las leyes básicas, eran restrictivas para las competencias autonómicas.

En torno a 1987-88, al cumplirse los 5 años desde la aprobación de sus Estatutos, algunass CCAA del 143 CE (Aragón, Castilla-León, Baleares, Asturias...) comienzan a plantear reivindicaciones para ampliar sus competencias, e incluso presentan proyectos de reforma de sus Estatutos en el Congreso de los Diputados. La polémica se abre en un doble nivel ¿hay que ampliar o no las competencias? ¿cómo hay que hacerlo, por reforma del Estatuto o utilizando la transferencia por Ley Orgánica que permite el art. 150.2 CE? La reticencia a la ampliación de competencias tenía dos lineas de argumentación, la posible dificultad de algunas CCAA para gestionar las nuevas competencias y el disgusto que produciría en las CCAA con mayor tradición histórica, que verían igualadas sus competencias con las CCAA de menor relevancia.

La polémica podría resumirse así: el doble nivel competencial, ¿es consustancial al Estado autonómico o ha sido solo una fase transitoria, de "rodaje", en las CCAA que podían tener menos tradición o capacidad de autogobierno al aprobarse la Constitución? A su vez incluía otro dilema permanente ¿cómo ha de configurarse la Administración central? El traspaso generalizado de competencias a todas las CCAA, ¿no significará la práctica desaparición de la Administración central y con ella el debilitamiento del Gobierno central?

Otros problemas aparecían también con fuerza (la reforma del Senado, la participación de las CCAA en las decisiones de la Comunidad Europea -en la que España había ingresado en 1986-, la permanente reivindicación de traspasos pendientes por parte de Cataluña y el País Vasco, etc.

En la segunda parte de los años ochenta, parecía imprescindible un impulso reformista que indicara la linea de avance sobre estos problemas y mejorara el funcionamiento del Estado autonómico, pero en todos estos años el Gobierno resultó incapaz de adoptar una estrategia autonómica. Parece como si la Sentencia de la LOAPA hubiera dejado al Gobierno socialista sin capacidad de iniciativa para marcar el rumbo, y amparándose de su mayoría absoluta en las Cortes y el control por el partido de la mayoría de CCAA se limitara a ir tirando, negociando las leyes principales con CiU y el PNV.

Prácticamente la única reforma estructural, además de la aprobación de las leyes citadas antes, fué el establecimiento de un nuevo sistema de financiación autonómica en 1986, que mejoraba el inicial pero era en gran parte continuidad de aquél.

En cambio, continúa la definición creciente del Estado autonómico por el Tribunal Constitucional, que si en muchas Sentencias se limita a resolver el conflicto planteado, en otras establece doctrinas de largo alcance. Recordemos por

ejemplo, la rotunda definición del carácter político de la autonomía en la STC 37/1987 sobre la Ley andaluza de reforma agraria (que ratifica la potestad de las CCAA para legislar sobre derechos de los ciudadanos), la afirmación de que la reserva de Ley Orgánica no es un límite para las competencias de las CCAA sino al revés (STC 137/1986, sobre las Ikastolas), la mejora sustancial de la relación de las leyes básicas del Estado y las leyes autonómicas de desarrollo (STC 69/1988), la formulación del principio de lealtad autonómica (STC 46/1990), y las continuas llamadas a la colaboración entre el Estado y las CCAA.

Seguramente puede hablarse de un tercer periodo, que se inicia en torno a 1992, porque desde 1991 comienzan a dibujarse las soluciones a varios de los problemas estructurales que se mencionaban antes. En el diseño general del Estado autonónico puede destacarse el significado de los Pactos Autonómicos de 1992, con la ampliación de competencias a las 10 CCAA que tenían un nivel inferior, pero también la reforma de la financiación con la cesión de parte del IRPF a las CCAA y la reforma del Reglamento del Senado, para acentuar su carácter autonómico.

Junto a las anteriores se producen también otros cambios menos espectaculares pero importantes, como la reforma de la Ley del Fondo de compensación (1990), para realizar las tareas de solidaridad encomendadas por la Constitución y que se había minusvalorado en los años anteriores; hay que destacar igualmente la clarificación de las posición de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA realizada por la ley 10/1992 de reforma urgente del sistema procesal.

Además se produce una disminución notable de la conflictividad entre el Estado y las CCAA. De casi un centenar se conflictos en los años anteriores se pasa a una cifra que no suele superar la veintena en los primeros años noventa.

De nuevo la Jurisprudencia constitucional incorpora doctrinas de alcance para el sistema autonómico, como el rechazo de la doctrina americana del spending power y por tanto la necesidad de que el Estado traslade a las CCAA las subvenciones en los campos en que no posee competencia matrial (SSTC 11 y 76/1992), etc. En estos últimos años, sin embargo, las reformas estructurales más importantes corresponde, como resulta lógico, a decisiones políticas, adoptadas con un consenso más o menos amplio.

La cesión a las CCAA del 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas fué aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en octubre de 1993, tras un fuerte debate que había durado casi dos años. Se trata de reducir la asimetría que ahora existe entre la capacidad de gasto y de ingreso de las CCAA, comenzando a introducir un criterio de corresponsabilidad fiscal. La fórmula concreta ha sido, y aún es discutida por algunas CCAA alegando que disminuye la solidaridad, pero abre una vía importante a la

territorialización de un impuesto que debe jugar en el futuro a favor del esfuerzo fiscal de cada CA.

También tras muchos años de discusión se aprobó en enero de 1994 la reforma del Reglamento del Senado para acentuar su carácter autonómico. Esencialmente consiste en la formación de una Comisión General de las CCAA integrada por el doble número de senadores que las demás, y con Mesa y Junta de Portavoces como el pleno, a la que pueden asistir los Presidentes de las CCAA o Consejeros en su nombre y que tiene amplias funciones en todo lo relacionado con las CCAA. Aunque aún esté por ver su eficacia, constituye el órgano central del Estado con mayor representación autonómica y por tanto con superior legitimidad para integrar en el Estado las orientaciones y propuestas de las CCAA, por ejemplo en la reducción de la extensión de las leyes básicas del Estado.

Como consecuencia de los Pactos Autonómicos de finales de 1992 entre el Gobierno, el PSOE y el PP se ha realizado una importante ampliación de competencias de las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE. Las 10 CCAA que tenían un nivel competencial inferior se han igualado prácticamente con las 7 que tenían el nivel superior, salvo en sanidad y, de forma transitoria y muy discutible, en educación. La ampliación fué aprobada inicialmente por una Ley Orgánica de Transferencias (LO 9/1992) para asegurar la homogeneidad de los nuevos títulos competenciales y se ha trasladado posteriormente a los Estatutos mediante su reforma, realizadas en marzo de 1994.

CUARTA. La Constitución, los Estatutos y el desarrollo jurídico y político de estos 15 años han permitido pasar de un tipo de Estado supercentralizado a otro fuertemente descentralizado, que funciona correctamente, en general, desde la óptica de cada Comunidad Autónoma pero presenta múltiples problemas en la relación entre las CCAA y entre éstas y el Estado y carece de un modelo teórico claro que permita prever su evolución futura.

La dimensión del cambio realizado en la estructura del Estado no puede ser negada por nadie. Antes de la Constitución España era el Estado más centralista de Europa y ahora es uno de los más descentralizados. Sin acudir ahora a estadísticas farragosas, las CCAA cuentan aproximadamente con un 30% de todos los empleados públicos del país (medio millón) y un 22% del Presupuesto general. Tampoco se trata de una mera descentralización administrativa, porque la capacidad legislativa de las CCAA es importante y efectivamente ha dado lugar a la aprobación de leyes con fuerte significado: la organización de los Territorios Históricos en el País Vasco, la renovación de toda la Compilación de Derecho Civil y una plena regulación del uso de la lengua propia en Cataluña, la reforma agraria en Andalucia y Extremadura... Más allá del ámbito competencial, las políticas públicas de las CCAA están

revelando una incidencia notable en casi todos los campos políticos y sociales.

En general, el funcionamiento institucional de las CCAA se está revelando bastante correcto, frente a la inicial desconfianza de muchos en la capacidad de autogobierno de algunas regiones, aunque podría señalarse alguna excepción que viene a confirmar la regla. En todas las CCAA se han realizado ya tres o cuatro elecciones, la formación de los Gobierno no ha presentado mayores problemas que los derivados de obtener mayorías parlamentarias seguras y se han producido cambios de Presidente por todas las vías institucionales posibles (pérdida de mayoría, dimisiones, mociones de censura), sin que haya significado una alteración de las instituciones. La construcción de las administraciones, la asunción de traspasos, el cumplimiento de las Sentencias constitucionales... no ha presentado problemas insolubles.

Eso no quiere decir que todo sea perfecto. También en el intrior de las CCAA quedan algunos problemas estructurales por resolver. La relación con los entes locales es uno importante. Las limitaciones parlamentarias de las CCAA del 143, que provienen de los primeros Pactos Autonómicos, resultan disfuncionales ahora que han ampliado las competencias. La ausencia de disolución parlamentaria puede conducir al colapso institucional en alguna coyuntura. Las dimensiones de las administraciones autonómicas y del endeudamiento en algunos casos pueden resultar preocupantes. Pero globalmente, las CCAA están funcionando con unas competencias considerables, sobre las que deciden las instituciones elegidas por su propio electorado, sin interferencias de los órganos centrales en la orientación política marcada por la población.

También las grandes lineas estructurales que, apuntadas en el apartado anterior, permiten observar el camino recorrido en la configuración del Estado autonómico, como por ejemplo la funcionalidad de la distribución de competencias que inicialmente pararecía muy dificil, pero faltan aún soluciones a problemas fundamentales de la estructura del Estado, y como consecuencia falta una visión coherente del conjunto del sistema. A veces esos problemas son restos del pasado centralista, en otras ocasiones han surgido en el propio proceso de descentralización y otras veces responden a la dificultad para encontrar soluciones a nuevos problemas.

A la primera causa responden la falta de claridad sobre los traspasos pendientes, y en relativa conexión con ella, la insuficiente adaptación de la Administración central al nuevo Estado autonómico.

Nadie duda de la importancia de los traspasos realizados durante estos años, pero ahora el problema es otro, es conocer si el Gobierno central estima que aún existen traspasos pendientes o no, y en caso afirmativo por qué no se han realizado todavía y cúando se harán. El País Vasco

ha estado desde 1987 hasta 1993 sin recibir ninguno de los traspasos que reclamaba, y de repente en 1994 se realizan 12, coincidiendo sospechosamente con la posición minoritaria del Gobierno en las Cortes y la conveniencia de contar con los parlamentarios del PNV. Algo parecido se anuncia en Cataluña con el traspaso en materia de policía.

Todos estos años, los traspasos de la Administración central a las autonómicas han parecido una lucha continua entre ambas administraciones, en la que a veces la central cedía más que un proceso racional de descentralización administrativa.

La negativa del Tribunal Constitucional a pronunciarse en los conflictos sobre traspasos pendientes es una mala solución porque al no pronunciarse ni siquiera sobre la titularidad de la competencia deja sin resolver cúando es efectivamente un traspaso pendiente y cúando la competencia corresponde al Estado.

Conectada en parte con lo anterior, se encuentra la insuficiente adaptación de la Administración central a sus nuevas tareas. En un Estado donde las CCAA tienen amplias competencias, la función principal del Estado en la mayoría de los sectores es legislar, programar, coordinar... la mayor parte de la ejecución corresponde ya a las CCAA, y por tanto no solo la dimensión sino el carácter de la Administración central debe cambiar. Ciertamente se ha producido un traspaso considerable de medios personales, materiales y financieros a las CCAA, pero subsisten, como mínimo, dudas razonables sobre la existencia de solapamientos, resistencias administrativas, disfuncionalidades... También las CCAA, ante esta situación, han contribuido a las duplicidades creando sus propios servicios en sectores donde no recibían traspasos o los consideraban insuficientes.

Pero los problemas más graves se encuentran en las relaciones entre las CCAA y entre éstas y el Estado. Es verdad que la Constitución apenas previó mecanismos de relación, o lo hizo de manera tan suspicaz como la contenida en el art. 145 CE, pero en todo Estado compuesto las relaciones entre las diversas instancias es fundamental, y su ausencia está revelándose fatal en nuestro sistema.

Mientras en Alemania, por ejemplo, la colaboración continua entre los Länder es amplísima y resulta importante para el ejercicio de sus competencias, y para relacionarse después con la Federación, en España la colaboración entre CCAA es prácticamente inexistente. ¿Cómo es posible, por ejemplo, que los Consejeros competentes en materia de turismo, de educación, de incendios forestales, de carreteras... no se reunan para intercambiar información y experiencias o para elaborar acuerdos que mejoren sus actividades respectivas? Ahora no me refiero a las Conferencias Sectoriales en que participa el Gobierno central para tratar problemas que afectan al Estado y a las CCAA, que después examinaré, sino

a Conferencias de Consejeros para intercambiar opiniones en materia de su competencias.

Entre nosotros se ha impuesto el "bilateralismo"; por diferentes razones, cada CA negocia directamente con el Gobierno central. Es muy significativo que cada año el Gobierno celebre unos 300 convenios con las CCAA, que mueven varias decenas de miles de millones, pero los convenios se firman siempre entre el Gobierno central y las CCAA, una por una, incluso cuando el contenido es idéntico. En cambio, prácticamente las CCAA no firman convenios entre sí y nunca han firmado un convenio entre todas, o entre un número importante de ellas, como si no existieran problemas cuya solución interese a todas, o a la mayoría. Bastaría un simple repaso de los convenios que realizan los Länder en Alemania o Austria para darse cuenta de la importancia de esta colaboración entre CCAA.

Tampoco las relaciones del Estado con las CCAA son mejores. Los Convenios entre CCAA y el Estado, cuya importancia ya he subrayado, carecen prácticamente de régimen jurídico de forma que su impugnación o su falta de cumplimiento esta falta de previsiones legales adecuadas.

A finales de los ochenta aparecieron las Conferencias Sectoriales (Ministro del Gobierno central y Consejeros autonómicos del mismo ramo), que podrían ser un instrumentos muy importante para la colaboración, pero su rendimiento varía mucho por sectores y apenas están institucionalizadas, de forma que su buen o mal funcionamiento depende del impulso que quiera imprimir cada Ministro, dejando a la CCAA en una situación de precaridad.

Las previsiones de la Ley 30/1992, tanto sobre Conferencias como sobre convenios, son tan insuficientes que parecen una declaración de intenciones. Aunque es verdad que ambos temas dificilmente pueden regularse por una ley estatal que vincule a las CCAA. Cabría la solución de que la ley estatal autovinculara a la Administración central, y las CCAA aprobaran leyes paralelas que obligaran a sus administraciones. Pero tampoco habría que descartar a medio plazo una reforma constitucional que introdujera estos mecanismos de relación, para sustituir a la escasa y desconfiada redacción del art. 145 CE.

El Senado no ha sido hasta ahora un canal de comunicación entre las CCAA y las instituciones centrales.Aunque la reciente reforma reglamentaria puede cambiar las cosas, la reforma constitucional no sólo parece necesaria sino que goza ya de una opinión mayoritaria a su favor, política y académica. El gran interrogante, que la reciente reforma reglamentaria podría facilitar, es la posición y funciones que deben corresponder a un futuro Senado autonómico.

No existen otros cauces de relación entre las instituciones centrales y las CCAA, como no sean informales o de partido político. En particular, llama la atención la ausencia de una "Conferencia de Presidentes", del Gobierno central y de

las CCAA (existente en todos los federalismos europeos), que sirva de cauce de diálogo para los problemas más importantes, cuando en cambio los Presidentes se están revelando como piezas claves del funcionamiento de todo el sistema. Así, las controversias más radicales (como la reforma de la financiación o los trasvases de agua) son dirimidas a través de la prensa, buscando cada Presidente el máximo respaldo popular en su CA y sin posibilidades de atajar o suavizar conflictos. No existe esa instancia para el diálogo y la negociación, y cada decisión en estos temas aparece como un trágala para una o varias CCAA, con el consiguiente deterioro progresivo de la oopinión de unas CCAA respecto a otras, no sólo de sus políticos, sino también de sus habitantes, lo que es mucho más grave.

Las relaciones entre el Estado y las CCAA presentan una importancia creciente respecto a las instituciones comunitarias europeas, pero la dimensión del problema merece un tratamiento aparte, después de apuntar alguna vía de solución a las cuestiones planteadas.

QUINTA. Es preciso explicitar las lineas maestras del Estado autonómico como modelo descriptivo y prescriptivo, para orientar la solución de los problemas estructurales pendientes y su desarrollo futuro coherente y a la vez generar la integración de la población.

Probablemente la notable apertura del texto constitucional, la heterogeneidad inicial de posiciones políticas y geográficas sobre el sentido de la autonomía, y su desarrollo entrecortado así como la ausencia de una estrategia clara para abordar los problemas pendientes han generado una falta de perspectiva global sobre el futuro del Estado autonómico, y, lo que a su vez es en sí mismo un problema adicional, ha significado una gran dificultad para generar adhesión ideológica entre la población. Las transformaciones positivas realizadas son minusvaloradas y dan paso a la desorientación y la críticas generalizadas.

Los efectos de esta ausencia de ideas claras sobre el Estado autonómico son continuas, especialmente en las expresiones políticas cotidianas; por ejemplo, se ha defendido con toda seriedad por políticos con responsabilidades de gobierno que el reconocimiento del derecho de autodeterminación implicaría mayores competencias para las CCAA, o que la ampliación de competencias significaría mejora del nivel de vida de la población.

La propia disparidad de criterios que existe entre los especialistas es un síntoma inequívoco de la ausencia de un modelo mínimamente configurado, porque supongo que las divergencias --positivas en toda política democrática y consustanciales al debate teórico-- serían muy inferiores si existiera una realidad coherente sobre la que discutir y una teoría que la explicara.

A veces se niega la necesidad misma de una definición coherente, de "cerrar el modelo", asegurando que el Estado asutonómico es abierto por definición. Pero a nadie se le ocurriría negar que los EEUU o Alemania tienen una determinada estructura, un modelo, que incluye la distribución de competencias, la relación entre los Estados y la Federación, etc. Ciertamente, los elementos de la estructura pueden variar, e incluso la evolución en un Estado compuesto puede ser más viva, como muestran las variaciones en la cláusula de comercio americana, o la incorporación de las tareas comunes a la Ley Fundamental de Bonn, pero no hay sistema institucional que aguante mucho tiempo sin una aceptación general de sus lineas esenciales.

Otras veces se dice que el modelo ya está en la Constitución, y no precisa mayor concreción; pero significativamente ésto se dice desde dos visiones opuestas, para teorizar lo existente tal como está, y para defender la continuidad indefinida de la apertura del sistema. Afortunadamente, incluso hoy los caracteres del sistema autonómico están mucho más concretos de lo que aparecían al aprobarse la Constitución. Pero en la Constitución no está la solución a los problemas pendientes.

Si a nivel político y teórico existe esta confusión, no resulta extraño que el sistema autonómico apenas genere la integración, en el sentido de Smend, que corresponde a toda Constitución. La propia autonomía aparece devaluada e impide encuadrar las dificultades políticas y los logros sectoriales en una perspectiva general.

Generar una idea clara del Estado autonómico significa poseer una estrategia general sobre el diseño definitivo del Estado, que sea capaz no sólo de explicar sino de prescribir las lineas de avance respecto a los problemas estructurales, presentes y del inmediato porvenir.

Si se está de acuerdo en tal operación (si se piensa que ya tenemos el modelo o que éste es innecesario, sobre el esfuerzo), parece claro esa idea general debe extraerse del propio carácter del Estado autonómico.

(-Confusión entre las decisiones estructurales y las coyunturales, entre las instituciones y los partidos. Incluso en coyuntura hay sectores que no deben objeto de política de partido, como exteriores. Infinitamente más en la estructura del Estado. Reflejo reciente más grave apoyo de CiU al Gobierno. Y renacimiento de anticatalanismo. Anunciado en ultimo Informe).

(-No tiene sentido pronunciarse por el cierre inmediato o no del modelo. Dependerá de las decisiones que se adopten, y esencialmente de realizar las reformas pendientes. Se trata sí de crear cierta opinión común respecto a éstas, y a la forma y ritmo con que deben realizarse.

(-En la medida que constituye desarrollo directo de la Constitución, precisa un consenso muy amplio, explícito o implícito, no sólo de las instituciones centrales sino de las propias CCAA.

(Son desarrollo constitucional, pero adquieren el mismo nivel que la Constitución, al menos mientras no se varíen. Claramente con SSTC, Tbien EEAA. Incluso otras.(DESARROLLO)
-Poca utilidad del método literal y del histórico, en cuanto voluntad del constituyente, porque no estaba definida. Mejor desarrollo de las fuerzas políticas, probablemente más cerca del método estructuralista, de la estructura del poder, que ha desarollado Charles L. Black a finales de los sesenta (Ver Alonso, Mét. interpret.)

- Desarrollo no es mutación constitucional, y menos en el sentido originario de Jellink... porque no es cambio de significado de un concepto constitucional sino concreción de una norma abierta. Hasta cierto punto semejanza con operación de 86.3 (un mes para tramitación de los Decretos-leyes como proyectos de ley), o 150.2 CE, según la voluntad constituyente pensado para ampliación de competencias más allá del 149.1 CE, pero que sirvió inmediatamente para LOTRAVA y LOTRACA y más recientemente para ampliación a las CCAA del 143 CE, sin que nadie los haya impugnado.

SEXTA. El Estado autonómico es la imbricación de los caracteres propios del federalismo con el reconocimiento de la existencia de hechos diferenciales en varias CCAA. La existencia de esta doble naturaleza y su falta de diferenciación es el motivo principal de la confusión existente.
Para aceptar que el Estado español corresponde al tipo federal conviene establecer introducir algunas previsiones respecto al concepto federal.

La primera es el rechazo del nominalismo. Sabemos perfectamente que existen Estados que llaman federales y no lo son, por ejemplo en Latinoamérica y otros que lo son y no sellaman así, como Suiza. También que los términos para denominar a los poderes estatales son muy diversos: Estados, Länder, Cantones, Provincias... y por supuesto carece de importancia que España se llame o no federal; éste no es el problema para el análisis teórico, el único que ahora nos ocupa.

La segunda es desmentir la idea, muy generalizada, de que solo existe federación cuando resulta de la fusión de Estados previamente independientes. Ya hace muchos años que el profesor Garcia Pelayo desmintió este mito y bastaría la existencia de auténticos Estados federales como Austria, Canadá, Australia, o recientemente Bélgica, para disitnguir entre la estructura de un Estado y su origen histórico.

Una tercera prevención pasa por asumir el relativismo de las formas de descentralización del poder, una de las cuales es el federalismo, aportada también hace décadas por Kelsen. Del Estado unitario al más federal hay un continuum que impide fijar categorías drásticas.

Como desarrollo de la anterior, el tipo de Estado federal no es un modelo único (las diferencias entre el americanos y los europeos han sido subrayadas también hace muchos años) e incluso entre los más próximos (Alemania, Suiza, Austria) pueden marcarse diferencias.

De todas formas, la principal distinción en los Estados organizados federalmente estriba en la evolución del dual federalism al federalismo cooperativo. Igual en Alemania que en los Estados Unidos el paso del laissez-faire y del liberalismo decimonónico a la democracia y el Estado social han transformado profundamente los mecanismos institucionales del federalismo, porque mientras en el pasado la actuación separada de las partes era suficiente para gobernar en la actualidad son precisan la concertación entre la Federación y los Estados para hacer frente a las complejas tareas del Estado. Se puede estar de acuerdo o no en introducir una dinámica federalista en España, pero esta fuera de toda duda que el único federalismo que hoy existe en el mundo occidental es de tipo cooperativo o concertado.

¿Cúal es entonces el criterio para calificar a un Estado como federal? Antes de entrar en mayores detalles en el punto siguiente, podemos decir que la clave del federalismo estriba en la existencia de dos instancias políticas autónomas, que fijan su orientación de acuerdo con la voluntad de sus electores, en definitiva la concurrencia en la misma unidad política de la Federación y de los Estados.

La gran diferencia que existe entre los federalismos occidentales, especialmente europeos (Alemania, Austria, Suiza..) y el Estado autonómico reside en las diferencias presentes entre CCAA, que son inexistentes en los Estados federales. El concepto de "hecho diferencial" puede servir para designar los caracteres específicos de algunas nacionalidades y regiones en España, normalmente consolidados por una historia más o menos prolongada y que justifican la existencia de partidos políticos que asumen su defensa como principal razón de ser o explican la articulación de un subsistema de partidos.

La expresión "hecho diferencial" se utilizó en la literatura política del catalanismo durante la Restauración (fet diferencial) como resumen de lo que distinguía a Cataluña del resto de España, y se cifraba principalmente en la lengua y la cultura. Sólo como ejemplo, sin mayores pretensiones, pueden repasarse las reflexiones de CAMBα, en Per la concordia, 1930, pp. 32 y ss.

Convendría no caer, aquí tampoco, en el nominalismo y utilizar este término, u otro mejor si existe, para explicar las diferencias políticas que tienen reflejo en la

Constitución, los Estatutos y los sistemas institucionales de las CCAA. En definitiva, para explicar los elementos de heterogeneidad o especificidad que no existen entre los diferentes Länder o Estados en los federalismo europeos, o que al menos no han generado un reflejo político-institucional como el existente en España.

Después intentaré fijar con mayor precisión el contenido del hecho diferencial, pero desde ahora conviene distinguirlo de otros conceptos próximos. No es equivalente a "CCAA históricas" porque tal expresión es demasiado subjetiva, y carece de soporte constitucional. Tampoco puede equipararse a las CCAA citadas en la DT 2ª, porque la misma constituye sólo una vía de acceso a la autonomía, aunque ciertamente refleja las prioridades de los constituyentes.

SEPTIMA. El Estado autonómico contiene los caracteres principales comunes a los Estados federales europeos: reconocimiento constitucional de la autonomía, instituciones políticas propias de cada entidad, distribución de competencias, resolución de los conflictos por un tribunal constitucional, formas garantizadas de financiación y relaciones de colaboración entre las instituciones centrales y las autonómicas.

La doctrina federalista comparte la idea de que no existe un sólo criterio para calificar a un Estado como federal en la actualidad. Por supuesto, no lo es la soberanía de los Estados miembros, que no se reconoce en ninguna Constitución federal; en EEUU, donde el término aún se utiliza con el mismo sentido que nosotros damos a la autonomía, la polémica quedó zanjada con la Guerra Civil. Tampoco puede serlo las competencias que les corresponden, o el reconocimiento de la cláusula residual a favor de los Estados, porque existen diferentes técnicas de articulación competencial. Hoy ni siquiera sirve como criterio la existencia de una Cámara de los Estados, porque el Senado ya no los representa ni en EEUU ni en Suiza, el Bundesrat alemán dificilmente puede considerarse Cámara parlamentaria y el Bundesrat austriaco tiene una importancia muy inferior a la Conferencia de Presidentes.

Los autores más prestigiosos, como Hesse o Elazar, se refieren a la existencia o no de un conjunto de elementos para calificar como tal a un Estado federal, como puede verse con cierto detalle en el libro de GONZALEZ ENCINAR.

Normalmente se incluyen como elementos que deben estar presentes en un Estado para ser considerado federal los siguientes: reconocimiento constitucional, para no quedar pendientes de las mayorías legislativas; distribución de competencias; resolución de los conflictos por una instancia jurisdiccional y como tal neutral, generalmente un tribunal constitucional; instituciones de los Estados que actuén políticamente sin dependencia de la Federación; un sistema de financiación objetivo y garantizado; y un

sistema de relaciones entre la Federación y los Estados. Con mayor extensión está formulación podría matizarse, pero éstos son los elementos principales.

Y todos ellos se dan en España.

El reconocimiento constitucional no ofrece dudas: art. 2 y Título VIII, además de otros preceptos constitucionales, a lo largo de toda la Constitución, a los que puede añadirse los Estatutos de Autonomía, por su especial posición en el ordenamiento. La distribución de competencias tiene igualmente rango constitucional, por la posición que ocupan los Estatutos y el propio concepto de bloque de constitucionalidad. La resolución de los conflictos tiene carácter claramente jurisdiccional. Las instituciones de las CCAA responden a la orientación de la mayoría reflejada en las elecciones de cada CCAA, sin ninguna dependencia jerárquica de las instituciones centrales. La financiación presenta seguramente defectos, pero no depende del gobierno central sino que funciona con criterios objetivados, en que cada CCAA sabe lo que puede corresponderle. Por último, también las relaciones con el Estado, que sin duda son importantes, presentan las mayores deficiencias.

Quizás el elemento estructural más específico se encuentra en la naturaleza de los Estatutos, que pueden compararse perfectamente con las Constituciones de los Estados miembros de una Federación por su posición en el ordenamiento y su carácter de "norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma" (art. 147.1 CE), pero a diferencia de otros Estados compuestos precisan para su elaboración y su reforma la intervención conjunta de la CA y del Estado. Como resultado de ello, el propio Estado se ve condicionado por el contenido de los Estatutos, especialmente en sus competencias. Es sin duda una especialidad en el derecho comparado que se explica por el origen totalmente consensuado del sistema autonómico.

No se trata de afirmar retóricamente que España es un Estado federal, y mucho menos de pensar que el cambio de denominación arreglaría algún problema; desde el principio he confesado mi desconfianza sobre el nominalismo. Lo único que esta tésis pretende es señalar que algunos problemas que tenemos pueden ser mejor resultos acudiendo a las técnicas de los federalismos europeos. Pero con ello sólo tendríamos una parte del cuando, porque el Estado autonómico posee, a diferencia de los federalismos europeos, un segundo eje imprescindible para entender su carácter, el denominado hecho diferencial.

OCTAVA. <u>El Estado autonómico se caracteriza porque, junto a caracteres comunes con los federalismo europeos, reconoce el hecho diferencial de algunas Comunidades Autónomas, que estimado en conjunto revela una especial posición de Cataluña y España</u>.

En España, como en los demás Estados compuestos, la diversidad principal deriva de la existencia misma de las CCAA como instituciones de autogobierno, porque la orientación de sus instituciones permite un ejercicio diferenciado de las competencias.

Pero, además, la Constitución y los Estatutos admiten la existencia de caracteres que sólo corresponden a una o unas pocas CCAA, y que han sido reconocidas porque forman parte esencial de la historia, el derecho, la lengua o la cultura política de los pueblos de esas CCAA. En algunos casos, estos caracteres son tan fuertes que en otros periodos históricos podrían haber dado lugar al surgimiento de Estados independientes, pero no ha sido así y la Constitución actual opta por la integración de estos caracteres específicos en un sistema político compuesto.

La justificación del hecho diferencial se encuentra, de acuerdo con la mejor técnica constitucional, en el mismo Preámbulo de la Constitución cuando se refiere, en plural, a los "pueblos de España... sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones".

En el art. 2 CE, la doble referencia a "nacionalidades y regiones" implica el reconocimiento de que algunos de aquellos pueblos poseen conciencias colectivas de pertenencia a una comunidad más fuertes que otros, lo que resulta evidente en la práctica. Como se ha dicho unánimemente, la Constitución no deriva consecuencia jurídicas dicotonómicas de la distinción nacionalidades-regiones, sino que proporciona una serie de principios y procedimientos para que las CCAA adopten sus instituciones según su mayor o menor conciencia nacional y puedan ejercerla en el seno del sistema autonómico.

No se trata de realizar un exámen exhaustivo de los preceptos constitucionales que dan soporte a los hechos diferenciales, pero sin duda los más importantes se encuentran en el art. 3 CE (lenguas propias), en el art. 149.1.8º CE (derecho civil foral o especial), en la DA 1ª CE (derechos históricos de los territorios forales), en la DA 3ª CE (régimen económico y fiscal de Canarias).

Las competencias o facultades que se puedan derivar son a veces muy importantes en sí mismas, otras poseen menos valor que las competencias comunes, pero su trascendencia proviene de que constituyen signos de la autoidentificación colectiva como pueblo. Por eso, tampoco cualquier diferencia entre CCAA (poseer o no costas, por ejemplo) se integra en el hecho diferencial, sino sólo aquellas que la Constitución permite adoptar como seña de identidad de la respectiva población.

Este planteamiento constitucional se ha concretado en los Estatutos de Autonomía, que han desarrollado los caracteres específicos propios de la CA, cuando existían, con mayor o menor alcance.

En el País Vasco, el sistema de Concierto, la organización de los Territorios Históricos, la cooficialidad del Euskera, la creación de la Ertzanza, el reconocimiento del Derecho foral... formarían los principales elementos del hecho diferencial.

En Cataluña, también el reconocimiento del Derecho civil especial, la organización en comarcas y la existencia de policía autonómica, pero sobre todo la cooficilidad de la lengua, es el principal elemento del hecho diferencial reconocido por el Estatuto.

En Galicia, la lengua y el Derecho civil; en Navarra, el Convenio económico, el Derecho foral y la policia; en Canarias, el rRégimen económico fiscal y su reflejo en la integración europea, la organización de los Cabildos; en Baleares, también el reconocimiento del catalán y la organización de los Consells insulares, en la Comunidad Valenciana, igualmente la lengua...

La fórmula constitucional de referirse a "nacionalidades y regiones" pero sin extraer consecuencias jurídicas concretas responde a la dificultad para formar categorías homogeneas de los hechos diferenciales, no sólo porque un mismo factor diferencial posee dimensiones muy distintas y se encuadra en realidades diferentes sino porque incluso el mismo factor diferencial da pie a una voluntad política muy diversa. Así, la pervivencia de un derecho foral o especial tiene dimensiones muy distintas en Navarra, Cataluña, el País Vasco, Extremadura o la Comunidad Valencian.

Con más razón podría aplicarse esta heterogeneidad a la lengua. Las lenguas propias de las CCAA no sólo son diferentes y presentan un grado muy diverso de conocimiento y uso por la población, sino que la misma lengua --por ejemplo, el catalán-- tiene un régimen jurídico y una importancia muy dispar en Cataluña, Baleares y la Comunidad Valenciana.

El hecho diferencial de una CA puede instrumentarse a través de competencias propias, pero no siempre constituyen una competencia material, y no es la naturaleza competencial su principal nota. Generalmente, un factor integrante del hecho diferencial se proyecta sobre un amplio conjunto de competencias, como muestra perfectamente el reconocimiento de la lengua propia en su proyección sobre la educación, la cultura, los medios de comunicación... y también en el ámbito de competencias estatales como sucede con el derecho de los ciudadanos al uso de su propia lengua en la Administración de Justicia o para dirigirse a la administración del Estado en su CA, o bien para instrumentar el ejercicio de la competencia de forma especial, como la consideración de mérito preferente al conocimiento de la lengua y del Derecho propios para los concursos de Jueces y Magistrados en varias CCAA.

La percepción de que el reconocimiento del hecho diferencial responde a la satisfacción de aspiraciones históricas es, además, fundamentalmente ideológica y puede traducirse en elementos simbólicos, dependiendo tanto de las instituciones y de las fuerzas políticas como de las competencias. El hecho diferencial podría reflejarse también en las relaciones con las instituciones centrales, si existiera un sistema general de relaciones institucionalizado, pero el bilateralismo predominante hace que las relaciones de todas las CCAA sea específico, o mejor, que dependa mucho más del partido que gobierna en cada CA que del hecho diferencial.

Esencialmente se proyecta sobre el sistema de fuerzas políticas, que tiende a recoger la identificación de los ciudadanos con valores específicos ligados a la comunidad social bien a través de un partido nacionalista o regionalista, bien a través de un subsistema de partidos, en cuanto varios presenta una articulación no sólo diferente de la general de España, sino con una diversidad que responde a los elementos específicos de esa CA. De nuevo aquí resulta imposible realizar una distinción neta entre "nacionalidades y regiones", observándose más bien una graduación continúa que va del extremo más pronunciado al menos relevante. Basta pensar en las posiciones tan diferentes que corresponden a Convergència i Unió, el Partido Nacionalista Vasco, Coalición Canaria, Partido Aragonés Regionalista, Unión del Pueblo Navarro, entre los que han dirigido o dirigen las instituciones autonómicas, pero también Esquerra Republicana de Cataluña, Eusko Alkartasuna, Coalición Gallega, Unió Valenciana, Unión Mallorquina...

Sin duda la existencia de estos partidos o de un subsistema general de partidos forma parte también, y destacada, del hecho diferencial porque expresa directamente la identificación ciudadana con los elementos que integran el hecho diferencial, pero su aprehensión jurídica es mucho más dificil, y se refleja en su actuación en las instituciones y en la ideología que difunden a la sociedad.

Fijándonos en los primeros, su origen se encuentra en la insatisfacción histórica de toda o parte de la sociedad catalana, vasca, etc. respecto del Estado centralista, y su capacidad para representarla en el momento en que se recuperó la democracia. No han sido ni son los únicos en la defensa de la lengua y el Derecho civil propios, o del Concierto... pero sí han jugado un papel muy destacado y han centrado sus programas en torno a elementos que configuran el hecho diferencial en cada CA.

Pero los segundos tienen un origen mucho más reciente que se explica por la forma en que se ha venido realizando la descentralización, con reticencias continuas de las instituciones centrales y la ausencia de marco general claro, y en general por lo que hemos denominado bilateralismo del Gobierno central, desde UCD hasta ahora. La indefinición del Estado autonómico ha extendido la

creencia de que la mejor defensa de la autonomía es la existencia de un partido nacionalista-regionalista. Si añadimos la crisis de UCD, la debilidad general de los demás partidos y el redescubrimiento en muchas CCAA de sus propias raices, no resulta tan extraña la multiplicación de partidos que tienen un ámbito reducido a su CA, centrados no en la reivindicación del hecho diferencial sino en la defensa radical de los intereses de la propia CA, convencidos de que el conflicto con el Gobierno central puede ser una estrategia rentable.

La escasa adecuación de los partidos de ámbito general al Estado autonómico, además de favorecer este proceso, se revela en una confusión continua entre el partido nacionalista y la CA, y la misma se ha trasladado a la opinión popular, que vive la bipolarización centralismo-autonomismo como equivalente a partidos de ámbito general o de CA.

Pero la identificación partido nacionalista con su CA es causa importante de la ausencia de perspectivas generales del Estado autonómico como conjunto, porque se ha buscado el acuerdo con los partidos nacionalistas-regionalistas importantes en vez de construir y potenciar las instituciones comunes que permitan recorducir a la unidad superior las decisiones inicialmente separadas de 17 CCAA.

Dicho de manera breve y rotunda, el problema no reside en la existencia de partidos nacionalistas o regionalistas, que tienen su razón de ser, y en todo caso resultan fundamentales en el actual panorama de fuerzas políticas, sino en la falta de instituciones comunes que integren las decisiones de las CCAA. La existencia de partidos nacionalistas debiera ser, en todo caso, una razón de más para reforzar las instituciones de integración autonómica.

NOVENA. En la resolución de los problemas pendientes, hay que se distinguir las dinámicas que son comunes a todas las CCAA, que requieren soluciones de tipo federal, y las que corresponde a los hechos diferenciales, que no son susceptibles de generalización, pero deben ser asumidas por el propio Estado con ese carácter diferencial.

En el primer eje entra la ampliación competencial realizada, a partir de los Pactos Autonómicos de 1992, por la reforma de los Estatutos, porque las materias afectadas no corresponden en absoluto a hechos diferenciales. No sólo las CCAA del 143 tenían todo el derecho a ampliar sus competencias, porque lo prevé el art. 148.2 CE, sino que la ampliación resulta positiva para el conjunto del sistema y, en concreto, por paradójico que parezca, para las CCAA del 151 CE.

Para el conjunto, porque la igualación competencial en las materias en que se ha producido (aprovechamientos hidráulicos, cooperativas, industria, publicidad, etc.) permite racionalizar la actividad de la Administración

central, suprimiendo la existencia de unidades ministeriales encargadas sólo de 10 CCAA, y posibilita un reajuste más coherente del conjunto de las Administraciones.

Para las CCAA del 151 CE, la ampliación de competencias de las otras 10 CCAA en materias como medio ambiente, ordenación del sector pesquero, régimen minero y energético, etc. permite que las leyes básicas del Estado reduzcan su extensión, porque ahora todas las CCAA tienen la potestad legislativa de desarrollo en estas materias. Hasta ahora las leyes básicas eran objeto de desarrollo por ley solo de las CCAA del 151 y en cambio debían aplicarse directamente en las otras 10 CCAA. Esta era la causa, o la disculpa, de la regulación excesivamente detallada que contenían. Este problema desaparece, y debe esperarse que la legislación básica se reduzca realmente a los reglas principales dejando su desarrollo normativo a las CCAA.

La diferencia entre competencias comunes y hecho diferencial permite ver claramente una obviedad, que la distinción entre CCAA con mayor personalidad propia no pasaba porque otras CCAA tuvieran menos competencias generales. A Cataluña o el País Vasco no les afecta nada que Murcia o Castilla-León hayan ampliado sus competencias en todas estas materias que hemos citado.

La posición de las CCAA con mayor conciencia nacional destacará en la medida que resulten capaces de desarrollar sus caracteres específicos o, más en general, de demostrar su capacidad de autogobierno. No debemos olvidar que ya antes de la ampliación eran 7 y no 2 ó 3 las CCAA que tenían el nivel superior de competencias. Otras veces lo he dicho, pero me parece evidente que la potencia de California en EEUU o su enorme superioridad política y social sobre un pequeño Estado como Wyoming no proviene de la diferencia jurídica de competencias, inexistente en América, sino de factores económicos, sociales y políticos. Lo mismo sucede si comparamos Baviera y Bremen en Alemania. Y las diferencias no son inferiores a las que puedan existir, en España, entre Cataluña y La Rioja.

Las únicas competencias que no han resultado igualadas han sido sanidad y educación; ésta, que sí figura en la reforma de los Estatutos, se considera aplazada mientras se aplica la reforma educativa, en una interpretación más que discutible. La sanidad no se ha transferido por las dificultades de su gestión. Parece evidente que ambas son competencias comunes y deben ser asumidas por todas las CCAA, sin que dificultades administrativas, siempre resolubles, afecten a la estructura del Estado.

El Gobierno y el Parlamento vascos, y también el catalán y el gallego, han planteado con fuerza la falta de traspasos en competencias que les correspondían y los primeros han conseguido la efectividad de un primer paquete, después de mucho años, en 1994. En la medida que tales traspasos corresponden a competencias comunes, lógicamente se han de

realizar también a todas las CCAA, sin que los traspasos signifiquen nunca una diferenciación. Lo más lamentable es que 15 años después del primer Estatuto y 10 después de la aprobación del último continúe siendo impreciso el programa de los traspasos pendientes y se ignore el ritmo que tendrá, o se sospeche que puede depender de los apoyos partidistas y no de los acuerdos institucionales.

A diferencia del anterior, el desarrollo del hecho diferencial depende tanto o más de factores político-ideológicos que jurídicos, pero al menos estos podrían clarificarse.

Un elemento fundamental de normalización en el País Vasco ha sido el amplio despliegue de la policía autonómica; en Cataluña el ritmo ha sido, en cambio, mucho más lento. Aunque existen razones sobradas que justifican esta prioridad, la falta de claridad arranca una vez más de la imprevisión, no sólo de calendario o de relaciones partidistas sino, una vez más, de modelo. ¿Cómo se coordinará la policía autonómica con la nacional, la local, la Guardia Civil? ¿Sigue siendo válida la fórmula estatutaria de la Junta de Seguridad? También tienen prevista policia propia, en sus Estatutos, las CCAA de Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canariras. Se piensa realizar el traspaso o se sustituirá por la fórmula actual de la delegación que existe en Galicia y Andalucia?

Un aspecto importante, y en gran parte inédito, es la asunción del hecho diferencial por el propio Estado, o por las instituciones centrales del Estado, con más precisión. Por ejemplo, la posibilidad de que las CCAA con lengua y cultura propias estén presentes en las actividades culturales de las Embajadas de España, de forma institucionalizada.

También parecería lógica una estrategia sobre los canales autonómicos de tlevisión, cuyo traspaso esta prevista en las disposociones transitorias de los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Andalucia, Navarra, Comunidad Valenciana, Aragón, Extremadura, Madrid, Castilla y León, y en una existe --con importancia muy diferente entrre sí-- y en otras no, ignorándose por qué, y sobre todo si alguna vez se traspasará, si se extenderá a todas, como parecería lógico, y qué formas de coordinación se fijarán.

Todas estas interrogantes, pendientes desde hace muchos años, dan pié a las acusaciones de privilegios de algunas CCAA, favorecen el populismo más elemental e impiden distinguir las lineas de avance que son coherentes con el sistema y las que responden a coyunturas más o menos interesadas de alguna fuerza política.

Depende en gran parte de que el sistema funcione. Existen bases socio-culturales tan diferentes como en España en Alemania (Norte-Sur, en época de Bismark, Baviera despues)

o Inglaterra (Escocia, Gales) y en cambio no se trasladan con tanta intensidad al ámbito político.

Consenso para adopción.

DECIMA. El ingreso de España en la Comunidad Europea ha afectado a la posición y las competencias de las CCAA, que deben participar en la toma de decisiones que les afecten, pero además la dinámica de la Unión Europea, como embrión de nueva unidad política, previsiblemente modificará la posición relativa del Estado y de las CCAA.

El Tratado de la Unión Eurpea ha establecido por primera vez, como es sabido, una relación directa entre las CCAA y las instituciones europeas. Aún es pronto para vaticinar el juego real del Consejo Europeo de las Regiones, pero es muy posible que vaya mucho más lejos de lo que presupone su actual carácter consultivo. Pero la relación más importante de las CCAA respecto a las Comunidades Europeas pasa aún, y seguramente será así durante un largo periodo, por las relaciones que fijen el Estado y las CCAA respecto a las normas y las políticas comunitarias.

Dos son los grandes ejes de esta relación. En primer lugar, la aplicación del Derecho comunitario, que corresponde a las CCAA cuando la norma incide en sus competencias de ejecución. Tras unas primeras Sentencias vacilantes, el TC ha reconocido que el Derecho comunitario no es Derecho internacional y por tanto su aplicación no corresponde al Estado, en virtud del 149.1.3º CE, sino al Estado o a las CCAA según la distribución interna de competencias.

Pero está aún por resolver, pese a que el ingreso se produjo en 1986, la participación de las CCAA en la elaboración de las normas comunitarias que afecten sus competencias. La importancia y urgencia de establecer un procedimiento concreto de participación de las CCAA en las instituciones europeas resultan máximas, porque el Estado continúa siendo el único interlocutor en Bruselas para adoptar decisiones en materias que ya no le corresponden, según la distribución española de competencias. Pensemos en la importancia de las normas comunitaria en materia de agricultura o de medio ambiente. En las negociaciones con los demás Estados para aprobar una norma comunitaria solo intervienen los representantes del Gobierno central, cuando tales regulaciones corresponden a las CCAA, en exclusiva, si es agricultura o como ley de desarrollo, si se trata de medio ambiente.

La creación de un órgano que posibilite la participación de las CCAA resulta una exigencia constitucional, y no una simple forma de colaboración voluntaria, porque de lo contrario el ingreso en Europa significaría una profunda alteración de las facultades que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las CCAA. No se trata de una afirmación retórica, y lo demuestra las reformas constitucionales realizadas en Alemania y Austria para articular la participación de los Länder.

La manera de obviar la reforma constitucional, sin estar seguro de que sea lo mejor, es considerar que la "dimensión" europea de cada competencia (agricultura, medio ambiente, etc) forma parte de la competencia misma, y las CCAA las ejercen conjuntamente. Pero ello requiere la creación de un organismo fuerte, basado en reglas seguras que todas las CCAA acepten, y con poderes decisorios respecto a la posición que mantendrá la delegación española en las instituciones comunitarias que deban adoptar las decisiones.

Hasta ahora solo ha existido una Conferencia sectorial, que ha funcionado más o menos correctamente como tal, pero que resulta muy insuficiente, tanto por la falta de régimen jurídico de las Conferencias Sectoriales, como por la importancia que poseen las tareas de participación en el proceso de decisiones comunitarias. Siendo este nuevo órgano de carácter ejecutivo, por la propia dinámica de sus funciones, quizás debiera complementarse con decisiones de otra instancia, con mayor legitimación democrática, sobre las grandes lineas de la participación de las CCAA, como hace el Bundesrat en Alemania y la Conferencia de Presidentes en Austria.

La trascendencia de la creación de este órgano tiene además un término concreto en la revisión de la Unión Europea que el propio Tratado fija para 1996 y en la conveniencia de que el Estado autonómico, tanto las instituciones centrales como las CCAA se presenten con una estrategia propia. La diferencia actualmente existente entre las regiones europeas (de Alemania a Francia, de Bélgica a Inglaterra) posibilita perfectamente esta conjunción durante un largo futuro.

El contacto con este realidad regional europea y la dimensión de las decisiones comunitarias puede resultar muy interesante para las propias CCAA, facilitando la adaptación de los gobernantes autonómicos a la naturaleza y las condiciones de los problemas actuales en Europa.

UNDECIMA. Por respeto a una famosa undécima tesis, e intentando aprender de ella, se puede concluir diciendo que valor del análisis realizado depende esencialmente de la actitud que adopten las fuerzas políticas que dirigen el funcionamiento del Estado autonómico, cada una en la responsabilidad que le corresponde. Los partidos políticos deben decidir entre la política coyuntural y sin perspectivas estratégicas o elaborar las lineas maestras del Estado de las Autonomías, que pueden realizarse antes o después, pero que permiten a los ciudadanos vislumbrar una actuación coherente de las diferentes instituciones.

BIBLIOGRAFIA

IGUALDAD COMPETENCIAL Y HECHO DIFERENCIAL

Once tésis sobre el carácter del Estado autonómico

Supongo que los organizadores de estas Jornadas, a los que agradezco sinceramente su invitación, han seleccionado a los ponentes para ofrecer visiones diferentes del Estado de las Autonomías. En todo caso, yo asumo este enfoque, y realizaré la exposición en forma de tésis para perfilar con más claridad mi posición y facilitar el diálogo.

PRIMERA. El Estado autonómico constituye un tipo de Estado compuesto, una forma de descentralización política, creada por la Constitución para dar respuesta a dos tipos de problemas históricos, establecer una estructura descentralizada para todo el Estado y resolver además algunos problemas seculares de la estructura de España, especialmente difíciles en la articulación de Cataluña y del País Vasco.

Puede parecer una evidencia innecesaria situar el debate sobre el Estado autonómico en esta dimensión histórica, pero recordar las dificultades de la construcción del Estado español contemporaneo, permite valorar mejor los objetivos de la Constitución, los logros obtenidos y los obstáculos que ha encontrado su desarrollo durante estos años. También permite entender mejor la actual diversidad de posiciones políticas y teóricas sobre la estructura del Estado, que tienen hondas raices, así como la necesidad de décadas para que cambios tan drásticos se consoliden.

La configuración del Estado a lo largo de los siglos XIX y XX se operó según un modelo muy centralista, y a la vez muy autoritario, especialmente en los largos periodos de los moderados, la Restauración y el franquismo. Desde el primer momento existieron proyectos alternativos de descentralización, pero sólo se impusieron en los breves paréntesis de gobierno liberal-democráticos y republicanos.

El debate sobre la estructura del Estado en el siglo XIX y primera parte del XX giró, por tanto, sobre la organización de las provincias, como instancia principal del centralismo, es decir sobre la estructura política general. Sólo en el País Vasco y en Navarra se planteaba de manera distinta, en defensa de las instituciones, las competencias y las relaciones con el Estado basadas en los fueros de cada una de las cuatro provincias.

A finales del XIX aparece la alternativa del regionalismo, especialmente a medida que se desarrolla el catalanismo político. Su primera concreción importante fué el establecimiento de la Mancomunidad de Cataluña, que si formalmente era sólo la coordinación de las cuatro provincias constituyó la primera forma de autogobierno administrativo del conjunto de Cataluña. Pero realmente, el precedente importante de la actual autonomía reside en la experiencia de la II República, y la efectividad del

autogobierno en Cataluña y, sólo tras el inicio de la guerra civil, en el País Vasco.

Sin elucubrar sobre la eventual extensión de la autonomía a otras regiones, además de Cataluña, el País Vasco y Galicia, lo cierto es que la Constitución de 1931 preveía expresamente la existencia de provincias dependientes del Gobierno central, junto con las regiones autónomas. Se preveía, por tanto, un tipo de Estado mixto en cuanto a la organización territorial del poder, con una parte del territorio gobernada de manera unitaria y otra parte de forma descentralizada.

Los cuarenta años de franquismo interrumpieron el proyecto y llevaron el centralismo, y el autoritarismo, al máximo. La represión, no solo de los partidos nacionalistas, sino de la propia lengua y características catalanas y vascas por el centralismo franquista acentuó la voluntad de autogobierno en Cataluña y el País vasco, de forma que la democracia debía ineludiblemente abordar alguna forma de autonomía política, a la vez que se implantara, lógicamente, un sistema general descentralizado para el resto del Estado, que también podría ser, o no, alguna forma de autonomía.

SEGUNDA. La opción del constituyente por el Estado autonómico, estuvo condicionada en cuanto a su generalización por las Pre-autonomías, pero fué en todo los demás una determinación muy abierta, por las posiciones encontradas de los Grupos parlamentarios sobre la autonomía y por la diferente voluntad de autogobierno que existía en las distintas partes de España. La Constitución contiene los principios generales, los procedimientos y los límites del autogobierno, pero encomienda a los Estatutos de Autonomía y a decisiones político-jurídicas posteriores la concreción del sistema.

La autonomía aparecía en 1977 como un elemento decisivo para la consolidación de la democracia en Cataluña y el País Vasco, pero se reivindicaba también con fuerza en otras regiones (Galicia, Andalucía, Canarias...). La idea de autonomía se extendió rápidamente, con objetivos y formulaciones muy distintas (combatir el subdesarollo, recuperar tradiciones específicas, seguir la tendencia dominante...), pero tenía un fundamento lógico en la necesidad de terminar con el centralismo tradicional y adoptar algún tipo de estructura descentralizada para todo el territorio.

En Cataluña y el País Vasco, los partidos formados en la lucha antifranquista, que eran mayoritarios, planteaban el restablecimiento del Estatuto de autonomía de la República. En el resto de España, los partidos de izquierdas mantenían posiciones federalistas muy abstactas y los sectores del centro y de la derecha, proveniente del franquismo, coincidía en aceptar reformas descentralizadoras pero sin

apuntar una linea concreta. El acuerdo entre Terradellas y Suarez para establecer de forma inmediata una autonomía provisional en Cataluña y confiar a la Constitución y al futuro Estatuto la forma concreta del autogobierno, unificó todas las posiciones.

Tanto el Gobierno de UCD como la mayoría de los partidos de oposición convirtieron el acuerdo de Cataluña en estrategia general. En ese momento de periodo constituyente y por tanto de dudas respecto a la organización futura, resultó decisiva la formación de las Pre-Autonomías. En el año y medio que duró la elaboración de la Constitución, casi todo el territorio se organizó en regiones, con instituciones provisionales de autonomía; de las actuales CCAA, sólo Cantabria, La Rioja y Madrid carecieron de ellas.

Los efectos de esta primera forma de descentralización resultaron decisivos, primero, porque las autonomías provisionales prácticamente configuraron el mapa futuro (lo que evitó a los constituyentes una dificil discusión territorial), y segundo porque generalizaron la organización autonómica, haciendo impensable que la Constitución restringiera la autonomía sólo a algunas regiones.

La diversidad de ideas y voluntad de autogobierno que existía en las diferentes Pre-autonomías sólo era comparable a la heterogeneidad de concepciones que poseían los partidos constituyentes sobre la autonomía.

Recordemos que la Constituyente, para conseguir una Constitución aceptada por todos, se basó en el consenso de todos los partidos representados, y que el objetivo se consiguió en todos los temas polémicos que en el pasado habían dividido a los españoles: la monarquía, la posición de la Iglesia, el sistema económico-social...

En cambio, el debate sobre la organización territorial estuvo a punto de romper el consenso. En la Ponencia, que resultó la instancia decisiva, las posiciones de Roca Junyent, Solé Tura, Herrero de Miñón, Peces Barba, Fraga Iribarne... eran realmente dispares. La Ponencia constitucional rechazó todos los modelos comparados (federalismo, regionalismo de tipo italiano), y también el de la II República, y fué buscando de forma pragmática los acuerdos mínimos posibles, que a menudo dejaban sin definir las posibles soluciones o contrapesaban diferentes tendencias. Así se explica la admisión de los términos "nacionalidades" y "regiones" junto a la afirmación hiperbólica de la unidad de España en el art. 2 CE, o la estructura de las dos listas competenciales de los arts. 148 y 149 CE, sin parangón en le derecho comparado.

La consecuencia de este consenso pragmático de mínimos fué que la Constitución resolvió sólo los problemas más urgentes o decisivos en aquél momento, como asegurar una autonomía inmediata para Cataluña, País Vasco y Galicia (DT 2ª) y posibilitar la autonomía a todas las demás regiones

(arts. 143 y 144 CE), pero sin definir exactamente el grado de autogobierno, puesto que la vía del art. 151.1 permitía el máximo nivel competencial a las tres CCAA citadas pero también a las demás que fueran capaces de cumplir los requisitos del artículo; por otra parte, la previsión de ampliación competencial del art. 148.2 permitía que todas las CCAA al cabo de 5 años pudieran tener, o no, las mismas competencias.

Las organización territorial queda muy abierta en la Constitución, pero, en cambio, no ofrece dudas el rechazo de la idea de autonomía de la II República reducida a unas pocas regiones, porque desaparece la posibilidad explícita en la Constitución de 1931 de que existan provincias dependientes directamente del Gobierno central y en cambio la Constitución actual (art. 144.c) prevé la obligatoriedad de adscripción autonómica. Por otra parte, como ya he mencionado, el establecimiento de los regímenes pre-autonómicos hacia imposible la vuelta atrás.

La diversidad de posiciones en la Constituyente, que impedía llevar más lejos el consenso, explica la importancia del principio dispositivo en la primera fase de desarrollo constitucional y también justifica la importancia que adquieren en el Título VIII los principios generales, los límites (los niveles competenciales del 148 y del 149, por ejemplo), y sobre todo los procedimientos (de acceso a la autonomía, de elaboración de los Estatutos, etc.). La Constitución, ya que no podía fijar las posiciones concretas de cada CA, al menos establecía con precisión los canales a seguir para adoptarlas, especialmente en los casos más complicados. Obsérvese, por ejemplo, la compleja minuciosidad del procedimiento para la elaboración de los primeros Estatutos que contiene el art. 151.2 CE.

TERCERA. El Estado autonómico ha ido perfilando estos años sus rasgos esenciales, concretando las determinaciones constitucionales mediante los Estatutos de Autonomía, algunos grandes acuerdos políticos concretados en leyes decisivas y algunas Sentencias claves del Tribunal Constitucional, con intensidad variable según los distintos periodos.

Suele decirse que hay un primer periodo (1979-83) que abarca la aprobación de los 17 Estatutos de Autonomía y acaba con la Sentencia constitucional de la LOAPA, que reafirma el carácter político de la autonomía y la naturaleza constitucional derivada de los Estatutos de las CCAA.

Recordemos que la aprobación de los Estatutos vasco y catalán fué bastante rápida, y paradójicamente poco conflictiva, gracias a la persistencia del consenso constituyente. El borrador de Estatuto catalán (el proyecto de Sau) sirvió de referencia para la mayoría de los demás proyectos de Estatuto, de manera que aún existiendo rasgos

específicos en Cataluña y Euskadi (Lengua, Territorios Históricos, etc) que no podían extenderse, sus lineas principales fueron seguidas por todos los demás que adoptaron una estructura semejante.

Dos leyes aprobadas en este primer momento fueron decisivas para la puesta en marcha efectiva e inmediata de las CCAA, la LOTC y la LOFCA. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional fijó los cauces de los conflictos entre el Estado y las CCAA y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas estableció los criterios y los mecanismos que permitían la financiación inicial de las CCAA.

Pero el proceso de elaboración de los Estatutos se interrumpió después por la posición del Gobierno de UCD respecto a Galicia y Andalucía. Estos conflictos, que duraron más de un al año, respondían a la preocupación del Gobierno que podía plantearse así: aprobados los Estatutos vasco y catalán, las demás CCAA ¿tendrán las mismas competencias e instituciones?

La idea del Gobierno de UCD era no solo reducir las competencias de todas las demás CCAA al límite del art. 148 CE, aprobando su Estatuto por la vía de los arts. 143-146 CE, sino condicionar también las competencias de Galicia, y quizás de todas las demás, a lo que entonces se llamó la "cláusula competencial", la imposibilidad de ejercer una competencia reconocida por el Estatuto de autonomía hasta que las Cortes no aprobaran la ley correspondiente. El rechazo de esta técnica en Galicia, condujo a la esencial igualdad de naturaleza de los Estatutos, que son la norma decisiva para la fijación de las competencias, como después ha ratificado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El conflicto sobre el Estatuto de Andalucía deshizo otra ambiguedad, al realizar la posibilidad del art. 151.1 CE, de abrir el máximo nivel de autonomía a cualquier CA, y no sólo a las tres de la DT 2ª CE. Como efecto indirecto del conflicto andaluz, Canarias y la Comunidad Valenciana asumieron, mediante ley Orgánica de Transferencias, el mismo máximo nivel competencial.

Los conflictos gallego y andaluz, con sendas derrotas gubernamentales, y acontencimientos de alcance general, como el intento de golpe de Estado de 23 de febrero de 1981 y la progresiva debilidad de UCD, aconsejaron al Gobierno la firma de los Acuerdos Autonómicos del verano de 1981. La aprobación del resto de los Estatutos de Autonomía se hizo siguiendo en lo fundamental el Informe elaborado en virtud de los Pactos Autonómicos de 1981 entre la UCD y el PSOE, y significaba que todas las CCAA tendrían las mismas instituciones (Asamblea legislativa y Ejecutivo) pero distintos niveles competenciales.

El otro resultado de los Pactos fué la aprobación de la polémica LOAPA, que introducía una serie de prevenciones y

controles para todas las CCAA y recurrida ante el Tribunal Constitucional, fué declarada inconstitucional en su mayor parte por la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto. El Tribunal Constitucional, que en anteriores sentencias había afirmado el carácter político de la autonomía y había comenzado a extraer las consecuencias del nuevo tipo de Estado, ratificaba con esta notable Sentencia los rasgos básicos de la autonomía política.

La aprobación de todos los Estatutos implicó dar un contenido concreto a varios preceptos constitucionales, como la Disposición Adicional Primera, que había significado el escollo principal del PNV para abstenerse en la aprobación de la Constitución, y especialmente determinar el mapa de las CCAA, con la resolución de los problemas que se planteaban sobre León, Cantabria, La Rioja o Madrid.

También en estos primeros años el TC fijó los mecanismos generales de la distribución de competencias, con la elaboración del concepto de bloque de constitucionalidad, la formulación de grandes categorías competenciales (exclusivas, concurrentes, compartidas), el valor interpretativo de los RRDD traspasos, etc.

El resultado del proceso de reforma de la estructura estatal a mediados de 1983 es notable: rápida organización de todas las CCAA, con las primeras elecciones que permiten formar los Parlamentos y los Gobiernos propios de cada CA, concepto de autonomía política para todas las CCAA y diferencia importante de competencias entre 7 CCAA (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Navarra, Canarias y Comunidad Valenciana) y las otras 10 CCAA. Quedaban aún, por supuesto, elementos importantes por definir.

En un segundo periodo (1984-1992), marcado por la mayoría absoluta que mantiene del PSOE en las Cortes, destaca la aprobación de numerosas leyes del Estado necesarias para el funcionamiento normal de las CCAA, especialmente para las CCAA de nivel competencial superior porque versan sobre competencias en las que pueden realizar el desarrollo legislativo: La Ley de Reforma Universitaria en 1983, el desarrollo de la iniciativa legislativa popular en 1984; la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Bases del Régimen Local y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, todas en 1985. En menor medida, el despliegue legislativo continúa en los años siguientes, dando cuerpo práctico a la legislación respectiva del Estado y de las CCAA.

Pero al mismo tiempo se produce una altísima conflictividad competencial y aunque el TC dicta numerosas sentencias, parece a punto de colapsarse por el creciente número de conflictos, provenientes en su mayoría de Cataluña y del País Vasco. En 1988 fueron 86 conflictos; en 1989, 97 conflictos; en 1990, 77 conflictos. En general, se estimaba

que las normas estatales, especialmente las leyes básicas, eran restrictivas para las competencias autonómicas.

En torno a 1987-88, al cumplirse los 5 años desde la aprobación de sus Estatutos, algunass CCAA del 143 CE (Aragón, Castilla-León, Baleares, Asturias...) comienzan a plantear reivindicaciones para ampliar sus competencias, e incluso presentan proyectos de reforma de sus Estatutos en el Congreso de los Diputados. La polémica se abre en un doble nivel ¿hay que ampliar o no las competencias? ¿cómo hay que hacerlo, por reforma del Estatuto o utilizando la transferencia por Ley Orgánica que permite el art. 150.2 CE? La reticencia a la ampliación de competencias tenía dos lineas de argumentación, la posible dificultad de algunas CCAA para gestionar las nuevas competencias y el disgusto que produciría en las CCAA con mayor tradición histórica, que verían igualadas sus competencias con las CCAA de menor relevancia.

La polémica podría resumirse así: el doble nivel competencial, ¿es consustancial al Estado autonómico o ha sido solo una fase transitoria, de "rodaje", en las CCAA que podían tener menos tradición o capacidad de autogobierno al aprobarse la Constitución? A su vez incluía otro dilema permanente ¿cómo ha de configurarse la Administración central? El traspaso generalizado de competencias a todas las CCAA, ¿no significará la práctica desaparición de la Administración central y con ella el debilitamiento del Gobierno central?

Otros problemas aparecían también con fuerza (la reforma del Senado, la participación de las CCAA en las decisiones de la Comunidad Europea -en la que España había ingresado en 1986-, la permanente reivindicación de traspasos pendientes por parte de Cataluña y el País Vasco, etc.

En la segunda parte de los años ochenta, parecía imprescindible un impulso reformista que indicara la linea de avance sobre estos problemas y mejorara el funcionamiento del Estado autonómico, pero en todos estos años el Gobierno resultó incapaz de adoptar una estrategia autonómica. Parece como si la Sentencia de la LOAPA hubiera dejado al Gobierno socialista sin capacidad de iniciativa para marcar el rumbo, y amparándose de su mayoría absoluta en las Cortes y el control por el partido de la mayoría de CCAA se limitara a ir tirando, negociando las leyes principales con CiU y el PNV.

Prácticamente la única reforma estructural, además de la aprobación de las leyes citadas antes, fué el establecimiento de un nuevo sistema de financiación autonómica en 1986, que mejoraba el inicial pero era en gran parte continuidad de aquél.

En cambio, continúa la definición creciente del Estado autonómico por el Tribunal Constitucional, que si en muchas Sentencias se limita a resolver el conflicto planteado, en otras establece doctrinas de largo alcance. Recordemos por

ejemplo, la rotunda definición del carácter político de la autonomía en la STC 37/1987 sobre la Ley andaluza de reforma agraria (que ratifica la potestad de las CCAA para legislar sobre derechos de los ciudadanos), la afirmación de que la reserva de Ley Orgánica no es un límite para las competencias de las CCAA sino al revés (STC 137/1986, sobre las Ikastolas), la mejora sustancial de la relación de las leyes básicas del Estado y las leyes autonómicas de desarrollo (STC 69/1988), la formulación del principio de lealtad autonómica (STC 46/1990), y las continuas llamadas a la colaboración entre el Estado y las CCAA.

Seguramente puede hablarse de un tercer periodo, que se inicia en torno a 1992, porque desde 1991 comienzan a dibujarse las soluciones a varios de los problemas estructurales que se mencionaban antes. En el diseño general del Estado autonónico puede destacarse el significado de los Pactos Autonómicos de 1992, con la ampliación de competencias a las 10 CCAA que tenían un nivel inferior, pero también la reforma de la financiación con la cesión de parte del IRPF a las CCAA y la reforma del Reglamento del Senado, para acentuar su carácter autonómico.

Junto a las anteriores se producen también otros cambios menos espectaculares pero importantes, como la reforma de la Ley del Fondo de compensación (1990), para realizar las tareas de solidaridad encomendadas por la Constitución y que se había minusvalorado en los años anteriores; hay que destacar igualmente la clarificación de las posición de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA realizada por la ley 10/1992 de reforma urgente del sistema procesal.

Además se produce una disminución notable de la conflictividad entre el Estado y las CCAA. De casi un centenar se conflictos en los años anteriores se pasa a una cifra que no suele superar la veintena en los primeros años noventa.

De nuevo la Jurisprudencia constitucional incorpora doctrinas de alcance para el sistema autonómico, como el rechazo de la doctrina americana del spending power y por tanto la necesidad de que el Estado traslade a las CCAA las subvenciones en los campos en que no posee competencia matrial (SSTC 11 y 76/1992), etc. En estos últimos años, sin embargo, las reformas estructurales más importantes corresponde, como resulta lógico, a decisiones políticas, adoptadas con un consenso más o menos amplio.

La cesión a las CCAA del 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas fué aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en octubre de 1993, tras un fuerte debate que había durado casi dos años. Se trata de reducir la asimetría que ahora existe entre la capacidad de gasto y de ingreso de las CCAA, comenzando a introducir un criterio de corresponsabilidad fiscal. La fórmula concreta ha sido, y aún es discutida por algunas CCAA alegando que disminuye la solidaridad, pero abre una vía importante a la

territorialización de un impuesto que debe jugar en el futuro a favor del esfuerzo fiscal de cada CA.

También tras muchos años de discusión se aprobó en enero de 1994 la reforma del Reglamento del Senado para acentuar su carácter autonómico. Esencialmente consiste en la formación de una Comisión General de las CCAA integrada por el doble número de senadores que las demás, y con Mesa y Junta de Portavoces como el pleno, a la que pueden asistir los Presidentes de las CCAA o Consejeros en su nombre y que tiene amplias funciones en todo lo relacionado con las CCAA. Aunque aún esté por ver su eficacia, constituye el órgano central del Estado con mayor representación autonómica y por tanto con superior legitimidad para integrar en el Estado las orientaciones y propuestas de las CCAA, por ejemplo en la reducción de la extensión de las leyes básicas del Estado.

Como consecuencia de los Pactos Autonómicos de finales de 1992 entre el Gobierno, el PSOE y el PP se ha realizado una importante ampliación de competencias de las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE. Las 10 CCAA que tenían un nivel competencial inferior se han igualado prácticamente con las 7 que tenían el nivel superior, salvo en sanidad y, de forma transitoria y muy discutible, en educación. La ampliación fué aprobada inicialmente por una Ley Orgánica de Transferencias (LO 9/1992) para asegurar la homogeneidad de los nuevos títulos competenciales y se ha trasladado posteriormente a los Estatutos mediante su reforma, realizadas en marzo de 1994.

CUARTA. La Constitución, los Estatutos y el desarrollo jurídico y político de estos 15 años han permitido pasar de un tipo de Estado supercentralizado a otro fuertemente descentralizado, que funciona correctamente, en general, desde la óptica de cada Comunidad Autónoma pero presenta múltiples problemas en la relación entre las CCAA y entre éstas y el Estado y carece de un modelo teórico claro que permita prever su evolución futura.

La dimensión del cambio realizado en la estructura del Estado no puede ser negada por nadie. Antes de la Constitución España era el Estado más centralista de Europa y ahora es uno de los más descentralizados. Sin acudir ahora a estadísticas farragosas, las CCAA cuentan aproximadamente con un 30% de todos los empleados públicos del país (medio millón) y un 22% del Presupuesto general. Tampoco se trata de una mera descentralización administrativa, porque la capacidad legislativa de las CCAA es importante y efectivamente ha dado lugar a la aprobación de leyes con fuerte significado: la organización de los Territorios Históricos en el País Vasco, la renovación de toda la Compilación de Derecho Civil y una plena regulación del uso de la lengua propia en Cataluña, la reforma agraria en Andalucia y Extremadura... Más allá del ámbito competencial, las políticas públicas de las CCAA están

revelando una incidencia notable en casi todos los campos políticos y sociales.

En general, el funcionamiento institucional de las CCAA se está revelando bastante correcto, frente a la inicial desconfianza de muchos en la capacidad de autogobierno de algunas regiones, aunque podría señalarse alguna excepción que viene a confirmar la regla. En todas las CCAA se han realizado ya tres o cuatro elecciones, la formación de los Gobierno no ha presentado mayores problemas que los derivados de obtener mayorías parlamentarias seguras y se han producido cambios de Presidente por todas las vías institucionales posibles (pérdida de mayoría, dimisiones, mociones de censura), sin que haya significado una alteración de las instituciones. La construcción de las administraciones, la asunción de traspasos, el cumplimiento de las Sentencias constitucionales... no ha presentado problemas insolubles.

Eso no quiere decir que todo sea perfecto. También en el intrior de las CCAA quedan algunos problemas estructurales por resolver. La relación con los entes locales es uno importante. Las limitaciones parlamentarias de las CCAA del 143, que provienen de los primeros Pactos Autonómicos, resultan disfuncionales ahora que han ampliado las competencias. La ausencia de disolución parlamentaria puede conducir al colapso institucional en alguna coyuntura. Las dimensiones de las administraciones autonómicas y del endeudamiento en algunos casos pueden resultar preocupantes. Pero globalmente, las CCAA están funcionando con unas competencias considerables, sobre las que deciden las instituciones elegidas por su propio electorado, sin interferencias de los órganos centrales en la orientación política marcada por la población.

También las grandes lineas estructurales que, apuntadas en el apartado anterior, permiten observar el camino recorrido en la configuración del Estado autonómico, como por ejemplo la funcionalidad de la distribución de competencias que inicialmente pararecía muy dificil, pero faltan aún soluciones a problemas fundamentales de la estructura del Estado, y como consecuencia falta una visión coherente del conjunto del sistema. A veces esos problemas son restos del pasado centralista, en otras ocasiones han surgido en el propio proceso de descentralización y otras veces responden a la dificultad para encontrar soluciones a nuevos problemas.

A la primera causa responden la falta de claridad sobre los traspasos pendientes, y en relativa conexión con ella, la insuficiente adaptación de la Administración central al nuevo Estado autonómico.

Nadie duda de la importancia de los traspasos realizados durante estos años, pero ahora el problema es otro, es conocer si el Gobierno central estima que aún existen traspasos pendientes o no, y en caso afirmativo por qué no se han realizado todavía y cúando se harán. El País Vasco

ha estado desde 1987 hasta 1993 sin recibir ninguno de los traspasos que reclamaba, y de repente en 1994 se realizan 12, coincidiendo sospechosamente con la posición minoritaria del Gobierno en las Cortes y la conveniencia de contar con los parlamentarios del PNV. Algo parecido se anuncia en Cataluña con el traspaso en materia de policía.

Todos estos años, los traspasos de la Administración central a las autonómicas han parecido una lucha continua entre ambas administraciones, en la que a veces la central cedía más que un proceso racional de descentralización administrativa.

La negativa del Tribunal Constitucional a pronunciarse en los conflictos sobre traspasos pendientes es una mala solución porque al no pronunciarse ni siquiera sobre la titularidad de la competencia deja sin resolver cúando es efectivamente un traspaso pendiente y cúando la competencia corresponde al Estado.

Conectada en parte con lo anterior, se encuentra la insuficiente adaptación de la Administración central a sus nuevas tareas. En un Estado donde las CCAA tienen amplias competencias, la función principal del Estado en la mayoría de los sectores es legislar, programar, coordinar... la mayor parte de la ejecución corresponde ya a las CCAA, y por tanto no solo la dimensión sino el carácter de la Administración central debe cambiar. Ciertamente se ha producido un traspaso considerable de medios personales, materiales y financieros a las CCAA, pero subsisten, como mínimo, dudas razonables sobre la existencia de solapamientos, resistencias administrativas, disfuncionalidades... También las CCAA, ante esta situación, han contribuido a las duplicidades creando sus propios servicios en sectores donde no recibían traspasos o los consideraban insuficientes.

Pero los problemas más graves se encuentran en las relaciones entre las CCAA y entre éstas y el Estado. Es verdad que la Constitución apenas previó mecanismos de relación, o lo hizo de manera tan suspicaz como la contenida en el art. 145 CE, pero en todo Estado compuesto las relaciones entre las diversas instancias es fundamental, y su ausencia está revelándose fatal en nuestro sistema.

Mientras en Alemania, por ejemplo, la colaboración continua entre los Länder es amplísima y resulta importante para el ejercicio de sus competencias, y para relacionarse después con la Federación, en España la colaboración entre CCAA es prácticamente inexistente. ¿Cómo es posible, por ejemplo, que los Consejeros competentes en materia de turismo, de educación, de incendios forestales, de carreteras... no se reunan para intercambiar información y experiencias o para elaborar acuerdos que mejoren sus actividades respectivas? Ahora no me refiero a las Conferencias Sectoriales en que participa el Gobierno central para tratar problemas que afectan al Estado y a las CCAA, que después examinaré, sino

a Conferencias de Consejeros para intercambiar opiniones en materia de su competencias.

Entre nosotros se ha impuesto el "bilateralismo"; por diferentes razones, cada CA negocia directamente con el Gobierno central. Es muy significativo que cada año el Gobierno celebre unos 300 convenios con las CCAA, que mueven varias decenas de miles de millones, pero los convenios se firman siempre entre el Gobierno central y las CCAA, una por una, incluso cuando el contenido es idéntico. En cambio, prácticamente las CCAA no firman convenios entre sí y nunca han firmado un convenio entre todas, o entre un número importante de ellas, como si no existieran problemas cuya solución interese a todas, o a la mayoría. Bastaría un simple repaso de los convenios que realizan los Länder en Alemania o Austria para darse cuenta de la importancia de esta colaboración entre CCAA.

Tampoco las relaciones del Estado con las CCAA son mejores. Los Convenios entre CCAA y el Estado, cuya importancia ya he subrayado, carecen prácticamente de régimen jurídico de forma que su impugnación o su falta de cumplimiento esta falta de previsiones legales adecuadas.

A finales de los ochenta aparecieron las Conferencias Sectoriales (Ministro del Gobierno central y Consejeros autonómicos del mismo ramo), que podrían ser un instrumentos muy importante para la colaboración, pero su rendimiento varía mucho por sectores y apenas están institucionalizadas, de forma que su buen o mal funcionamiento depende del impulso que quiera imprimir cada Ministro, dejando a la CCAA en una situación de precaridad.

Las previsiones de la Ley 30/1992, tanto sobre Conferencias como sobre convenios, son tan insuficientes que parecen una declaración de intenciones. Aunque es verdad que ambos temas dificilmente pueden regularse por una ley estatal que vincule a las CCAA. Cabría la solución de que la ley estatal autovinculara a la Administración central, y las CCAA aprobaran leyes paralelas que obligaran a sus administraciones. Pero tampoco habría que descartar a medio plazo una reforma constitucional que introdujera estos mecanismos de relación, para sustituir a la escasa y desconfiada redacción del art. 145 CE.

El Senado no ha sido hasta ahora un canal de comunicación entre las CCAA y las instituciones centrales.Aunque la reciente reforma reglamentaria puede cambiar las cosas, la reforma constitucional no sólo parece necesaria sino que goza ya de una opinión mayoritaria a su favor, política y académica. El gran interrogante, que la reciente reforma reglamentaria podría facilitar, es la posición y funciones que deben corresponder a un futuro Senado autonómico.

No existen otros cauces de relación entre las instituciones centrales y las CCAA, como no sean informales o de partido político. En particular, llama la atención la ausencia de una "Conferencia de Presidentes", del Gobierno central y de

las CCAA (existente en todos los federalismos europeos), que sirva de cauce de diálogo para los problemas más importantes, cuando en cambio los Presidentes se están revelando como piezas claves del funcionamiento de todo el sistema. Así, las controversias más radicales (como la reforma de la financiación o los trasvases de agua) son dirimidas a través de la prensa, buscando cada Presidente el máximo respaldo popular en su CA y sin posibilidades de atajar o suavizar conflictos. No existe esa instancia para el diálogo y la negociación, y cada decisión en estos temas aparece como un trágala para una o varias CCAA, con el consiguiente deterioro progresivo de la oopinión de unas CCAA respecto a otras, no sólo de sus políticos, sino también de sus habitantes, lo que es mucho más grave.

Las relaciones entre el Estado y las CCAA presentan una importancia creciente respecto a las instituciones comunitarias europeas, pero la dimensión del problema merece un tratamiento aparte, después de apuntar alguna vía de solución a las cuestiones planteadas.

QUINTA. Es preciso explicitar las lineas maestras del Estado autonómico como modelo descriptivo y prescriptivo, para orientar la solución de los problemas estructurales pendientes y su desarrollo futuro coherente y a la vez generar la integración de la población.

Probablemente la notable apertura del texto constitucional, la heterogeneidad inicial de posiciones políticas y geográficas sobre el sentido de la autonomía, y su desarrollo entrecortado así como la ausencia de una estrategia clara para abordar los problemas pendientes han generado una falta de perspectiva global sobre el futuro del Estado autonómico, y, lo que a su vez es en sí mismo un problema adicional, ha significado una gran dificultad para generar adhesión ideológica entre la población. Las transformaciones positivas realizadas son minusvaloradas y dan paso a la desorientación y la críticas generalizadas.

Los efectos de esta ausencia de ideas claras sobre el Estado autonómico son continuas, especialmente en las expresiones políticas cotidianas; por ejemplo, se ha defendido con toda seriedad por políticos con responsabilidades de gobierno que el reconocimiento del derecho de autodeterminación implicaría mayores competencias para las CCAA, o que la ampliación de competencias significaría mejora del nivel de vida de la población.

La propia disparidad de criterios que existe entre los especialistas es un síntoma inequívoco de la ausencia de un modelo mínimamente configurado, porque supongo que las divergencias --positivas en toda política democrática y consustanciales al debate teórico-- serían muy inferiores si existiera una realidad coherente sobre la que discutir y una teoría que la explicara.

A veces se niega la necesidad misma de una definición coherente, de "cerrar el modelo", asegurando que el Estado asutonómico es abierto por definición. Pero a nadie se le ocurriría negar que los EEUU o Alemania tienen una determinada estructura, un modelo, que incluye la distribución de competencias, la relación entre los Estados y la Federación, etc. Ciertamente, los elementos de la estructura pueden variar, e incluso la evolución en un Estado compuesto puede ser más viva, como muestran las variaciones en la cláusula de comercio americana, o la incorporación de las tareas comunes a la Ley Fundamental de Bonn, pero no hay sistema institucional que aguante mucho tiempo sin una aceptación general de sus lineas esenciales.

Otras veces se dice que el modelo ya está en la Constitución, y no precisa mayor concreción; pero significativamente ésto se dice desde dos visiones opuestas, para teorizar lo existente tal como está, y para defender la continuidad indefinida de la apertura del sistema. Afortunadamente, incluso hoy los caracteres del sistema autonómico están mucho más concretos de lo que aparecían al aprobarse la Constitución. Pero en la Constitución no está la solución a los problemas pendientes.

Si a nivel político y teórico existe esta confusión, no resulta extraño que el sistema autonómico apenas genere la integración, en el sentido de Smend, que corresponde a toda Constitución. La propia autonomía aparece devaluada e impide encuadrar las dificultades políticas y los logros sectoriales en una perspectiva general.

Generar una idea clara del Estado autonómico significa poseer una estrategia general sobre el diseño definitivo del Estado, que sea capaz no sólo de explicar sino de prescribir las lineas de avance respecto a los problemas estructurales, presentes y del inmediato porvenir.

Si se está de acuerdo en tal operación (si se piensa que ya tenemos el modelo o que éste es innecesario, sobre el esfuerzo), parece claro esa idea general debe extraerse del propio carácter del Estado autonómico.

(-Confusión entre las decisiones estructurales y las coyunturales, entre las instituciones y los partidos. Incluso en coyuntura hay sectores que no deben objeto de política de partido, como exteriores. Infinitamente más en la estructura del Estado. Reflejo reciente más grave apoyo de CiU al Gobierno. Y renacimiento de anticatalanismo. Anunciado en ultimo Informe).

(-No tiene sentido pronunciarse por el cierre inmediato o no del modelo. Dependerá de las decisiones que se adopten, y esencialmente de realizar las reformas pendientes. Se trata sí de crear cierta opinión común respecto a éstas, y a la forma y ritmo con que deben realizarse.

(-En la medida que constituye desarrollo directo de la Constitución, precisa un consenso muy amplio, explícito o implícito, no sólo de las instituciones centrales sino de las propias CCAA.

(Son desarrollo constitucional, pero adquieren el mismo nivel que la Constitución, al menos mientras no se varíen. Claramente con SSTC, Tbien EEAA. Incluso otras.(DESARROLLO)
-Poca utilidad del método literal y del histórico, en cuanto voluntad del constituyente, porque no estaba definida. Mejor desarrollo de las fuerzas políticas, probablemente más cerca del método estructuralista, de la estructura del poder, que ha desarollado Charles L. Black a finales de los sesenta (Ver Alonso, Mét. interpret.)

- Desarrollo no es mutación constitucional, y menos en el sentido originario de Jellink... porque no es cambio de significado de un concepto constitucional sino concreción de una norma abierta. Hasta cierto punto semejanza con operación de 86.3 (un mes para tramitación de los Decretos-leyes como proyectos de ley), o 150.2 CE, según la voluntad constituyente pensado para ampliación de competencias más allá del 149.1 CE, pero que sirvió inmediatamente para LOTRAVA y LOTRACA y más recientemente para ampliación a las CCAA del 143 CE, sin que nadie los haya impugnado.

SEXTA. El Estado autonómico es la imbricación de los caracteres propios del federalismo con el reconocimiento de la existencia de hechos diferenciales en varias CCAA. La existencia de esta doble naturaleza y su falta de diferenciación es el motivo principal de la confusión existente.
Para aceptar que el Estado español corresponde al tipo federal conviene establecer introducir algunas previsiones respecto al concepto federal.

La primera es el rechazo del nominalismo. Sabemos perfectamente que existen Estados que llaman federales y no lo son, por ejemplo en Latinoamérica y otros que lo son y no sellaman así, como Suiza. También que los términos para denominar a los poderes estatales son muy diversos: Estados, Länder, Cantones, Provincias... y por supuesto carece de importancia que España se llame o no federal; éste no es el problema para el análisis teórico, el único que ahora nos ocupa.

La segunda es desmentir la idea, muy generalizada, de que solo existe federación cuando resulta de la fusión de Estados previamente independientes. Ya hace muchos años que el profesor Garcia Pelayo desmintió este mito y bastaría la existencia de auténticos Estados federales como Austria, Canadá, Australia, o recientemente Bélgica, para disitnguir entre la estructura de un Estado y su origen histórico.

Una tercera prevención pasa por asumir el relativismo de las formas de descentralización del poder, una de las cuales es el federalismo, aportada también hace décadas por Kelsen. Del Estado unitario al más federal hay un continuum que impide fijar categorías drásticas.

Como desarrollo de la anterior, el tipo de Estado federal no es un modelo único (las diferencias entre el americanos y los europeos han sido subrayadas también hace muchos años) e incluso entre los más próximos (Alemania, Suiza, Austria) pueden marcarse diferencias.

De todas formas, la principal distinción en los Estados organizados federalmente estriba en la evolución del dual federalism al federalismo cooperativo. Igual en Alemania que en los Estados Unidos el paso del laissez-faire y del liberalismo decimonónico a la democracia y el Estado social han transformado profundamente los mecanismos institucionales del federalismo, porque mientras en el pasado la actuación separada de las partes era suficiente para gobernar en la actualidad son precisan la concertación entre la Federación y los Estados para hacer frente a las complejas tareas del Estado. Se puede estar de acuerdo o no en introducir una dinámica federalista en España, pero esta fuera de toda duda que el único federalismo que hoy existe en el mundo occidental es de tipo cooperativo o concertado.

¿Cúal es entonces el criterio para calificar a un Estado como federal? Antes de entrar en mayores detalles en el punto siguiente, podemos decir que la clave del federalismo estriba en la existencia de dos instancias políticas autónomas, que fijan su orientación de acuerdo con la voluntad de sus electores, en definitiva la concurrencia en la misma unidad política de la Federación y de los Estados.

La gran diferencia que existe entre los federalismos occidentales, especialmente europeos (Alemania, Austria, Suiza..) y el Estado autonómico reside en las diferencias presentes entre CCAA, que son inexistentes en los Estados federales. El concepto de "hecho diferencial" puede servir para designar los caracteres específicos de algunas nacionalidades y regiones en España, normalmente consolidados por una historia más o menos prolongada y que justifican la existencia de partidos políticos que asumen su defensa como principal razón de ser o explican la articulación de un subsistema de partidos.

La expresión "hecho diferencial" se utilizó en la literatura política del catalanismo durante la Restauración (fet diferencial) como resumen de lo que distinguía a Cataluña del resto de España, y se cifraba principalmente en la lengua y la cultura. Sólo como ejemplo, sin mayores pretensiones, pueden repasarse las reflexiones de CAMBα, en Per la concordia, 1930, pp. 32 y ss.

Convendría no caer, aquí tampoco, en el nominalismo y utilizar este término, u otro mejor si existe, para explicar las diferencias políticas que tienen reflejo en la

Constitución, los Estatutos y los sistemas institucionales de las CCAA. En definitiva, para explicar los elementos de heterogeneidad o especificidad que no existen entre los diferentes Länder o Estados en los federalismo europeos, o que al menos no han generado un reflejo político-institucional como el existente en España.

Después intentaré fijar con mayor precisión el contenido del hecho diferencial, pero desde ahora conviene distinguirlo de otros conceptos próximos. No es equivalente a "CCAA históricas" porque tal expresión es demasiado subjetiva, y carece de soporte constitucional. Tampoco puede equipararse a las CCAA citadas en la DT 2ª, porque la misma constituye sólo una vía de acceso a la autonomía, aunque ciertamente refleja las prioridades de los constituyentes.

SEPTIMA. El Estado autonómico contiene los caracteres principales comunes a los Estados federales europeos: reconocimiento constitucional de la autonomía, instituciones políticas propias de cada entidad, distribución de competencias, resolución de los conflictos por un tribunal constitucional, formas garantizadas de financiación y relaciones de colaboración entre las instituciones centrales y las autonómicas.

La doctrina federalista comparte la idea de que no existe un sólo criterio para calificar a un Estado como federal en la actualidad. Por supuesto, no lo es la soberanía de los Estados miembros, que no se reconoce en ninguna Constitución federal; en EEUU, donde el término aún se utiliza con el mismo sentido que nosotros damos a la autonomía, la polémica quedó zanjada con la Guerra Civil. Tampoco puede serlo las competencias que les corresponden, o el reconocimiento de la cláusula residual a favor de los Estados, porque existen diferentes técnicas de articulación competencial. Hoy ni siquiera sirve como criterio la existencia de una Cámara de los Estados, porque el Senado ya no los representa ni en EEUU ni en Suiza, el Bundesrat alemán dificilmente puede considerarse Cámara parlamentaria y el Bundesrat austriaco tiene una importancia muy inferior a la Conferencia de Presidentes.

Los autores más prestigiosos, como Hesse o Elazar, se refieren a la existencia o no de un conjunto de elementos para calificar como tal a un Estado federal, como puede verse con cierto detalle en el libro de GONZALEZ ENCINAR.

Normalmente se incluyen como elementos que deben estar presentes en un Estado para ser considerado federal los siguientes: reconocimiento constitucional, para no quedar pendientes de las mayorías legislativas; distribución de competencias; resolución de los conflictos por una instancia jurisdiccional y como tal neutral, generalmente un tribunal constitucional; instituciones de los Estados que actuén políticamente sin dependencia de la Federación; un sistema de financiación objetivo y garantizado; y un

sistema de relaciones entre la Federación y los Estados. Con mayor extensión está formulación podría matizarse, pero éstos son los elementos principales.

Y todos ellos se dan en España.

El reconocimiento constitucional no ofrece dudas: art. 2 y Título VIII, además de otros preceptos constitucionales, a lo largo de toda la Constitución, a los que puede añadirse los Estatutos de Autonomía, por su especial posición en el ordenamiento. La distribución de competencias tiene igualmente rango constitucional, por la posición que ocupan los Estatutos y el propio concepto de bloque de constitucionalidad. La resolución de los conflictos tiene carácter claramente jurisdiccional. Las instituciones de las CCAA responden a la orientación de la mayoría reflejada en las elecciones de cada CCAA, sin ninguna dependencia jerárquica de las instituciones centrales. La financiación presenta seguramente defectos, pero no depende del gobierno central sino que funciona con criterios objetivados, en que cada CCAA sabe lo que puede corresponderle. Por último, también las relaciones con el Estado, que sin duda son importantes, presentan las mayores deficiencias.

Quizás el elemento estructural más específico se encuentra en la naturaleza de los Estatutos, que pueden compararse perfectamente con las Constituciones de los Estados miembros de una Federación por su posición en el ordenamiento y su carácter de "norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma" (art. 147.1 CE), pero a diferencia de otros Estados compuestos precisan para su elaboración y su reforma la intervención conjunta de la CA y del Estado. Como resultado de ello, el propio Estado se ve condicionado por el contenido de los Estatutos, especialmente en sus competencias. Es sin duda una especialidad en el derecho comparado que se explica por el origen totalmente consensuado del sistema autonómico.

No se trata de afirmar retóricamente que España es un Estado federal, y mucho menos de pensar que el cambio de denominación arreglaría algún problema; desde el principio he confesado mi desconfianza sobre el nominalismo. Lo único que esta tésis pretende es señalar que algunos problemas que tenemos pueden ser mejor resultos acudiendo a las técnicas de los federalismos europeos. Pero con ello sólo tendríamos una parte del cuando, porque el Estado autonómico posee, a diferencia de los federalismos europeos, un segundo eje imprescindible para entender su carácter, el denominado hecho diferencial.

OCTAVA. <u>El Estado autonómico se caracteriza porque, junto a caracteres comunes con los federalismo europeos, reconoce el hecho diferencial de algunas Comunidades Autónomas, que estimado en conjunto revela una especial posición de Cataluña y España</u>.

En España, como en los demás Estados compuestos, la diversidad principal deriva de la existencia misma de las CCAA como instituciones de autogobierno, porque la orientación de sus instituciones permite un ejercicio diferenciado de las competencias.

Pero, además, la Constitución y los Estatutos admiten la existencia de caracteres que sólo corresponden a una o unas pocas CCAA, y que han sido reconocidas porque forman parte esencial de la historia, el derecho, la lengua o la cultura política de los pueblos de esas CCAA. En algunos casos, estos caracteres son tan fuertes que en otros periodos históricos podrían haber dado lugar al surgimiento de Estados independientes, pero no ha sido así y la Constitución actual opta por la integración de estos caracteres específicos en un sistema político compuesto.

La justificación del hecho diferencial se encuentra, de acuerdo con la mejor técnica constitucional, en el mismo Preámbulo de la Constitución cuando se refiere, en plural, a los "pueblos de España... sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones".

En el art. 2 CE, la doble referencia a "nacionalidades y regiones" implica el reconocimiento de que algunos de aquellos pueblos poseen conciencias colectivas de pertenencia a una comunidad más fuertes que otros, lo que resulta evidente en la práctica. Como se ha dicho unánimemente, la Constitución no deriva consecuencia jurídicas dicotonómicas de la distinción nacionalidades-regiones, sino que proporciona una serie de principios y procedimientos para que las CCAA adopten sus instituciones según su mayor o menor conciencia nacional y puedan ejercerla en el seno del sistema autonómico.

No se trata de realizar un exámen exhaustivo de los preceptos constitucionales que dan soporte a los hechos diferenciales, pero sin duda los más importantes se encuentran en el art. 3 CE (lenguas propias), en el art. 149.1.8º CE (derecho civil foral o especial), en la DA 1ª CE (derechos históricos de los territorios forales), en la DA 3ª CE (régimen económico y fiscal de Canarias).

Las competencias o facultades que se puedan derivar son a veces muy importantes en sí mismas, otras poseen menos valor que las competencias comunes, pero su trascendencia proviene de que constituyen signos de la autoidentificación colectiva como pueblo. Por eso, tampoco cualquier diferencia entre CCAA (poseer o no costas, por ejemplo) se integra en el hecho diferencial, sino sólo aquellas que la Constitución permite adoptar como seña de identidad de la respectiva población.

Este planteamiento constitucional se ha concretado en los Estatutos de Autonomía, que han desarrollado los caracteres específicos propios de la CA, cuando existían, con mayor o menor alcance.

En el País Vasco, el sistema de Concierto, la organización de los Territorios Históricos, la cooficialidad del Euskera, la creación de la Ertzanza, el reconocimiento del Derecho foral... formarían los principales elementos del hecho diferencial.

En Cataluña, también el reconocimiento del Derecho civil especial, la organización en comarcas y la existencia de policía autonómica, pero sobre todo la cooficilidad de la lengua, es el principal elemento del hecho diferencial reconocido por el Estatuto.

En Galicia, la lengua y el Derecho civil; en Navarra, el Convenio económico, el Derecho foral y la policia; en Canarias, el rRégimen económico fiscal y su reflejo en la integración europea, la organización de los Cabildos; en Baleares, también el reconocimiento del catalán y la organización de los Consells insulares, en la Comunidad Valenciana, igualmente la lengua...

La fórmula constitucional de referirse a "nacionalidades y regiones" pero sin extraer consecuencias jurídicas concretas responde a la dificultad para formar categorías homogeneas de los hechos diferenciales, no sólo porque un mismo factor diferencial posee dimensiones muy distintas y se encuadra en realidades diferentes sino porque incluso el mismo factor diferencial da pie a una voluntad política muy diversa. Así, la pervivencia de un derecho foral o especial tiene dimensiones muy distintas en Navarra, Cataluña, el País Vasco, Extremadura o la Comunidad Valencian.

Con más razón podría aplicarse esta heterogeneidad a la lengua. Las lenguas propias de las CCAA no sólo son diferentes y presentan un grado muy diverso de conocimiento y uso por la población, sino que la misma lengua --por ejemplo, el catalán-- tiene un régimen jurídico y una importancia muy dispar en Cataluña, Baleares y la Comunidad Valenciana.

El hecho diferencial de una CA puede instrumentarse a través de competencias propias, pero no siempre constituyen una competencia material, y no es la naturaleza competencial su principal nota. Generalmente, un factor integrante del hecho diferencial se proyecta sobre un amplio conjunto de competencias, como muestra perfectamente el reconocimiento de la lengua propia en su proyección sobre la educación, la cultura, los medios de comunicación... y también en el ámbito de competencias estatales como sucede con el derecho de los ciudadanos al uso de su propia lengua en la Administración de Justicia o para dirigirse a la administración del Estado en su CA, o bien para instrumentar el ejercicio de la competencia de forma especial, como la consideración de mérito preferente al conocimiento de la lengua y del Derecho propios para los concursos de Jueces y Magistrados en varias CCAA.

La percepción de que el reconocimiento del hecho diferencial responde a la satisfacción de aspiraciones históricas es, además, fundamentalmente ideológica y puede traducirse en elementos simbólicos, dependiendo tanto de las instituciones y de las fuerzas políticas como de las competencias. El hecho diferencial podría reflejarse también en las relaciones con las instituciones centrales, si existiera un sistema general de relaciones institucionalizado, pero el bilateralismo predominante hace que las relaciones de todas las CCAA sea específico, o mejor, que dependa mucho más del partido que gobierna en cada CA que del hecho diferencial.

Esencialmente se proyecta sobre el sistema de fuerzas políticas, que tiende a recoger la identificación de los ciudadanos con valores específicos ligados a la comunidad social bien a través de un partido nacionalista o regionalista, bien a través de un subsistema de partidos, en cuanto varios presenta una articulación no sólo diferente de la general de España, sino con una diversidad que responde a los elementos específicos de esa CA. De nuevo aquí resulta imposible realizar una distinción neta entre "nacionalidades y regiones", observándose más bien una graduación continúa que va del extremo más pronunciado al menos relevante. Basta pensar en las posiciones tan diferentes que corresponden a Convergència i Unió, el Partido Nacionalista Vasco, Coalición Canaria, Partido Aragonés Regionalista, Unión del Pueblo Navarro, entre los que han dirigido o dirigen las instituciones autonómicas, pero también Esquerra Republicana de Cataluña, Eusko Alkartasuna, Coalición Gallega, Unió Valenciana, Unión Mallorquina...

Sin duda la existencia de estos partidos o de un subsistema general de partidos forma parte también, y destacada, del hecho diferencial porque expresa directamente la identificación ciudadana con los elementos que integran el hecho diferencial, pero su aprehensión jurídica es mucho más dificil, y se refleja en su actuación en las instituciones y en la ideología que difunden a la sociedad.

Fijándonos en los primeros, su origen se encuentra en la insatisfacción histórica de toda o parte de la sociedad catalana, vasca, etc. respecto del Estado centralista, y su capacidad para representarla en el momento en que se recuperó la democracia. No han sido ni son los únicos en la defensa de la lengua y el Derecho civil propios, o del Concierto... pero sí han jugado un papel muy destacado y han centrado sus programas en torno a elementos que configuran el hecho diferencial en cada CA.

Pero los segundos tienen un origen mucho más reciente que se explica por la forma en que se ha venido realizando la descentralización, con reticencias continuas de las instituciones centrales y la ausencia de marco general claro, y en general por lo que hemos denominado bilateralismo del Gobierno central, desde UCD hasta ahora. La indefinición del Estado autonómico ha extendido la

creencia de que la mejor defensa de la autonomía es la existencia de un partido nacionalista-regionalista. Si añadimos la crisis de UCD, la debilidad general de los demás partidos y el redescubrimiento en muchas CCAA de sus propias raices, no resulta tan extraña la multiplicación de partidos que tienen un ámbito reducido a su CA, centrados no en la reivindicación del hecho diferencial sino en la defensa radical de los intereses de la propia CA, convencidos de que el conflicto con el Gobierno central puede ser una estrategia rentable.

La escasa adecuación de los partidos de ámbito general al Estado autonómico, además de favorecer este proceso, se revela en una confusión continua entre el partido nacionalista y la CA, y la misma se ha trasladado a la opinión popular, que vive la bipolarización centralismo-autonomismo como equivalente a partidos de ámbito general o de CA.

Pero la identificación partido nacionalista con su CA es causa importante de la ausencia de perspectivas generales del Estado autonómico como conjunto, porque se ha buscado el acuerdo con los partidos nacionalistas-regionalistas importantes en vez de construir y potenciar las instituciones comunes que permitan recorducir a la unidad superior las decisiones inicialmente separadas de 17 CCAA.

Dicho de manera breve y rotunda, el problema no reside en la existencia de partidos nacionalistas o regionalistas, que tienen su razón de ser, y en todo caso resultan fundamentales en el actual panorama de fuerzas políticas, sino en la falta de instituciones comunes que integren las decisiones de las CCAA. La existencia de partidos nacionalistas debiera ser, en todo caso, una razón de más para reforzar las instituciones de integración autonómica.

NOVENA. En la resolución de los problemas pendientes, hay que se distinguir las dinámicas que son comunes a todas las CCAA, que requieren soluciones de tipo federal, y las que corresponde a los hechos diferenciales, que no son susceptibles de generalización, pero deben ser asumidas por el propio Estado con ese carácter diferencial.

En el primer eje entra la ampliación competencial realizada, a partir de los Pactos Autonómicos de 1992, por la reforma de los Estatutos, porque las materias afectadas no corresponden en absoluto a hechos diferenciales. No sólo las CCAA del 143 tenían todo el derecho a ampliar sus competencias, porque lo prevé el art. 148.2 CE, sino que la ampliación resulta positiva para el conjunto del sistema y, en concreto, por paradójico que parezca, para las CCAA del 151 CE.

Para el conjunto, porque la igualación competencial en las materias en que se ha producido (aprovechamientos hidráulicos, cooperativas, industria, publicidad, etc.) permite racionalizar la actividad de la Administración

central, suprimiendo la existencia de unidades ministeriales encargadas sólo de 10 CCAA, y posibilita un reajuste más coherente del conjunto de las Administraciones.

Para las CCAA del 151 CE, la ampliación de competencias de las otras 10 CCAA en materias como medio ambiente, ordenación del sector pesquero, régimen minero y energético, etc. permite que las leyes básicas del Estado reduzcan su extensión, porque ahora todas las CCAA tienen la potestad legislativa de desarrollo en estas materias. Hasta ahora las leyes básicas eran objeto de desarrollo por ley solo de las CCAA del 151 y en cambio debían aplicarse directamente en las otras 10 CCAA. Esta era la causa, o la disculpa, de la regulación excesivamente detallada que contenían. Este problema desaparece, y debe esperarse que la legislación básica se reduzca realmente a los reglas principales dejando su desarrollo normativo a las CCAA.

La diferencia entre competencias comunes y hecho diferencial permite ver claramente una obviedad, que la distinción entre CCAA con mayor personalidad propia no pasaba porque otras CCAA tuvieran menos competencias generales. A Cataluña o el País Vasco no les afecta nada que Murcia o Castilla-León hayan ampliado sus competencias en todas estas materias que hemos citado.

La posición de las CCAA con mayor conciencia nacional destacará en la medida que resulten capaces de desarrollar sus caracteres específicos o, más en general, de demostrar su capacidad de autogobierno. No debemos olvidar que ya antes de la ampliación eran 7 y no 2 ó 3 las CCAA que tenían el nivel superior de competencias. Otras veces lo he dicho, pero me parece evidente que la potencia de California en EEUU o su enorme superioridad política y social sobre un pequeño Estado como Wyoming no proviene de la diferencia jurídica de competencias, inexistente en América, sino de factores económicos, sociales y políticos. Lo mismo sucede si comparamos Baviera y Bremen en Alemania. Y las diferencias no son inferiores a las que puedan existir, en España, entre Cataluña y La Rioja.

Las únicas competencias que no han resultado igualadas han sido sanidad y educación; ésta, que sí figura en la reforma de los Estatutos, se considera aplazada mientras se aplica la reforma educativa, en una interpretación más que discutible. La sanidad no se ha transferido por las dificultades de su gestión. Parece evidente que ambas son competencias comunes y deben ser asumidas por todas las CCAA, sin que dificultades administrativas, siempre resolubles, afecten a la estructura del Estado.

El Gobierno y el Parlamento vascos, y también el catalán y el gallego, han planteado con fuerza la falta de traspasos en competencias que les correspondían y los primeros han conseguido la efectividad de un primer paquete, después de mucho años, en 1994. En la medida que tales traspasos corresponden a competencias comunes, lógicamente se han de

realizar también a todas las CCAA, sin que los traspasos signifiquen nunca una diferenciación. Lo más lamentable es que 15 años después del primer Estatuto y 10 después de la aprobación del último continúe siendo impreciso el programa de los traspasos pendientes y se ignore el ritmo que tendrá, o se sospeche que puede depender de los apoyos partidistas y no de los acuerdos institucionales.

A diferencia del anterior, el desarrollo del hecho diferencial depende tanto o más de factores político-ideológicos que jurídicos, pero al menos estos podrían clarificarse.

Un elemento fundamental de normalización en el País Vasco ha sido el amplio despliegue de la policía autonómica; en Cataluña el ritmo ha sido, en cambio, mucho más lento. Aunque existen razones sobradas que justifican esta prioridad, la falta de claridad arranca una vez más de la imprevisión, no sólo de calendario o de relaciones partidistas sino, una vez más, de modelo. ¿Cómo se coordinará la policía autonómica con la nacional, la local, la Guardia Civil? ¿Sigue siendo válida la fórmula estatutaria de la Junta de Seguridad? También tienen prevista policia propia, en sus Estatutos, las CCAA de Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canariras. Se piensa realizar el traspaso o se sustituirá por la fórmula actual de la delegación que existe en Galicia y Andalucia?

Un aspecto importante, y en gran parte inédito, es la asunción del hecho diferencial por el propio Estado, o por las instituciones centrales del Estado, con más precisión. Por ejemplo, la posibilidad de que las CCAA con lengua y cultura propias estén presentes en las actividades culturales de las Embajadas de España, de forma institucionalizada.

También parecería lógica una estrategia sobre los canales autonómicos de tlevisión, cuyo traspaso esta prevista en las disposociones transitorias de los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Andalucia, Navarra, Comunidad Valenciana, Aragón, Extremadura, Madrid, Castilla y León, y en una existe --con importancia muy diferente entrre sí-- y en otras no, ignorándose por qué, y sobre todo si alguna vez se traspasará, si se extenderá a todas, como parecería lógico, y qué formas de coordinación se fijarán.

Todas estas interrogantes, pendientes desde hace muchos años, dan pié a las acusaciones de privilegios de algunas CCAA, favorecen el populismo más elemental e impiden distinguir las lineas de avance que son coherentes con el sistema y las que responden a coyunturas más o menos interesadas de alguna fuerza política.

Depende en gran parte de que el sistema funcione. Existen bases socio-culturales tan diferentes como en España en Alemania (Norte-Sur, en época de Bismark, Baviera despues)

o Inglaterra (Escocia, Gales) y en cambio no se trasladan con tanta intensidad al ámbito político.

Consenso para adopción.

DECIMA. El ingreso de España en la Comunidad Europea ha afectado a la posición y las competencias de las CCAA, que deben participar en la toma de decisiones que les afecten, pero además la dinámica de la Unión Europea, como embrión de nueva unidad política, previsiblemente modificará la posición relativa del Estado y de las CCAA.

El Tratado de la Unión Eurpea ha establecido por primera vez, como es sabido, una relación directa entre las CCAA y las instituciones europeas. Aún es pronto para vaticinar el juego real del Consejo Europeo de las Regiones, pero es muy posible que vaya mucho más lejos de lo que presupone su actual carácter consultivo. Pero la relación más importante de las CCAA respecto a las Comunidades Europeas pasa aún, y seguramente será así durante un largo periodo, por las relaciones que fijen el Estado y las CCAA respecto a las normas y las políticas comunitarias.

Dos son los grandes ejes de esta relación. En primer lugar, la aplicación del Derecho comunitario, que corresponde a las CCAA cuando la norma incide en sus competencias de ejecución. Tras unas primeras Sentencias vacilantes, el TC ha reconocido que el Derecho comunitario no es Derecho internacional y por tanto su aplicación no corresponde al Estado, en virtud del 149.1.3º CE, sino al Estado o a las CCAA según la distribución interna de competencias.

Pero está aún por resolver, pese a que el ingreso se produjo en 1986, la participación de las CCAA en la elaboración de las normas comunitarias que afecten sus competencias. La importancia y urgencia de establecer un procedimiento concreto de participación de las CCAA en las instituciones europeas resultan máximas, porque el Estado continúa siendo el único interlocutor en Bruselas para adoptar decisiones en materias que ya no le corresponden, según la distribución española de competencias. Pensemos en la importancia de las normas comunitaria en materia de agricultura o de medio ambiente. En las negociaciones con los demás Estados para aprobar una norma comunitaria solo intervienen los representantes del Gobierno central, cuando tales regulaciones corresponden a las CCAA, en exclusiva, si es agricultura o como ley de desarrollo, si se trata de medio ambiente.

La creación de un órgano que posibilite la participación de las CCAA resulta una exigencia constitucional, y no una simple forma de colaboración voluntaria, porque de lo contrario el ingreso en Europa significaría una profunda alteración de las facultades que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las CCAA. No se trata de una afirmación retórica, y lo demuestra las reformas constitucionales realizadas en Alemania y Austria para articular la participación de los Länder.

La manera de obviar la reforma constitucional, sin estar seguro de que sea lo mejor, es considerar que la "dimensión" europea de cada competencia (agricultura, medio ambiente, etc) forma parte de la competencia misma, y las CCAA las ejercen conjuntamente. Pero ello requiere la creación de un organismo fuerte, basado en reglas seguras que todas las CCAA acepten, y con poderes decisorios respecto a la posición que mantendrá la delegación española en las instituciones comunitarias que deban adoptar las decisiones.

Hasta ahora solo ha existido una Conferencia sectorial, que ha funcionado más o menos correctamente como tal, pero que resulta muy insuficiente, tanto por la falta de régimen jurídico de las Conferencias Sectoriales, como por la importancia que poseen las tareas de participación en el proceso de decisiones comunitarias. Siendo este nuevo órgano de carácter ejecutivo, por la propia dinámica de sus funciones, quizás debiera complementarse con decisiones de otra instancia, con mayor legitimación democrática, sobre las grandes lineas de la participación de las CCAA, como hace el Bundesrat en Alemania y la Conferencia de Presidentes en Austria.

La trascendencia de la creación de este órgano tiene además un término concreto en la revisión de la Unión Europea que el propio Tratado fija para 1996 y en la conveniencia de que el Estado autonómico, tanto las instituciones centrales como las CCAA se presenten con una estrategia propia. La diferencia actualmente existente entre las regiones europeas (de Alemania a Francia, de Bélgica a Inglaterra) posibilita perfectamente esta conjunción durante un largo futuro.

El contacto con este realidad regional europea y la dimensión de las decisiones comunitarias puede resultar muy interesante para las propias CCAA, facilitando la adaptación de los gobernantes autonómicos a la naturaleza y las condiciones de los problemas actuales en Europa.

UNDECIMA. Por respeto a una famosa undécima tesis, e intentando aprender de ella, se puede concluir diciendo que valor del análisis realizado depende esencialmente de la actitud que adopten las fuerzas políticas que dirigen el funcionamiento del Estado autonómico, cada una en la responsabilidad que le corresponde. Los partidos políticos deben decidir entre la política coyuntural y sin perspectivas estratégicas o elaborar las lineas maestras del Estado de las Autonomías, que pueden realizarse antes o después, pero que permiten a los ciudadanos vislumbrar una actuación coherente de las diferentes instituciones.

BIBLIOGRAFIA