



Congreso de los Diputados

Notas para la conferencia
"El futuro de la articulación
territorial del Urban español"

Curso de Humanidades Contemporáneas 97-98
Universidad Autónoma de Madrid
Colegio Mayor Juan Luis Vives
12 noviembre 1997



Congreso de los Diputados

1. Para examinar el futuro Ley que
recordar el pasado.

1. ~~A~~ ¿Por qué el título de las
Autonomías?

A. El fracaso del jacobinismo.
1898, la crisis de la
Restauración y, finalmente,
el traspaso al ejército
de la tarea de mantener
la unidad de España.

B. A partir de entonces
dos líneas divergentes:
a) Nacionalismo español
contra nacionalismos
periféricos
b) Lucha contra
izquierda.

C. 2º II República:
primer intento fallido
de resolver el problema
sobre nuevos bases.
c) El vocablo: autonomías
dentro de un Estado
jacobino.

b) 2ª II República: unión
de las dos líneas
divergentes: contra "rojo"
y "anarquistas".



2. 2a Lucha contra el
franquismo y la cuestión
autónoma: el ejemplo de
Cataluña.

II El modelo constituido:

1. Luchar la lucha fallida
de la II República: no
era posible injertar autonomía
en un árbol jacobino.
2. Luchar la confrontación entre
nacionalismos: nacionalismo
español contra nacionalismos
periféricos.

3. Pero también, un modelo
moderno y funcional de
Estado federal, ~~fundado~~ en
la línea de lo que
ha sido el desarrollo de
la mayoría de la países
europeos.



4. El modo remanente refleja,
sin embargo, la dificultad de
heredades: recordar el art. 2
C.E.

III En problemas:

1. Dificultad de poner en
marcha un sistema de
autonomías con un conjunto
de aspectos heredados del
pasado.
2. El sistema de partidos:
problema fundamental sobre
el papel de cirios
a poca concordancia
pero representan una
parte del territorio y pe-
ro cuando se reparten
con capitales en su
propio ámbito.



3. El funcionamiento y las perspectivas del sistema:
¿federalismo? ¿confederación?
¿hechoy diferencias?
4. Por un modelo federal
con dos ejes complementarios
y no excluyentes: el eje
de la competencias comunes
y el eje de la hechoy
diferencias
5. La reforma del Senado

IV. El futuro:

1. En el plano interno el futuro pasa por impulsar este modelo federal y evitar el retorno de la confrontación entre nacionalismos. Esto será difícil, pero habrá que tener paciencia y buscar el próximo consenso sobre tres planos: un poleo central sólido, una autonomía sólida y espacios de cooperación y un principio sólido.

Propuesta Hkani
Modelo confederación?



2. En el plano exterior, todo
estará condicionado por
la contención de la
Unión Europea. Proceso
muy complejo.

La Unión futura exigirá
muchos años de negociación
durante bastante tiempo,
pero a la larga, si
el proyecto de unión
triunfa, pasará a un
primer plano las agrupaciones
regionales y municipales.
De J-putación de las
de las futuras redes regionales
y municipales.

Ver lo que está ocurriendo
en Gran Bretaña y otros países
europeos.

LO COMUN Y LO SINGULAR.

Jordi Solé Tura

El primer debate general sobre el Estado de las Autonomías en la nueva Comisión de Autonomías del Senado ha sido un éxito y debemos felicitarnos por ello. Creo que hemos dado un paso adelante en la buena dirección, que es la de la normalidad, la serenidad y el sentido común en la discusión de un problema complicado y en la búsqueda de las soluciones más adecuadas. Creo también que ha sido un buen paso adelante en la percepción directa de lo que es y representa la diversidad lingüística de España. La naturalidad con que se han usado y escuchado las diversas lenguas, la facilidad con que se ha entablado un diálogo entre todas ellas y el estilo distendido y abierto con que la inmensa mayoría de los senadores y de los presidentes de las Comunidades Autónomas han acogido lo que algunos agoreros presentaban como una catástrofe segura muestran que esta cuestión se puede encauzar bien, sin conflictos irresolubles. Una buena demostración de ello es la reacción desaforada, horterada y vil de algunos órganos de prensa y algunos tertulianos radiofónicos que, superados por una normalidad que no esperaban, han llevado sus ataques al nivel más bajo y más sórdido que cabe imaginar. Leyéndoles o escuchándoles uno se reafirma en la convicción de que vamos bien, que esta dirección es la buena.

Dicho esto, tampoco se trata de lanzar las campanas al vuelo. Las incógnitas son todavía grandes y los riesgos de conflicto no han desaparecido, ni mucho menos. Pero los pasos que se han dado, las resoluciones que se han aprobado y el clima de diálogo y de respeto mutuo que se ha instaurado, por lo menos en estos días de debate, son elementos positivos que van todos en la misma dirección. En definitiva, se ha empezado a crear un estado de ánimo que, si se consigue mantener, va a hacer más fácil y constructiva la discusión sobre los grandes problemas pendientes.

Por ello uno se siente más tranquilo y, en el fondo, más legitimado para abordar algunos de estos problemas. Dos de ellos me parecen especialmente importantes. El primero es la discusión general sobre si hay que cerrar o dejar abierto el modelo autonómico, que equivale a decir que hoy por hoy este modelo no existe y hay que definirlo. El segundo es la discusión abstracta sobre el federalismo como forma de organización final de nuestro Estado de las Autonomías.

El debate sobre "modelo cerrado" y "modelo abierto" es un falso debate desde el punto de vista jurídico. En realidad los que abogan por "cerrar el modelo" piensan que hay que tomar medidas legales para cortar el paso a las fuerzas nacionalistas y regionalistas que una vez conseguidas unas competencias levantan el listón para pedir más, sin límite ninguno. Y los que proponen el "modelo abierto" piensan exactamente lo contrario: que no haya ninguna traba legal para exigir más y más competencias, para seguir reclamando sin límite una vez alcanzado un determinado nivel.

Este es un problema real, pero que no se puede resolver con meros mecanismos legales. Desde el punto de vista jurídico el ensamblaje de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía, de la jurisprudencia constitucional y de la legislación específica que el Tribunal Constitucional definió como el "bloque de constitucionalidad" es suficiente para poder hablar de un modelo global. Con dificultades o no, este es el modelo que se ha desarrollado, el que tenemos. Por eso creo que el problema no es la definición cerrada o abierta del modelo sino el funcionamiento real del modelo ya existente.

Esto no significa que el modelo sea intocable y que no haya que modificarlo. Lo importante no es esto sino establecer un método para discutirlo y para decidir cómo hay que hacer las cosas una vez finalizada la discusión. Una de las principales decisiones del debate en el Senado ha sido, precisamente, la creación de un grupo de trabajo para la reforma del propio Senado, que no es un tema pequeño, precisamente. Lo que quiero decir es que no se pueden poner puertas

jurídicas al campo político. La experiencia enseña que las Constituciones -- y en nuestro caso también los Estatutos de de Autonomía -- que mejor funcionan son las que son suficientemente abiertas y flexibles para poder adaptarse a los cambios sociales y políticos sin necesidad de grandes reformas. Que el modelo del Estado de las Autonomías sea cerrado o abierto es un problema político que no se puede resolver con disposiciones legales o con barreras jurídicas. Ni se puede resolver, tampoco, con acuerdos políticos por arriba entre dos o tres partidos, porque nuestro sistema de partidos es complejo y si existen fuerzas nacionalistas o regionalistas significativas no se pueden dejar al margen de ninguna solución global. Dicho de otra manera: la única vía para resolver el aparente dilema entre modelo cerrado y modelo abierto es una negociación y un diálogo permanentes entre las fuerzas políticas y las instituciones centrales, autonómicas y locales para identificar las cosas que no funcionan o que no funcionan como debieran, para reconocer los problemas nuevos y para proponer las soluciones necesarias y convenientes en unos casos y en otros.

Esto me lleva al segundo gran problema, el de la estructura federal o no federal de nuestro Estado de las Autonomías porque ahí es donde está el meollo de la cuestión. En definitiva, estamos hablando de los instrumentos y los mecanismos para hacer efectivos el diálogo y la negociación permanentes a que antes me refería. De hecho, la discusión abstracta sobre federalismo sí o federalismo no es un mal planteamiento del tema. Lo que se trata de saber es si los mecanismos con que se ha operado en estos años son o no los más adecuados para enfrentarnos con el reto de un buen funcionamiento general del sistema de autonomías y para hacer frente a los nuevos problemas surgidos con nuestra integración en la Unión Europea y con los cambios en nuestra propia sociedad.

¿Qué ocurre sin embargo? Que detrás de la discusión sobre federalismo sí o no se ventilan otros asuntos. Unos proponen un Estado federal a bombo y platillo como forma de eliminar o no aceptar ningún hecho diferencial e instaurar un sistema autonómico estrictamente uniforme. Otros se oponen al federalismo porque consideran que, en nombre de sus hechos diferenciales, deben tener una relación singular y exclusivamente bilateral con la administración central, sin sentarse a la mesa de discusión común en paridad con las demás Comunidades Autónomas. Otros, en fin, abominan del federalismo porque consideran que es un atentado contra la unidad de España, identificada con el centralismo tradicional.

Pues bien, hay que decir claramente que el modelo del Estado de las Autonomías tiene todos los atributos de un Estado federal y es realmente un modelo federal, aunque no se llame así. En esto, como en muchas otras cosas, lo que importa no es el nombre sino la cosa. El sistema de distribución de competencias, los mecanismos de solución de conflictos entre las autonomías y la administración central, incluso los mecanismos de financiación existentes y previstos para el futuro inmediato y la organización institucional de las autonomías son los propios de un Estado federal, al margen de si funcionan mejor o peor.

Más exactamente, es un modelo federal con dos ejes complementarios y no excluyentes: el eje de las competencias comunes y el eje de los hechos diferenciales. Estos últimos están perfectamente previstos y enunciados en la propia Constitución. El art. habla de "nacionalidades" y "regiones", dejando que cada Comunidad Autónoma se autocalifique como quiera. El art. 3 reconoce la pluralidad lingüística y el art. 4 la pluralidad de los símbolos. Hay referencias específicas a las singularidades forales y jurídicas en el art. 149, 1, 8, 18 y 29; hay sistemas diferentes de acceso a la autonomía; queda abierta la posibilidad de transferir competencias propias del Estado a todas o a algunas Comunidades Autónomas; las Disposiciones Adicionales 1ª, 2ª, 3ª y 4ª y las Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª, 4ª y 5ª son otras tantas referencias a situaciones singulares. Por consiguiente, el sistema autonómico creado por la Constitución -- que a mi parecer es uno de los aciertos fundamentales de ésta -- es un sistema general de autonomías basado en lo común y en lo singular al mismo tiempo, es una forma de reconocer el pluralismo profundo de nuestra sociedad y un intento de crear un marco jurídico que permita el desarrollo de este pluralismo y, al mismo tiempo, que asegure la unidad del conjunto sobre la base de la integración de

9

las diferencias y de la solidaridad. Por consiguiente, lo común y lo singular, lo general y los hechos diferenciales no tienen porque ser contradictorios ni mutuamente excluyentes. El único problema es si los métodos para gestionar los unos y los otros deben ser los mismos -- como afirman los federalistas doctrinarios -- , totalmente diferentes -- como pretenden algunos nacionalistas que sólo hablan de hechos diferenciales --, o complementarios que es, a mi entender, lo que pretende la Constitución.

Para decirlo de otra manera: el eje de las competencias comunes debe ser el mismo para todos porque se refiere a los derechos básicos de los ciudadanos y éstos no pueden ser diferentes según el lugar en que se viva. Por eso el objetivo ha de ser la igualación de las competencias de todas las Comunidades Autónomas y el método de gobierno y de gestión ha de ser el de la cooperación federal. En vez de los acuerdos bilaterales entre la Administración Central y cada Comunidad Autónoma, que ha sido la práctica principal hasta hoy, debe ponerse el acento en las conferencias sectoriales, en los acuerdos multilaterales, en la corresponsabilidad fiscal y la creación de instrumentos nuevos, como la conferencia permanente de los presidentes del Gobierno y de las Comunidades Autónomas y los mecanismos multilaterales para la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea y la política exterior.

En cuanto a los hechos diferenciales, es evidente que la relación entre la administración central y las Comunidades Autónomas concernidas será principalmente bilateral. Pero esto no quiere decir que tenga que funcionar aparte de la lógica de la cooperación federal. Quiero decir, por ejemplo, que los acuerdos entre la administración central y una Comunidad Autónoma sobre cuestiones lingüísticas específicas o sobre problemas fiscales en las Comunidades Autónomas con régimen fiscal especial o sobre singularidades administrativas o sobre diferencias geográficas - como las que derivan del hecho insular -- no tienen porque quedar al margen de los demás ni ser vistos como excepciones de la cooperación federal: en realidad son elementos singulares dentro del principio general de cooperación y deben ser aceptados, apoyados e integrados como tales por el resto de las Comunidades Autónomas y la administración central. Más todavía: la administración central debe considerar como propios todos los hechos diferenciales, adaptarse a ellos y colaborar en su normalización y en su promoción -- como, por ejemplo, en el caso de las lenguas.

Así funcionan las cosas en los Estados federales que funcionan bien. Y así pueden funcionar en nuestro país, si nos lo proponemos y si somos capaces de superar el fetichismo de las grandes palabras y de los símbolos caducos. Nuestra Constitución no dice que España sea un Estado federal y no es estrictamente necesario que lo diga. Lo que importa es que funcione como si lo fuese. Y esto si es que es posible. Depende de nuestra capacidad colectiva de entendimiento, de diálogo y de voluntad política.

10

Jordi Solé Tura

**NOTAS SOBRE
EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS**

=====

Julio de 1996

I.

Uno de los dramas históricos de la España contemporánea es que en ningún momento se consiguió crear un auténtico Estado-Nación, en el sentido moderno del concepto. El Estado español forjado en el siglo XIX y en el actual, hasta 1978, ha sido un Estado autoritario y centralista al servicio exclusivo de unos grupos dominantes, sin una nación cohesionada que pudiese considerar a ese Estado como su expresión política unitaria. La base social del Estado español no ha sido una nación sino un conjunto de colectividades, más o menos diferenciadas, que no se unificaron a partir de sus propios procesos sociales sino que se mantuvieron bajo las estructuras del Estado por la presión de sistemas cada vez más autoritarios, hasta el más duro de todos, el franquismo.

El Estado centralista español no ha tenido nunca la capacidad modernizadora e integradora del modelo jacobino francés, en el que se inspiró y si ha tenido, en cambio, todos los defectos de un centralismo burocrático e ineficaz que se superpuso como una losa a una sociedad cultural y socialmente muy diversa. Ha sido, además, un Estado casi impermeable a las reformas liberales y democráticas y, por ello, la gran mayoría del pueblo español fué marginada de toda participación política, con la excepción de breves e inestables períodos. Por ello las organizaciones políticas y sindicales de los trabajadores y, por consiguiente, la cultura política de éstos se desarrollaron no sólo al margen del Estado centralista, sino contra él. De ahí la importancia histórica del republicanismo, del anticlericalismo, del antimilitarismo y del anarquismo, como elementos de esta cultura. Y de ahí, también la profunda escisión de la sociedad española en torno a los grandes conceptos y a los símbolos de la nación.

Uno de los grandes equívocos fué, por otro lado, que aquel modelo de Estado se forjó en la lucha contra otro modelo alternativo, el del carlismo. De ahí las dificultades del liberalismo progresista para encontrar un modelo propio: el peligro del carlismo le llevaba a apoyar el Estado centralista, pero éste a su vez estaba en manos de unas oligarquías que no dejaban ningún resquicio a la acción de los demócratas liberales y socialistas. De ahí, también, la hostilidad de estos demócratas hacia los nacionalismos, cuando éstos empezaron a organizarse en Cataluña y en el País Vasco, porque veían en ellos – y en parte era verdad, especialmente en el nacionalismo vasco – una reaparición del carlismo con otras formas. Y de ahí también la debilidad política y orgánica del federalismo, que pese a haber intentado dar una respuesta audaz y avanzada a la crisis de nuestro Estado-Nación, o bien se hundió tras el fracaso de la I República o bien se refugió en los nacionalismos emergentes, como corriente de izquierdas, pero lejos del movimiento obrero (tal fué el caso de Cataluña).

Tras la crisis de la Restauración el sistema acentuó sus rasgos más negativos: la monarquía se hizo más autoritaria, más militarista y más clerical y finalmente otorgó el poder a un Ejército que durante todo un siglo sólo había

hecho guerras internas y que fué humillado en la guerra de Cuba y Filipinas. A ese ejército se le encomendó la tarea de derrotar al movimiento obrero y de cerrar el paso a los nacionalismos, en nombre de la unidad de España. Su base ideológica fué el nacionalismo español reaccionario y su modelo político el centralismo autoritario. La dictadura de Primo de Rivera y luego la de Franco llevaron este mandato a sus últimas consecuencias. Con ello la escisión de la sociedad española en torno al concepto mismo de nación y de sus símbolos llegó a su máximo nivel: durante la guerra civil media España luchó con una bandera y un himno y media España con otra bandera y otro himno, mientras los franquistas se autocalificaban como "nacionales" y, con ello, excluían de la nación a los republicanos.

La II República había intentado, ciertamente, cambiar aquella lógica terrible, pero si bien abrió nuevas posibilidades y aportó nuevas ideas, no tuvo la fuerza suficiente para cambiar el sistema de arriba a abajo. El nacionalismo catalán fué más comprendido por los republicanos liberales y socialistas porque dentro de él triunfó la izquierda. Pero el nacionalismo vasco fué mucho más equívoco y generó muchas reticencias. Sin embargo, la apuesta por los Estatutos de Autonomía fué un gran paso adelante, porque de hecho recuperaba la vieja aspiración federalista e intentaba integrarla en un Estado liberal y unitario. Los partidos obreros, a su vez, empezaron a enfocar el problema desde otra perspectiva, y no fué una casualidad que en Cataluña estos empezasen a organizarse en el ámbito de la propia autonomía.

El hecho es que después de la derrota de la República aquel primer ensayo autonómico fué un elemento capital en la organización y la dinámica de la lucha antifranquista en Cataluña y también en el País Vasco, aunque en circunstancias muy distintas. En Cataluña, concretamente, la unidad de las fuerzas antifranquistas se consiguió antes que en el resto del país porque todas coincidían en un punto capital: que no podía haber democracia sin autonomía y, viceversa, que no podía haber autonomía sin democracia en toda España.

Al final del franquismo tres cosas resultaban, pues, evidentes: 1) que la dictadura no había conseguido crear un auténtico Estado-Nación y que el problema seguía intacto: el Estado continuaba siendo el coto cerrado de una minoría autoritaria en un país muy diverso que no había aceptado el nacionalismo reaccionario de la dictadura; 2) que el centralismo autoritario había aumentado las diferencias entre las distintas regiones y nos conducía a una dualidad explosiva: un norte periférico desarrollado y un centro y un sur subdesarrollados; 3) que no iba a ser posible estabilizar ninguna autonomía si al mismo tiempo se mantenía el Estado unitario intacto, o sea, que las autonomías no podían ser meros injertos en un Estado que seguía siendo centralista. Por consiguiente, había que construir una nación a partir del pluralismo y de la diversidad y había que construir un Estado nuevo a partir del que habíamos heredado, cambiando su lógica interna. Esto es lo que intenta decir, con tantas dificultades, el artículo 2 de la Constitución.

II.

¿Ha conseguido resolver estos problemas el Estado de las Autonomías? En lo que se refiere a la estructura del propio Estado, se ha avanzado mucho, efectivamente, en el desmantelamiento del viejo centralismo, pero también es cierto que aun perviven bastantes elementos del mismo, incluso en la organización y en el funcionamiento de la administración pública. Se puede decir que hemos recorrido más de la mitad del camino y que la reforma ha sido desigual: en algunos sectores de la administración la descentralización ha sido rápida y relativamente eficaz; en otros, predomina todavía la lógica centralista.

En cambio, no parece que esté resuelto el problema de la relación Estado-Nación, entendiendo esta última en los términos del art.2 de la C.E.: una nación formada por otras naciones y regiones. Lo que hay actualmente es una mezcla de identidades colectivas que se disputan el antiguo espacio sin acabar de encontrar el nuevo espacio común y bastante desconcierto sobre cuál o cuáles pueden ser los nuevos elementos de cohesión que hagan realidad el concepto constitucional de "solidaridad" y permitan forjar una auténtica nación de naciones.

En realidad, el sistema que hemos creado es un sistema federal, aunque no se llame así y aunque mantenga instituciones tan poco federales como el Senado actual. La relación entre el Estado y la Nación en un sistema federal es bastante más compleja que en el Estado jacobino y, desde luego, no se puede plantear en los mismos términos que éste. Por ejemplo, ¿por qué funciona un Estado federal como el de la R.F.A.? Porque la sociedad es homogénea y no hay diversidades lingüísticas significativas. Pero también porque ninguna parte del mismo se impone a las demás. Los länder están relativamente equilibrados entre sí y las principales ciudades también. Esto hace que en toda Alemania existan las mismas fuerzas políticas -- salvo el caso, bastante relativo, de Baviera -- y que éstas puedan actuar en todo el país con una misma voz. De hecho, lo que mantiene la homogeneidad global del sistema es que todas estas entidades se mueven en el mismo plano y pactan entre sí a todos los niveles. Esto es lo que forma el meollo de la nación alemana.

En cambio, el Estado federal funciona con muchas dificultades cuando una parte predomina sobre otra, cuando una capital aplasta a las demás ciudades, cuando las fuerzas políticas no son homogéneas en todo el país y cuando una parte significativa no acepta el sistema federal en el mismo plano que las demás sino que exige un tratamiento especial y diferente e incluso amenaza con la secesión en nombre de su singularidad (lingüística, económica, cultural, etc.) Este es, por ejemplo, el caso de Canadá. Y, desde luego, hay Estados federales que sólo consiguen mantenerse en circunstancias muy singulares y que pueden romperse o desaparecer

totalmente cuando estas circunstancias cambian, como ha ocurrido en la URSS o en Yugoslavia.

Nuestro caso es especial. Lo es, en primer lugar, porque nosotros no hemos intentado construir un sistema federal a partir de la unión de entidades separadas y dispersas sino al revés: hemos querido construir un Estado de las Autonomías, de lógica federal, a partir de la autonomía de una entidades unidas por un Estado centralista y autoritario. Además, estas entidades no sólo no eran uniformes, sino que algunas de ellas ni siquiera estaban bien definidas. Por esto en la Constitución se hizo una distinción entre nacionalidades y regiones, pero sin concretar el contenido de unas y otras y sin establecer un mapa autonómico, como sí intentaron hacer los redactores del proyecto de Constitución federal de 1874. La definición de cada una – nacionalidad o región – así como la delimitación de su propio espacio se dejaron en sus propias manos .

Esta gran apuesta tenía diversos peligros. Uno de ellos era que todas las partes tendieran a buscar su propio espacio, a reivindicar o construir de nueva planta su identidad propia a través de una confrontación de carácter nacionalista o regionalista con los vecinos o con los nacionalismos ya consolidados, como el catalán y el vasco. Otro era que el concepto de solidaridad que, según el artículo 2 de la Constitución es el cimiento que debe unir todo el sistema, quedase reducido a la nada si no se encontraba un sistema adecuado de redistribución de recursos. Un tercer peligro era que los partidos políticos se fragmentasen en diversos partidos nacionalistas y regionalistas y que los partidos de alcance nacional careciesen de la fuerza necesaria para gobernar el conjunto.

Ninguno de estos tres peligros ha sido totalmente conjurado. El primero y el segundo han generado una escalada de agravios comparativos y de ejercicios de autoafirmación. Y el tercero es especialmente serio. Sólo hay dos partidos de alcance nacional, el PSOE y el PP, que puedan ejercer funciones de gobierno, puesto que el tercero, IU, se automargina de ellas. Con ello, estos dos partidos – que a su vez tienen problemas para mantener su propia cohesión territorial -- no tienen más que dos posibilidades para asegurar la gobernabilidad: o conseguir la mayoría absoluta o formar una mayoría precaria con partidos de ámbito autonómico, que sólo representan una parte del territorio y que – como ocurre actualmente – ni siquiera son mayoritarios en su propio ámbito. Esta situación se agrava porque los partidos nacionalistas de Cataluña y el País Vasco, que contribuyen a formar mayorías parlamentarias en las Cortes Generales, rechazan explícitamente el modelo de un Estado de las Autonomías como modelo federal y exigen un tratamiento especial en nombre de un **hecho diferencial**, que niega su equiparación con las demás Comunidades Autónomas .

III.

Uno de los resultados de esta situación general es la dificultad para definir con precisión el modelo de Estado. La Constitución crea un modelo flexible, que permite varias velocidades de acceso a la autonomía y varios niveles de ejercicio competencial. Pero los problemas anteriormente citados han dificultado mucho su puesta en práctica.

Así, por ejemplo, se discute si el modelo es "cerrado" o es "abierto". Desde el punto de vista jurídico éste es un falso debate. En realidad, los que abogan por "cerrar el modelo" piensan que hay que tomar medidas legales para cortar el paso a las fuerzas nacionalistas y regionalistas que, una vez conseguidas unas competencias, levantan el listón para pedir más, sin ningún límite. Y los que proponen el "modelo abierto" piensan exactamente lo contrario: que no haya ninguna traba legal para exigir más y más competencias, para seguir reclamando sin límite una vez alcanzado un determinado nivel.

Este problema no se puede resolver con meros mecanismos legales. Desde el punto de vista jurídico, el **bloque de constitucionalidad** definido por el Tribunal Constitucional, o sea el ensamblaje de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía, de la jurisprudencia constitucional y de la legislación específica es suficiente para poder hablar de un modelo global. Con todas las dificultades que se quiera éste es el modelo que se ha desarrollado en estos años. Esto no significa que sea un modelo intocable. Pero lo importante no es si es modificable o no, sino cuáles deben ser los mecanismos para su modificación, empezando por el de discutir y acordar que la propia modificación es necesaria. Por esto el problema de si el Estado de las Autonomías es cerrado o abierto no se puede resolver con disposiciones legales o con barreras jurídicas. Ni se puede resolver, tampoco, con acuerdos políticos entre dos o tres partidos porque ninguna fuerza nacionalista o regionalista significativa se puede dejar al margen de una solución global. La única vía para resolver el aparente dilema entre modelo cerrado y modelo abierto es, por consiguiente, la negociación y el diálogo permanentes entre las fuerzas políticas y las instituciones centrales, autonómicas y locales.

Otro gran tema de discusión es el concepto mismo de federalismo. La Constitución no habla de federalismo en ningún momento, pero la lógica profunda del sistema es claramente federal, aunque contiene elementos que no lo son, como el ya citado del Senado, que no representa propiamente a las Comunidades Autónomas sino a las provincias, que son una división administrativa que proviene del anterior sistema centralista. Con ésta y algunas otras excepciones, el Estado de las Autonomías tiene los atributos esenciales de un Estado federal: el sistema de distribución de competencias, los

mecanismos de solución de los conflictos entre las autonomías y la administración central, la organización institucional de las autonomías e incluso los mecanismos de financiación actuales y futuros son propios de un Estado federal, al margen de si funcionan mejor o peor.

Si a pesar de esto se discute sobre federalismo sí o federalismo no es por otras razones. Unos abominan del federalismo porque lo perciben como un concepto ideológico contrario a la unidad de España, entendida a la vieja manera del centralismo. Otros se oponen al federalismo porque consideran que, en nombre de sus hechos diferenciales, deben tener una relación singular y exclusivamente bilateral con la administración central y no admiten la paridad con las demás autonomías. Incluso hay quién es partidario del federalismo porque lo entiende al revés de los anteriores, es decir, como un sistema que elimina todos los hechos diferenciales y permite crear un sistema autonómico estrictamente uniforme.

Ciertamente, nuestro Estado de las Autonomías es complejo porque compleja es nuestra historia y compleja es nuestra sociedad. Pero el gran mérito de nuestra Constitución es, precisamente, que al definir el contenido y la forma del sistema autonómico ya tiene en cuenta esta diversidad. De hecho, nuestro sistema es un modelo federal con dos ejes complementarios y no excluyentes: el eje de las **competencias comunes** y el eje de los **hechos diferenciales**.

Estos últimos, por ejemplo, están previstos y enunciados en diversos pasajes del texto constitucional. El art. 2 distingue, como ya se ha dicho, entre "nacionalidades" y "regiones", dejando que cada Comunidad Autónoma se autocalifique como quiera. El art. 3 reconoce la pluralidad lingüística y el art. 4 la pluralidad de los símbolos. Hay referencias específicas a las singularidades forales y lingüísticas en el art. 149, 1, 8, 18 y 29. Hay sistemas diferentes de acceso a la autonomía. El art. 150, 2 abre la posibilidad de transferir competencias propias del Estado a todas o a algunas Comunidades Autónomas. Las Disposiciones Adicionales 1ª, 2ª, 3ª y 4ª y las Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª, 4ª y 5ª son otras tantas referencias a situaciones singulares.

Por consiguiente, el sistema autonómico creado por la Constitución es un sistema general basado en lo común y en lo singular al mismo tiempo, es una forma de reconocer el pluralismo profundo de nuestra sociedad y, a la vez, un intento de crear un marco jurídico que permita el desarrollo de este pluralismo asegurando la unidad del conjunto sobre la base de la integración de las diferencias y de la solidaridad. Por consiguiente, lo común y lo singular, lo general y los hechos diferenciales no tienen porque ser contradictorios ni mutuamente excluyentes. El único problema es si los métodos para gestionar los unos y los otros deben ser los mismos, totalmente diferentes o complementarios.

Lo que la Constitución establece es que deben ser complementarios. Más exactamente, el eje de las **competencias comunes** debe ser el mismo para todos, porque se refiere a los derechos básicos de los



ciudadanos, éstos no pueden ser diferentes según el lugar en que se viva. Por esto el objetivo ha de ser la igualación de las competencias de todas las Comunidades Autónomas y el método de gobierno y de gestión ha de ser el de la **cooperación federal**. En vez de los acuerdos bilaterales entre la administración central y cada Comunidad Autónoma, que ha sido la práctica principal en los primeros años y sigue teniendo todavía mucho peso, el acento debe ponerse en las conferencias sectoriales, en los acuerdos multilaterales, en la corresponsabilidad fiscal compensada y en la creación de instrumentos nuevos, entre ellos la posible conferencia permanente de los presidentes del Gobierno y de las Comunidades Autónomas y los mecanismos multilaterales para la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea y la política exterior.

En cuanto a los **hechos diferenciales**, la relación entre la administración central y las Comunidades Autónomas concernidas será principalmente bilateral. Pero esto no quiere decir que tenga que funcionar totalmente aparte de la cooperación federal. Así, por ejemplo, los acuerdos entre la administración central y una Comunidad Autónoma sobre cuestiones lingüísticas específicas o sobre singularidades fiscales o administrativas o sobre diferencias geográficas – como las que derivan del hecho insular – no tienen porque quedar al margen de las demás ni ser vistos como excepciones de la cooperación federal. En realidad son elementos singulares dentro del principio general de cooperación y deben ser aceptados, apoyados e integrados como tales por el resto de las Comunidades Autónomas y la administración central. Más todavía: la administración central debe considerar como propios todos los hechos diferenciales, adaptarse a ellos y colaborar en su normalización y en su promoción, como en el caso de las lenguas.

Esto exigirá, naturalmente, algunas reformas, que nada tienen que ver con la pretensión de una "segunda transición" reclamada por algunos nacionalistas catalanes, que equivaldría a una reformulación del sistema cuando éste se encuentra en fase de desarrollo. Una de estas reformas necesarias es, evidentemente, la del Senado que tiene que transformarse en un organismo representativo de las nacionalidades y las regiones, en lo que tienen de común y lo que tienen de diferente. Esto requiere un nuevo mecanismo de elección del propio Senado y una transformación de su estructura y sus funciones, para convertirlo en una Cámara de diálogo y de formación de consensos entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y la estructura central del Estado.

Otra reforma necesaria es la que atañe a los **municipios** como elementos del sistema federal. También entre los municipios hay elementos comunes y elementos diferenciales, no sólo por las dimensiones y por las características geográficas. Los municipios son los factores esenciales para la integración de diferencias y para la expresión del pluralismo. Son también el marco principal para la relación de proximidad entre los gobiernos y los ciudadanos y las ciudadanas y, por tanto, son también el espacio donde de manera más clara y más próxima se pueden expresar las contradicciones de una sociedad tan compleja como la nuestra. Por ello no puede haber ninguna



propuesta federal que no tenga en cuenta el papel fundamental de los municipios y de sus ayuntamientos.

Congreso de los Diputados

Una tercera reforma necesaria es, evidentemente, la de la corresponsabilidad fiscal. La existencia de sistemas diferentes, como los conciertos económicos, se explica por innegables razones históricas y políticas, pero desde el punto de vista funcional es un elemento de distorsión muy serio. Ya se empieza a percibir una tendencia hacia la multiplicación de conciertos que de prosperar podría llevar a una catastrófica parcelación de nuestro espacio fiscal que haría inviable el sistema autonómico en su conjunto. Por otro lado, la corresponsabilidad fiscal es necesaria para que las propias Comunidades Autónomas ajusten más su gasto a sus necesidades reales y a sus posibilidades. Pero si antes se ha hablado de la importancia del eje de las competencias comunes como el eje de los derechos esenciales de los ciudadanos es evidente que la corresponsabilidad fiscal debe ir acompañada de las necesarias compensaciones para que todas las Comunidades Autónomas puedan asegurar el mismo nivel de prestaciones básicas a todos los ciudadanos y ciudadanas.

Dicho todo esto, y sin entrar en otras reformas que son consustanciales al propio desarrollo del sistema de las autonomías, hay que insistir en que el federalismo es un método de funcionamiento que se basa en la cooperación, en la lealtad al conjunto del sistema, en el diálogo y en el pacto. Pero para que todo esto sea posible se necesitan protagonistas fuertes y seguros de sí mismos capaces de cooperar y de pactar. **En realidad, el federalismo funciona cuando el poder central o federal es fuerte, cuando son fuertes las nacionalidades y las regiones y cuando son fuertes los municipios y sus ayuntamientos, es decir, cuando las instituciones son sólidas y no se desarrollan en detrimento de las demás, y cuando los ciudadanos y las ciudadanas se sienten representados porque tienen mecanismos eficaces de discusión y de participación en los asuntos públicos.** Si, por el contrario, cada uno de los interlocutores necesarios piensa ante todo en la derrota del adversario, en la negación de lo común, en la afirmación de lo singular y en la búsqueda permanente de adversarios exteriores, el sistema no puede funcionar.

IV.

El Estado de las Autonomías fué diseñado para dar respuesta a un problema histórico de nuestro país. Pero hoy aquel problema histórico ha sido superado en gran parte y la situación interna y externa de España es muy diferente. España era un país aislado que luchaba por superar su aislamiento. Hoy es uno de los principales protagonistas del proceso de la Unión Europea. Vivíamos entonces en una economía compartimentada. Hoy estamos ante una economía mundializada y un mercado sin fronteras. Teníamos entonces un sistema de información más limitado y también más compartimentado. Ahora estamos en un proceso vertiginoso de mundialización

de la información. Todo esto tiene que afectar a nuestra visión del mundo y de nuestro propio país, o sea, a la vivencia y al contenido de nuestras propias identidades personales y colectivas.

Esto quiere decir que algunos conceptos que parecían inmovibles hoy están cambiando. Así ocurre, por ejemplo, con el concepto de nación. Por un lado, los grandes cambios del panorama mundial y los procesos de unidad europea generan una sensación de desarraigo, difuminan los puntos de referencia tradicionales y producen inseguridad, porque las identidades establecidas cambian y no aparecen todavía identidades que las puedan reemplazar. Además, es cierto que el proceso de toma de decisiones fundamentales en la actual Unión Europea está muy alejado de los ciudadanos. Esto hace que mucha gente busque refugio en la identidad más cercana, que puede ser su ciudad o su región, y a afirmar con más fuerza su pertenencia a la misma.

En la medida en que los protagonistas principales de los grandes procesos de unión continental son y seguirán siendo por mucho tiempo los Estados, las nacionalidades y las regiones tienden a reivindicar para sí el papel de Estado, como se ha comprobado en los países del este de Europa y como se percibe en Italia y en otros países de nuestro entorno. Y, en todo caso, tanto las nacionalidades y las regiones como los municipios tienden a buscar un nuevo protagonismo, bien dentro de su propio Estado, bien en organizaciones internacionales específicas – comités de regiones, federaciones de poderes locales, etc.

No cabe duda de que esto va a afectar al futuro de nuestro Estado de las Autonomías. Los nacionalismos moderados catalán y vasco, por ejemplo, replantean su propia teoría y conciben su futuro no ya como una separación traumática de España sino como el resultado final de un proceso de unión de Europa que diluirá los actuales Estados y reafirmará el papel de grandes complejos regionales y municipales. En función de esto tienden a dar prioridad a sus relaciones con otros núcleos regionales franceses, italianos o alemanes y a desentenderse de sus relaciones con el resto de las Comunidades Autónomas. Este es también el caso de los movimientos secesionistas en el norte de Italia y en Bélgica.

El desarrollo de nuestro Estado de las Autonomías debe tener en cuenta esta evolución de los hechos y ha de incluir entre sus retos principales el de asociar a las Comunidades Autónomas y a los municipios en las relaciones con la Unión Europea y, en general, en sus relaciones con todas las grandes instituciones supranacionales. Si este problema no se resuelve bien, algunas Comunidades Autónomas y también algunos grandes municipios tenderán a establecer relaciones bilaterales por cuenta propia, con la consiguiente desorganización de todo el sistema.

Se trata, en definitiva, de encontrar, en este nuevo contexto, los mecanismos necesarios para asegurar el desarrollo del sistema autonómico como sistema de integración y de cooperación y de evitar que prosperen las



tendencias disgregadoras y las confrontaciones. Lo que hay que descartar absolutamente es la recuperación, aunque sea fragmentaria, de los principios y a los mecanismos del centralismo. La idea de España, por ejemplo, no se puede plantear como una afirmación nacionalista frente a los nacionalismos y los regionalismos internos. Ni tampoco se puede fundamentar, como hizo el nacionalismo reaccionario, en una confrontación contra enemigos exteriores. Tampoco se puede basar en la reivindicación de las viejas instituciones — Fuerzas Armadas, Guardia Civil, cultura tradicional, aniversarios históricos, etc.—. El sistema sólo puede funcionar si los tres niveles institucionales básicos, es decir, Gobierno y Parlamento centrales, Comunidades Autónomas y municipios, son fuertes y cooperan entre sí. Lo principal es asegurar, pues, esta cooperación y la necesaria lealtad de todos. Lo más probable es que de ello surja un concepto de España-nación más relativo, más tolerante hacia la diversidad y, sobre todo, menos nacionalista.

A veces los símbolos explican mejor las cosas que una larga disertación. Nuestro himno nacional no tiene letra y esto sólo se explica por la violencia de nuestra confrontación interna sobre el concepto de nación. A su vez, el himno de la España republicana, surgió como la reivindicación de los sectores marginados de la España oficial contra esa misma España. Lo mejor que podemos hacer es que nuestro himno actual siga sin tener una letra oficial y que cada uno lo entienda según sus propias necesidades y convicciones. Algo parecido nos va a ocurrir con el concepto de nación española.

Congreso de los Diputados

