



LOS COLOQUIOS DE LA ASOCIACIÓN

Núm. 17

Curso de Verano en Jaca: «Reforma constitucional y Estado de las Autonomías»

Organizado en colaboración con la Universidad de Zaragoza y celebrado el 11 y 12 de julio de 2005 en el Palacio de Congresos de Jaca

Depósito Legal: Z-312/2004

OBJETIVOS E INTERÉS SOCIAL Y ACADÉMICO DEL CURSO

Después del éxito obtenido en anteriores ocasiones con los cursos de verano en Jaca, en los que cada vez es mayor la inscripción de alumnos de todas las procedencias académicas, la Junta Directiva de la Asociación no dudó en volver a organizar un nuevo curso sobre un tema de indudable actualidad e interés social y académico como es el de la posible reforma constitucional y la situación del actual Estado Autonómico. Para ello volvió a encomendar la dirección del mismo al catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza, Manuel Contreras Casado y contó con prestigiosos catedráticos-ponentes de la misma Universidad.

El Curso, organizado en colaboración con la Universidad de Zaragoza, y subvencionado por el Departamento de Economía y Hacienda de la DGA, quedó perfectamente

ROGRAMA DEL CURSO

PRIMER DÍA

Lección inaugural a cargo de
D. Manuel Contreras Casado..... 2

1.ª Lección. “Reforma constitucional y reforma de los Estatutos de autonomía” a cargo de
D. Antonio Embid Irujo..... 5

1.ª Mesa redonda: “Balance del Estado de las autonomías”..... 8

2.ª Lección. “La reforma del Senado” a cargo de
D. Ricardo Chueca..... 19

SEGUNDO DÍA

3.ª lección. “Los mecanismos de cooperación”
a cargo de D. Carlos Garrido López..... 22

2.ª Mesa redonda “El futuro del Estado de las Autonomías”..... 29

4.ª Lección. La financiación de las Comunidades Autónomas a cargo de D.ª Teresa Santero 38

Conferencia de Clausura a cargo de
D.ª Ana Isabel Leiva Díez 44



justificado en el folleto editado por la Universidad que sirvió de información y propaganda del mismo ante el alumnado y en el que el director del curso se expresaba de la siguiente manera:

Objetivos del curso

Tras más de veinticinco años de vigencia de nuestro texto constitucional, y casi el mismo tiempo de desarrollo del Estado autonómico, vivimos tiempos de reformas y cambios. Si bien el balance general de lo alcanzado en cuanto a la distribución territorial del poder político entre el Estado autonómico central y las Comunidades Autónomas no puede calificarse sino como altamente positivo, aún quedan tareas pendientes en cuanto a la articulación general del sistema y a su posible, y quizá necesario, cierre. Las reformas constitucionales y estatutarias pendientes, y actualmente en marcha, pueden significar el inicio de una etapa de estabilidad y sólida articulación de una realidad plural, en la que se mejore el autogobierno y la integración estatal en beneficio de todos los ciudadanos. El objetivo del Curso es analizar estos problemas pendientes de reforma constitucional o estatutaria y establecer sus posibilidades como soluciones de futuro.

LECCIÓN INAUGURAL: NOTAS SOBRE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Manuel Contreras Casado
Catedrático de Derecho Constitucional
y Director del Curso

Significado de la reforma constitucional

Nuestro texto político fundamental, como el de todas las Constituciones rígidas, establece un procedimiento especial de reforma, lo que, de un lado, permite que la Constitución pueda ser revisada y, de otro, impide que ello pueda hacerse a través de la legislación ordinaria. Una Constitución irreformable sería contraria tanto al principio democrático (la voluntad popular del presente no puede imponerse para siempre a la voluntad popular del futuro) cuanto al carácter mismo de las normas jurídicas (que son productos históricos, no inmutables). En el otro extremo, una Constitución absolutamente flexible, haría desaparecer la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, destruyendo la razón de ser de la misma Constitución, su significado más genuino: el de ser una norma fundamental, que regula (y por lo mismo limita) el poder del Estado.

De ahí que, salvo contadísimas excepciones (el caso del Reino Unido es el más significativo), las Constituciones prevean un procedimiento más complicado o difícil (o agravado) para su reforma que el dispuesto para revisar las leyes. Incluso podría decirse que lo característico de la Constitución escrita (frente a la Constitución histórica o consuetudinaria, que es el ejemplo británico) es la rigidez.

Reforma constitucional e interpretación constitucional

Un problema a considerar es el de las adaptaciones interpretativas de la Constitución. A lo largo de la vida de la Constitución es claro que, a través de la actividad interpretativa que experimentan las normas constitucionales, éstas pueden cambiar de sentido adaptándose a nuevas realidades. Un buen ejemplo de ello lo facilita la Constitución norteamericana. Esa adaptación del texto (no se olvide que todo texto normativo puede tener varios significados) mediante la interpretación supone la conversión de la Constitución en un texto vivo que acaba desligándose en muchos casos de la voluntad de su creador. Mientras sea posible acudir a la interpretación constitucional ese texto seguirá vivo y aplicándose sobre realidades cambiantes. El problema es que puede llegar el momento en que la interpretación no sea suficiente porque la realidad política ha cambiado mucho con el discurrir del tiempo, y entonces es cuando se hace necesario e imprescindible acudir a la reforma constitucional.

Procedimientos

1. Consideraciones generales

Nuestra Constitución (Título X) establece dos procedimientos para su reforma: el del art. 167, dedicado a la reforma parcial, y el del art. 168, dedicado a la revisión total.



El director del curso y el presidente de la Asociación de Exparlamentarios junto con los alumnos matriculados en la sesión de apertura del curso

Se ha querido así diferenciar una materia constitucional de relativa menor importancia, que podría reformarse mediante un procedimiento más sencillo, del cambio total de Constitución o de unas determinadas partes de la Constitución misma cuya reforma podría afectar a los presupuestos básicos de la forma de Estado. Esta solución parece acertada, en principio, pero no está exenta de problemas de rigidez en determinadas ocasiones que más adelante veremos.

2. Iniciativa

Las normas sobre la iniciativa son comunes: la iniciativa de reforma (art. 166 CE) se atribuye al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, excluyéndose la iniciativa popular (el art. 166 se remite sólo a los apartados 1 y 2 del art. 87 CE)

3. Procedimiento del art. 167 CE

Se trata del procedimiento ordinario, previsto para la reforma parcial (siempre que no se afecten materias reservadas al procedimiento del art. 168 CE). La iniciativa de reforma, una vez adoptada, continuará su tramitación en el Congreso de los Diputados conforme a las reglas del procedimiento legislativo ordinario, pero el texto aprobado por el Pleno habrá de someterse a una votación final en la que habrá de obtener el voto favorable de al menos los tres quintos de los miembros de la Cámara (art. 167.1). A continuación el texto pasará al Senado, donde seguirá una tramitación similar a la del procedimiento legislativo ordinario aunque sin posibilidad de ejercicio del veto con devolución del texto al Congreso, sometiéndose por último en el Pleno del Senado a una votación final sobre el conjunto del texto, que requerirá la obtención de una mayoría favorable de al menos los tres quintos de Senadores (art. 167.1 CE).

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, sólo se someterá a referéndum nacional para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, la décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras (art. 167.3 CE); referéndum, pues, facultativo y no obligatorio.

Parece haber una cierta unanimidad en considerar que el art. 167 CE regula sin excesivos problemas técnico-jurídicos el procedimiento ordinario o normal de reforma de la Consti-

tución española. Incluso cabría calificarlo como el “núcleo esencial” del Título X, aquél en el que “hay que buscar la idea del constituyente español del 78 acerca del grado de rigidez del que debería dotarse la Constitución, de qué obstáculos debían establecerse para preservar/renovar el «consenso» constitucional alcanzado y no dejarlo a disposición de cualquier futura mayoría parlamentaria, del papel que debían jugar en este punto las dos Cámaras, o de cómo se debían articular las instituciones de democracia representativa con la participación directa del cuerpo electoral”. Nos encontramos ante un procedimiento de reforma que es lo bastante agravado para impedir modificaciones fáciles del texto constitucional, pero, al mismo tiempo, no lo suficientemente costoso y complejo para evitar que se produzcan las reformas que las necesidades políticas, y los requerimientos históricos, pudieran imponer, siendo un procedimiento, por tanto, entre otros muchos imaginables, perfectamente admisible y coherente, que no ofrece flancos excesivos a las consideraciones críticas.

4. Procedimiento del art. 168 CE

Se trata del procedimiento extraordinario o más agravado, previsto para la revisión total de la Constitución o para cualquier reforma parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I (De los derechos fundamentales y de las libertades públicas) o al Título II (De la Corona).

El art. 168.1 CE dispone que, en primer lugar, cada Cámara deberá aprobar el principio de la reforma por mayoría de dos tercios. Parece evidente que ese principio equivale a la iniciativa de la reforma y así se aclara en la reglamentación parlamentaria, donde se dispone que, en este procedimiento del art. 168 CE, la iniciativa de reforma presentada habrá de aprobarse (mediante una votación de totalidad) en el Pleno del Congreso y en el Pleno del Senado por una mayoría de dos tercios de los miembros de cada Cámara, actuando en primer lugar la Cámara en la que la iniciativa se presente. Si el texto pasa este trámite se procede a la disolución de las Cámaras y a la convocatoria de elecciones generales (art. 168.1 CE). Dichas elecciones aparecen así, de un lado, como el medio de participación del pueblo en la iniciativa de reforma ya producida, en cuanto que con sus votos puede indicar su asentimiento o su oposición a la misma, y de otro, como el medio de participación del pueblo en el proyecto de reforma constitucional que habrá de ser estudiada por las nuevas Cámaras, en cuanto que, de facto, dichas elecciones serán constituyentes. Una vez constituidas las nuevas Cámaras, éstas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional (art. 168.2 CE).

Una vez ratificado el texto de la iniciativa por ambas Cámaras, el Congreso lo tramitará por el procedimiento legislativo común, aunque al final, para ser aprobado, requerirá la votación en el Pleno por una mayoría favorable de dos tercios de los miembros de la Cámara (art. 168.2). Obtenida dicha aprobación en el Congreso, el texto pasará al Senado, que deberá aprobarlo en el Pleno también por mayoría de dos tercios de los Senadores (art. 168.2 CE).

Aprobada la reforma por ambas Cámaras, se someterá necesariamente a referéndum nacional (aquí, pues, el referéndum es obligatorio, art. 168 CE).

5. Notas críticas al proced. del art. 168

Sin duda el núcleo de la crítica vertida sobre el Título X se ha centrado en el art. 168 CE. En él se contempla, como acabamos de ver, un procedimiento extraordinario, dotado de un alto grado de rigidez constitucional, para el caso de que se intente llevar a cabo “la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II”, y que plantea una cierta variedad de cuestiones :

- a) De entrada, quizá lleven razón quienes afirman rotundamente sobre el procedimiento de reforma del art. 168 CE, que “es tan complejo y políticamente tan costoso que se puede indicar de antemano que no funcionará jamás”; en realidad, “más que de un procedimiento de reforma se debería hablar de un procedimiento para evitar la reforma” (Pedro de Vega). Lo que no debería extrañar a nadie medianamente avisado, salvo que nos olvidemos de que la reforma constitucional “no constituye primariamente un mecanismo para alterar la Constitución, sino un auténtico medio para su defensa y conservación”. No obstante, hay un acuerdo generalizado sobre la excesiva complejidad del procedimiento y lo extraordinariamente difícil que le resultaría a una reforma transitar por él, de manera que las normas afectadas por este mecanismo se encontrarían cerca de una extrema rigidez.
- b) Una cuestión especialmente polémica es el ámbito normativo que queda especialmente protegido por el art. 168 CE –revisión total o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II– y la delimitación que de él se establece.

Habría que cuestionarse, ante todo, qué debería entenderse por “revisión total”, puesto que el Título X CE en ningún momento la define: aceptando, desde luego, que encierra la paradoja, ampliamente criticada, de la posibilidad de *destrucción* de la propia Constitución (C. Schmitt). Y, desde luego, siempre que intentemos encontrarle a estos términos un sentido jurídico en el marco constitucional. ¿Podría entenderse desde criterios meramente cuantitativos?, y, en ese caso, ¿qué “cantidad” de normas constitucionales –la mitad, las dos terceras partes, etc.– tendrían que verse afectadas por la revisión para que ésta alcanzara la condición de “total”? O bien, como parecería más lógico, ¿podría entenderse desde criterios materiales, cuando la revisión afectara al núcleo mismo de la Constitución, a las “decisiones constitucionales fundamentales”?, y, en este caso, ¿qué componentes esenciales de los que integran esa *totalidad* que es una Constitución necesitarían verse afectados por la revisión para que, finalmente, nos encontráramos ante una *totalidad* nueva y distinta?

La verdad es que una interpretación lógico-estructural conduciría a buscar la solución de estas interrogantes en el propio art. 168 CE y, en concreto, en la equiparación que lleva a cabo, desde la perspectiva de un procedimiento común para su reforma, entre unos determinados contenidos constitucionales y la revisión total. Pero justamente aquí es donde encontramos un problema difícil de salvar, porque si “bajo la regulación compleja que en él se hace, lo que se pretende amparar son los bienes y valores políticos supremos del ordenamiento constitucional, es lo cierto que, valores, indiscuti-

blemente considerados como fundamentales, no aparecen recogidos ni protegidos por ella, y, sin embargo, sí lo están determinados supuestos que probablemente no deberían ser siquiera objeto de tratamiento constitucional” (P. de Vega).

Desde otro punto de vista, más procedimental, también se han intentado poner de manifiesto contradicciones que aparecen en el desarrollo de los trámites exigidos por el art. 168. En este sentido, se ha criticado lo anómalo que resulta que, tras unas elecciones que servirán como consulta referendaria indirecta, en la medida que la propia campaña electoral se centrará en los criterios básicos de cada una de las fuerzas políticas frente a la reforma constitucional –y tras la aprobación correspondiente tanto en las Cámaras que proponen la reforma como en las nuevamente elegidas–, aún se proceda a un ulterior referéndum para la aprobación definitiva.

Sin embargo, y considerando que no están fuera de lugar estos argumentos de economía procesal, me parece acertada la inclusión de un referéndum final de ratificación de la reforma, porque en unas elecciones sólo podrán exponerse las grandes opciones sobre la reforma, sin más garantía para el cuerpo electoral sobre el resultado final del proceso reformista que los programas electorales, y la reforma definitiva que aprueben las segundas Cámaras puede acabar no siendo exactamente la misma que fue objeto de la disputa electoral, por lo que me parece necesario dar al electorado la posibilidad de pronunciarse sobre lo el resultado *definitivo* de la reforma.

Límites de la reforma constitucional

Nuestra Constitución no contiene límites temporales a la reforma, entendidos esos límites como prohibiciones de efectuar reformas durante los primeros años de vigencia de la Constitución. Sí contiene límites circunstanciales, esto es, prohibiciones de la reforma en determinados momentos o situaciones: el art. 169 CE dispone que no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116. Aunque esta norma constitucional sólo dice que no podrá iniciarse, hay que interpretar que ni podrá iniciarse, ni podrá proseguirse ni concluirse en esas circunstancias una reforma iniciada antes. Por otra parte, es obvio que una reforma constitucional requiere, para su realización, de unas condiciones de normalidad político-institucional y de plena vigencia de las libertades públicas que no existen, por principio, en los estados de excepción.

En cuanto a los límites materiales, es claro que tales límites son sólo los que contiene el art. 167 CE, reforma que no podrá afectar a las materias reservadas al procedimiento del art. 168 CE, de tal manera que se impide la utilización del procedimiento ordinario (o simple, o menos agravado) de la reforma parcial para modificar cualquier precepto contenido en el Título Preliminar, en la Sección primera del Capítulo segundo del Título I o en el Título II. Sin embargo, no existen límites materiales en el procedimiento del art. 168 CE, que permite reformarlo todo, incluso hacer una nueva Constitución (revisión total). En suma, pues, podría decirse que el art. 168 CE significa la apertura de las vías jurídicas (pacíficas) para el cambio político (por muy radical que éste fuere), asegurando, además, mediante el procedimiento, el cumplimiento de los principios democráticos que la propia CE consagra.

Sobre la posibilidad de reformar la reforma

De entrada, deberíamos despejar algunos problemas en torno a la protección que eventualmente tendrían las propias normas que lo integran. Expresado de otra forma, se trataría de dilucidar si es posible reformar las normas constitucionales que regulan la reforma mediante los mismos procedimientos que en ellas se establecen.

Inicialmente, algunos autores ofrecieron una respuesta negativa a esta interrogante, en virtud del principio general de que una norma no pueda aplicarse a sí misma, para matizar inmediatamente que la distinción que ofrecían los dos procedimientos de reforma del Título X permitía que mediante el procedimiento complejo del art. 168 CE se pudiera reformar el art. 167 CE, mientras que no sería posible alterar el art. 168 utilizando el art. 167 CE; de igual forma, “la expresa previsión de la posibilidad de una revisión *total*, mencionada por el art. 168 como hipótesis de aplicación del procedimiento agravado, obliga a considerar que el derecho positivo permite implícitamente que mediante el procedimiento del art. 168 se reforme ese mismo artículo” (I. de Otto y F. Balaguer). Y es que, en efecto, no dejaría de ser contradictorio que el art. 168 CE garantizara especialmente determinados contenidos constitucionales a través de un procedimiento superrígido, y que sin embargo *no se protegiera a sí mismo*, evitando el fácil expediente de que, en su momento, pudiera reformarse utilizando, por ejemplo, la vía del 167 CE, para dejar sin protección los ámbitos materiales que amparaba.

Y sin embargo, pensando en una posibilidad real de tener que modificar la CE en su art. 57.1, el orden en la sucesión a la Corona, que pertenece al Título II especialmente protegido, algún autor (F. Laporta, *Claves de Razón Práctica*, septiembre de 2004) ha sugerido el fácil expediente de reformar el propio art. 168 utilizando el procedimiento ordinario del art. 167.

Por todo lo dicho hasta ahora, creo que debemos dejar abiertas las posibilidades de reformar el Título X, pero garantizando siempre que el art. 168 sólo podría reformarse a través del propio art. 168 CE.

Ahora bien, ¿conviene plantearse la necesidad de que tal cosa suceda? Porque una cosa es evidenciar los defectos, y otra muy distinta estar en posesión de soluciones claras a las precariedades que se han ido poniendo de manifiesto. Pues bien, a mi modo de ver no es *realmente necesario* reformar la reforma. Desde una cierta variedad de posibilidades procedimentales, el legislador constituyente optó por unos mecanismos que pueden ser, y lo han sido, objeto de crítica, pero que no obstaculizan seriamente la eventual actividad del poder de revisión. A las pruebas me remito: cuando ha sido necesario reformar el texto constitucional se ha hecho sin graves problemas.

Por eso coincido en este punto con quienes afirman que los problemas de un planteamiento reformista sobre la Constitución española hay que buscarlos fuera del Título X. Estoy convencido de que es sumamente conveniente *hablar* de la reforma constitucional, criticar y polemizar sobre el Título X, sobre la in/exclusión de la iniciativa legislativa popular, lo intransitable del procedimiento del art. 168 CE o la in/conveniencia de las cláusulas de intangibilidad, pero son las condiciones políticas en que se plantee una futura reforma constitucional, y las tensiones bajo las que se desarrolle en su momento tal proceso, las que pondrán al descubierto la ver-

dadera medida del acierto de los constituyentes de 1978 en esta cuestión.

La actualidad de la reforma constitucional

Y en esas estamos, porque lo que tenemos pendiente para esta legislatura es precisamente la pretensión de reformar la CE. Al menos el Gobierno ha planteado su intención de promoverla en cuatro puntos: la no discriminación por razón de sexo en el orden de sucesión a la Corona, la adecuación del Senado a la actual estructura territorial del Estado que debe representar, la nominación constitucional de las CC AA y el reconocimiento expreso de la Constitución Europea contenida en el Tratado por el que se establece dicha Constitución.

Independientemente de la agenda que ha de proponerse para llevar a cabo estas reformas, lo que hoy sabemos es que el primer punto necesitaría de la puesta en marcha del complejo y costoso art. 168 (afecta a materia contenida en el Título II), mientras que los otros tres podrían sustanciarse procedimentalmente por la vía ordinaria del art. 167, salvo que esas pretensiones oficiales se complicaran y ampliaran en un sentido que ahora mismo es difícil anticipar.

El objeto de nuestro Curso, no obstante, se centra en las pretensiones reformistas sobre el Estado autonómico. Nadie duda, en este momento, que lo que tenemos planteado es nada menos que todo un replanteamiento de la organización territorial del poder que estableció la CE de 1978.

Ese replanteamiento alcanza, fundamentalmente, a los siguientes puntos:

1. La reforma de los Estatutos de autonomía. Como ya es sabido, abordar la reforma de la **Constitución territorial** del Estado español supone también, y muy principalmente, incluir la reforma de los Estatutos autonómicos (prof. Embid).
2. La reforma del Senado. Convertir al Senado en una auténtica Cámara de representación territorial se perfila como uno de los elementos claves del futuro Estado autonómico (prof. Chueca).
3. El reforzamiento de los mecanismos de cooperación y su perfeccionamiento, es decir, otra forma de participación de las CCAA en la dirección política del Estado (prof. Garrido).
4. La consolidación de un nuevo modelo de financiación autonómica que permita el desarrollo de las CCAA sin que el Estado se desvanezca (Teresa Santero).

Soy consciente de que este compendio de problemas no agota las posibilidades de reforma constitucional. Es preciso todavía, por ejemplo, el alcance que ha de tener la reforma en cuanto a la pretensión gubernamental –inevitable, lógica y justa, desde luego– de incluir en el texto constitucional la existencia explícita de las CCAA. Se trata de constitucionalizar las CCAA, o dicho de otra forma, de reflejar constitucionalmente la consolidación de nuestra organización territorial del poder. Lo que no se pudo hacer en 1978, ahora sí es posible. Respetando o no el principio dispositivo, pero satisfaciendo, por fin, la curiosidad del “jurista persa”. El problema es, si realmente queremos satisfacer esa curiosidad, qué extensión habrá de darse a la reforma del Título VIII de la CE, pues parece claro que no bastará con la simple mención de las CCAA existentes. La petición de dictamen del Gobierno al

Consejo de Estado así lo parece intuir, por lo que esperaremos con interés e impaciencia lo que tenga que decir el Consejo de Estado antes de que finalice el presente año.

En suma, sólo diré, para terminar, que la CE de 1978 significó en parte la culminación y en parte la primera piedra de aquel gran intento de reconstrucción de la razón democrática. De eso hace ahora ya más de 25 años, y el balance del Estado autonómico no puede ser menos que positivo (de eso precisamente hablaremos en las dos Mesas Redondas programadas en el Curso). Pero a partir de ahí parece que se inicia un nuevo camino y es responsabilidad de todos mejorar y consolidar lo conseguido, que no es poco.

1.ª Lección

REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN Y REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Antonio Embid Irujo
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

I) PRELIMINARES. UNA VALORACIÓN DE LOS ACONTECIMIENTOS SUCEDIDOS EN LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS.

Parece conveniente comenzar llevando a cabo una recopilación de los acontecimientos habidos desde que en el primer curso organizado por la Asociación de Parlamentarios en Jaca, en septiembre de 2003, traté también el tema de la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. En aquel momento las reformas constitucionales y estatutarias estaban en sus inicios, incluso conceptuales. Desde entonces ha sucedido lo siguiente:

–*Ocaso y muerte del llamado Plan Ibarretxe.* Recuérdese que apareció a finales de septiembre de 2003 y que, tras distintos avatares, el Congreso de los Diputados rechazó en enero de 2005 su tramitación parlamentaria.

–*Planteamiento de la reforma del Estatuto de Cataluña.* En septiembre de 2003 ya habían tenido lugar determi-



Manuel Contreras presentando a Antonio Embid al comienzo de la lección en presencia de Alfonso Sáenz

nados debates sobre el contenido de la reforma, pero el proceso se acelera a partir de la constitución del gobierno tripartito resultado de las elecciones de noviembre de 2003. Hoy se vive una situación de incertidumbre en relación al éxito final de la ambiciosa propuesta.

–*Elecciones generales del 14 de marzo de 2004*, a las que concurrió el partido que hoy gobierna el Estado con el compromiso de reformar la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

–*Elecciones autonómicas andaluzas del 14 de marzo de 2004*, a las que concurrió el PSOE andaluz con el compromiso de reformar Estatuto.

–*Los Parlamentos territoriales han creado Comisiones o Ponencias de reforma de los Estatutos*, en distintos momentos a lo largo, sustancialmente, de 2004 y 2005.

–*Creación y primera reunión de la Conferencia de Presidentes* (octubre 2004).

–*Reforma de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (diciembre de 2004)* para encargarle la emisión de un informe sobre la reforma de la Constitución.

–*Aprobación por el Gobierno de los criterios sobre la reforma constitucional* donde se incluyen referencias al Estado de las Autonomías (febrero 2005).

–*Aprobación por parte de las Cortes valencianas de su proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía* (1 de julio de 2005, ya depositado en el Congreso de los Diputados).

Llama la atención la amplia sucesión de acontecimientos habidos en estos últimos años. Sin embargo, mi posición sobre la reforma de la Constitución y de los Estatutos sigue siendo, sustancialmente, la misma que explicité en septiembre de 2003 y que se puede resumir así:

1. La reforma de los EEAA sería una “nueva” reforma para todas las CCAA de autonomía inicial reducida. En el caso de Aragón, como en todas las CCAA de autonomía inicial reducida, hubo *reformas expresas* en 1994 y 1996. Ese proceso tenía como fundamento la igualación orgánica y competencial con los EEAA de las CCAA de autonomía inicial rápida.
2. No es así el caso de Cataluña o de Andalucía, donde, de llevarse a cabo ahora la reforma, sería la primera desde que se promulgaron sus Estatutos en 1980 y 1981.
3. Pero, además, ha habido varias *reformas implícitas* de los EEAA (en este caso de los 15 EEAA correspondientes a las CCAA de financiación común) cada vez que se ha afectado al ámbito de los tributos cedidos a las CCAA, pues esto no se considera reforma estatutaria aunque efectivamente se modifiquen determinadas disposiciones de los EEAA.
4. También me refería a las *mutaciones estatutarias*, derivadas del ingreso de España en las Comunidades europeas, que suponía que la primitiva relación bilateral que reflejaban los EEAA en su redacción original, se trasmutaba en una relación a tres en determinados ámbitos y competencias.
5. Resulta complicado imaginar fórmulas sustantivas de afección a los EEAA en los tres ámbitos propios de los mismos:

–En lo *institucional*, sólo la disolución parlamentaria por el Presidente y el inicio de legislatura con plazos normales en el caso de los EEAA como el de Aragón. También es posible la inserción en los EEAA de determinadas estructuras institucionales creadas con posterioridad a la promulgación de los EEAA (Consejos Consultivos, Tribunales de cuentas, Defensores del pueblo autonómicos...).

–En lo *competencial* y dado el estado actual de posesión de competencias por las CCAA (todas disfrutaban de las más sustantivas de enseñanza y sanidad) parece casi imposible progresar sustantivamente excepto en aspectos marginales a no ser que se afecte a materias de titularidad del Estado, lo que debería hacerse a través del procedimiento del art. 150.2 CE y no el de la reforma estatutaria.

–En lo *competencial*, la clave para juzgar del modo real de la distribución competencial es el ejercicio de la competencia sobre establecimiento de legislación básica por parte del Estado, pero esto no se puede regular desde un Estatuto de Autonomía, sino que debe ser objeto, en todo caso, de un pacto político sobre los límites del ejercicio de esta legislación básica.

–En lo *financiero* hay mucho campo para imaginar modificaciones al estado existente, pero eso no es materia estatutaria, excepto en unos principios muy generales, sino de Ley Orgánica estatal que debe ser previamente tratada en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

6. El método histórico de pacto entre formaciones políticas (1981, 1992) debe preceder a las reformas. Es seguro que hoy los protagonistas del pacto no deban de ser solamente los que lo fueron históricamente (UCD-PSOE en 1981, PSOE-PP en 1992), sino que deben sumarse otros partidos y los mismos representantes de las CCAA que no existían al completo en 1981 y no estaban plenamente consolidadas en 1992.
7. Y, finalmente, la reforma constitucional, en lo que afecte a la estructura del Estado autonómico, debería razonablemente preceder a las reformas estatutarias. Esto es especialmente interesante en lo que se refiere al Senado y a la plasmación en los distintos EEAA de la participación de las CCAA en la formación del Senado tal y como se reflejara en una Constitución reformada.

II) ALGUNOS RASGOS NUEVOS.

En cualquier caso y a pesar de una posición personal poco modificada por los amplios acontecimientos habidos a lo largo de dos años, hoy tenemos algunas nuevas perspectivas como las dos siguientes:

1. Conocemos algunos rasgos de evolución de algunos procesos de reforma estatutaria, singularmente del catalán y del andaluz así como el contenido de la reforma estatutaria en la Comunidad Valenciana.
2. Y, desde otro punto de vista, es claramente advertible que la reforma constitucional o las reformas estatutarias no son cuestiones propias del clamor popular. No afloran en ninguna encuesta sobre las preocupaciones que manifiestan los ciudadanos. Mientras que sí es palmario que el ciudadano está bastante satisfecho

del funcionamiento del Estado de las Autonomías y que se identifica la posesión de competencias por la propia Comunidad Autónoma como algo positivo.

En relación a la primera de las cuestiones puede observarse que el proceso catalán permite comprobar que su proceso de reforma estatutaria es, en realidad y con las informaciones que hoy se poseen y sin predeterminedar lo que puede suceder el futuro, la redacción de un nuevo Estatuto. Con una estructura que recuerda grandemente a la de una Constitución.

Con determinados contenidos que implican la reforma de un importante número de Leyes Orgánicas estatales (Consejo General del Poder Judicial, Electoral, del Tribunal Constitucional...).

Por ello la palabra reforma o modificación es equivocada o no describe sustancialmente la profundidad del proceso que presumiblemente se intenta. Si habláramos en términos de planificación administrativa, de derecho urbanístico, se trataría de una “revisión”, no de una simple modificación o reforma.

El caso andaluz es bastante parecido en lo que se conoce del mismo. Parece que también hay planteamientos nuevos en los documentos hechos públicos, con una amplia referencia a lo “social” a los “derechos” (medio ambiente, género, participación...). En realidad la impresión es que se quieren “constitucionalizar” (no olvidemos que el Estatuto de Autonomía pertenece al bloque de la constitucionalidad) una serie de derechos y de prescripciones alcanzados primeramente por vía legislativa o de otro tipo.

La reforma valenciana, en medio de esto, es mucho más tímida.

III) LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA: SIMETRÍA Y ASIMETRÍA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.

Lo descrito hasta el momento da idea del inicio de ciertos procesos (Cataluña, Andalucía), de la interrupción de otros (País Vasco), del avance sustancial en alguno (Comunidad Valenciana) y, en general, de procesos que se viven autónomamente en determinados lugares y con escasos rasgos comunes.

Podríamos decir, entonces, que estamos ante la pura manifestación del principio dispositivo que, como es evidente, sirve de fundamento a la forma de configurar las CCAA en la Constitución. Es cada Comunidad Autónoma, así, la que libremente determina dentro del marco constitucional, obviamente, lo que quiere que sea su estructura institucional y su ámbito competencial.

Sin embargo, la práctica ha demostrado que a partir de una pura manifestación de libertad, de iniciativa autonómica, el resultado final ha sido de una amplísima homogeneidad en el contenido de los EEAA. Son escasas las diferencias que pueden advertirse entre los EEAA de financiación común, y la mayor parte de ellos hacen referencia a rasgos históricos o culturales propios (lengua, derecho civil...).

El funcionamiento práctico del sistema a través de distintos mecanismos y, fundamentalmente, de los Pactos políticos (1981 y 1992) ha conseguido ese resultado homogéneo final a partir de presupuestos, insisto en la idea, formalmente de casi completa y posible heterogeneidad.

La cuestión estriba en saber hasta qué punto ha calado en la ciudadanía el sentimiento de homogeneidad y, por tanto, si será posible avanzar en la reforma estatutaria de la forma que se observa en este momento, es decir, a través de iniciativas individuales y, en teoría, completamente desconectadas unas de otras, tanto en sus ritmos como en sus contenidos.

Mi sensación es que de nuevo, de una forma u otra y presuponiendo que el proceso de reformas continúe avanzando, surgirán instancias homogeneizadoras. Y ello por múltiples razones y entre ellas una que ya se ha indicado *supra*: la sensación de satisfacción que el ciudadano tiene con el funcionamiento del Estado de las Autonomías; el convencimiento de que gozar de competencias por la propia Comunidad es algo positivo. Desde ese punto de vista, no se entenderá que se ahonden, a través del actual proceso de reforma estatutaria, las escasas diferencias existentes entre la posición institucional y, sobre todo, competencial de las diferentes CCAA, al menos las de régimen financiero común.

La clase política que, hasta ahora, parece actuar, donde actúa, muy desconectada de los afanes populares, captará perfectamente este sentimiento y se producirán, de la forma que sea, los correspondientes ajustes, a través de procesos más o menos prolongados en el tiempo, hasta llegar a situaciones sustancialmente homogéneas.

Los profesores de Derecho Público seguiremos explicando los rudimentos de nuestro Estado Autonómico a través del principio dispositivo, pero tendremos que convenir en cómo éste se matiza de distintas formas, hasta llegar a resultados materialmente homogéneos.

Podría decirse, así, que habría una cierta posibilidad de diferenciar en el plano de la estructura territorial del Estado lo que sería una Constitución real y una Constitución formal. La primera caracterizada por la homogeneidad, las relaciones multilaterales entre el Estado y las CCAA (a través de las Conferencias Sectoriales, por ejemplo) y la segunda presidida por ideas de diferenciación, bilateralidad, excepción...).

En ese sentido la “asimetría” formaría parte de la Constitución formal, mientras que la “simetría” entre las CCAA sería el verdadero fundamento de la Constitución material.

IV) PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.

Visto todo esto, creo que para el futuro proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, habría una serie de cuestiones a considerar que enumero a continuación y sobre las que realizo también algún comentario.

Con el presupuesto de que creo que estamos ante un momento de “reforma” de Estatutos, y no de refundación de las CCAA a través de unos Estatutos completamente distintos y formulados de nuevo; con gran extensión, además, como sucede con el proyecto hasta ahora conocido de Estatuto de Cataluña.

Hay una cuestión previa, como es la cláusula de reintegración foral que figura en el Estatuto de Autonomía (disposición adicional tercera) y que siempre aflora en debates sobre las competencias y las posibilidades de Aragón. Al margen de mi escepticismo sobre sus posibilidades, creo que en todo caso y si se piensa en que tal cláusula tendría virtualidades, se debería hacer el correspondiente estudio histórico para ver cuáles son los derechos que al pueblo aragonés le “hubieran

podido corresponder en virtud de su historia” y que podrían ser actualizados “de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución” (del redactado de la disposición adicional tercera).

Al margen de ello podríamos enumerar los temas de tratamiento siguiendo una distinción tradicional:

a) *Contenidos Institucionales:*

Dentro de éstos entraría la completa apertura de la disolución de las Cortes de Aragón por el Presidente y que las correspondientes elecciones abrieran una legislatura completa. Esto es una decisión que trasciende en su significación al ámbito específico de interés de la Comunidad Autónoma y que debería llevar a algún proceso de reflexión, en su momento, con la trascendencia que tendría desde el punto de vista de un Senado con una composición basada sobre los Gobiernos de las CCAA (si ese fuera el contenido de la también hipotética, pero planteada en este momento, reforma constitucional).

Igualmente parece razonable plantear la llegada al Estatuto de Autonomía de algún órgano creado por la Comunidad Autónoma durante su tiempo de existencia. Singularmente estoy pensando en la Comisión Jurídica Asesora.

Igualmente debería ser objeto de tratamiento la posibilidad, o no, de declarar lenguas oficiales a otras distintas del castellano. La redacción actual del Estatuto de Autonomía según la modificación de 1996, no hace otra cosa sino crear inseguridad jurídica (¿cuáles son los “derechos de los hablantes”?, ¿de qué lenguas tratamos?) en una cuestión que exige respuestas claras.

b) *Estructura territorial:*

Pese a que el actual texto del Estatuto de Autonomía de Aragón ya trata de las Comarcas, es lo cierto que el fenómeno comarcal sólo ha alcanzado una cierta relevancia en los últimos años y que en torno al mismo parece que debería configurarse la estructura territorial de la Comunidad Autónoma en gran medida, al menos de una Comunidad con los problemas de despoblación y, sobre todo, dispersión territorial que tiene la nuestra. Probablemente las comarcas deberían recibir una mayor relevancia en el Estatuto reformado y los municipios, como entidad local básica, tener también algún tipo de reconocimiento adicional al actual.

c) *Contenidos competenciales:*

El debate de reforma debería abocar a acabar con las pequeñas diferenciaciones existentes con otras CCAA según los términos actuales de los distintos EEAA. Esto abarca la creación de una policía propia, competencias en régimen penitenciario...

Por supuesto se debería estar bien atento a los hipotéticos nuevos contenidos competenciales que pudieran hacerse realidad en los procesos estatutarios que llevan alguna ventaja al aragonés. Desde luego la llamada “fórmula valenciana” (asumir, de entrada, cualquier competencia que aparezca en otro estatuto) es

una alternativa que debe desecharse de plano, tanto desde un punto de vista jurídico-constitucional como de pura lógica.

d) *Financiación:*

En este plano ya he indicado que la actuación fundamental debe ser llevada a cabo por el Estado y a través de la correspondiente norma orgánica. Podrían existir en el Estatuto reformado, no obstante, algunos principios muy generales que pusieran de manifiesto alguna de las peculiaridades de Aragón (gran territorio, escasa población, servicios dispersos) a los efectos de deducir posteriormente las correspondientes consecuencias.

e) *Otras cuestiones:*

La observación de lo que está sucediendo en algunas otras CCAA permite plantear, obviamente, cuestiones adicionales. Entre ellas la de que el Estatuto contuviera una cierta proclamación de derechos de los ciudadanos. El tema es complicado, pues la regulación de los derechos fundamentales, a partir de su plasmación constitucional, está reservada a Ley Orgánica distinta al Estatuto de Autonomía y en el plano de la norma ordinaria no se advierten las ventajas de este proceder. Adentrarse por este camino siempre es posible, pero el riesgo de crear normas vacías de real contenido, bastante grande y, desde luego, es un camino que si se transita con todas las consecuencias permitirá dudar de que nos encontremos ante una reforma estatutaria en el pleno sentido de la palabra sino, más bien, ante una suerte de creación de nuevo Estatuto de la Comunidad Autónoma.

En todo caso lo que me parece fundamental es que la reforma estatutaria, de producirse, se haga con el máximo consenso posible entre las fuerzas políticas de la Comunidad Autónoma fomentando, a su vez, una amplia participación social en las tareas del Parlamento.

1.ª Mesa redonda:

BALANCE DEL ESTADO AUTONÓMICO

Presenta: **Andrés Esteban Sánchez,**
Vicepresidente Primero de la Asociación
de Exparlamentarios de las Cortes de Aragón

La Constitución Española en su artículo dos garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española. Este derecho viene recogido en el artículo 143.1, cuando dice que las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en la Constitución y en los respectivos Estatutos. Y en el artículo 147.1, confirma que los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma.



Andrés Esteban presentando la primera mesa redonda

Pasados ya más de 20 años de la aprobación de nuestro Estatuto de Autonomía, es momento de hacer balance de cómo han marchado las cosas en este tiempo, cómo se ha desarrollado todo el proceso autonómico.

Aunque vosotros, los alumnos de este curso, por vuestra juventud, no vivisteis esos momentos y veís como normal el estado de las autonomías, vuestros padres, la gente de nuestra edad, los que vivimos en directo el proceso, pasamos tiempos de luces y sombras. Luces por la ilusión que todos teníamos de construir algo nuevo, nada más y nada menos que el estado autonómico de España, la España de las Autonomías. Sombras por los problemas que todo el proceso llevaba consigo.

Pero todo se superó, con dificultades, pero se superó. Y se terminó haciendo un Estatuto de Autonomía, no completo, pero que nos ha permitido nuestro autogobierno hasta ahora, y que es momento de revisar y modificar nuevamente.

¿Qué ha ocurrido en este tiempo? ¿Cómo se ha desarrollado el proceso autonómico español? ¿Qué circunstancias y qué resultados se han obtenido en el desarrollo autonómico aragonés?.

Para dar respuestas a estas preguntas y hacer balance de estos 20 años de proceso autonómico, nadie mejor que los ponentes que hoy nos acompañan, que vivieron en primera persona todo el desarrollo del Estatuto, participando en su redacción y posterior aprobación.

En primer lugar D. José María Mur, Senador por la Comunidad Autónoma de Aragón. Fue fundador y posteriormente Presidente del Partido Aragonés, participó en la Mesa de Partidos que redactó el Estatuto, fue Diputado de las Cortes de Aragón en su primera y segunda legislatura, para marchar posteriormente a Madrid como Diputado del Congreso y volver nuevamente a las Cortes de Aragón como Presidente de la Institución. Y fue en esa etapa de Presidente de las Cortes, cuando apoyó decididamente la creación y desarrollo de nuestra Asociación, de la que es Socio de Honor.

D. Vicente Bielza es catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Zaragoza, de la que fue Vicerrector. Es autor de numerosos estudios sobre la ordenación del territorio. Fue Diputado de las Cortes de Aragón, como independiente en las listas del Partido Popular y Consejero de Cultura en el Gobierno de Aragón. Como Consejero presentó leyes importantes y negoció las transferencias de la Universidad.

D. José Luis Merino nos acompaña en su doble faceta de jurista y de político. Como jurista, es Licenciado en Derecho por la Universidad de Zaragoza, Notario de Zaragoza, Presidente de la Academia de Jurisprudencia de Aragón,

autor de numerosos libros sobre derecho aragonés y uno de comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón. Como político, fue vicepresidente de la Diputación Provincial de Zaragoza por UCD, miembro de la Mesa que confeccionó el Estatuto, Presidente del CDS-Aragón, Diputado de las Cortes de Aragón y Portavoz del CDS en las dos primeras legislaturas, y actualmente miembro de la ejecutiva de nuestra Asociación.

D. Alfonso Sáenz Lorenzo, ha sido miembro de la Ejecutiva del PSOE-Aragón en los años de la transición y del desarrollo de la autonomía. Diputado y Portavoz de su grupo en las Cortes de Aragón y Senador por la Comunidad Autónoma durante tres legislaturas. Actualmente lo elegimos Presidente de nuestra Asociación de Exparlamentarios.

Todos ellos tienen la suficiente preparación y experiencia política para analizar en profundidad el proceso autonómico de España en general, y particularmente el desarrollo autonómico aragonés en estos más de 20 años de autogobierno.

Sus aportaciones, estoy convencido de que os van a aclarar muchas dudas que podáis tener sobre cómo se desarrolló el proceso autonómico español, y cuáles fueron los problemas y los pasos que hubo que dar para solucionarlos, en el desarrollo de nuestra propia autonomía.

Al terminar sus exposiciones, abriremos un coloquio, para contrastar opiniones y aclarar las dudas que todavía puedan quedar.

Los ponentes tienen la palabra.

INTERVENCIÓN DE JOSÉ MARÍA MUR

El título de lo que esta tarde se nos ha encomendado comentar, balance del Estado Autonómico, me ha hecho pensar que nos íbamos a quedar aquí toda la semana, porque el tema es tan amplio que es difícil hacer un balance, salvo caer en la simplificación, lo que a veces en política suele ser lo mejor. Voy a intentar acotar desde una perspectiva personal, y por supuesto subjetiva, de lo que yo entiendo como un balance apresurado de lo que han sido estos veinticinco años de Estado Autonómico.

Haré una referencia a algo que me parece tan importante como el balance de lo que ha ocurrido hasta ahora, y es la visión de que es lo que va a ocurrir, lo que puede ocurrir, lo que deseáramos que ocurriese, lo que nos gustaría que ocurriera en los próximos veinticinco años, y eso evidentemente es hacer prospectiva, ilusión, o simplemente ciencia ficción.



José María Mur en su intervención

Pero yo creo que el balance de lo que ha pasado en esto veinticinco años debería servir para muchas cosas, pero una de ellas debería servirnos para poder articular, con conocimiento de causa y con experiencia, lo que queremos que sea el Estado autonómico, el Estado español, en definitiva el Estado constitucional de la Constitución de 1978 en lo próximos veinte o veinticinco años, eso me interesa mucho más.

Para hacer un balance, y sobre todo con un auditorio con su juventud, tendrá la dificultad de saber de dónde partíamos, es necesario, porque un balance en abstracto no se puede hacer, es necesario saber qué empresa teníamos antes, de dónde veníamos, cómo estábamos, cuál era el balance de situación en aquel momento, para saber si hemos avanzado, si hemos ido a mejor, si hemos ido a peor, si hemos conseguido cosas, o si hemos retrocedido.

De donde veníamos el año 1978 cuando se establece nuestra Constitución que es la que establece un modelo muy peculiar de Estado, de distribución del poder político y del poder territorial en España. En ese modelo, que yo creo que fue una de nuestras genialidades, modelo no copiado de ningún otro preexistente, que se ha dado en llamar el Estado de las Autonomías, que yo no sé si todavía seríamos capaces de definirlo, pero sí somos capaces de entenderlo, porque este Estado de las Autonomías, lleva veintitantos años funcionando, y me apresuro a decir que funcionando razonablemente bien.

Veníamos de una época en que centralismo era el sinónimo de la dictadura, y la autonomía iba evidentemente en contra del centralismo, que era un sistema tan legítimo, y posiblemente tan útil y tan bueno para los ciudadanos como puede ser la descentralización. De hecho existen países que funcionan muy bien con un sistema descentralizado, y tenemos países que funcionan muy bien con un sistema centralizado.

En España la centralización, el centralismo, iba asociado a la dictadura, y eso ya era en sí mismo malo; por otra parte, en aquellos momentos, había una memoria histórica de un problema no resuelto en la Segunda República Española, y este es el problema del poder territorial. Fundamentalmente con las autonomías del País Vasco y de Cataluña, que se intentó resolver con la aprobación de algunos estatutos. Ese problema, o esa circunstancia, se fue ampliando a Galicia, se amplió a Aragón, simplemente no prosperó por una cuestión de fechas, ya que queda el proceso interrumpido por el alzamiento de Franco y por tanto quedó cortado, pero había ya un proceso de descentralización, yo creo que de manera muy distinta a como se ha visto cuarenta y cinco o cincuenta años después, pero había ya un camino que se había empezado y que quedó bruscamente interrumpido también por el advenimiento de un golpe militar y la posterior dictadura. Todo eso hizo que hubiera una memoria histórica de un proceso que se inició en la Segunda República y que quedó truncado por un golpe militar, que eso trajo un centralismo, que eso trajo una dictadura, y fueron todos estos antecedentes los que en el momento del advenimiento de la democracia y de la Constitución del 78, pesaron mucho a la hora de hacer el planteamiento de la nueva estructura del Estado.

Seguramente aún recordaréis en alguna de las pintadas aquello de “Libertad, Amnistía y Estatuto de Autonomía”. El Estatuto de Autonomía era algo que se vinculaba a lo que eran las ansias de libertad y de democracia del nuevo Estado que amanecía en la Constitución de 1978. Esto dio lugar a dos fe-

nómenos contrapuestos, uno de ellos, el que permitió que se abordara con rapidez, con entusiasmo, con determinación, el proceso, en la Constitución, de incorporar los elementos de la descentralización política del nuevo Estado, pero tuvo también un efecto negativo, que fue una cierta improvisación, una cierta prisa, producto de los factores ambientales que he definido, una falta del sosiego necesario para un planteamiento de tan profundo calado; y esto explica que muchas de las cuestiones quedaran abiertas, yo creo que deliberadamente abiertas, porque en aquellos momentos era más importante avanzar en alguna dirección que avanzar cerrando todos los temas y buscando la perfección en los mismos. De ahí el Título VIII de la Constitución, que leído ahora nos produce sorpresa, porque lo que ahora existe en la realidad con el Título VIII de la Constitución tiene poco que ver. El título VIII de la Constitución lo hemos ido reinterpretando y elaborando sobre la marcha en función de los acontecimientos, en función de la praxis política de cada día, inventando en la realidad lo que no estaba en la Constitución, y no parece que nos vaya mal.

Esa descentralización iba también emparejada con la idea de la democracia, que es otro de los conceptos que tenemos que tener muy en cuenta. El otro parámetro era descentralización - democracia - participación, yo creo que el proceso descentralizador en España, aparte de ser un proceso democratizador fue un proceso participativo. No se me ocurre pensar cómo se hubiera podido participar tan entusiásticamente en lo que era la creación del nuevo Estado, de no haber sentido esa proximidad en las instituciones que se iban creando. Bien es verdad que en unos sitios más que en otros, es cierto que el fervor autonomista y descentralizador y la visión del Estado de las Autonomías no era igual; es cierto que el tirón político, e interesado, legítimamente interesado de algunas comunidades autónomas, el País Vasco y Cataluña, que plantean una serie de problemas o de conflictos, hizo que el constituyente no pudiera tener tiempo para reflexionar más, hizo también que otros territorios, quizás menos virulentos a la hora de exigir, me refiero por ejemplo a Aragón, se vieran claramente beneficiados, así como en otros territorios en donde estas ideas no habían ni siquiera llegado a cuajar, como podía ser las dos Castillas, o Extremadura o Murcia, o cualquier otra que se nos ocurra, pues evidentemente se sumaron a la idea, que entonces ni siquiera existía de los beneficios de la descentralización del poder político.

Del caso aragonés, alguna pincelada voy a dar. Yo creo que el caso aragonés es un caso paradigmático; nosotros que debíamos haber estado, por muchas razones, en la primera línea de salida, por la coyunturas políticas y las circunstancias del momento, nos relegaron a una segunda división de lo que fueron los estatutos de autonomía, la autonomía real de los territorios; y eso que Aragón tenía una serie de elementos que hubieran permitido estar en la primera línea de salida y en el primer nivel: por supuesto el elemento histórico, nosotros teníamos ya estatutos redactados, y a falta de aprobar en el año 1936, el famoso Estatuto de Caspe, nosotros teníamos aquí una preautonomía, que creo que fue de las primeras que se reinstauró, por tanto aquí había ya una institución restaurada, restablecida. Evidentemente, aquí no habíamos tenido la restauración de la Generalitat de Cataluña, pero la Diputación General de Aragón, y aquí están alguno de mis compañeros que fueron artífices de aquella preautonomía que hacía presagiar que íbamos a estar ahí, en la vía rápida del 151, en el máximo nivel de competencias. Luego lo que ocurrió, todos sa-

bemos las coyunturas políticas, el reparto del papel de los partidos políticos operantes en Aragón, etc.

En definitiva, Aragón es casi de las últimas comunidades autónomas que se aprueba su estatuto de autonomía y llegar tarde a la historia suele ser casi siempre negativo y además llegamos mal, llegamos mal porque fuimos relegados al pelotón del 143, es decir donde se encontraban, aquellas autonomías, aquellos territorios, aquellas comunidades, donde no había ningún sentimiento ninguna demanda autonómica, y que se les metió porque evidentemente el Estado no se podía hacer dividiendo por una parte un Estado Autonómico, por otra parte un Estado centralista, por otra parte un Estado descentralizado. Había que darle una homogeneidad, entonces no se veía tan claro, ahora se ve, desde luego de las intervenciones de hace un rato se ha visto con claridad que aquí no es posible hacer particularismos en un Estado que queremos tenga una entidad como tal Estado.

Dicho eso, si esa postergación del proceso autonómico aragonés tuvo una parte negativa, también tuvo una parte positiva, pues al sentirnos de alguna manera dejados, pospuestos, ese sentimiento, que estaba ahí, que ha estado siempre ahí, por historia, por cultura, por tradición, por instituciones propias, por leyes propias, etc. renació, se exacerbó y el hecho cierto es que en Aragón hubo y hay un sentimiento autonomista mayor que en otras comunidades autónomas.

Todos recordaréis las manifestaciones del año 1992 y 93 en petición de la autonomía plena, cuando eso en otras autonomías chocaba; yo recuerdo en el año 1992, en noviembre, una manifestación en Madrid cuando fuimos los aragoneses, 10.000, 12.000, 15.000, da igual, una gran representación con una magnífica y gigantesca bandera delante del Congreso de los Diputados, y los madrileños se extrañaban. Yo estaba entonces de diputado y me decían: “Pero hombre, de dónde habéis salido, ahora resulta que amanecen aquí con esta fiebre autonomista”, era una fiebre que siempre había estado, pero que quizás el hecho de no haber conseguido lo que queríamos fue lo que sirvió de estimulante.

No olvido decir que en las propias Cortes de Aragón en el año 1987-88 ya se presentó por el Gobierno de turno de aquel momento, el del Gobierno del Partido Aragonés, una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, porque estábamos disconformes con el Estatuto que en esos momentos nos regía y que nos sometía a una penitencia de cinco años para poder reformarlo. Bueno, pues transcurrido ese periodo

del 82 al 87, por el Gobierno de Aragón ya se presentó una reforma del Estatuto de Autonomía, porque decíamos en aquel momento, los que decíamos esto evidentemente, que el Estatuto por el que se gobernaba en Aragón en aquel momento no era hijo nuestro, era hijo de la confluencia de la voluntad política de los partidos estatales, que fueron los que en Madrid tuvieron la llave para dar una autonomía por una vía o por otra, con unas competencias o con otras.

En el año 1996, fruto de pactos políticos, Aragón también fue pionera en reformar su Estatuto de Autonomía, y aunque nos dejó insatisfechos, porque yo creo que la insatisfacción forma parte del carácter aragonés, se consiguieron muchas cosas; en el año 1996, el Estatuto de Aragón se reformó en Madrid, con el voto favorable del P.S.O.E. y del P.P. y del resto de partidos presentes en la Cámara, y yo creo que se consiguieron avances importantes, entre ellos la definición de nacionalidad histórica para Aragón, que era algo que a algunos nos había dolido mucho que no estuviera en el primer Estatuto. Aragón en el año 96, fue la primera comunidad autónoma de las de segunda división; luego, es verdad, una vez abierto el camino, que hubo reformas de las demás comunidades autónomas que se asemejaron, o intentaron asemejarse a lo que se había hecho en Aragón.

Por tanto y en definitiva el proceso en Aragón ha estado vivo, ha sido siempre muy reivindicativo, creo que nos hemos sentido bastante insatisfechos, digo esto en el buen sentido de la palabra, y sin embargo nunca dio lugar a rupturas con el Estado, nunca dio lugar, a pesar de que siempre ha habido fuerzas regionalistas, nacionalistas, autonomistas, de derechas, de izquierdas, o de centro, como se les quiera llamar, nunca ha dado lugar aquí a fuerzas políticas radicales independentistas o autodeterministas. En Aragón nunca ha habido ese radicalismo, ese extremismo, lo cual también es un fenómeno a valorar muy positivamente, y sobre todo a que se nos valore muy positivamente visto desde Madrid, cuando tanto se asustan cuando hay movimientos radicales independentistas procedentes de otras comunidades autónomas, que en teoría van más avanzadas que nosotros, tienen estatutos con más competencias, con más poder político y sin embargo también se sienten insatisfechos. La insatisfacción en Aragón nunca nos ha llevado a perder ese sentido de Estado, algo muy importante, y desde luego yo, como miembro de un Partido autonomista, regionalista y nacionalista, me siento muy satisfecho de que hayamos podido hacer reivindicaciones en profundidad sin apartarnos de lo que es la idea del Estado y de la idea de la doble pertenencia a un Estado que es España y a una comunidad que es la aragonesa.

Quisiera, para terminar, significar también lo importante que ha sido en estos veinticinco años el papel de los parlamentos regionales. Los parlamentos regionales han sido los grandes desconocidos y los mal valorados dentro del proceso autonómico; se ha hablado de los gobiernos autonómicos porque son los que reparten, los que hacen carreteras, los que hacen hospitales, y sin embargo no se ha valorado el papel de los parlamentos autonómicos, y ahí me refiero a todo. Yo he tenido la oportunidad por razón de oficio de conocer el trabajo de otros parlamentos e incluso de autonomías que nos parecen que tienen menos sentimiento autonomista que nosotros, y he visto cómo todos los parlamentos han sido una escuela de democracia, una escuela de participación, y han sido una escuela de creación de identidad propia en las propias comunidades



José María Mur contestando a una de las preguntas

auténomas, sobre todo, han sido una cantera de políticos, los parlamentos regionales han sido una escuela de aprendizaje de muchos políticos, que luego han pasado, o hemos pasado, a otras cámaras o a otras funciones públicas.

Me interesa destacar también, volviendo al tema anterior y por completar lo expresado hasta ahora, que hay tres elementos importantes en el proceso autonómico: uno de ellos es que cuando se hizo la Constitución y se implantó el Estado de las Autonomías, lo de Europa no estaba ni en la Constitución ni en la mentalidad de ninguno de nosotros, y ahora Europa es una realidad, con sus problemas y dificultades, muy importante para nuestro Estado de las Autonomías durante los últimos años, desde el año 1985 que ingresamos. Muchas de las cosas que conseguimos en nuestro Estado no se explicarían sin nuestra pertenencia a Europa: los fondos Europeos, etc. Europa es una realidad cada día más compleja, pero en la que cada día estamos más implicados y a la que cada día le hemos cedido más cotas de soberanía. Muchas de las decisiones que nos afectan ya no se toman en Madrid, ni por supuesto se toman en Aragón, se toman en Europa, por lo tanto el Estado Autonómico tiene que tener en cuenta a partir de ahora en su evolución a Europa.

La segunda cuestión es que el Estado Autonómico no puede evolucionar, yo creo que está ya cerrado, si no se logra una adecuada reforma del Senado, se ha dicho aquí, pero yo creo que el reto más importante que tiene el Estado de las Autonomías, es acertar con una buena reforma del Senado. Es imposible modificar el Estado de las Autonomías si no se crea una verdadera Cámara de Representación Territorial donde las autonomías tengan el lugar de presión y de representación política.

Hay otro reto que es el papel y el encaje de las grandes ciudades. Cada día se está viendo que la población española es cada vez más urbana, que cada día vive más en las grandes Ciudades, es más urbanita. Las grandes ciudades prestan una serie de servicios a los ciudadanos; y las grandes ciudades tienen una serie de problemas que hay que encajarlos dentro de lo que es el esquema de la reforma constitucional, de lo que es el esquema de la reforma de las autonomías. Yo creo que con estas tres reformas tenemos abierto un panorama bastante complejo, bastante difícil, bastante sugerente y bastante ilusionante.

Nada más y muchas gracias por vuestra atención.

INTERVENCIÓN DE JOSÉ LUIS MERINO

Lo que siguen son las reflexiones de quien, durante veinticinco años, ha venido siguiendo el proceso autonómico en España, nacido de la Constitución de 1978. Durante diez años, como actor, desde sus propias entrañas; luego, como mero observador, desde fuera. Observador imparcial si ello es posible en quien, aun sin militar ahora en partido político alguno, consagró más de quince años de su vida a la actividad política activa y partidaria, participando en casi todas las estructuras en las que la misma se desarrolla habitualmente, y de forma muy especial, en la conformación de la Autonomía aragonesa desde sus comienzos.

Y son unas reflexiones en las que trato de analizar el comportamiento de las Comunidades y de los partidos políticos, desde esos mismos inicios del proceso autonómico, hasta el día de hoy; y no con una mera visión historicista, ni mucho



José Luis Merino en el debate posterior a su intervención

menos nostálgica, sino con las miras puestas, como reza el propio enunciado de este curso, en el futuro ante una posible reforma de la Constitución.

PANORAMA GENERAL

Desgraciadamente, mi visión del panorama autonómico español no puede ser optimista. En mi opinión, y ya desde el inicio mismo del proceso –y si cabe, aún antes, con la propia elaboración de la Constitución–, estamos asistiendo a una creciente demanda autonómica, por parte de la mayoría, si no todas las CCAA, con un Estado cada vez más débil y unos Gobiernos muy dubitativos en unos casos y excesivamente radicalizados e intransigentes en otros. Y frente a ello, unas Autonomías cada vez más reivindicativas, en lo político y en lo económico.

A mi juicio, se parte de unos errores padecidos en el propio origen y estructuración del sistema:

1.º El sistema autonómico previsto en la Constitución no dejó satisfechas a todas las Comunidades, algunas de las cuales –o mejor, algunos políticos rectores de las mismas– hubieran preferido ir a una estructuración federal del Estado.

Ello está provocando hoy que ciertas CCAA, especialmente Cataluña y País Vasco, y aunque de forma y con modos diferentes de actuar, estén reivindicando una reforma al alza de sus respectivos estatutos, pero ya no sólo en lo que concierne al techo competencial como hasta ahora venía sucediendo–, sino que ambas ponen en tela de juicio el propio sistema autonómico español, exigiendo, cada una por separado, una nueva conformación constitucional del Estado, federal la primera, confederal la segunda.

Al respecto, no se puede olvidar que el proceso autonómico de 1978, que enlaza con el inconcluso –y casi *non nato*– de la etapa republicana nace como consecuencia de las presiones ejercidas desde ciertos territorios españoles –llamados regiones por el franquismo– que, durante siglos –prácticamente desde la Guerra de Sucesión de 1700–, han mantenido viva la llama de su propia diferenciación cultural y política. Y, por qué negarlo, al frente de ellos (o casi exclusivamente ellos), País Vasco y Cataluña.

Y junto a ello, el temor a darle a esa nueva estructuración descentralizada del Estado la naturaleza federal, como era reclamada desde esos sectores nacionalistas. Y no sé si ese temor estaba basado en una consideración profunda de lo que realmente conlleva el federalismo (en ello insistiré más ade-

lante), o mejor, era la consecuencia de una identificación de la estructura federal con el independentismo y la destrucción del Estado-Nación española. Y mediatizado todo ello, a su vez, por el tantas veces “sacrosanto temor” a la imprevisible reacción de ciertos sectores conservadores, al frente de los cuales se colocaba al Ejército (no era el único, desde luego).

2.º Las previsiones autonómicas, excesivamente flexibles e imprecisas, no tuvieron en cuenta el espíritu mimético con que los políticos de ciertas CCAA iban a actuar.

Hay que reconocer que la Constitución de 1978 pretendió ser esencialmente diferente para una serie de Comunidades Autónomas.

Por una parte, las distintas vías de acceso a la Autonomía –los tan manidos arts. 143 y 151 CE– trataban de imprimir diferentes velocidades al proceso. A ello se unía la previsión de elencos competenciales diferenciados para unas y otras Comunidades. Y lo más importante, la estructuración institucional establecida en la Constitución también preveía que unas Comunidades tendrían determinados órganos –principalmente, Parlamentos y Tribunales Superiores de Justicia– que otras no habrían de alcanzar o, al menos, no habrían de tenerlos en un primer estadio del proceso autonómico.

Pero esas diferencias no terminaban ahí: en el orden fiscal, dos Comunidades, País Vasco y Navarra, seguirían disfrutando de un sistema –el concierto fiscal– no autorizado para el resto.

Y aún más: conforme establece el art. 149.1.8º CE, las Comunidades que lo tuvieran vigente, podrían conservar, modificar y desarrollar su correspondiente ordenamiento civil.

Así las cosas, de ninguna manera puede afirmarse que la Constitución previera un sistema igual para todos los territorios españoles. Y no sólo por razón del procedimiento de acceso –que es el que permanentemente ha sido criticado desde ciertas CCAA, Aragón, entre ellas–, sino, según lo expuesto, por otras consideraciones de índole bien distinta.

Sin embargo, la normativa constitucional en orden a la estructuración institucional de las Comunidades Autónomas quedó, ya desde el principio y por mor de ese sentido mimético de que hablaba, sobradamente rebasada al exigir todas las CCAA, en la elaboración de sus respectivos estatutos, igual estructuración institucional para todas y, progresivamente, un techo competencial idéntico.

Pero si ello ha sido así en el inicio mismo del proceso autonómico, su desarrollo posterior ha adolecido, a mi juicio, de los siguientes errores:

1.º Una falta clara y manifiesta del adecuado control estatal, previsto en la propia Constitución, respecto de las diferentes iniciativas legislativas de las Comunidades.

Son muchas las normas dictadas por los diferentes Parlamentos Autónomos que, en su momento, debieron haber sido objeto del correspondiente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Gobierno central. Recursos que no se han planteado por evidentes razones políticas, dada la general debilidad de que han adolecido los diferentes Gobiernos españoles, siempre pendientes de los votos, en el Congreso, de los Diputados de ciertas Comunidades Autónomas.

Y, por supuesto, ninguno de esos Gobiernos ha planteado, en los más de veinticinco años de desarrollo autonómico, ni una sola ley de coordinación, instrumento absolutamente

necesario si se quiere atajar y encauzar el “desmadre legislativo” (perdón por la expresión) hoy existente en España.

2.º El mimetismo inicial antes denunciado ha seguido practicándose, sin ningún rubor, por parte de los diferentes Parlamentos Autónomos.

Desde el mismo comienzo de la andadura autonómica, las distintas Comunidades fueron imitando, unas a otras, las normas estructurales de las más “madrugadoras”, dando así, como resultado, unas entidades autónomas iguales –o casi iguales– las unas a las otras, sin que la Autonomía haya servido como hubiera sido deseable para reflejar la variedad que normalmente se predica de las antiguas regiones españolas.

Luego, pasado el primer momento de estructuración institucional, una Comunidad Autónoma, Cataluña, se ha erigido en pionera de un masivo desarrollo legislativo (que en algunos casos llega a ser frenético), tratando de abarcar legislativamente todos los supuestos que la sociedad moderna ofrece a la vida del Derecho. Anticipándose incluso, en muchas ocasiones, a la propia legislación estatal (ejemplos: ley de parejas no casadas, ley reguladora de las llamadas “voluntades anticipadas”, etc.). Lo cual, por cierto, genera una situación legislativa sin precedentes en el mundo occidental moderno.

Y, sin hacerse esperar, esas iniciativas legislativas catalanas han sido seguidas, casi al dictado, por el resto de Comunidades Autónomas.

El resumen de cuanto queda dicho es, a mi juicio, la existencia de un Estado español débil, inseguro, dubitativo... frente a unas Comunidades Autónomas que día a día progresan en sus incesantes reivindicaciones, sin que todo ello tenga una perspectiva de futuro clara ni una orientación definida.

Y todo esto, además, en un juego y rejuego político en el que sólo –o casi– participan dos elementos, el puramente partidista y el mediático. El proceso evolutivo de las Autonomías parece estar traduciendo a la realidad española el más puro estilo de la Ilustración: “Todo para el pueblo, pero sin contar con el pueblo”. Una gran parte de los ciudadanos asiste indiferente a esta “lucha de poderes”, y sólo unos pocos hacen de voceros –a veces con gran estrépito– de la clase político-partidista que mueve los hilos del entremado autonómico.

PROPUESTA DE FUTURO

A mi juicio, dudosamente se dará plena satisfacción a las partes en liza sin una reforma profunda del sistema que, indefectiblemente, ha de llevar a una reforma de la Constitución.

Estructuración de un sistema federal

Con alguna frecuencia se afirma que en España gozamos de un sistema, el autonómico, en muchos aspectos superior a determinados sistemas federales. Ello puede ser cierto si la comparación se hace sobre la base de las competencias asumidas por las distintas Comunidades Autónomas españolas, así como por sus atribuciones legislativas, mucho mayores en ambos casos que las que tienen algunos estados federados.

Sin embargo, la afirmación quiebra si se considera lo que entiendo constituye la base de un estado federal, frente a otro autonómico, a saber: la sede en la que se asienta la llamada “voluntad popular”. Que en los estados autonómicos, como para España define la Constitución de 1978, reside en la voluntad del pueblo español en su conjunto, y en los federales,

en la voluntad popular de todos y cada uno por separado de los estados federados.

Esa diferencia esencial se pone de manifiesto especialmente en los procesos de reforma constitucional, ya se trate de la constitución federal, ya de la de cada uno de los estados asociados.

Así, mientras en los estados autonómicos la reforma de la Constitución suele exigir un referendun cuyo resultado, positivo o negativo, depende de los votos emitidos por el conjunto de los ciudadanos del Estado –en nuestro caso, España–, en los federales esa misma reforma se realiza teniendo en cuenta, de una manera u otra, la voluntad popular manifestada, por separado, dentro de cada uno de los estados federados. Contabilizando, primero, el resultado habido dentro de cada estado, para averiguar seguidamente si la mayoría de los estados han votado o no a favor de la reforma constitucional de que se trate.

Y si hablamos de la Constitución de cada uno de los estados asociados, su reforma normalmente no queda sujeta a la decisión del Parlamento federal, sino que la misma es aprobada exclusivamente por la Asamblea Legislativa propia del estado que la promueve. Eso sí, sujeta dicha reforma al control superior de un órgano independiente, el Tribunal Constitucional o de Garantías Constitucionales, independiente tanto del gobierno federal, como del propio ejecutivo del estado federado.

El panorama descrito es hoy impensable en España con la Constitución vigente de 1978.

Para hablar aquí de federalismo, se hace imprescindible la reforma de la Carta Magna en un sentido aproximado al expuesto.

Una reforma que, a mi juicio, debería llegar a realizarse en un futuro más o menos próximo, con un calendario similar a éste:

- 1.º Tras una información suficiente a la ciudadanía, debería realizarse un referendun en el que se consultara al pueblo español en su conjunto si desea sustituir el actual sistema por uno federal. Aquí sí que el cambio, siguiendo el camino constitucional emprendido en 1978, debe depender de la voluntad mayoritaria de los españoles, con independencia de la que pueda manifestarse en cada Comunidad Autónoma.
- 2.º Si el resultado de la consulta fuera afirmativo, se procedería a la elaboración de un nuevo proyecto de Constitución, fijando en él el sistema federal que se considerase más adecuado a las circunstancias españolas. Un proyecto que debería exigir el mayor consenso posible entre todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria.
- 3.º El proyecto debería someterse a un nuevo referendun general para su aprobación. Y de no conseguirse, proceder a la elaboración de uno nuevo. Y así sucesivamente hasta obtener la aquiescencia de la mayoría de los españoles (nuevamente, considerada la voluntad popular en su conjunto).

El nuevo Estado federal español debería ser un Estado pequeño en competencias, pero fuerte; reservándose la Unión aquellas materias capaces de proporcionar esa necesaria fortaleza. Como mínimo, asuntos exteriores, fuerzas armadas y orden público general, ordenación general de la economía, principios básicos de la fiscalidad y todas aquellas materias

que hoy define la Constitución española como materias exclusivas del Estado.

Desde un punto de vista historicista, no habría inconveniente en calificar el proceso de “devolución de soberanía” a las hoy denominadas Comunidades Autónomas. Lo que conllevaría un plus de satisfacción a las reivindicaciones hoy existentes.

La reforma del Senado sería algo inevitable, con el objeto de crear una verdadera Cámara representativa de los estados federados, con las competencias que le son propias en estos sistemas.

A partir del nuevo orden, cada uno de los estados asociados (las actuales Comunidades Autónomas) podrían proceder a la libre reforma de sus Estatutos –sus constituciones federales–, dentro del marco de la Constitución federal y, por supuesto, sometidas en todo momento al Tribunal Constitucional.

Y, lógicamente, habría que emprender una reforma a fondo del Tribunal Constitucional, para conseguir hacer de él ese órgano necesario de control de los actos legislativos y de gobierno de los estados federados. Para ello, la reforma debería estar basada en dos elementos fundamentales: independencia absoluta del poder ejecutivo y legitimación para iniciar por sí mismo, sin impulso previo, cualquier acción de prevención de inconstitucionalidad, tanto frente a los estados federados, cuanto frente al propio Estado federal.

Todo ello, en un proceso pausado, abierto al conocimiento de toda la sociedad, participativo y, sobre todo, desdramatizado; despojándolo de cualquier connotación histórica negativa. Un proceso nuevo, abierto al futuro y plenamente integrado en el proceso unificador europeo.

INTERVENCIÓN DE VICENTE BIELZA DE ORY

Balance del Estado Autonómico en materia de Ordenación del Territorio

Las transferencias y los conflictos competenciales

La Constitución española de 1978 en su artículo 148.1.3 posibilitó a las Comunidades Autónomas ejercer las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, opción que todas ellas aceptaron en sus estatutos y recibieron prontamente. Sin embargo, algunas competencias que en el artículo siguiente de la Constitución quedaron re-



Vicente Bielza centró su intervención en la ordenación del territorio

servadas al Estado tienen una clara incidencia sobre la ordenación territorial: las de la defensa nacional, las de interés general que afecten a más de una Comunidad, así como las infraestructurales señaladas de forma específica: puertos y aeropuertos de interés general, ferrocarriles y transporte terrestres que transcurran por más de una Comunidad, aprovechamientos hidráulicos. Por otro lado, al Estado le corresponde la planificación general de la actividad económica (artº. 149-1.13ª) que aunque no ha sido ejercida en forma de planes específicos, se lleva a cabo a través de los presupuestos anuales, traducándose en una cierta “política regional”. También es incidente en el territorio la competencia que tiene el Estado para aprobar la legislación básica de medio ambiente (artº. 23ª) y del patrimonio cultural (artº. 28ª). Finalmente el Estado es el garante de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales, entre ellos el de propiedad (artºs 149 .1ª y 33.) y por tanto el de propiedad del suelo, cuestión que también afecta a la ordenación de los usos del suelo, y por tanto a la ordenación del territorio.

De lo anterior se deduce que la voluntad del legislador al asociarlo a urbanismo y vivienda y desligarlo –como es lógico– de la planificación general económica –relacionada con la política regional– era identificar la función ordenadora transferida a las Comunidades más con la planificación física del suelo que con la de reequilibrio socioeconómico territorial, pero la primera, a su vez, debe conciliarse con la política sectorial de las grandes infraestructuras del Estado, la política básica de este en materia de medio ambiente, patrimonio y propiedad del suelo.

La aplicación de la Constitución por parte de los gobiernos y parlamentos centrales y autonómicos respecto de estas competencias concurrentes ha generado numerosos conflictos que han acabado en el Tribunal Constitucional, el cual no siempre ha mantenido la primacía del Estado.

Así ha ocurrido con la legislación estatal del suelo, que en las leyes reformadas de 1990 y 1992 mantuvo una presencia de la ordenación del territorio existente en la ley de 1975, lo que provocó el rechazo y la apelación al Tribunal Constitucional de muchas Comunidades: la sentencia de 1997 anuló una buena parte de la ley del 92, dejándola reducida prácticamente a aquellos artículos para garantizar la igualdad del derecho de propiedad y de procedimiento en todo el territorio estatal. Bastantes Comunidades promulgaron leyes urbanísticas para cubrir el vacío, mientras tanto en aquellas que no lo hicieron actuó como derecho supletorio la norma suspendida.

La legislación sectorial del Estado en materia de infraestructuras de interés general, por lo general, ha mantenido su supremacía. Así sucedió con la leyes de carreteras de 1988, de aguas de 1985 y de costas de 1988. Los planes estatales de infraestructuras siguen suscitando conflictos entre el Estado y las regiones. Así las del agua, cuya ley-marco fue desarrollada por el Plan Hidrológico Nacional a finales de los noventa, al prever el trasvase del Ebro hacia las cuencas deficitarias levantinas provocó enfrentamientos entre el gobierno central, apoyado por los gobiernos de Valencia y Murcia, y el autonómico de Aragón, que reclamó ante el tribunal Constitucional y Bruselas contra dicho trasvase.

2. Los resultados en los desequilibrios regionales y en los usos del suelo

La corrección de las disparidades regionales con la democracia no ha dispuesto de una política regional con instru-

mentos específicos, semejantes a los de los planes desarrollistas de la era franquista. Pero sí ha habido otras fórmulas para ello, empezando por el Fondo de Compensación Interterritorial, previsto por la Constitución (artº 158.2) que, desde la solidaridad, ordena distribuir recursos por las Cortes generales entre las Comunidades para “gastos de inversión”, “con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales”. Regulado por las leyes de 1984 y 1990, fue superado por el mayor volumen de los fondos estructurales europeos, a partir del ingreso de España en el Mercado Común. Dicha entrada exigió que las Comunidades Autónomas redactasen Programas de Desarrollo Regional con los que el Estado español presentó ante la CEE un Plan de Desarrollo Regional de España 1986-90. El reglamento de FEDER para 1994-99 dejó de exigir los Programas para lucrarse de los Fondos. También ha habido ayudas a las empresas desde el Estado con una cierta finalidad de hacer política regional, así la ley de incentivos regionales de 1985, señaló que eran para “orientar su localización hacia zonas previamente determinadas, al objeto de reducir las diferencias de situación económica del territorio nacional”.

La política de grandes infraestructuras del Estado para cohesionar el territorio español y de éste con el europeo ha recibido también grandes inyecciones inversoras de la Unión Europea. A los planes de carreteras, autovías y autopistas, que han mejorado sensiblemente la accesibilidad por automóvil del territorio español, hay que añadir el plan del ferrocarril de alta velocidad, iniciado con la realización del eje Sevilla-Madrid-Barcelona, ya terminado hasta Lérida, y que supone unir el suroeste español pobre con el nordeste rico y con el resto de Europa. El Plan de Infraestructuras 2000-2007, centralizador de la red en Madrid tiende a descentralizarse de forma *malleada* en el nuevo plan presentado por el gobierno actual.

La entrada en la democracia coincidió con la desindustrialización de las áreas más antiguas y densamente industrializadas (Bilbao, Asturias, Barcelona...) con lo que en el tránsito a la sociedad postindustrial se abandonó por el Estado la política de inversión industrial y exenciones fiscales en las zonas subdesarrolladas como factor de corrección de los desequilibrios económicos. La crisis de los periodos 1975-83 y 1992-94, suscitó una política de incentivos industriales para las áreas en declive que se delimitaron en 1987 y 1995 y que también contaron con los fondos europeos.

Pero fue el mercado en este periodo autonómico el que hizo crecer unos territorios más que otros: los costeros e insulares merced al turismo, y las metrópolis, especialmente Madrid, gracias al sector cuaternario y a la ubicación de las sedes de grandes multinacionales, lo que en ambos casos incrementó los problemas de especulación urbana, encareció el precio de la vivienda y provocó más conflictos en la ordenación de los usos del suelo.

La política liberal de las dos últimas legislaturas –presididas por Aznar– ha generado muchos más empleos que los destruidos en las tres anteriores, pero tienden a concentrarse en los territorios dinámicos. El declive del viejo eje industrial cantábrico frente al desarrollo del nuevo eje industrial del Ebro, del turístico mediterráneo y del área metropolitana madrileña han retocado el mapa de las disparidades regionales, sustituyendo el vector norte-sur por el nordeste (incluyendo Baleares) –suroeste. En líneas generales se puede afirmar que la distancia económica entre España y la media de la Unión

Europea de los 15 se ha acortado sensiblemente en los últimos años, hasta superar el 90%, y, en menor medida, la diferencia entre las regiones ricas del nordeste español y las pobres del suroeste. Según G. Cano¹ a partir de la Renta Nacional de España, 1999, publicada por el Banco Bilbao -Vizcaya la distancia en PIB per cápita entre la región más rica (entonces el País Vasco) y la más pobre (Extremadura) era de 104,1 puntos en 1955-60, en 1973-75 la distancia se había reducido a 76,1, en 1985-86 había aumentado a 94,3 para volver a reducir en 1997-98 a 82,2 (Baleares la más rica y Andalucía la más pobre)².

3. La necesidad de coordinación de las Administraciones españolas y de la participación ciudadana

La Estrategia Territorial Europea (Potsdam, 1999), preparada por los mejores expertos y aprobada por la UE, apostó claramente por la sostenibilidad, la participación ciudadana, la concertación y la coordinación en todo lo concerniente a la planificación territorial.

En España, la frecuente falta de coordinación en actuaciones sectoriales entre los diversos órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y Locales, exige la promoción de la ordenación del territorio como marco de integración de las políticas sectoriales, tal y como se acordó, apoyándose en la ETE, en el IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado en Zaragoza, en abril del 2003, donde se precisaron las siguientes propuestas.

La eficacia de la ordenación del territorio requiere una mejora sustancial en la coordinación de las competencias y en la puesta en marcha de una red científico-técnica de carácter asesor y consultivo. Es necesario, también, establecer medios orgánicos para la cooperación entre las Administraciones Públicas territoriales, como podría ser un Consejo Estatal de Ordenación del Territorio, con participación de los ministerios que controlan las infraestructuras de alcance nacional y los entes territoriales autonómicos para las decisiones políticas, apoyado en equipos interdisciplinares que garanticen la pluralidad de puntos de vista profesionales en la preparación de las líneas de actuación pública con trascendencia territorial.

La mejora de la planificación territorial y urbana exige un especial esfuerzo en España para armonizar los planes de diferentes escalas, tanto en sus aspectos conceptuales como metodológicos y, sobre todo, prácticos, agilizando los procedimientos, flexibilizando las propuestas y fortaleciendo la participación pública desde los momentos iniciales de preparación de un plan hasta su formulación y/ aprobación definitiva, a la vez que se integran las variables ambientales, económicas y de concertación social, definiendo un nuevo modelo de planeamiento más integrador, “recolector” de sinergias empresariales y socialmente más asumible, si bien, manteniéndose siempre el control y dirección públicas y la prevalencia explícita del interés general.

En este marco, la planificación supramunicipal ha de basarse en la concertación de políticas locales, urbanísticas y sectoriales, buscando la implicación y participación de los diversos agentes sociales e instituciones implicados.

Los instrumentos de planificación municipal deben recoger y matizar los planteamientos anteriores, expresándolos con mayor precisión y estableciendo sus exigencias y determinaciones en términos suficientemente detallados, a la vez que han de ser revisados periódicamente para adaptarse a la evolución económica, social y urbanística de los territorios sobre los que actúan.

En todo caso, se destaca que sin un mayor respeto a los contenidos sustanciales del planeamiento urbanístico, territorial y ambiental y a sus procedimientos reglados, sin una administración capaz y responsable de su cometido público en estos campos, sin justicia eficaz sobre los delitos de ordenación del territorio, urbanismo o medio ambiente, es imposible que estas políticas y la sostenibilidad del desarrollo se asienten y formen parte de la gobernabilidad democrática.

La participación de los actores económicos y sociales en la elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio y en los procedimientos de toma de las decisiones con trascendencia territorial, precisa nuevas fórmulas, como podría ser la de incorporar un modelo de encuesta pública gestionada por un comisario o colegio de comisarios, con capacidad incluso para financiar estudios alternativos. En todo caso, la participación e implicación de los ciudadanos es fundamental para garantizar la aplicación de modelos de desarrollo más sostenible y equilibrado. La participación ciudadana añade elementos de democracia a la delegación mediante representación. Aunque no hay un único modelo de participación, se considera preferible la adopción de estrategias que permitan y potencien la colaboración, frente a estrategias inductoras de la confrontación y bloqueo.

El Gobierno Aznar tan eficaz en su política económica, no lo fue tanto en su política de coordinación territorial. Respecto de la ETE aprobada en Potsdam, no cumplió en el 2002 en Johannesburgo el compromiso de presentar su Estrategia Nacional adaptada a los principios señalados de la ETE en materia de sostenibilidad, participación ciudadana, concertación y coordinación. Antes de comenzar su segunda legislatura se le presentó al Gobierno Aznar³ la posibilidad de crear un Consejo Estatal de OT, que estaba pendiente desde que se transfirieron las competencias de OT a las CCAA. No hubo respuesta como tampoco hay muchos visos que lo lleve a cabo el actual gobierno dada su apoyatura partidista.

Recientemente, el día 7 de junio del 2005, en un interesante debate habido en el Paraninfo sobre la Política Hidrológica del siglo XXI, presidido por el Secretario General de Territorio y Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente, quedó formulada una pregunta por el que esto suscribe sin respuesta. El ciclo atendido por la Ministra y por su Secretario, A. Serrano en principio mereció parabienes, en cuanto fomentaba la participación ciudadana, en una cuestión clave de Ordenación del Territorio como es la del agua. La forma de llevar a cabo el desarrollo de la mesa ya no fue tan loable, en cuanto que el moderador de la misma sólo trasladó tres de las seis preguntas formuladas por escrito. Una de las que quedó sin responder fue la que le dirigí a Antonio Serrano: “Una vez afirmado el fundamental papel del agua en la política de Or-

1. Cano, G.: “Desequilibrios territoriales”, p. 626, del libro de *Geografía de España*, dir. Por A. Gil, ya citado.

2. La medición relativa en términos de Producto Interior Bruto se hace desde la media nacional 100 en cada momento.

3. A través del entonces “fontanero” E. Nasarre se lo transmitió el que suscribe.

denación del Territorio, ¿piensa el Ministerio de Medio Ambiente impulsar la creación de un organismo científico-técnico y político para la coordinación de la Ordenación del Territorio, integrando al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, tal y como se acordó en el IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado en Zaragoza, en abril del 2003?”. Posteriormente dicha pregunta fue hecha pública en el “Heraldo”, en cuanto que en aquel Congreso, copresidido por el que formulaba la pregunta y por el que no pudo responderla, se planteó en su conclusión n.º 8 la necesidad de “un Consejo de Ordenación del Territorio con participación de los entes territoriales”... y de equipos interdisciplinarios integrados en una Academia Científica de Ordenación del Territorio.

Pocas veces habrá contado un ministerio de Medio Ambiente con un número dos tan preparado para la misión de incardinar la política del agua en la de Ordenación territorial: A. Serrano es un magnífico Catedrático de Urbanística y Ordenación del territorio. Pero, ¿le dejarán llevar a cabo la política adecuada? Una piedra de toque para comprobarlo será si el actual Gobierno crea dichos organismos de coordinación, pendientes desde que se produjo la transferencia de la Ordenación del territorio a las CCAA. Es difícil trasladar la teoría a la práctica cuando se cruzan intereses partidistas o electoralistas, pero es evidente que, por ahora, el asunto del caudal del Delta va por camino distinto al de la coordinación de todas las Administraciones y colectivos afectados; como lo fue el del trasvase del Ebro, que de haber contado con los precitados organismos hubiera ahorrado muchos sinsabores a esta tierra.

INTERVENCIÓN DE ALFONSO SÁENZ LORENZO

Quiero empezar agradeciendo las palabras de presentación de Andrés Esteban y agradecer también a todos los asistentes por vuestro interés y atención a este debate.

Intervenir en último término siempre es complicado por que se corre el riesgo de repetir muchas ideas ya expuestas. En todo caso intentaré no ser muy reiterativo y procuraré también ser breve para abrir lo antes posible el debate entre todos.

1. Valoración general y análisis de conjunto

En España, como ya ha indicado José María Mur en su intervención se producen en la época de la Transición, dos procesos simultáneos: la instauración de la democracia y el nacimiento de una forma nueva de distribución del poder. La



Alfonso Sáenz en su intervención

petición simultánea de democracia y autonomía fueron la nota relevante y característica de la Transición en España y en Aragón. La petición de libertad, amnistía y estatuto de autonomía, recordada también por José María Mur eran habituales en todas las manifestaciones populares. La democracia queda así unida a una nueva distribución territorial del poder.

La elaboración de la Constitución inicia así un proceso histórico, abierto, que admite diversos desarrollos y que ha culminado en un *Estado compuesto*, con 17 constituciones territoriales, los estatutos, que forman parte del bloque constitucional. Al hablar, pues, de la Constitución, tenemos necesariamente que hablar de los 17 estatutos y constatar, como han indicado los profesores Contreras y Embid, que ese bloque constitucional ha cambiado mucho a lo largo de estos años.

Hay pues, inicialmente, un proceso constituyente que culmina en 1978 y un proceso estatutario que se inicia en 1979 y que hoy sigue su evolucionando. Se trata de un Estado de *naturaleza muy flexible, con una dinámica propia* muy característica, novedosa en el mundo. Como buen modelo descentralizado no es un sistema fijo e inamovible

Pero si no es fijo, ni rígido no hay que pensar que nazca de la improvisación, como puede a veces creerse, sino que *está engarzado y entronca con lo mejor del pensamiento político español*. Azaña y Ortega son los más señeros representantes de ese pensamiento. Los ensayos en la República española fueron sus antecedentes históricos. En Aragón el antecedente, como ya se ha señalado en anteriores intervenciones, lo tenemos en el Estatuto de Caspe del 36

En todo caso me interesa señalar que el Estado Autonomómico ha alcanzado *un satisfactorio estado de desarrollo e interiorización* en los ciudadanos españoles. Y no sólo en el interior sino que fuera de nuestras fronteras el prestigio político de nuestro proceso autonómico es total. Como ha indicado José María Mur en los viajes al extranjero lo primero que te preguntan en cualquier foro es por el Estado de las Autonomías españolas para ver si es transferible al país respectivo.

Esta valoración positiva de conjunto va ligada al hecho de que el Estado Autonomómico se ha mejorado notablemente *el bienestar, la libertad y la seguridad* de los ciudadanos españoles. Se puede afirmar que los cambios realizados en estos años, tanto en el ámbito autonómico como en el democrático y social han sido importantes. Se ha llevado a cabo la transformación del *centralismo en autonomía, del autoritarismo a la democracia, de la homogeneidad a la diversidad de políticas autonómicas y del aislamiento a la integración europea*

Lo mismo podemos decir de la realidad aragonesa. Las instituciones han cuajado en general después de 20 años. *Los ciudadanos aragoneses consideran como propias las instituciones políticas aragonesas*. Sin duda alguna podemos afirmar que el Gobierno, las Cortes de Aragón y el Justiciazo, son instituciones valoradas y apreciadas por los aragoneses que *han visualizado en ellas desde el principio la clásica separación de poderes*.

Hoy los ciudadanos aragoneses sienten más cerca *el poder político y se ha facilitado su relación con la Administración*, tanto autonómica como estatal, simplificándose lo más posible. Además los propios parlamentos se han convertido en auténticas escuelas de democracia para todos los ciudadanos que los han vivido por dentro.

En general, pues, los grandes objetivos políticos del Estado Autonómico se han cumplido.

2. Problemas fundamentales

A pesar de ese cumplimiento global, siguen existiendo problemas y desde mi punto de vista el fundamental, ya señalado en la intervención de Antonio Embid es que en el proceso siguen subsistiendo dos lógicas muy diferenciadas: *la nacionalista y la regionalista (federalista)*, o también denominadas *asimétricas o simétricas*.

La nacionalista, protagonizada fundamentalmente por el País Vasco y Cataluña pretende ante todo *garantizar la diferencia*, insistiendo en los hechos diferenciales de carácter histórico, cultural, lingüístico...

La regionalista o federal que insiste en la eficacia de la descentralización y la administración y busca un Estado fuertemente descentralizado, pero sin perder la unidad ni la fortaleza del mismo.

La dinámica nacionalista siempre poniendo el acento en la diferencia y la singularidad ha mantenido hechos diferenciales reales, provocando la sensación general de que sigue habiendo *dos tipos de CCAA*, las de primera y las de segunda.

En Aragón esa idea está muy arraigada, pues se ve a nuestra tierra claramente en la segunda división. La posibilidad de disolución de los respectivos parlamentos y el consecuente adelanto de las elecciones y su separación de las municipales es a nivel institucional la diferencia más notable.

La financiación es también un problema recurrente en el desarrollo de nuestro Estado Autonómico. *Las diferencias en el régimen económico y fiscal* han sido siempre una dificultad para el entendimiento.

Los criterios generales de financiación autonómica *de suficiencia, cohesión y solidaridad* parecen no respetarse en tu conjunto con el actual sistema que ha mejorado en todo caso con la última reforma. El concierto vasco y el régimen foral navarro introducen fuertes distorsiones

Otro de los asuntos pendientes, tratado de manera muy específica por Vicente Bielza es el de los *mecanismos de cooperación y colaboración* entre CCAA entre sí y con el propio Estado en su conjunto que no están bien resueltos y en el que no voy a insistir por haber sido ya tratado en profundidad.

En todo caso este tema ha de ser resuelto en el marco de la *reforma del Senado como auténtica cámara territorial*, y la potenciación de los mecanismos de colaboración como la *conferencia de presidentes* que quiere potenciar el actual presidente del gobierno, pero que hasta ahora ha sido prácticamente inexistente.

Las conferencias sectoriales también han fracasado, quizás por su concepción vertical y la excesiva dependencia de la administración central y su falta de formalización en su funcionamiento. Se puede copiar de países como Alemania que funcionan perfectamente.

Por último la falta de una regulación adecuada de la *presencia de las CCAA en Europa* es también una cuestión que genera múltiples problemas. Desde el año 1986 las políticas comunitarias inciden en materias sobre las que las CCAA tienen reconocidas competencias estatutarias y faltan mecanismos de coordinación.

La *Conferencia para asuntos relacionados con la U.E* está integrada por el ministerio de Administraciones públicas y los *Consejeros de las CCAA* responsables de temas europeos, pero *ha sido poco eficaz*, por la diferente voluntad de participación de las diferentes CCAA, la dificultad de fijar un posicionamiento unánime autonómico, y la no vinculación del gobierno del Estado a los planteamientos adoptados por la conferencia.

La participación directa de las CCAA en la U.E., se halla en un estado muy incipiente, puesto que se limita a algunos comités o grupos de trabajo de la Comisión. El ordenamiento jurídico español no contempla la participación de representantes de las CCAA en las delegaciones del Gobierno central que asisten a los Consejos de Ministros de la U.E.

3. Soluciones propuestas hasta ahora y valoración de las mismas

Reforma constitucional

Por su naturaleza la reforma constitucional, como bien ha explicado Manuel Contreras, debe ser fruto de un amplísimo consenso si quiere salir adelante, especialmente entre los partidos mayoritarios para poder conseguir el porcentaje requerido para modificar nuestra Carta Magna. Otros eventos de menor calado se obtuvieron también con acuerdo entre los grandes partidos como los pactos autonómicos del 81 y del 92. En definitiva *los cuatro puntos de reforma* propuestos por el gobierno *deben ser asumidos por la oposición*. Como ya se ha dicho por anteriores intervinientes parece que la reforma constitucional debería preceder a las reformas estatutarias, pero el clima político no es el más adecuado para tal fin y no estamos en un escenario político en que sea previsible a corto plazo tal posibilidad.

Reformas estatutarias y reforma del Senado

Se han puesto ya en marcha y el acuerdo para el nuevo estatuto valenciano es todo un referente, no sólo en los contenidos, sino desde el punto de vista político. Los dos partidos mayoritarios han sido capaces de ponerse de acuerdo. Los estatutos vasco y catalán van a ser otro cantar. Para ellos es también imprescindible el acuerdo político.

En todo caso, en las reformas estatutarias son posibles los acuerdos sobre la organización territorial, la justicia, las competencias medioambientales, las responsabilidades en



Los alumnos siguiendo el debate

materia de derechos sociales, en las grandes infraestructuras, en la participación en la formación de las decisiones estatales y comunitarias

Para dar al Estado una estructura casi federal y teniendo en cuenta que un Estado federal es esencialmente igualitario, para lograrlo es precisa la lealtad federal y la permanencia de la unidad del Estado. Por eso, una estructura federal no la quieren y no la han querido nunca los partidos nacionalistas y por eso veo dificultades en el planteamiento realizado por mi buen amigo José Luis Merino .

4. Valoración final

En definitiva y haciendo una urgente y breve valoración final de lo tratado hasta ahora, podemos afirmar que *la descentralización política y administrativa es un hecho incuestionable y de notable eficacia, pero no ha ido pareja a la necesaria colaboración*. Los grandes traspasos competenciales se ha hecho ya, educación, sanidad, servicios sociales, pero los mecanismos de colaboración de las CCAA entre sí y con el Gobierno de la nación han brillado por su ausencia. Han fallado las relaciones horizontales intergubernamentales, así como las relaciones en vertical, entre las CCAA y el Estado

En todo caso, yo quiero insistir y resaltar que, desde mi punto de vista, el problema más grave del proceso autonómico español sigue siendo la *tensión entre federalistas y nacionalistas* que sigue siendo un asunto sin resolver, que sigue generando muchos problemas y que en el futuro seguirá siendo un obstáculo en el desarrollo del proceso español. Estamos en una especie de espiral diabólica de la que es difícil salir, pues el proceso es siempre el mismo: *Las tensiones nacionalistas generan dinámicas reformadoras de ampliación de techos competenciales y elementos de diferenciación que, una vez conseguidos, pretenden ser igualados por las tendencias federalistas más igualitarias y racionalistas. Una vez que las tendencias igualitarias han conseguido su objetivo los nacionalistas vuelven a querer más, pues no se ven iguales al resto.*

Las dos lógicas tiene su fundamento y es difícil el cortar por algún punto en el proceso. El presidente de La Rioja decía el otro día que si llamarse nación conllevaba alguna ventaja, la Rioja sería también nación y el estatuto valenciano contempla un artículo por el que la Comunidad Valenciana adquirirá el mismo techo competencial de las comunidades que mayor lo tengan. En todo caso ¿Qué presidente de comunidad autónoma no va a decir a sus conciudadanos lo mismo?

En todo caso quiero también manifestar mi acuerdo con lo planteado por el profesor Embid cuando nos decía esta mañana que *los problemas de la estructuración del Estado preocupan hoy mucho más a los políticos que a los ciudadanos* que piden ante todo simplicidad y eficacia de las administraciones. No es comparable la reivindicación autonomista popular de otras épocas con la actual que parece que se ha quedado limitada a los profesionales de la política, a los que tiene que administrar unos recursos siempre escasos, difíciles de distribuir y siempre con criterios muy discutibles por parte de todos.

La necesidad de formar mayorías con los partidos nacionalistas, sitúa este tipo de reivindicaciones en primer plano de las prioridades políticas. Sin tener que formar gobierno con los nacionalistas catalanes en Cataluña, el PSC no hubiera planteado de la misma manera la reforma del estatuto

catalán y, en todo caso, no sería tan prioritaria. Si Zapatero no necesitara a los nacionalistas para gobernar España posiblemente no estaríamos hablando de reformar simultáneamente la Constitución y los estatutos, pero la coyuntura política sigue mandando y no es lógico esperar de los políticos otro comportamiento. El PP cuando necesitó a los nacionalistas para gobernar les hizo las correspondientes concesiones y si mañana los volviera a necesitar actuaría de forma parecida a como lo está haciendo el gobierno socialista. Así es la lógica del poder y hoy ya sabemos que no podemos esperar otra cosa, el objetivo prioritario de los partidos es la obtención del poder y para lograrlo están dispuestos a casi todo. Las reglas y los procedimientos democráticos nos garantizan que esa ambición se obtenga de forma civilizada.

2.ª Lección:

LA REFORMA DEL SENADO

Ricardo Chueca Rodríguez,
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de La Rioja

Condicionamientos de la reforma

Toda reforma de un texto normativo conlleva unas servidumbres, aunque sólo sea por el dato obvio de que se trata de operar siempre sobre una norma singular integrada en un sistema jurídico complejo e interrelacionado, es decir, un ordenamiento. Servidumbre mayor cuando se trata de modificar normas caracterizadas por la nota de la constitucionalidad, cuya cualidad indica una posición jurídica suprema y una dificultad singular a la hora de su modificación: la rigidez constitucional acogida en el Título X de la Constitución española de 1978.

Nuestro estado descentralizado o compuesto se funda en unas bases constitucionales que han resultado de un esfuerzo colectivo de ciudadanos y actores políticos, y de una relevante aportación de la doctrina científica y jurisprudencial. Es un edificio construido a partir de la Constitución, quizá inacabado en algún extremo, pero un edificio que en todo caso no aparece recogido –tal cual– en aquélla. Visto así, la reforma del Senado resulta ser una consecuencia de un Estado com-



Ricardo Chueca al comienzo de su intervención

puesto, el Estado Autonómico, que ni siquiera la Constitución menciona con tal nombre pues, si bien lo possibilitó, también es cierto que no lo estableció. En este punto la Constitución permitía otras variantes finales que hoy ya sólo componen un pasado virtual. La forma de distribución territorial del poder estatal institucionalizada, y realmente existente, exige modificaciones en los procesos de formación de la voluntad estatal, como un requisito estrictamente técnico. La reforma del Senado es, por todo ello, un condicionamiento, una exigencia sobrevenida.

Reformar el Senado supone actuar sobre una institución. Si todos los preceptos constitucionales son formalmente iguales, actuar sobre una institución constitucional implica operar sobre un órgano, su composición y sus atribuciones constitucionalmente determinadas, insertas en un conjunto de relaciones y competencias interorgánicas. Esto nos avisa de que la reforma posee una transversalidad nada despreciable, al afectar a funciones de indiscutible relevancia constitucional en ciertos casos. Lo que supone que cualquier ensayo de reforma exige medir el efecto concreto e individualizado de la reforma propuesta para cada una de aquéllas competencias.

Pretendemos incidir sobre un órgano constitucional que integra un órgano complejo, las Cortes Generales. Ello conlleva una suerte de juego suma-cero en cuanto que actuar sobre uno de ellos, Congreso de los Diputados o Senado, supone una modificación del compromiso o equilibrio que el bicameralismo implica siempre y en todo caso. Por ello deberemos concluir que la reforma que acometemos no tiene por objeto el Senado, dado que los efectos orgánicos y funcionales de cualquier cambio o modificación se proyectan necesariamente sobre el auténtico objeto material de la reforma, las Cortes Generales que es el órgano en definitiva al que se atribuyen la totalidad de las funciones parlamentarias en el artículo 66.2 CE. Se trata pues de modificar las Cortes Generales.

El condicionamiento del precepto constitucional

Una inmensa mayoría de las observaciones críticas sobre el Senado actual arrancan de la incongruencia entre la imagen del existente y aquél, necesariamente virtual, que debería inferirse del artículo 69.1 CE, que declara al Senado “cámara de representación territorial”⁴.

Sobre el alcance de este enunciado es inevitable realizar algunas acotaciones. La norma no dice que realiza(rá) sólo una función de representación territorial; ni podría decirlo por lo que luego veremos. Y tampoco dice que realiza(rá) una función de representación de las Comunidades Autónomas. Esto no podría afirmarlo sin lesión de otros preceptos constitucionales, que atribuyen dicha representación a órganos de la Comunidad Autónoma. Por otro lado la Constitución está abierta a un diseño de representación territorial que podría, no digo que debería, incluir a otros entes en los que el Estado se organiza territorialmente, también dotados de autonomía, es decir, municipios y provincias.

Importa todavía más, sin embargo, a los efectos de situar el significado del artículo 69.1 CE frente a una reforma, mencionar el artículo 66.1 CE que afirma que “Las Cortes Gene-

rales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso y el Senado”. De la interpretación conjunta de los dos preceptos aludidos se infiere que la Constitución atribuye al Senado una función de representación *territorial*; que la Constitución atribuye la función de representación *política* a las Cortes Generales y, en fin, que no atribuye al Congreso de los Diputados representación política *especial* alguna. Lo que sí hace en cambio con el Senado, según vemos.

En nuestro ordenamiento constitucional la representación política estatal que posibilita la formalización de la voluntad del Estado, y por ello su existencia, es competencia del órgano Cortes Generales y no de una u otra de las Cámaras. Este es por lo demás el fiel contraste que acredita el bicameralismo.

El artículo 66.1 CE afirma que la representación política incluye una función de representación política *especial* que se incorpora a la representación política actuada por las Cortes Generales. Por tanto, siempre y en todo caso, el órgano Cortes Generales expresa una única voluntad, sin perjuicio de la distribución funcional entre las dos cámaras que las componen.

Afirmar pues que el Senado es la cámara de representación territorial supone atribuirle, dentro del órgano Cortes Generales, la función de incorporar la voluntad de entidades territoriales para formular la voluntad tenida por voluntad del pueblo español.

Un enunciado constitucional cambiante

A pesar de su inalterado texto el artículo 69.1 CE ha ido modificando su significado jurídico y político desde su lejano día de entrada en vigor. Cambios de significado imputables a la progresiva corporeización de una organización estatal altamente descentralizada. La doctrina científica se ha visto forzada así a imaginar una adecuación del Senado a la nueva situación recurriendo a variadas técnicas y opciones. Tan abnegado esfuerzo encontraba aliento en la necesidad de hacer cierto el enunciado del 69.1 CE. Porfiaba por lograr una *verdadera* cámara de representación territorial con cargo a la descalificación, más o menos sañuda, de un languideciente Senado. Estas críticas, unidas a una cámara de débil imagen institucional, han impedido conocer su rendimiento legislativo real. Tampoco sabemos gran cosa de cuáles son las características de los senadores desde el punto de vista de los estudios de elites políticas.

Todo ello que influye mucho sobre nuestra percepción de la reforma, no muy perfilada más allá de la anunciada intención de *realizar* el enunciado del 69.1 CE. No disponemos de evaluaciones precisas de su funcionamiento en los diversos escenarios de mayorías políticas. Aunque en cualquier caso quizá un cuarto de siglo no sea tiempo suficiente para evaluar este último aspecto.

Hay, sin embargo, un aspecto del Senado que precisamente ahora cobra todo su valor. Un aspecto ligado precisamente a la misma esencia del bicameralismo: su función de *cámara de reserva*. Se trata de una cámara sin competencias jurídico-constitucionales en materia de responsabilidad polí-

4. Artículo 69.1: “El Senado es la cámara de representación territorial”.

tica, pues los Gobiernos nacen y mueren en el Congreso de los Diputados. Ello quizá sea un dato que le pone en valor a la hora de atribuirle una función, una necesidad central para nuestro sistema político, que es manifiestamente sobrevenida.

El punto de encuentro se constituye por la existencia de un Estado compuesto con un elevado nivel de descentralización política, que precisa de una estructura orgánica institucionalizada, dirigida a incluir las voluntades de las unidades políticamente descentralizadas en el proceso de toma de aquellas decisiones atribuidas al Estado como tal unidad política. Con el fin de menguar el vacío orgánico y funcional creado por el despliegue descentralizador del Estado Autonómico.

En la medida en que el significado del 69.1 CE ha ido modificándose al calor del éxito del modelo autonómico, inesperado en su alcance, quizá pueda afirmarse que se ha dado una cierta cristalización de su enunciado.

Pero, ¿qué es la representación territorial?

La normalización de la idea de reformar la constitución vigente en el punto que nos ocupa nos sitúa ante la genuina dificultad de la reforma del Senado: la representación territorial. Dificultad que permanecía emboscada bajo el sobreentendido de que reformar la constitución pertenecía a la agenda del largo plazo.

Contamos con sobradas pruebas de las dificultades que ofrece definir la representación territorial. La función de representación atribuida a las Cortes Generales la tenemos por voluntad del pueblo en la medida en que aquellas y sus órganos –Congreso y Senado– son *representativas*. Y ello porque no cabe otra forma de representación democrática que la democracia representativa, o sea, la que garantiza una correspondencia o representatividad entre representantes del órgano y sujeto representado.

Cuando sostenemos que en el proceso de formación de la decisión deben integrarse las voluntades de las unidades políticas descentralizadas, lo hacemos porque pretendemos así corregir la incongruencia entre órgano de decisión y función de representación. El Senado será una auténtica cámara de representación territorial si hacemos presentes en él, como órgano de decisión, la voluntad de las unidades políticas descentralizadas que denominamos Comunidades Autónomas.

De modo que la reforma no podrá perseguir –como a veces parece sugerirse con alguna imprecisión– hacer presentes los intereses de las Comunidades Autónomas *ante* los órganos centrales del Estado, sino integrar aquellas en el proceso de decisión estatal en que consiste la función de representar políticamente. En este sentido preciso el Senado no es una cámara de representación de las Comunidades Autónomas, y parece difícil que pueda llegar a serlo sin modificaciones de fondo. El Senado, la *verdadera* cámara de representación territorial, deberá ser un órgano de las Cortes Generales que haga presente la voluntad de los órganos políticamente descentralizados, pero no un órgano de puesta de manifiesto de

los intereses de las Comunidades Autónomas ante un órgano de decisión estatal.

Pero estamos actuando sobre un sistema parlamentario bicameral. En la medida en que el Senado es una cámara parlamentaria cierra la vía a un órgano del tipo Consejo o Dieta, invocado con alguna reiteración a través de menciones, no siempre atinadas, al *Bundesrat*⁵.

Necesidad funcional y limitación orgánica nos abocan al mantenimiento de un Senado *híbrido*⁶. Por la imposibilidad de convertir el Senado en una Dieta o Consejo. Por la necesidad de introducir mediante la reforma un dispositivo que acredite que la voluntad *cierta* de cada unidad política descentralizada *en cuanto tal*, está presente en el órgano representativo. Sin embargo, ello no puede ser a costa de llegar a diluir el carácter representativo de dicha cámara, según nos exige el artículo 66.1 CE y el principio del estado democrático.

Una representación territorial “conforme”

El término *representación territorial* no significa hoy lo mismo que en 1978, según hemos dejado dicho. Hoy entendemos por representación territorial, como función imputable al Senado, el resultado de un juicio estimativo e interpretativo de las normas constitucionales aplicables. Cuando hablamos de representación territorial no aludimos a una vinculación entre territorio y acción de representación, sino a un órgano capaz de hacer presente, e incorporar por tanto, una voluntad determinada; no un conjunto de hectáreas, un espíritu o sentimiento. Se trata de una representación política especial que no es ajena, ni alternativa, a la que se estipula en el artículo 66.1 CE.

Esta representación territorial constitucionalmente conforme sería paradójicamente opuesta a la que hoy tenemos por territorial: la de los senadores llamados *autonómicos*. Se trata de unos representantes *representativos* de sus Parlamentos que los designan. Este procedimiento de cooptación es el que, a fuer de representativos, les impide representar a la Comunidad Autónoma. A la Comunidad Autónoma la representa su Presidente. Y, por ello, estos Senadores optan, no casualmente, por tomar asiento con, y someterse a, la disciplina parlamentaria de su grupo político de referencia en el Senado. Estos senadores, autonómicos con *denominación de origen*, son incapaces de actuar una representación *territorial*. Toda una advertencia.

Cuando hablamos, en fin, de representación territorial queremos referirnos a aquel procedimiento mediante el que hacemos presente en Cortes Generales la voluntad del ente territorial, *tal y como la formula el órgano capaz de hacerlo*. Ahora bien, esta acepción de representación territorial posee unos evidentes requerimientos: exige, en definitiva, una representación *jurídicamente* garantizada⁷. El problema consiste, como a nadie se le escapa, en insertar esta nueva categoría representativa en una cámara parlamentaria de

5. “Eine nichtparlamentarische zweite Kammer”, es decir, una segunda cámara *no parlamentaria*, pues efectivamente el *Bundesrat* no es un parlamento, ni pretende serlo, por más que sí sea un órgano constitucional.

6. “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española actual”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 10, 1984, p. 79.

7. Lo que incluye necesariamente la eventual remoción por el órgano que representa, que indica al representante la voluntad precisa a hacer valer.

composición ya heteróclita y difícilmente reconducible en esta dirección sentido.

Por otro lado es preciso advertir del carácter necesariamente provisional de esta propuesta de representación territorial conforme. Y ello porque todavía no se han desplegado, ni con mucho, las estructuras de cooperación características de un estado compuesto: algo que sólo ahora comienza a dar sus primeros frutos. No estará de más recordar que en toda organización estatal altamente descentralizada, cuando de cohesión intereses territoriales se trata, son los ejecutivos los llamados a hacerlo. Para esto no sirve el Senado, ni el actual ni cualquiera otro imaginable.

Un Senado-cámara parlamentaria no es un Senado-foro de las CCAA, aunque pueda operar como su paliativo o sucedáneo esporádicamente. Ni cabe pensar en un Senado en donde se alcancen acuerdos sobre intereses en conflicto. Ni tampoco es verosímil encontrar espacio institucional en nuestro ordenamiento constitucional para un Senado-cámara de ejecutivos autonómicos.

Pero si, a pesar de todo, intentamos que el Senado se configure en los términos anteriores, lo situaremos en el comienzo de su descrédito como órgano parlamentario y en una posición institucional todavía más reforzadora de “la cámara que decide”, es decir, el Congreso de los Diputados. Una versión más de la denominada “paradoja de Madison”: en todo estado compuesto, en el supuesto de ausencia de acuerdo por parte de las unidades políticamente descentralizadas sobre un objeto de decisión común, sólo queda la salida dirimente a cargo de la cámara que ostenta la representación política directa del pueblo.

Lo que, no siendo bueno ni malo en abstracto para el órgano Cortes Generales, nos llevaría en dirección contraria a la reforma que parece pretenderse. Quizá, después de todo, la idea de mantener un Senado híbrido no sea una mala idea, al menos una mala idea democrática.

Epílogo

Cuando la reforma constitucional del Senado ha pasado a la *agenda* política, diluyendo cierta rigidez simbólica, una capa de prudencia se extiende sobre el *cómo* de la reforma. Es positivo que una reforma constitucional se impregne de prudencia. Piénsese en que una mala reforma del Senado nos crearía un problema mayor del que ahora tenemos, agravado por la rigidez formal de la norma constitucional y el escarmiento colectivo que todo fracaso provoca. Bien se puede decir que contra la dificultad de la reforma vivíamos claramente mejor.

Ahora, una vez constatado cierto acuerdo sobre el diagnóstico y sobre las dificultades que nos ofrece, nos toca pues articular el objeto de decisión de la reforma. O lo que es lo mismo, definir una reforma del Senado a través de un conjunto de modificaciones al servicio de aquel diagnóstico que, en cierto modo, *incoa* la reforma.

Pero es preciso aceptar que vamos a reformar las Cortes Generales, no sólo el Senado. Ciertamente por el éxito en el desarrollo del potencial descentralizador de la Constitución de 1978. Pero aunque la necesidad de reforma nazca de la constitución vigente, ésta no nos va a proporcionar la solución. Hay un necesario espacio de creación, innovación y hasta

imaginación. Pero su ejercicio es bastante problemático, al serlo en el marco de una constitución preexistente e incuestionada que sólo reclama una cierta adecuación.

Quizá todo aconseje una reforma de mínimos para nuestro Senado dirigida a integrar de modo eficaz e indubitado la voluntad de las CCAA en la formación de la voluntad estatal, según la forma e intensidad que el espacio del pacto político defina. Y quizá no parezca tan reprochable que sigamos dejando que el tiempo constitucional y democrático futuro nos vaya indicando eventuales pasos posteriores, roto ya de una vez por todas el “velo de la reforma”.

Quizá, y después de todo, no sea tan malo seguir contando con una *cámara de reserva* a la que recurrir de nuevo en el futuro...

Segundo día

LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Por: Carlos Garrido López
Profesor titular de Derecho Constitucional

SUMARIO:

1. Introducción.
2. El principio de cooperación en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional.
3. Bilateralismo y déficit cooperativo en el desarrollo del Estado autonómico:
 - 3.1. Formas de cooperación durante la formación del Estado autonómico.
 - 3.2. El impulso del principio de cooperación en los pactos autonómicos de 1992: Comisiones Bilaterales de Cooperación, Conferencias Sectoriales y convenios verticales.
 - 3.3. El ejemplo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea como referente en materia de cooperación intergubernamental.



Carlos Garrido desarrollando su lección

4. Iniciativas y reformas necesarias en materia de cooperación: en especial, la reforma del Senado, la institucionalización de la Conferencia de Presidentes y el fomento de los convenios horizontales.

1. Introducción

El 28 de octubre de 2004, el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, lograba reunir en el Senado a los presidentes de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, para debatir el horizonte de reformas del modelo territorial e impulsar fórmulas más eficaces de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta reunión no hubiera despertado ninguna expectación en Alemania, Austria o Italia, países donde las Conferencias de Presidentes de los *Länder* o del Estado y las regiones son frecuentes, en tanto que instancias institucionalizadas de cooperación entre gobiernos y foros de diálogo, impulso y preparación de decisiones y reformas en el ámbito territorial (Aja, 2004). En España, sin embargo, la cumbre de presidentes representó todo un hito histórico. Había sido preparada durante meses con entrevistas bilaterales y diversos gestos del Gobierno de la Nación, y el sólo hecho de celebrarse y no faltar a ella ningún presidente venía a paliar un grave déficit del Estado autonómico. Un Estado profundamente descentralizado, pero en el que el principio de cooperación no ha logrado el desarrollo necesario.

A los veinticinco años de vigencia de la Constitución, las Comunidades Autónomas son realidades consolidadas, pero no puede decirse lo mismo de los mecanismos cooperativos instrumentados, que no permiten la agregación de los intereses particulares con el interés general o común y cuyas limitaciones dificultan el funcionamiento del Estado como sistema. En España, las relaciones intergubernamentales son muy pobres y presentan múltiples deficiencias; tantas, que, posiblemente, sea ésta la característica que más distancie nuestro modelo de distribución territorial del poder del de los Estados descentralizados de nuestro entorno, donde el llamado “federalismo dual”, basado en la actuación separada de las administraciones, hace tiempo que dio paso al “federalismo cooperativo”, en el que la colaboración entre poderes es continua y facilita la integración.

Convencido de que cualquiera de las reformas de nuestro modelo de Estado de las que se habla resultará insuficiente si no se supera al tiempo esta mendicidad en materia de cooperación, abogaré en esta intervención por la articulación de diversas iniciativas, en especial, por la reforma del Senado, por el desarrollo de la Conferencia de Presidentes y por la modificación del régimen jurídico de los convenios entre Comunidades Autónomas. Antes, sin embargo, a fin de comprender la problemática en perspectiva, me detendré en las limitaciones constitucionales en materia de cooperación; en las causas del *bilateralismo* que, desde la aprobación de los Estatutos de Autonomía, lastra las relaciones entre el Gobierno de la Nación y los gobiernos autonómicos y en las deficiencias de los mecanismos de colaboración actualmente existentes.

2. El principio de cooperación en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional.

En lugar de diseñar un Estado descentralizado, la Constitución de 1978 (CE) concibió la autonomía como un derecho de ejercicio voluntario articulado a través de diversas y sucesivas fases. El constituyente, preocupado por graduar los rit-

mos de acceso al autogobierno a la intensidad de las aspiraciones en presencia en los territorios interesados, diseñó varios procesos o vías conducentes a la autonomía, pero dejó indeterminado el Estado autonómico. Y apenas previó mecanismos de cooperación entre Comunidades Autónomas o entre éstas y la Administración del Estado. La institucionalización de dichos mecanismos quedó así a expensas de la voluntad de las partes implicadas.

En algunas materias en las que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencias concurrentes, la CE atribuye al Estado la coordinación, lo que le permite establecer órganos o procedimientos para adoptar decisiones comunes, pero no le faculta para imponer sus decisiones, ni siquiera cuando exista desacuerdo. En la mayoría de las materias, la CE deslinda, en cambio, *por separado* las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. En estos casos, la colaboración ha de ser voluntaria y los compromisos de actuación conjunta sólo llegan allí donde las Comunidades Autónomas deseen. El constituyente podía haber previsto, con todo, alguno de los instrumentos que en los Estados compuestos posibilitan la cooperación entre el Estado y los territorios organizados que lo integran, como los convenios y las conferencias sectoriales de carácter vertical. No reguló, sin embargo, ninguno de ellos. Y aunque el artículo 145 de la CE prevé la celebración de acuerdos entre Comunidades Autónomas como fórmula de cooperación horizontal, su regulación resulta, por su rigidez, absolutamente desafortunada (Corcuera Atienza, 1994). El marco que ofrece la CE en materia de cooperación intergubernamental es, por tanto, manifiestamente mejorable, aunque ninguna de las recientes propuestas de reforma constitucional parecen haberlo tomado en consideración.

Para el Tribunal Constitucional, por su parte, el principio de cooperación resulta consustancial con nuestra forma de Estado y no es menester justificarlo en preceptos concretos. Según reiterada jurisprudencia, la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas es un deber mutuo y recíproco de lealtad; una síntesis o corolario ineludible de los principios de unidad, autonomía y solidaridad contenidos en artículo 2 de la CE. Pero a diferencia de la noción alemana de lealtad federal en la que nuestro Tribunal Constitucional se inspira, la invocación del principio de cooperación se caracteriza por la debilidad de su fuerza vinculante. El Tribunal Constitucional llama a la colaboración mediante sugerencias y recomendaciones. Lo hace, en ocasiones, porque el Estado y una Comunidad Autónoma ejercen competencias sobre un mismo espacio físico; en otras, porque el Estado no puede actuar ignorando las funciones de las CCAA. A veces, incluso, invoca la necesidad de suscribir acuerdos en vez de multiplicar los conflictos, como sucedió cuando Cantabria pretendió construir una carretera que evitaba los Picos de Europa entrando unos kilómetros en el territorio de Castilla y León (Aja, 2003). En todos los casos, el Tribunal aconseja la cooperación, pero no impone un verdadero deber jurídico-constitucional de cooperar que, de ser trasgredido, pueda conllevar la declaración de nulidad de una decisión o una norma. Las limitaciones de la jurisprudencia constitucional en materia de cooperación se encuentran, como señala la doctrina, en su incapacidad para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad de aquel acto o disposición de los poderes públicos que incurra en falta de cooperación (Cruz Villalón, 1990). El alcance de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional es, por tanto, meramente programático. Y al no existir sanción jurídica en caso de incumplimiento, su utilidad es escasa.

3. Bilateralismo y déficit cooperativo en el desarrollo del Estado autonómico

3.1. Formas de cooperación durante la formación del Estado autonómico.

Con tan precarios mimbres, no resulta extraño que durante la formación del Estado autonómico el principio de cooperación resultara inédito. Superada la “carrera” conducente al autogobierno, las Comunidades Autónomas se centraron en la aprobación de sus leyes institucionales, en la formación de sus administraciones y en la negociación de los traspasos necesarios para asumir sus competencias. El Estado, por su parte, se dedicó a negociar dichos traspasos con la filosofía de retener los medios administrativos que pudiera. En esta etapa inicial, primaron, consecuentemente, las relaciones bilaterales entre gobiernos y nadie se planteó las necesidades del Estado autonómico en su conjunto (Aja, 2003).

Con objeto de determinar los servicios, los funcionarios y los medios materiales a transferir a cada Comunidad Autónoma, el Gobierno optó por la creación de Comisiones Mixtas de Traspasos, integradas paritariamente por responsables de las Administraciones central y autonómica. Casi simultáneamente, comenzaron a celebrarse convenios bilaterales entre ambas Administraciones en los que se asumían compromisos relacionados con la ejecución de dichos traspasos y la asunción de competencias. Y como prolongación de dichas prácticas, surgieron a partir de 1987 las primeras Comisiones Bilaterales de Cooperación como plataformas permanentes entre el Estado y cada Comunidad Autónoma para resolver conflictos e impulsar actuaciones conjuntas con un funcionamiento flexible y esencialmente político.

Pese a la lógica dominante en los Estados descentralizados, el desarrollo del Estado autonómico tras esta primera fase no supuso un aumento de las relaciones multilaterales. Al contrario. Cataluña y País Vasco, gobernadas por partidos nacionalistas, se instalaron en la reivindicación permanente y jugaron la carta de las relaciones bilaterales para evitar la asimilación con las demás Comunidades Autónomas y obtener un trato institucional preferente. El resto, gestionadas por partidos de ámbito nacional, siguieron en gran parte su ejemplo, renunciando al planteamiento conjunto de los problemas comunes y al diálogo entre ellas, que podía haberles proporcionado mayor fuerza para negociar. En su defecto, se generalizaron las entrevistas bilaterales *ad hoc* entre el presidente autonómico respectivo y el ministro del ramo con los inconvenientes que dicha práctica genera, como la marginación de las Comunidades que pueden tener intereses en el problema y la sustitución de la relación entre instituciones por la relación entre partidos. El resultado de ello es de todos conocido: si el presidente autonómico era del mismo partido que el ministro del Gobierno de la Nación con el que se reunía, solía adaptarse a los criterios de éste y callar; si el presidente era de diferente partido, dependía de su fuerza política que la negociación siguiera adelante o no (Aja, 2003).

3.2. El impulso del principio de cooperación en los pactos autonómicos de 1992: Comisiones Bilaterales de Cooperación, Conferencias Sectoriales y convenios verticales.

A principios de la década de los noventa, este método bilateral parecía haber agotado buena parte de sus posibilidades. Y en un contexto de asimilación competencial entre Comuni-

dades Autónomas como el que se pretendía impulsar con los pactos autonómicos suscritos en 1992 por el PSOE y el PP, dicho método no podía seguir siendo el único motor de las relaciones interterritoriales. No resulta extraño, por ello, que junto a la ampliación de competencias a favor de las Comunidades que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143 de la CE, los pactos incluyeran el compromiso de mejorar las técnicas de colaboración en beneficio de la racionalización del conjunto. “Queremos hacer de la cooperación –diría el ministro de Administraciones Públicas, Manuel Eguiagaray– una forma de relación que se vaya asumiendo por las distintas instancias de forma conjunta, ya que la generalidad de las competencias concurrentes precisa de la institucionalización de mecanismos que permitan llevarlas a cabo de forma armónica” (Eguiagaray Ucelay, 1993). A tal efecto, se decidió potenciar los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Conferencias Sectoriales integradas por el ministro y los consejeros autonómicos del mismo ámbito, técnicas ya existentes con anterioridad a los pactos, pero cuya institucionalización y uso resultaban extraordinariamente precarios.

La Ley 9/1992, que dio forma legal a los pactos transfiriendo nuevas competencias, omitió toda referencia a dichos instrumentos cooperativos debido al rechazo que la limitación del bilateralismo había suscitado entre los partidos nacionalistas. Y fue la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), la que reguló por primera vez las Conferencias Sectoriales de carácter multilateral y los convenios entre la Administración Central y los organismos dependientes de las Comunidades Autónomas, aunque lo hizo con notables limitaciones (Ruiz-Rico Ruiz y Ruiz Ruiz, 1995). Años después, la Ley 4/1999, de 13 de enero, dio una nueva redacción a los artículos de la Ley 30/1992 referentes a las relaciones de cooperación entre las Administraciones Públicas, potenciando las Conferencias Sectoriales y los convenios e institucionalizando, asimismo, las Comisiones Bilaterales de Cooperación que habían quedado fuera de los pactos autonómicos, y los planes y programas conjuntos para el logro de objetivos comunes, cuya elaboración y gestión se atribuye a las Conferencias Sectoriales.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación se configuran legalmente como el cauce más efectivo para el intercambio de información entre las Administraciones central y autonómica y para la negociación y el acuerdo sobre los asuntos específicos de cada Comunidad Autónoma derivados de sus peculiaridades geográficas, lingüísticas o estatutarias. Su creación y régimen jurídico dependen del acuerdo entre los gobiernos central y autonómico, y tras la reforma de la LOTC de 2000, han adquirido mayor relevancia política al serles encomendada la negociación entre los dos ejecutivos para evitar, en lo posible, el planteamiento de recursos de inconstitucionalidad.

Las Conferencias Sectoriales son, por su parte, órganos de composición multilateral que reúnen a uno o varios ministros del Gobierno de la Nación con los consejeros autonómicos de la misma materia, sobre la que las Comunidades Autónomas ejercen competencias propias. Reconocidas por primera vez en la Ley del Proceso Autonómico (art. 4), estas Conferencias nacieron muy debilitadas y sin facultades decisorias. Decididos a impulsarlas, los pactos autonómicos de

1992 las consideran el “medio normal, en términos de relación institucional, para articular las actuaciones de las diversas Administraciones públicas en un ámbito específico”. Su constitución y normas de funcionamiento se dejan a la voluntad de las partes, aunque las leyes 30/1992 y 4/1999 atribuyen la convocatoria de las Conferencias al ministro, que preside y decide los asuntos a tratar. Las funciones de las Conferencias son consultivas, pero pueden asumir tareas de coordinación o cooperación, según los casos. Como regla general, sus acuerdos han de ser adoptados por unanimidad y pueden formalizarse bajo la denominación de convenios de Conferencia Sectorial; de preverlo sus reglas de funcionamiento, también cabría adoptar ciertas decisiones según la regla de la mayoría.

El problema de estas Conferencias, que podrían ser un instrumento importante de relación intergubernamental, es que apenas están institucionalizadas y carecen de “un régimen jurídico claro, unitario y seguro” (Albertí Rovira, 1993). Ninguna de ellas tiene oficina propia, y aunque algunas cuentan con una instancia de segundo nivel para preparar las reuniones, su efectividad es muy reducida. La asistencia de los consejeros autonómicos suele ser voluntaria, los acuerdos no vinculan a los no firmantes y su valor es el de meras recomendaciones que cada Administración intenta materializar a su modo. Lo peor, con todo, es que las Conferencias Sectoriales dependen totalmente de la disposición del ministro de turno. Si, como señala la doctrina, éste posee vocación autonomista y mantiene buenas relaciones con las Comunidades Autónomas, seguramente convocará y hará funcionar la Conferencia: consultará las normas que piensa aprobar e intentará fraguar iniciativas conjuntas a través de convenios verticales. Si por el contrario, su visión es más centralista o está enfrentado con las Comunidades Autónomas, simplemente no convocará la Conferencia (Aja, 2003). De ahí que cada cambio de Gobierno resulte decisivo para la suerte de las Conferencias Sectoriales, que pueden quedar paralizadas o, al contrario, resultar notablemente impulsadas. Nos hallamos, por tanto, ante instancias cooperativas muy débiles y precarias.

Al amparo de la facultad de coordinación atribuida constitucionalmente al Estado en algunas materias (art. 149.1.13, 15 y 16 y art. 156.1 de la CE) o en aquellos ámbitos donde existen competencias concurrentes, el legislador estatal podía haber previsto órganos mixtos y procedimientos más eficaces que las Conferencias Sectoriales para adoptar decisiones vinculantes, pero lo cierto es que, en un ejemplo más de debilidad del Estado autonómico como sistema, se ha contentado con instituir fórmulas semejantes a las Conferencias Sectoriales. El resultado ha sido la creación de órganos *sui generis*, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología o el Consejo Superior de la Función Pública y el Consejo de Coordinación Universitaria, en los que se confunden las posibilidades estatales de coordinación en un marasmo de relaciones ambiguas que, a la postre, abocan a la relación bilateral con el Gobierno de la Nación.

La LRJAP-PAC regula, finalmente, la celebración de convenios bilaterales entre las Administraciones central y autonómicas, cuyo número es espectacular y crece año tras año (518 en el año 2000; 672 en el 2001 y 715 en el 2002, último período del que se han publicado datos al respecto). Su volumen, sin embargo, no es tan significativo como parece porque, en realidad, la mayoría son copia de unos 50 o 60 con-

venios-tipo que el Estado firma con cada una de las Comunidades Autónomas. Además de estos convenios, la ley también prevé, como he señalado, convenios multilaterales de Conferencia Sectorial y, aunque apenas se suscriben, últimamente han aumentado debido, posiblemente, al talante más autonomista de los ministros del ramo. Los convenios horizontales suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas están regulados, por su parte, en el artículo 145.2 de la CE, pero, mientras en el Derecho Comparado este instrumento ha adquirido un considerable desarrollo, en España apenas ha rendido fruto debido a su estricta regulación y a la falta de interés de las propias Comunidades Autónomas por actuar conjuntamente o prestarse apoyo en la gestión de servicios (Tajadura Tejada, 1998). Lamentablemente es así. Y el caso ya citado de la carretera que Cantabria pretendía construir en territorio castellano-leonés para evitar los Picos de Europa sin haber mediado diálogo alguno es un caso paradigmático de esta situación de autismo institucional que padecemos.

3.3. El ejemplo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea como referente en materia de cooperación intergubernamental.

En los últimos años la Unión Europea ha ido incrementando progresivamente sus competencias, tanto a costa de los Estados miembros como de los territorios políticamente organizados que los integran. En España, tan pronto se produjo la integración, las Comunidades Autónomas fueron conscientes del problema y, siguiendo el ejemplo de los *Länder* alemanes, solicitaron al Gobierno de la Nación su participación en la formación de las decisiones que, afectando a materias de su competencia, las delegaciones de nuestro país sostendrían en las órganos comunitarios.

Para atender esta demanda, inicialmente se barajó la posibilidad de crear una suerte de “observador” de las Comunidades Autónomas que se incorporara a dichas delegaciones, pero el Gobierno prefirió instituir en 1988 una Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos con objeto de articular las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en este ámbito; un ámbito que pronto se reveló extraordinariamente amplio y muy poco sectorial. Dado el interés de los gobiernos autonómicos en el funcionamiento de esta Conferencia, fue dotada de un reglamento muy completo y, a diferencia del resto de las Conferencias Sectoriales, vio ampliadas sus funciones mediante sucesivos acuerdos alcanzados en su seno. En 1992, coincidiendo con la ratificación del Tratado de Maastricht y con la firma de los pactos autonómicos, la Conferencia abandonó el calificativo de sectorial pasando a denominarse “Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas” y, más tarde, “con la Unión Europea”.

Integrada por el ministro de Administraciones Públicas y los secretarios de Estado para la Unión Europea y para las Administraciones Públicas, de un lado, y por los consejeros autonómicos responsables de los asuntos comunitarios, de otro, la Conferencia cuenta con un órgano de apoyo, denominado “Comisión de Coordinadores” encargado de preparar y seguir el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Uno de dichos acuerdos especialmente importante por el impulso conferido a la propia Conferencia, reconoció por primera vez el derecho de las Comunidades Autónomas a participar en el proceso de formación de la posición de España ante las instancias comunitarias. A tal efecto, se impuso al Estado el deber de informar

a las Comunidades de las materias a negociar en Europa que pudieran afectarles y, de lograrse una posición común en su seno sobre competencias autonómicas exclusivas, vincularía la posición inicial del Estado ante la Unión Europea. La Conferencia asumió, además, funciones de impulso y seguimiento de las diferentes Conferencias Sectoriales en las políticas comunitarias que pudieran incidir sobre competencias autonómicas, asumiendo, por tanto, facultades de coordinación, e incluso de liderazgo, de dichas Conferencias Sectoriales (Roig Moles, 2002, y Aja, 2003). El ejemplo dado en materia de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas por la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea viene siendo, por todo ello, muy notable. Y su rendimiento político y la eficacia de sus acuerdos la han convertido en un modelo a seguir para el resto de Conferencias multilaterales.

En los últimos tiempos, las reivindicaciones autonómicas en materia de participación en el proceso de formación de la posición española en la Unión Europea han ido más allá de las posibilidades de la propia Conferencia, puesto que el objetivo en la actualidad es la participación de representantes autonómicos en los órganos de apoyo del Consejo Europeo, e incluso la incorporación de algún consejero autonómico a la delegación española en dicho Consejo. Al margen de estas reivindicaciones, que posiblemente sean satisfechas en la presente legislatura, lo cierto, sin embargo, es que la función de coordinación e integración llevada a cabo por la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea es absolutamente insustituible y sigue constituyendo un referente digno de ser tenido en cuenta para cualesquiera iniciativas que, en materia de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, decidan adoptarse.

4. Iniciativas y reformas necesarias en materia de cooperación: en especial, la reforma del Senado, la institucionalización de la Conferencia de Presidentes y el fomento de los convenios horizontales.

Las relaciones intergubernamentales entre las Comunidades Autónomas y de éstas con el Estado constituye en el momento presente el punto más débil del Estado autonómico. Es indudable que algunas cuestiones pueden ser abordadas bilateralmente entre el Gobierno de la Nación y el de cada Comunidad Autónoma, pero la igualación competencial entre Comunidades, el creciente poder de la Unión Europea y los efectos de la globalización económica están demandando la adopción de una perspectiva multilateral para solucionar buena parte de los problemas colectivos. El bilateralismo es hoy insostenible. Se impone, por tanto, la institucionalización de instrumentos eficaces de cooperación interterritorial que den respuesta a los retos de la Sociedad y del Estado.

Así fue apreciado por el PSOE, quien, en su programa electoral de 2004, subrayó la paradoja de que, mientras las Comunidades Autónomas aumentaban su capacidad de gobierno y de gasto, “no se habían incrementado las relaciones de cooperación entre ellas ni con el Estado ni con las instituciones europeas”. La instauración de mecanismos de cooperación y coordinación entre las instituciones regionales y centrales se consideró, por ello, “un requisito imprescindible para evitar fuertes disfunciones en el servicio a los ciudadanos que debe dar un Estado complejo o descentralizado”. Y a tal efecto, el PSOE propuso la reforma constitucional del Senado

“para convertirlo en el vehículo de expresión de la voluntad autonómica del Estado y elemento esencial de la cooperación e integración” y “la creación de la Conferencia de Presidentes, como foro donde se reúnan los presidentes autonómicos entre sí y con el Presidente del Gobierno”.

Logrado el triunfo electoral y formado Gobierno con el apoyo parlamentario de Izquierda Unida y Esquerra Republicana de Catalunya, el Presidente José Luís Rodríguez Zapatero decidió materializar estos compromisos electorales mediante la convocatoria de la Conferencia de Presidentes y el encargo al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y al Consejo de Estado de diversos documentos e informes que sirvan de base para iniciar la reforma constitucional del Senado.

El profesor Chueca ya abordó la reforma del Senado, por lo que aludiré a esta cuestión tan sólo en la medida en que dicha reforma puede impulsar la cooperación interautonómica. Como es sabido, durante el proceso constituyente se opusieron dos modelos de Senado, uno de tipo federal, cuyos miembros serían designados por los ciudadanos o las instituciones de las Comunidades Autónomas que se crearan, y otro de tipo tradicional, tal y como estaba previsto en el RDL de 19 de marzo de 1977, de normas electorales, en el que los senadores serían elegidos por el cuerpo electoral, a razón de cuatro por provincia con un método mayoritario corregido. El resultado final del proceso constituyente fue un híbrido, pues el Senado es definido como una Cámara de representación territorial (art. 69.1 de la CE) sin poder serlo por su composición y sus funciones. Desde el punto de vista político, responde a la lógica de los partidos a semejanza del Congreso de los Diputados. Y desde el punto de vista funcional es una instancia de segunda lectura de leyes absolutamente subordinada al Congreso. El mantenimiento de este diseño viene suscitando numerosas críticas. Y, en la actualidad parece existir un amplio consenso en la oportunidad de su reforma para dotar al Estado autonómico de un medio eficaz de participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la potestad legislativa, en la formación de la voluntad autonómica ante la Unión Europea y en el nombramiento de miembros de altos órganos del Estado. Modificando su composición y sus funciones el Senado podría ser, asimismo, un foro de diálogo y negociación entre las Comunidades Autónomas y de éstas con el Estado que contribuiría a reducir la conflictividad territorial, a promover las relaciones multilaterales y a facilitar la agregación de intereses regionales con el interés general.

El problema de esta reforma reside, sin embargo, en la diversidad de criterios existentes para acometerla; diversidad de criterios que afecta, al menos, a tres cuestiones sustanciales: al deslinde de funciones que debería realizarse entre el Congreso de los Diputados y el Senado, a la compatibilidad estructural entre una Cámara de representación política y otra de representatividad territorial y, finalmente, a la composición elegida para el Senado, aspecto en el que más interrogantes afloran: ¿idéntico número de senadores por Comunidad Autónoma o distribución desigual atendiendo a la población de cada una de ellas? ¿senadores electivos por los ciudadanos de cada Comunidad, designados por los parlamentos autonómicos proporcionalmente a su composición o destacados por los ejecutivos autonómicos, en cuyo caso representarían a éstos? Ahí es nada.

Puestos a expresar mis preferencias para la consecución de una verdadera Cámara de representación territorial, me de-

cantaría por un órgano tipo Consejo, similar al *Bundesrat* alemán, esto es, un Senado con funciones claramente delimitadas respecto de las del Congreso, especializado en legislación territorial, y con una composición equilibrada entre la igualdad abstracta de todas las Comunidades Autónomas y cierta proporción con su población. Los senadores, en fin, deberían ser designados por los gobiernos respectivos y en representación de los mismos. La opción es arriesgada, evidentemente, y carece del consenso necesario para adoptarla, pero las virtualidades de esta fórmula para lograr la integración y eficacia del Estado autonómico son mucho mayores que con cualquier otra. Y recordemos que es éste, y no otro, el objetivo jurídico-constitucional perseguido con la reforma (Rubio Llorente, 2004, y Aja, 2003).

La Conferencia de Presidentes es en Alemania y Austria el más importante órgano de coordinación entre la Federación y los *Länder* y el foro político donde se discuten las cuestiones territoriales, incluidas aquéllas que implican reforma constitucional. En ambos países, y especialmente en Austria debido al menor peso político de su *Bundesrat*, la Conferencia es la principal instancia para intercambiar experiencias sobre políticas públicas, elaborar los convenios horizontales más importantes, superar desacuerdos surgidos en las Conferencias Sectoriales y alcanzar una posición conjunta de los *Länder* frente al Gobierno federal. La Conferencia está integrada por los presidentes de los *Länder*, quienes periódicamente se reúnen asimismo con el Canciller federal. Sus decisiones se adoptan por unanimidad y tienen el valor de recomendaciones, pero su importancia es enorme, incluso en materia constitucional. En Italia existe, por su parte, la Conferencia Estado-Regiones, integrada por los presidentes de las regiones y por el ministro para los Asuntos Regionales, y aunque su significación es menor a la de las Conferencias citadas, es un órgano que facilita la cooperación interregional, permite al Gobierno conocer la opinión de las regiones sobre los proyectos normativos de interés regional, coordina la política del Gobierno con la de las Regiones e impulsa la participación de las Regiones en la política comunitaria del Estado (Bocanegra Sierra y Huergo Lora, 2005 y Aja, 2004).

En España, en cambio, los presidentes de las Comunidades Autónomas han carecido de una instancia similar. En el debate sobre el Estado de las Autonomías celebrado en el Senado en 1994, el Presidente de la *Xunta* de Galicia, Manuel Fraga Iribarne, abogó por su creación e incluso entregó a los asistentes un libro que explicaba la función de estas Conferencias en el Derecho Comparado. Pero su propuesta no halló eco alguno, ni siquiera entre las filas populares. En aquellos momentos, el Presidente del Gobierno, Felipe González, necesitaba del apoyo de CiU para gobernar. Y el Presidente Aznar, más tarde, lo precisó no sólo de CiU, sino del PNV y de Coalición Canaria. No era, desde luego, el mejor momento para impulsar instituciones multilaterales en las que los partidos nacionalistas perdieran su privilegiada relación con el Gobierno de la Nación. Y cuando en su segundo mandato el Presidente Aznar contó con mayoría parlamentaria suficiente, prefirió el enfrentamiento con los nacionalistas antes que crear fórmulas de cooperación. La idea de Fraga fue, pues, olvidada durante una década.

Paradójicamente, ha sido José Luís Rodríguez Zapatero quien ha decidido recuperarla persuadido de la utilidad de la Conferencia de Presidentes como mecanismo cooperativo al

más alto nivel. La reunión de presidentes para abordar problemas del desarrollo y reforma del Estado autonómico puede contribuir a disolver la dinámica exclusivamente partidista con que suelen abordarse estas cuestiones; una dinámica que desencadena el enfrentamiento y el agravio y que complica la consecución de acuerdos. El Presidente del Gobierno y el resto de presidentes pertenecen a partidos, pero el hecho de asumir la responsabilidad de gobierno les obliga a adoptar una postura institucional, de defensa de los intereses públicos de sus Comunidades, que puede neutralizar la tentación de colocarse tan sólo en una actitud de simple oposición al Gobierno de la Nación. La Conferencia de Presidentes puede servir, igualmente, para impulsar las débiles Conferencias Sectoriales, interviniendo para desbloquear los desacuerdos de aquéllas mediante cesiones y compromisos políticos de alto nivel y señalando directrices y criterios de actuación a desarrollar en su seno. La Conferencia, en fin, sería un factor de fortalecimiento e integración del Estado autonómico, al permitir a los presidentes autonómicos unir su voz a la del Presidente del Gobierno en las grandes cuestiones de Estado (Bocanegra Sierra y Huergo Lora, 2005). Para ello sirvió, en gran medida, la cumbre celebrada el otoño pasado, pese a su carácter inaugural. Y para ello, desde luego, parece que va servir la Conferencia de Presidentes prevista para septiembre de 2005, donde previsiblemente se discutirá y, en su caso, aprobará un nuevo modelo de financiación sanitaria de las Comunidades Autónomas, la participación de representantes autonómicos en la delegación española en el Consejo Europeo y el acceso de las Comunidades Autónomas al Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea.

En relación con la Conferencia de Presidentes quedan, no obstante, muchas incógnitas por resolver, relativas, fundamentalmente, a su institucionalización y su funcionamiento. Me referiré aquí tan sólo a las más importantes, como la conveniencia o no de su regulación o reconocimiento legal; la determinación de las relaciones de la Conferencia con otros mecanismos de cooperación, especialmente con las Conferencias Sectoriales; la necesidad o no de crear una Secretaría u órgano de preparación de los asuntos a tratar no vinculado a la Administración central, encargado de fijar el orden del día y de convocarla; la imposibilidad de los presidentes de delegar en autoridades inferiores, lo que devaluaría de inmediato la iniciativa, abocándola al fracaso; y, en fin, la forma de adoptar las decisiones en su seno (Aja, 2004, Bocanegra Sierra y Huergo Lora, 2005). Las cuestiones no son menores, desde luego, pero la dificultad que su resolución entraña no ha de ser excusa para malbaratar las oportunidades que ofrece una institución tan contrastada y exitosa en el Derecho Comparado y que, en España, podría rendir frutos.

Me referiré, finalmente, al necesario impulso de los convenios horizontales. El fomento de los convenios entre Comunidades Autónomas no figuraba en el programa electoral del PSOE ni de ningún otro partido político, pero es un objetivo en materia de cooperación tan importante como la consolidación de la Conferencia de Presidentes. Los convenios entre entes territoriales son instrumentos muy utilizados en los federalismos europeos, particularmente en Alemania y Austria. En el Estado autonómico, en cambio, los convenios horizontales, aunque previstos por la Constitución, son escasos, pese a que actuaciones y servicios como la protección del medio ambiente, la protección civil o la construcción de carreteras, entre otros muchos, verían implementada su eficacia,

pues los convenios servirían para racionalizar recursos materiales y humanos. No es razonable, por ejemplo, que cada Comunidad disponga de todos los medios para hacer frente a un incendio o a una catástrofe natural si puede contar, llegado el caso, con los medios de otras Comunidades; ni que una Comunidad asuma en solitario el coste de una investigación científica sobre un tema que puede interesar a otras y ser cofinanciada por ellas. Los convenios horizontales pueden servir, asimismo, para que las Comunidades Autónomas asuman los efectos jurídicos de actuaciones y controles realizados por otras. Podría ser el caso, poniendo un nuevo ejemplo, del control de calidad de materiales para la construcción o la industria que, de no existir convenio, debe reproducirse en cada Comunidad Autónoma, pudiendo llegar a someterse dichos materiales a procedimientos de inspección y requisitos de calidad diferentes.

No cabe duda que la escasez de este tipo de convenios se debe, en gran medida, a la dinámica *competitiva* generada entre Comunidades Autónomas; una dinámica inducida por el principio dispositivo que preside nuestro modelo de Estado y lamentablemente consolidada debido a la obsesiva construcción de supuestos “hechos diferenciales” que a todos singularizan. Difícil arreglo tiene esta tendencia, me temo.

Ahora bien, es muy posible que, además de la falta de interés, la escasez de convenios también se deba a su normativa reguladora, que los frena y dificulta. Particularmente desafortunado es el artículo 145.2 de la CE. El control que atribuye a las Cortes Generales sobre la utilización de estas técnicas por las Comunidades Autónomas, la extraña distinción entre convenios y acuerdos que contiene y el reenvío que realiza a los Estatutos de Autonomía en punto a la regulación de los supuestos requisitos y términos en que los convenios podrán celebrarse, son previsiones, fruto de la desconfianza del constituyente hacia estas fórmulas cooperativas, que en nada favorecen su desarrollo. Por si fuera poco, la mayoría de los Estatutos han previsto la participación de los Parlamentos autonómicos en la concertación de los convenios, incrementando aún más la rigidez y el formalismo de la regulación constitucional. Procedería, pues, acometer la reforma de este régimen jurídico que constituye un freno considerable a la hora de decidir utilizar este mecanismo de cooperación (Albertí Rovira, 1985). En dicha reforma debería distinguirse entre convenios de contenido político y de contenido administrativo, exigiendo aprobación parlamentaria a los primeros y sólo gubernamental a los segundos. E igualmente, debería determinarse el procedimiento de elaboración y rescisión de los convenios, así como su valor normativo. Lo deseable es que dicha regulación se incluyera en la propia Constitución en sustitución del rígido artículo 145, pero dada la ausencia de iniciativas al respecto, también sería posible precisar estas cuestiones, al menos inicialmente, mediante una especie de convenio marco sobre convenios horizontales, establecido, como sugiere el profesor Aja (2003), por acuerdo del Estado y de todas las Comunidades Autónomas.

Por supuesto, soy consciente de las dificultades de esta propuesta, pero como jurista, todavía profeso la creencia de que es posible someter la política autonómica a la razón. Y de que, para lograrlo, sólo es cuestión de insistir lo suficiente. Propugnar la cooperación en el Estado autonómico no es un esfuerzo estéril, pues de esa cooperación depende en gran medida la continuidad de España como proyecto político de vida

en común. Un proyecto que a todos acoge y que, precisamente por ello, todos deberíamos impulsar mediante la utilización de las más eficaces formulas de cooperación que el Derecho sea capaz de ofrecer.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AJA, E.: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2.ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- AJA, E.: *Informe sobre la Conferencia de Presidentes*, Institut de Dret Public, Barcelona, 2004, ejemplar mecanografiado.
- ALBERTÍ ROVIRA, E.: “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985.
- ALBERTÍ ROVIRA, E.: “Estado autonómico e integración política”, *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993.
- ALBERTÍ ROVIRA, E.: “La cooperación en el Estado autonómico”, *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 2002.
- BOCANEGRA SIERRA, R. y HUERGO LORA, A.: *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005.
- CORCUERA ATIENZA, J.: “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga”, *Sistema*, núms. 118-119, 1994.
- CORCUERA ATIENZA, J.: “La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las Conferencias Sectoriales”, en A. PÉREZ CALVO (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos-Instituto Navarro de Administración Pública, Madrid, 1997.
- CRUZ VILLALÓN, P.: “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, en J. CANO BUESO (ed.) *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1990.
- EGUIAGARAY UCELAY, J. M.: “El Pacto Autonómico”, VV.AA.: *Organización Territorial del Estado*, Universidad de Salamanca, 1993.
- Informe anual sobre las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación*, Ministerio de Administraciones Públicas, 2002, http://www.map.es/servicios_al_ciudadano/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/informe_de_cooperacion/common/Conferencias2002.pdf
- Informe anual sobre los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas*, Ministerio de Administraciones Públicas, 2002, http://www.map.es/servicios_al_ciudadano/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/informe_de_convenios/common/Inf_Convenios_02.pdf
- ROIG MOLES, E.: *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- RUBIO LLORENTE, R.: “La necesidad de la reforma constitucional”, 2004, ejemplar mecanografiado.
- RUIZ-RICO RUIZ G. y RUIZ RUIZ, J. J.: “La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas. La problemática del Título Primero de la Ley 30/1992”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 266, 1995.
- TAJADURA TEJADA, J.: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 1998.
- TORNOS MÁZ, J.: “Las Conferencias Sectoriales”, *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994.

2.ª Mesa redonda EL FUTURO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Presentada por **Carlos Peruga Varela**
Secretario General de la Asociación
de Exparlamentarios de las Cortes de Aragón

El tema que nos ocupa está de actualidad. Los Parlamentos de las distintas Comunidades están en la labor de la modificación de sus respectivos Estatutos reclamando mayores cotas de poder, definiciones que permitan expresar con mayor rotundidad personalidades propias, más recursos que permitan desarrollar políticas propias, mayor grado de participación y presencia en foros y reuniones internacionales.

Estamos en unos momentos de absoluta transición, en los que cada vez con mas fuerza se remarca el papel de las Autonomías.

Desde la práctica totalidad de la Comunidades Autónomas se plantea la ampliación de las competencias estatutarias: En nuestra Comunidad Autónoma ya tuvimos la iniciativas de reforma del Estatuto durante la II Legislatura, y en un Pleno celebrado el 5 de febrero de 1988 se acordó la creación de una Comisión especial encargada de elaborar una propuesta de reforma del Estatuto .

Los «Acuerdos autonómicos» de 1992 entre el Partido Socialista y el Partido Popular permitió a las CC AA del 143, acceder a nuevas competencias.

Muchas son las cuestiones que surgen al reflexionar sobre el Futuro de las Autonomías; podemos señalar algunas sin que el listado que propongo sea ni total ni tan siquiera excluyente.

Podemos plantearnos cuestiones referentes a: La relación Senado-parlamentos regionales, parlamentos territoriales, parlamentos autonómicos o nacionales.

Cómo entendemos la relación interparlamentaria Europea. Hay en Europa 64 Parlamentos o Asambleas Legislativas que representan a más de doscientos 200 millones de habitantes.

Podemos indicar que a iniciativa del Parlamento de Asturias y en su sede el 7 de octubre de 1997 se crea la CALRE, Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas, creada en Oviedo. Tan relevante ha sido y es la diplomacia



Carlos Peruga presentando a los ponentes de la segunda mesa redonda

parlamentaria en el ámbito Europeo que la Asamblea Interparlamentaria Europea de la Seguridad y la Defensa de la UEO adoptó, en su cuadragésima sesión ordinaria, una Resolución –la Resolución nº 102, de 6 de junio–, específicamente dedicada a la diplomacia parlamentaria, exhortando a sus miembros a apoyar la construcción de redes de cooperación parlamentaria.

A resolver dos grandes cuestiones: La primera, de carácter funcional, dirigida a responder la siguiente pregunta: ¿Cuál es el papel que deben desempeñar las Comunidades Autónomas en la nueva arquitectura de la Unión Europea?

La segunda, de carácter institucional: ¿es necesario crear nuevos órganos o procedimientos que permitan una mejor participación de la CCAA y/o las Regiones en el proceso de construcción europea?

En el fondo de estas dos cuestiones subyacía el intento de dar respuesta a las demandas de una mayor legitimidad democrática, acercando los centros de decisión al ciudadano y garantizando su participación en el ejercicio de las competencias de la Unión.

Desde esta perspectiva, resulta evidente que los Parlamentos nacionales y por consiguiente los gobiernos disponen todavía de un amplio margen para reforzar su posición en la construcción europea.

Otra propuesta recurrente desde hace varias décadas es la de *crear una Segunda Cámara, ya sea dentro del Parlamento Europeo o al margen del mismo*. La idea, que en los orígenes del debate sobre el futuro de la Unión fue desarrollada por personalidades políticas de la talla de Fischer (discurso pronunciado en la Universidad Humboldt el 12 de mayo de 2000) o de Blair (discurso pronunciado en Polonia el 6 de octubre de 2000).

Quizás entre los componentes de la mesa sus ideas al respecto del futuro del Estado de las Autonomías no vayan en la misma dirección, y es esta la intención al organizar este curso, conocer de las distintas opiniones de los componentes de la Mesa a los que paso a continuación a presentarles a Vds. a través de sus currículos:

JOSÉ FÉLIX SÁENZ LORENZO:

Doctor en matemáticas. Profesor Titular de matemática aplicada en la Universidad de Zaragoza. Director del Instituto Universitario de Investigación de Biocomputación y Física de Sistemas Complejos. Diputado por el P.S.O.E. en el Congreso de los Diputados en cinco legislaturas (1979-1996), siendo Presidente de la Comisión de Industria y Obras Públicas del Congreso. Fundador del P.S.O.E. en Aragón en 1974. Ex Secretario General del P.S.O.E. en Aragón. Miembro de la Mesa de elaboración del Estatuto de Autonomía de Aragón.

JOSÉ FRANCISCO MENDI FORNIÉS

Psicólogo. Profesor de Psicología en I.B.S. Columbus. Portavoz Adjunto del Comité Federal de I.U. Ex parlamentario Cortes de Aragón en su IV Legislatura (1995-1999). Ex Presidente del Consejo Asesor de R.T.V. Española en Aragón. Portavoz por I.U. en el Consejo Asesor de R. T.V. Española en Aragón. Miembro de C.C.O.O. Miembro de S.O.S. Racismo. Miembro de la Comisión Permanente Federal de I.U. Miembro de la Presidencia del I Congreso Político de I.U. Miembro Presidencia de Aragón de I.U. en su Consejo Político.

MARIANO ALIERTA PERELA

Licenciado en Ciencias Económicas. Ingeniero Industrial. Profesor de Economía Política en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza (1969-1980). Diputado Constituyente. Diputado en la 1.^a Legislatura en las Cortes Generales. Diputado en la 1.^a Legislatura en las Cortes de Aragón. Senador en la 3.^a, 4.^a, 5.^a y 6.^a Legislaturas.

ÁNGEL MARÍA MUZÁS ROTA

Abogado. Licenciado en Derecho por la Universidad de Navarra. Máster en derecho de Empresas en la Universidad de Navarra. Diputado Autonómico en las Cortes de Aragón en la 3.^a, Legislatura siendo Presidente de la Comisión de Economía; y Secretario 1.^o de la Mesa de las Cortes en la 4.^a Legislatura. Miembro del Comité Regional del P. P. Miembro de la Junta Directiva de la Asociación de Ex Parlamentarios de las Cortes de Aragón.

INTERVENCIÓN DE JOSÉ FÉLIX SÁENZ LORENZO

Reformas de los Estatutos

Elementos más destacados de las reformas estatutarias

La reforma de los Estatutos ya se ha puesto en marcha formalmente en algunas CCAA.

Todos los estatutos siguen el mismo proceso:

- El proyecto es tramitado y aprobado por el Parlamento de la CA. A continuación debe ser tramitado y aprobado como ley orgánica por las Cortes Generales, Congreso y Senado por mayoría absoluta.
- El proyecto Ibarreche para el País Vasco entró en el Congreso el año pasado y fue rechazado en el debate de totalidad
- El proyecto de reforma del Estatuto de Valencia ha sido aprobado por las Cortes Valencianas y ha entrado recientemente en el Congreso de los Diputados. Se ha redactado con amplio acuerdo entre PP y PSOE y se considera que no contradice en sus líneas básicas a la CE.
- El Estatuto de Cataluña esta debatiéndose en el Parlamento de Cataluña y hay desacuerdo sobre si contradice o no a la CE.
- Otras comunidades como Aragón, Andalucía o Baleares han debatido sobre la posible reforma con elevado grado de acuerdo.



José Félix Sáenz en su intervención

Los contenidos básicos de lo que se propone reformar en el Estatuto de Valencia, que como he señalado tienen alto grado de consenso político y que por tanto pueden ser una referencia para la reforma de otros estatutos:

- El reconocimiento de la Comunidad Valenciana, como Nacionalidad Histórica por sus raíces históricas, por su personalidad diferenciada, por su lengua y cultura y por su Derecho Foral.
- Reconocimiento de la capacidad de disolución plena de la Cámara y convocatoria de nuevas elecciones al Presidente de La Generalitat.
- El derecho de la Comunidad Valenciana a firmar convenios con las distintas comunidades españolas y con las regiones europeas, así como a participar en la acción exterior del Estado en el ámbito de sus competencias, y la participación en el proceso de celebración de tratados internacionales.
- Se modifica el procedimiento para la presentación de candidatos y el debate y votación de investidura, así como en lo referido a la moción de censura y de confianza.
- Se suprime el número máximo de Consejeros y se modifica la regulación de la exigencia de responsabilidad penal de los Diputados y del Consell, ampliándose la responsabilidad civil al aforamiento
- Se enumeran las competencias y se modifican aspectos de la Administración de Justicia, de la Hacienda de La Generalitat y de la Policía Autonómica, así como la ejecución de la legislación laboral.
- Se crea el Consell de la Justicia de la Comunitat Valenciana, dentro del ámbito de las competencias de la Generalitat en materia de administración de justicia.
- La aplicación de los tributos propios de la Generalitat se encomienda al Servicio Tributario Valenciano, en régimen de descentralización funcional.
- El ejercicio de las competencias normativas de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cuyo rendimiento esté cedido a la Generalitat, así como la revisión de actos dictados en vía de gestión de dichos tributos, se llevará a cabo en los términos fijados en la Ley Orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución.

Sin embargo, las competencias sobre agua procedente de otras cuencas (“El derecho al agua de calidad y al aprovechamiento de los excedentes de otras cuencas”), aparece como mucho más problemática para su aprobación en el Congreso, pues afecta a las competencias de otros territorios.

El Estatuto de Cataluña que está en trámite de ponencia en el Parlament de Cataluña resulta bastante más polémico respecto de sus contenidos, que en algunos casos entran en colisión con la Constitución o con algunas de las leyes orgánicas del marco constitucional, los principales problemas que hasta ahora se han puesto de manifiesto son los siguientes:

- El uso reiterado del artículo 150.2 de la Constitución, relativo a transferencias de competencias estatales mediante ley orgánica.

- Utilizar el Estatuto para alterar los límites provinciales, cuando el artículo 141 de la Constitución exige una ley orgánica específica para ello.
- Diseñar el sistema de financiación autonómica, cuando esa tarea no puede acometerse de forma bilateral, sino dentro del Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- Multilateralidad o bilateralidad. Es decir, un estatuto de autonomía pensado para funcionar como parte de un Estado compuesto o federal; o como contrato bilateral entre Cataluña y España. Relaciones Generalitat-Estado. CiU exige que los acuerdos de la paritaria Comisión Bilateral Estado-Generalitat, a la que se remiten numerosas decisiones, sean vinculantes.
- Los tres grupos de la izquierda (PSC, ERC e Iniciativa Verds-Esquerra Unida) quieren que la reforma sirva para incluir en el Estatuto un extenso catálogo de derechos sociales.
- Competencias. Definir como “íntegra y excluyente” la noción de competencia exclusiva de la Generalitat. Se introduce la expresión “blindaje de las competencias” de la Generalitat.
- Incluir un artículo que propone el traspaso a la Generalitat de la gestión de los servicios de la Administración Territorial del Estado en Cataluña. Es lo que se conoce como Administración Única (El PSC y el PP han presentado sendas reservas).
- Justicia. Se propone una reorganización del modelo, lo que supone la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- CiU se opone a que el previsto Consejo de Justicia de Cataluña sea un órgano descentralizado del Consejo General del Poder Judicial
- Nombramiento de miembros de los órganos centrales del Estado: Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Banco de España, reguladores económicos, etc.
- El respeto a la autonomía de los Municipios y Diputaciones reconocida por la CE.

Cataluña lo que viene a exigir desde el punto de vista político es que se mantenga una cierta asimetría en el desarrollo estatutario, que está presente en el texto de la CE al aludir a Cataluña y otras comunidades como históricas. Lo que está en contraposición del multilateralismo de una concepción federal del Estado. En cualquier caso posiblemente su Estatuto contenga finalmente alguna señal diferencial.

La posible reforma de la Constitución Española.

Se plantean cuatro posibles reformas:

1. La del artículo 57.1 para que en el futuro desaparezca la prevalencia del varón sobre la mujer en la herencia dinástica.
2. La reforma del Senado que afecta al Título III de la Constitución, el referido a las Cortes Generales.
3. Introducir una referencia a la Constitución Europea.
4. La reforma del Título VIII para introducir los nombres de las CCAA constituidas y para que refleje la situación autonómica actual.

1.- La reforma del artículo 57.1.

En esta reforma aunque hay acuerdo entre las fuerzas políticas, origina problemas porque pertenece al título 1.º y ello complica notablemente el procedimiento de aprobación que exige la disolución de las Cámaras, la celebración de elecciones y un referéndum de ratificación, todo lo cual tiene muy importantes repercusiones políticas.

La reforma se rige el Artículo 168 de la CE que exige para llevarla a cabo:

1. Aprobación por mayoría de dos tercios de cada Cámara y disolución inmediata de las Cortes.
2. Las nuevas Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.
3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación..

2.- La reforma del Senado

Tiene dos partes el procedimiento, que podría variar si se acumula con la reforma del 57.1 y el contenido que no está definido y en que sólo disponemos de la propuesta electoral del Partido Socialista.

1.- *El procedimiento de aprobación* viene definido en el artículo 167 de la CE y es el siguiente:

–Los proyectos de reforma deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras.

–Si no hubiera acuerdo se crea una Comisión de composición paritaria que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

–En último caso se exige que el texto obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado y dos tercios del Congreso.

–Aprobada la reforma por las Cortes Generales podrá (no necesariamente) ser sometida a referéndum.

El único documento disponible en este momento es el programa electoral del PSOE que a este respecto plantea:

- La creación de la Conferencia de Presidentes como foro donde se reúnan los Presidentes autonómicos entre sí y con el Presidente del Gobierno. Esta Conferencia ya ha sido creada y tiene su sede en el Senado.
- La reforma el Senado para adecuarlo a su definición constitucional, de modo que se convierta en una auténtica Cámara de representación, participación e integración de las Comunidades en el Estado Autonómico.
- La reforma constitucional debe basarse en un amplio consenso:
- La reforma del Senado se limitará a cuanto a él se refiere en el Título III de la Constitución, el referido a las Cortes Generales. El Senado seguirá siendo una Cámara parlamentaria. No se alterarán los poderes del Congreso de los Diputados, cuya prevalencia y funciones quedarán respetadas.
- El Senado será elegido coincidiendo con el calendario electoral de las Comunidades Autónomas. Parece conveniente aumentar la proporción de los senadores elegidos por los parlamentarios de las Comunidades, reduciendo en correspondencia el número de los de elección directa. Los presidentes de las Comunidades Autónomas gozarán en el Senado de los mismos dere-

chos que un ministro del Gobierno, si bien no serán sometidos al control de los senadores.

- El Senado resultante de la reforma será una Cámara que ya no será disuelta por el presidente del Gobierno, simbolizando con su permanencia la del Estado de las Autonomías.
 - El Senado será Cámara de primera lectura en las leyes marco de transferencia o delegación y de armonización, en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y en las leyes de contenido autonómico expresamente definidas en la Constitución. También podrán ser objeto de primera lectura las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas, así como las proposiciones de ley senatoriales o las iniciativas del Gobierno en las que se define la planificación de infraestructuras que afecten a más de una Comunidad Autónoma.
 - El Senado tendrá capacidad para promover, con iniciativa propia, grandes planes nacionales o de cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas. Se promoverá la función conciliadora del Senado entre el Estado y las Comunidades Autónomas en torno a la legislación básica. Con ello se fortalecen las funciones territoriales del Senado y se canaliza la vocación de las Comunidades Autónomas de participación en las tareas estatales.
 - Las funciones de estudio, deliberación y consulta que sobre materias financieras atribuye la ley al Consejo de Política Fiscal y Financiera serán asumidas por el Senado reformado.
3. La inclusión de una referencia a la Constitución Europea no tendría mucho sentido si dicha Constitución no es finalmente aprobada.
 4. La reforma del Título VIII.

Parece necesario que el texto constitucional refleje fielmente la actual estructura autonómica del Estado, pues el actual texto no lo hace, sino que sólo establece la posibilidad y el camino para llegar a ella. El objetivo es introducir los nombres de las CCAA ya constituidas y sus características. Pero la reforma del título VIII para ser viable debe limitarse a reflejar la realidad autonómica sin entrar en otras cuestiones que serían más polémicas como la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.

El gobierno ha solicitado un dictamen al Consejo de Estado para que se pronuncie sobre el contenido de todas estas posibles reformas.

INTERVENCIÓN DE JOSÉ FRANCISCO MENDI

El Modelo Federal de IU para las autonomías

Nuestra alternativa federalista no es un intento de satisfacer o aplacar a los nacionalismos que rivalizan por imponer sus ideas, sino una alternativa ideológica a los mismos. El nacionalismo crea una entidad superior al individuo, el federalismo vincula individuos de diferentes colectividades.

El federalismo hace posible la convergencia y la diversidad. Afirmamos la soberanía de los ciudadanos y ciudadanas y la construcción de la democracia en todos los niveles de la organización social. Propugnamos la unidad federal cons-



José Francisco Mendi junto a J. F. Sáenz en pleno debate en la mesa

truida sobre la libertad y la voluntad, sobre el derecho a la libre determinación de su futuro por cada comunidad política.

Es importante, afirmar que el federalismo une, no segrega. Reconoce el derecho de autodeterminación, con la posibilidad de optar por la independencia, pero su ejercicio es algo que no persigue el federalismo ya que denota el fracaso de la convivencia.

La izquierda, muchas veces, no ha sido capaz de comprender y entender que la identidad es un factor político de primer orden. La identidad, el sentimiento de pertenencia es un agregado de bienestar. La emancipación no sólo es económica sino también cultural.

Nunca hay que despreciar lo colectivo, lo comunitario, lo nacional. Hay que partir del reconocimiento político de las identidades, incluyendo las nuevas identidades creadas por los procesos migratorios para aproximarse a la realidad.

La universalización y la particularización son dos fenómenos de vigente actualidad. El proceso de globalización y el neoliberalismo ha fortalecido el mercado como máximo regulador social, cultural y político, debilitando lo público. Esto ha provocando un proceso de caducidad del Estado-Nación. A su vez han rebrotado las diferentes identidades culturales como forma espontánea de evitar la disociación social del individuo. Por ello, el federalismo debe comprender el policentrismo, el consenso y la asimetría.

El federalismo cobra fuerza alternativa en el contexto de la globalización económica. Nuestro europeísmo crítico enlaza con este modelo. El federalismo propugna la globalización política como instrumento ciudadano que impugna el actual modelo social, económico y de poder. Cabe recordar una de las resoluciones del último Foro Social Mundial de Portogale: reformar y democratizar en profundidad las organizaciones internacionales, entre ellas la ONU, haciendo prevalecer en ellas los derechos humanos, económicos, sociales y culturales en concordancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En Izquierda Unida aceptamos la legitimidad de los planteamientos nacionalistas, pero no somos nacionalistas. Consideramos la actual configuración del Estado Español y su inclusión en la Unión Europea como un espacio compartido y

un patrimonio beneficioso para la ciudadanía. Pero creemos que cualquier unidad política tiene que basarse en la libertad y el pacto. No creemos que la historia imponga unidades de destino en lo universal obligatorias, sustraídas de la decisión que adopte cada sociedad y cada generación humana sobre su presente y su futuro. No creemos en identidades esenciales e inmutables que condicionen esas decisiones. Somos partidarios de avanzar hacia un modelo federal, la máxima autonomía política y corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas, la participación ciudadana y la solidaridad entre los ciudadanos y los territorios y al mismo tiempo el respeto del derecho de autodeterminación. No compartimos la obsesión por la unidad a toda costa y el intento de mantener el Estado autonómico como un Estado meramente descentralizado administrativamente, propios del nacionalismo español y principalmente del Partido Popular; tampoco la tendencia hacia esquemas confederales o de descentralización particularista que rompan los esquemas de solidaridad y de igualdad de derechos para toda la ciudadanía; ni compartimos los irredentismos territoriales vengan de un lado u otro.

En nuestra concepción federal, la pertenencia de las diversas partes de la federación al Estado debe ser voluntaria, a través del reconocimiento constitucional del derecho de separación. Entendemos que el derecho de autodeterminación en el marco del Estado español implica la recepción en la Constitución de las siguientes disposiciones:

- a) El derecho al autogobierno, el derecho a promover la reforma de su Estatuto de Autonomía y la atribución de la iniciativa de reforma constitucional a favor de las Comunidades Autónomas. En la actualidad ya están recogidas, sin perjuicio de que sean perfeccionables sus formulaciones.
- b) El derecho de las Comunidades Autónomas a solicitar su separación del Estado español. Este derecho debiera materializarse a través de un procedimiento regulado constitucionalmente con las suficientes garantías democráticas: decisión por mayoría de la ciudadanía residente en la Comunidad Autónoma en consulta popular, apertura de una negociación sobre las condiciones de la separación y aprobación por las Cortes Generales y por el parlamento autonómico correspondiente, con ratificación posterior por consulta popular.

Ahora bien, el Estado federal debe ser un espacio de decisión compartida. Por ello, las instituciones constitucionales deben ser configuradas con la participación de las Comunidades Autónomas. Ello debe llevar a una modificación profunda de la composición del Senado, que debe elegirse sobre la base de las Comunidades Autónomas y no de las provincias como en la actualidad; del Tribunal Constitucional, que debiera ser elegido en mayor proporción que en la actualidad a través del Senado; del Tribunal de Cuentas; del Consejo de Radio Televisión Española; etc.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas también deben participar en la formación de la voluntad del Estado español en el seno de las instituciones de la Unión Europea, y ello debe quedar reconocido en la propia Constitución.

La atribución de competencias a las Comunidades Autónomas no debiera quedar al albur de la aprobación de los Estatutos de Autonomía, que no dejan de ser una ley estatal, de las transferencias de servicios desde la Administración del

Estado, de la legislación básica del Estado en la cual la decisión sobre lo que es básico o no se hace de forma unilateral, o de leyes orgánicas que sirven para la autoatribución de competencias por parte del Estado.

La Constitución debiera hacer una distribución exhaustiva de cuáles son las competencias del Estado y de las que corresponden a las Comunidades Autónomas, incluyendo los mecanismos necesarios para un ejercicio cooperativo de las mismas, especialmente en los ámbitos donde deban producirse competencias compartidas. La garantía de las competencias de una u otra parte debe ser el propio texto constitucional y la interpretación que del mismo haga el Tribunal Constitucional, y no unas situaciones o unas voluntades políticas más o menos favorables.

Esta distribución no puede ser “simétrica”, en el sentido de que todas las Comunidades Autónomas vayan a disponer exactamente de las mismas competencias, como tampoco lo es actualmente. Las diferencias históricas, geográficas, lingüísticas, imponen que unas Comunidades ejerzan determinadas competencias (lengua propia, puertos, pesca, derecho civil) y otras no. Pero en cualquier caso, las diferencias competenciales deberán basarse siempre en razones objetivas y el nivel general de autogobierno debe ser similar.

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas previsto en la Constitución no deja de ser propio de un Estado unitario con mera descentralización administrativa. Las Comunidades Autónomas se financian con los ingresos que graciosamente quiera cederles el Estado.

Un sistema federal, además de una distribución de responsabilidades según se ha descrito, debe basarse en la corresponsabilidad fiscal. La Constitución debe establecer unos criterios sobre qué ingresos fiscales deben corresponder a las Comunidades Autónomas; qué ingresos deben reservarse al Estado; qué mecanismos de armonización deben establecerse entre unos y otros actores, y también las fórmulas de contribuir a la solidaridad territorial.

La gestión recaudatoria debiera corresponder principalmente a las Comunidades Autónomas, según el principio de subsidiariedad y Administración única.

Por otra parte, una de las diferencias más evidentes del Estado autonómico respecto del sistema federal es que las Comunidades Autónomas carecen de poder constituyente dentro de su propio ámbito territorial.

La norma institucional básica de las Comunidades Autónomas es, según la Constitución, su Estatuto de Autonomía, que se aprueba por ley orgánica. Eso quiere decir que las Comunidades Autónomas, aunque participan en el proceso de elaboración y reforma de su Estatuto, carecen de la facultad de autoorganizarse porque la última palabra la tiene el Estado. Se trata de una autonomía en cierto sentido concedida. Si una Comunidad quiere cambiar su bandera, su capitalidad, la composición de su parlamento, debe solicitarlo del Estado.

Una reforma constitucional en sentido federal exigiría sustituir el mecanismo de los Estatutos de Autonomía por la atribución a las Comunidades Autónomas de la potestad de aprobar su propia Constitución, dentro del marco establecido en la Constitución federal, que debiera regular, junto con la distribución de competencias, aquellos aspectos comunes que deban contener las Constituciones autonómicas.

Un paso intermedio es el emprendido por Italia. Las regiones pueden modificar sus estatutos, aunque la distribución de competencias y los estatutos de régimen especial corresponden a una ley constitucional. Una distribución de competencias de carácter federal en la propia Constitución haría innecesaria también esa previsión.

En coherencia con los valores de la cultura federalista que hemos expuesto, no resulta admisible un Estado federal en el cual cada una de sus partes se organice internamente de forma centralista. Por desgracia, en la actual configuración territorial del Estado español se dá la paradoja de que el reforzamiento de la autonomía de las Comunidades Autónomas se ha hecho en buena medida a costa de las entidades locales. La autonomía municipal proclamada en la Constitución ha quedado en papel mojado.

La Constitución debe incorporar, junto al inédito principio de autonomía municipal, garantías para la suficiencia financiera de las entidades locales, como puede ser el principio de participación en los tributos estatales y autonómicos en una cuantía mínima determinada. También debe incluirse el principio de subsidiariedad.

Por otro lado, la autonomía municipal no implica un régimen de administración local uniforme para todo el Estado, como existe en la actualidad. Cada Comunidad Autónoma debería establecer su régimen local con libertad suficiente para adaptarlo a sus circunstancias y necesidades. En este sentido, sobra la obligatoriedad de mantener la provincia como ente local necesario. Y sobra una legislación supuestamente básica de régimen local que va mucho más allá de lo básico y mantiene prácticamente la misma uniformidad que con anterioridad a la Constitución.

INTERVENCIÓN DE MARIANO ALIERTA IZUEL

Muchas gracias por vuestra invitación para participar en este curso, voy a tratar de sustituir a Ángel Cristóbal Montes lo mejor que pueda, ya saben ustedes que Ángel Cristóbal Montes es brillantísimo siempre y espero estar, modestamente a la altura que se merecen. Gracias también por venir a Jaca, yo debo decir que en este lugar donde nos encontramos por estos entonces campos, cuando yo era pequeño jugaba, yo vivía a unos escasos cien metros de donde se encuentra este Palacio de Congresos. En Jaca, se quiera o no se quiera, las colectividades mantienen sus memorias, aquí nació hace muchos años el “Fuero de Jaca” que es el símbolo que luego



Mariano Alierta animó el cotarro en la mesa con su intervención

inspiro el Fuero de Estella y luego el de San Sebastián, que es una de las escuelas del pensamiento foral y autonómico español, y aquí en esta tierra siguen quedando memorias de todo ello.

Yo soy una persona autonomista, entré en la política y fui diputado en el Congreso en la legislatura constituyente y aunque mi tema normalmente es el de la economía, el tema de las autonomías lo viví y especialmente el tema de Aragón, tal como se desarrolló el tema en la elaboración de la constitución. Debo deciros que esto me ha permitido seguir muy de cerca el tema del desarrollo autonómico por haberlo vivido intensamente, también formé parte de esa Asamblea de Parlamentarios y de esa primera Diputación General que se formó en la preautonómica, y por haberlo vivido es de esta experiencia de la que yo os quiero hablar.

En el libro que editó la Asociación de Exparlamentarios, “Las Memorias del Estatuto”, que creo que se os ha repartido, escribí dos páginas hablando de la defensa que hicimos algunos sobre el derecho a la igualdad de las comunidades autónomas; no queda constancia porque lo que hicimos nosotros, yo lo hice desde la U.C.D. y fue principalmente en el Grupo Parlamentario de la U.C.D. y allí discutíamos de lo importante de que hubiera una igualdad, allí se nos dijo que todas las comunidades seríamos iguales; aunque esto no está escrito, y en la Constitución tampoco está escrito en ningún sitio el que las comunidades no vayan a ser iguales, aparte de la palabra nacionalidades en el art. 2º; pero en todo el título octavo no aparece para nada que unas comunidades vayan a ser diferentes a las otras. Aparece un termino ambiguo, pero evidentemente eso no lo habríamos tolerado, al menos en el grupo parlamentario popular, pero así fue; y yo sigo defendiendo desde entonces el tema de la igualdad.

Hoy se nos ha convocado aquí para tratar el futuro del Estado Autonómico. En Alemania se aprobó la Constitución en el año 1948, creo, en España en el 78 es decir treinta años después, hoy estamos en el 2005 entonces imaginemos que en Alemania en 1975 se hubiera hecho un seminario sobre el futuro del sistema federal alemán, de las regiones alemanas, se nos escapa por la imaginación; yo estuve en Alemania como parlamentario, allí no tenían ninguna crisis sobre el futuro del sistema parlamentario Alemán, ahora se han planteado algunos temas sobre el Bundder Rags, como se ha dicho antes, allí funcionando como funcionan no tenían ninguna crisis. Nosotros que después de los años de vigencia de la Constitución nos planteemos un debate sobre el futuro Autonómico no deja de ser una paradoja.

¿Por qué tenemos que hacernos esta pregunta a estas alturas de un Estado Autonómico? Cuando esto tenía que estar resuelto. Haciendo números el Estado Autonómico que empezamos en el 78 entre unas cosas y otras yo creo que para el 90 tendría que estar terminado, y estamos en los mismos planteamientos. Los análisis se pueden hacer en términos de estudio, de análisis condicional, es decir qué facultades hay que dejar, qué tema hay que dejar; esto es de las dos listas o de las tres listas, esto ya se sabía en el año 67. Los profesores de constitucional lo sabían perfectamente, sabían las listas que había, yo imagino que ahora en el 2005 sabrán aproximadamente lo mismo o un poco más, este tema está resuelto lo saben perfectamente, aquí tenemos catedráticos de derecho constitucional que nos pueden dar una lección y explicarnos sobre este tema.

Los problemas vienen por otro sitio y aquí es donde me vais a permitir hacer os unas observaciones recogidas a título personal. Yo fui una persona del P.P., pero ya estoy en excedente y hablo como Mariano Alierta. Tenemos que ir a mirar más que a los desarrollos a los agentes; ¿quiénes son los agentes que han intervenido en el desarrollo autonómico? Qué han hecho los diferentes agentes? Y también quiero decir previamente que todas las personas que aquí están presentes son buenos amigos míos, y también quiero decir que son personas a las que aprecio y estimo, esto como cuestión previa, pero lo que voy a decir no lo voy a decir como del P.P. y vosotros podréis decir si lo que digo está bien o está mal.

El PSOE, como recordareis, ha sido en su planteamiento, al menos al principio, un partido autonomista, en el año 76 fue autonomista, lo fue en el desarrollo constitucional, con la famosa enmienda del partido nacionalista vasco a la disposición adicional que propuso Arzallus, que al final se rechazó en el Congreso y que al final la incorporó a la Constitución y que fue la razón que esgrimió el PNV para no apoyar la Constitución. Esa enmienda la apoyó el PSOE en 1978, en 1988 diez años después ya no, mientras tanto han sucedido muchas cosas en los estatutos de autonomía; unos han seguido por el 151, otros han pasado al 143, pero como recordareis los del 143 decía que pasados cinco años se reformarían; en Aragón, como en casi todas las comunidades, esta fecha se cumplía en el 1987, y en esta fecha nos encontramos con una oposición global del PSOE a reformar los estatutos de autonomía.

La comunidad autónoma de Aragón ni siquiera llegó a mandar una reforma de estatutos, dado el ambiente que había; la única comunidad que lo hizo fue la de Castilla León, que mandó una proposición no de ley por la cual solicitaba la transferencia de educación a la comunidad de Castilla León, siguiendo el procedimiento que se había utilizado para Canarias y para Valencia que también eran del Ar. 143 y a través de la LOTRACA Y LA LOTRAVA se les daba las competencias de Educación y Sanidad. Castilla León pidió que se le mandara la educación en 1988 esta fue rechazada en 1989 en el Congreso de los Diputados. Yo debo decir que estas experiencias fueron realmente sorprendentes y traumáticas, por lo menos para las personas que esperábamos que aquello fuera así, y que se produjeron unos hechos que suscitan verdadera inquietud desde el análisis intelectual al pensar cómo es posible esto.

Hubo unos intentos de pactos autonómicos, los inició el Partido Popular, la persona que representaba al Partido Popular me contó personalmente cuáles eran las distintas posiciones; y la del PSOE era de que se oponía por principio a que estuvieran la educación y la sanidad, después se firmó un pacto por el que se admitía la educación, pero no la sanidad, ese pacto además introdujo una cláusula en la que se decía que con ese pacto se cerraba el proceso Autonómico, con lo que hacía que no se pudiera asumir. Esto llevó a los pactos del 92, pero en los pactos del 92, como recordareis, en esta tierra esa cláusula no fue aceptada, y yo debo de decir aquí que el Partido Popular de Aragón dijo, y yo estoy muy orgulloso de ello, que esa cláusula no la aceptaba, yo debo decir aquí ante todos que la persona que influyó para no aceptarla fue Luisa Fernanda Rudi, no lo he dicho nunca, pero fue Luisa Fernanda Rudi la que dijo que ella iba a la manifestación, yo por supuesto hubiera ido de todas todas y el Partido Popular fue a la manifestación, pero no fue el Partido Socialista. Al final el P.P. acabó iniciando una nueva reforma de los estatutos que acabó



Un momento del coloquio de la mesa redonda

en la reforma del 96 en las que se recogió la educación y la sanidad y una vez que el P.P. llegó al Gobierno las transfirió.

Hipótesis de trabajo; aquí hay unos hechos que son discordantes: El PSOE cuando está en la oposición es autonomista y el PSOE cuando está en el gobierno es bastante centralista, esto tiene una palabra que lo describe y es: Jacobino, es decir es un partido que según donde está es de una forma y según donde está es de otra. Pero eso es un gran problema, pues cuando se dice: A ver si los dos grandes partidos de este país se ponen de acuerdo y el problema es que en este país hay tres grandes partidos: uno es el P.P., otro es el PSOE A y otro es el PSOE B y según como estemos hay tres partidos, esto es un triángulo, ¿qué estabilidad tiene un triángulo?, pues ínfima y ¿cuál es la estabilidad que requiere un desarrollo estatutario en España? Pues no es la de un triángulo que cambia. Hipótesis de trabajo en 1996, esto que he dicho no lo he publicado, pero lo he comentado en el Senado con alguna persona importante del partido. Cuando el PSOE volvió en esas fechas a la oposición, pues entonces de nuevo a ser autonomista, pasaron unos años, no muchos, y el Sr. Rodríguez Zapatero empezó a hablar otra vez de la reforma de la Constitución, reforma de estatutos.

El Sr. Rodríguez Zapatero hoy habla de muchas reformas, pero una de las personas que votó en contra de transferir la educación a la comunidad de Castilla León, fue precisamente él. Tengo aquí los resultados de la votación porque los he preguntado y aquí dice: “José Luis Rodríguez Zapatero votó en contra en el año 89 en transferir la educación a su propia comunidad autónoma y en el 2002 no le importaría cambiar el estatuto y la Constitución.

Mas hipótesis de trabajo: una vez ganadas las elecciones que va a hacer el PSOE según la hipótesis de trabajo lo menos que pueda, lo menos que pueda, no voy a decir que no va a hacer nada, porque nada no se puede hacer, pero sí que hará lo menos que pueda. Consecuencia llevamos un año y tres meses y el Sr. Rodríguez Zapatero, ayer le preguntó Mariano Rajoy, qué es lo que piensa el Sr. Rodríguez Zapatero sobre el Estatuto de Autonomía porque lleva un año y tres meses y no ha dicho nada, no ha dicho nada, absolutamente nada; espera que el tema se resuelva porque venga.

El partido socialista ¿qué va a hacer? Nada, no va a hacer nada, desde luego va a engañar a los nacionalistas todo lo que pueda, porque ahora ha prometido unas cosas que pone en

entredicho a la Constitución y la gente se pregunta que va a ser ahora de España, “joder”, antes estábamos con otros temas. ¿Cómo se va a resolver este tema; pues no lo sé, esperan que se lo resuelva el P.P. que el P.P. diga: No, no, no, y entonces irán a Gerona a decirles: no te podemos dar lo que sea porque el P.P. se opone, perdona, está escrito, lo tengo escrito aquí, en el Periódico de Barcelona, el otro día iba en el avión y lo leí; aquí está, el director del periódico de Barcelona dice: “La culpa la tiene el P.P. de que el Estatuto no sea así” esta aquí escrito. Los del P.P. que de esto no se han enterado, van y quieren hacer las cosas bien. Si no es un problema del P.P. si quien lo tiene que resolver es el P.S.O.E. que se aclaren, ¿qué hará el P.S.O.E.?, pues no lo sé; que lo tienen muy difícil? Pues ya lo sé, claro, ha prometido a los catalanes, pero Convergencia y Unión está fuera, y entonces C.I.U. está con la estaca y cuando te muevas te arreo un estacazo que te enteras, y claro, ahí tienes a Montilla diciendo: “Huy, huy, huy, a ver cómo no hago nada después de haber prometido mucho, a ver si me arrea un estacazo”, el Artur Mas se llama, ¿no? Este es el problema constitucional que tiene este país en este momento.

Ahora para mayor desgracia el P.S.O.E. ha ganado las elecciones en Galicia, con lo cual, como si no tuviera suficiente con el P.N.V. y con C.I.U. ahora va y le sale el bloque gallego que claro a los tres días de ganar las elecciones no van a decir somos mas tontos, y pudiendo ir en un coche y conformarnos nos vamos a conformar, pues no.

Termino, es difícil resumir treinta años en veinte minutos, pero por lo menos casi lo consigo. ¿Qué nos depara el futuro?, hay otra cosa, que no estaba en los libros en el año 77, pero que estaba claro, las comunidades serán todas iguales porque los españoles queremos ser todos iguales. Era difícil defenderlo entonces, pero el transcurso de los años es difícil que la solución pase por una solución de legislación política. Pregunto cómo es posible encontrar una solución en la cual seamos todos iguales y que además todas las promesas que se ha hecho a todos los nacionalistas hace seis meses se puedan consolidar; yo no lo sé, yo sigo viendo todos los días la televisión a ver si el Sr. Rodríguez Zapatero nos dá la solución, y espero que el P.P. se quede sentado y mirando cómo resuelve el otro el follón que ha organizado, y que puesto que lo ha organizado, resuélvalo usted, y punto.

INTERVENCIÓN DE ÁNGEL MUZÁS

Todas las constituciones son temporales, fruto de unas circunstancias históricas concretas –y por tanto mutables–, pero todas tienen vocación de permanencia.

En la medida que en España en los últimos 200 años se han venido derogando sucesivas constituciones –o leyes fundamentales– todas ellas han sido expresión del fracaso colectivo y del carácter partidista y sectario de cada una de ellas.

Las diferencias e injusticias sociales, la pobreza, las sucesivas guerras civiles, los pronunciamientos militares, las huelgas revolucionarias, los desórdenes públicos, etc. impidieron que esas constituciones nacieran con el suficiente espíritu conciliador.

En el siglo XIX todas las constituciones apostaron por un Estado centralista y uniforme que acabó provocando la cuestión foral y el nacimiento de los nacionalismos.

En el siglo XX, la Constitución de la II República (también sectaria y anticlerical –impedía que la Iglesia tuviera centros de enseñanza y fundamentó la expulsión de los jesuitas– por poner sólo un ejemplo) volvió a fracasar a la hora de encauzar los problemas de la vertebración territorial de España.

En la actualidad se recuerda frecuentemente la II República y el Estatuto Catalán de 1932 como fundamento de una pretendida legitimidad histórica, pero nos olvidamos que ya en 1934 todo el Gobierno de la Generalidad acabó en la cárcel tras sublevarse contra el Gobierno de la República y proclamar unilateralmente el Estado Catalán.

Después vino otra sublevación, la guerra civil, y los casi cuarenta años de dictadura del General Franco, fallecido en 1975.

A partir de entonces, el hecho de que hubieran empezado ya a cicatrizar en parte las heridas de la guerra civil, junto con el efectivo progreso en el ámbito económico (existía una ya importante clase media) hizo que una nueva generación de actores políticos que no habían participado directamente en aquella guerra intentaran redactar una Constitución que por primera vez era verdaderamente integradora. La Constitución de 1978 nació de un espíritu de reconciliación y pretendía servir de modelo de convivencia a todos los modelos ideológicos. Esta voluntad integradora y no sectaria es lo que ha permitido que la Constitución de 1978 venga durando tanto.

Y eso se consiguió desde la renuncia y la generosidad de la izquierda y de la derecha. En 1978 se optó por la monarquía parlamentaria con la renuncia de los postulados republicanos de muchos, se suprimió la confesionalidad del Estado, se respetó la libertad religiosa y de creación de centros de enseñanza, se estableció la cooficialidad de las diversas lenguas además del español, se delimitó el papel de las fuerzas armadas supeditadas al poder civil, etc.

También se discutió y mucho la organización territorial de España que hoy tanto se cuestiona.

He querido destacar estos prolegómenos para destacar que cualquier reforma constitucional exige necesariamente un amplio consenso para que pueda tener un mínimo futuro.



Ángel Muzás en su intervención

PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCION DE 1978. LA NACIÓN ESPAÑOLA.

En su TÍTULO PRELIMINAR la Constitución establece literalmente:

Artículo 1

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.
2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.
3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

Artículo 2

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Quiere decir esto que en esta Constitución no hay más que una soberanía nacional, y que no cabe el derecho de autodeterminación. Hay una única Nación, la española, y una serie de nacionalidades o regiones.

Llamarlas regiones, nacionalidades, nacionalidades históricas queda a la libertad de cada comunidad, pero Nación sólo hay una. España no es ni un Estado plurinacional, ni un Estado federal. Por lo tanto, estas pretensiones que hoy defienden determinados partidos quedan claramente fuera del actual marco constitucional.

Quiero destacar que la Constitución de 1978 contó con el apoyo expreso y la defensa de los nacionalistas catalanes, de Miquel Roca –uno de los siete “padres” o ponentes– y del propio Jordi Pujol que en aquellos momentos hacía encendidos discursos en defensa del nuevo Estado autonómico, como quedó registrado en las hemerotecas.

Igualmente, corrigiendo alguna manifestación que se hizo ayer en este mismo curso, debemos recordar que el PNV no votó en contra de esta Constitución. Más aún, inicialmente el diputado Sr. Arzallus votó a favor en la Comisión Constitucional, aunque luego el PNV se abstuvo en el Pleno de las Cortes.

Estos casos son un ejemplo más de la falta de lealtad que caracteriza a algunos partidos nacionalistas.

LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. SU REFORMA.

Tras la aprobación de la Constitución de 1978 se fueron negociando los distintos Estatutos de Autonomía –1979 a 1983–. Se fue construyendo el Estado de las Autonomías que se había pergeñado en la Constitución. Unas Comunidades por la vía del art. 143, otras por la vía del art. 151.

Transcurridos más de veinte años, con la consolidación del Estado autonómico hay también una lógica tendencia a equipararse los niveles competenciales de todas las Comunidades. Como dice el Artículo 138 2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

Y esto lo entienden todos los ciudadanos rápidamente, si tú tienes una competencia, yo también la quiero. Coloquialmente se llamó el “café para todos”. Así se han ido produciendo reformas estatutarias, como vimos en la sesión de ayer, con las que se iba elevando el nivel competencial hasta prácticamente equipararse todas las Comunidades.

Han transcurrido 25 años y la Constitución del 78 sigue en vigor. Esta es la mejor prueba de que es una Constitución integradora y de que el sistema que se ha ido construyendo funciona.

Se recordaba ayer que en los años 80 había una gran movilización social, grandes manifestaciones demandando la autonomía. Sin embargo, hoy, que los Parlamentos están en trámite de reformar prácticamente todos los Estatutos de Autonomía, este es el tema que menos importa a los ciudadanos –las encuestas hablan de menos de un 5% de ciudadanos interesados–. Y si entrevistamos a uno de esos singulares ciudadanos que hoy conoce que se está tramitando la reforma de su Estatuto de autonomía e incluso la considera muy necesaria, seguramente no sabrá decirnos ni una sola de esas tan “necesarias” reformas.

¿Por qué se produce entonces esta escalada reformadora?

Pues por la avidez nacionalista de ir siempre más allá, pero también por una mera cuestión de marketing político de la que se suelen olvidar los juristas. En el mercado político se trata de ganar las elecciones para poder seguir manteniendo la nómina de empleados del partido y la capacidad de decisión en el reparto del presupuesto público, en suma el poder efectivo.

Todos los partidos basan su actuación y sus mensajes en una estrategia electoral. Y la estrategia electoral de nacionalistas vascos y catalanes, que no se han apeado del poder autonómico en veinte años, es la misma. Los partidos nacionalistas prefieren mantener la tensión frente a “Madrid”, frente al Estado, seguir con su propaganda victimista o reivindicativa en lugar de examinarse de la eficacia de su gestión. Es más fácil captar el voto de una manera visceral y reivindicativa frente a un tercero que rendir cuentas de la gestión propia que se hace con las competencias que ya han sido transferidas. Es la eterna reivindicación que no puede cesar.

Y si celebradas las elecciones generales se produce una dependencia del voto de esos partidos nacionalistas o, incluso, claramente independentistas, esto nos lleva a la paradoja que se produce hoy: quienes no creen en la soberanía y unidad de la Nación Española son los que más capacidad de influencia tienen en el Gobierno de España, y los que están poniendo en evidencia las incongruencias dentro del PSOE.

Afortunadamente, parece que, hoy –Julio de 2005– ya se está dando una reacción en los dos grandes partidos nacionales que acaban de llegar a un consenso con el Estatuto de Valencia. Allí es donde veo yo el futuro del Estado de las Autonomías. Si no se produce un amplio consenso que necesariamente pasa por el acuerdo de los dos grandes partidos PSOE-PP, fracasará cualquier reforma. Y si no se mantiene una lealtad a los principios de la Constitución de 1978 –Nación, soberanía, solidaridad,...– no se alcanzará ese consenso. Creo que el acuerdo llegado con el Estatuto de la Comunidad Valenciana nos dá la pista de por dónde va a ir el siguiente capítulo de la historia constitucional y autonómica.

4.ª Lección

LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

POR TERESA SANTERO

La reforma del Sistema de Financiación Autonómica es un tema de gran actualidad. No pasa un día sin que los medios de comunicación, tanto los ordinarios como la prensa especializada, aborden este tema desde un aspecto u otro. Este fenómeno es bastante chocante si consideramos que el actual sistema de Financiación Autonómica emana de un acuerdo unánime alcanzado en el seno del CPFF en julio del año 2001, plasmado en leyes aprobadas a finales de 2001 y en vigor a partir de enero de 2002.

Se trata, por lo tanto, de un sistema relativamente reciente, sobre el que en su día hubo un gran consenso y que con poco más de tres años de vida está sometido a fuertes críticas y presiones para proceder a su modificación.

El objetivo de esta ponencia es ayudar a identificar las claves del actual debate sobre la reforma del Sistema de Financiación Autonómica. Para ello, tras hacer una breve exposición del Sistema de Financiación, expondré lo que, en mi opinión, son las causas que han llevado a cuestionar este Sistema en un periodo tan corto de aplicación del mismo. A continuación, trataré de evidenciar las dificultades que supone abordar una modificación de la financiación autonómica, cualquiera que sea la dimensión que se le quiera dar, superficial o sustancial. Finalmente, propondré unas líneas generales dentro de las cuales debería abordarse la reforma del Sistema, algo así como los requisitos indispensables para que el nuevo sistema suponga una mejora sobre los precedentes.

I. SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Se presenta a continuación una descripción del Sistema de Financiación que permite conocer los parámetros sobre los cuales se articula el debate sobre la reforma del Sistema.

Marco legal de la Financiación Autonómica

La Constitución Española establece de forma poco precisa las posibles fuentes de financiación autonómica y remite

a una Ley Orgánica de posterior aprobación. Esta ley, La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que fue promulgada en 1980, regula el régimen jurídico general del sistema de financiación.

Bajo su amparo se han venido aprobando y aplicando sucesivos modelos de financiación.

Evolución del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas

Desde la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA en 1980), el Sistema de Financiación ha ido evolucionando en fases sucesivas. Previamente al acuerdo que establece el actual Sistema de Financiación ha habido un periodo transitorio y tres acuerdos quinquenales, emanados del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Así, el sistema vigente es, podemos decir, el cuarto modelo que se adopta, además, en este caso nació con vocación de permanencia al no tener fecha de caducidad, contrariamente a sus precedentes.

(1980-1986). – Periodo transitorio de adaptación desde un sistema de puras transferencias finalistas a la cesión gradual de tributos y a la configuración de instrumentos de articulación de las transferencias (PIE, FCI).

(1987-1991). – Primer Acuerdo Quinquenal del CPFF, establece métodos explícitos y sistemáticos de reparto de los fondos de transferencia (PIE y FCI).

(1992-1996). – Segundo Acuerdo Quinquenal del CPFF. Creación de la participación territorializada en el 15% del IRPF. Cambio más cualitativo que cuantitativo.

(1997-2001). – Tercer Acuerdo Quinquenal del CPFF. Cesión de capacidad normativa sobre impuestos cedidos, incluso sobre el tramo compartido del IRPF. Se abre la posibilidad legal de cesión de IVA en fase minorista.

(2002-hoy). – Sistema que introduce grandes cambios, coincide con la cesión a todas las CCAA de competencias en materia de educación y sanidad. Incrementa sustancialmente la capacidad fiscal de las CCAA, capacidad normativa casi total sobre algunos impuestos cedidos. Aprobado sin fecha de revisión. Se complementa con las leyes de Estabilidad Fiscal.



Teresa Santero hablando de financiación de las comunidades autónomas

La LOFCA creó la figura del **Consejo de Política Fiscal y Financiera** (CPFF), máximo órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de supervisión de cumplimiento del marco legal. Al CPFF se someten (o se deberían someter) para consulta o aprobación todas las decisiones de política fiscal que afectan al conjunto de las haciendas territoriales. Por ejemplo, las sucesivas reformas del sistema de financiación, los objetivos de déficit de las administraciones públicas a incluir en el Plan de Estabilidad y Crecimiento de la UE, etc.

También se debería abordar en el CPFF todas las reformas tributarias que se quieran hacer. Ya que es muy difícil en estos momentos abordar una reforma tributaria que no tenga implicaciones para las haciendas de las Comunidades Autónomas.

El CPFF está formado por los ministros de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas del Gobierno del Estado y por los Consejeros de Hacienda de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas.

Tras la última reforma, las leyes que constituyen el marco legal de la financiación autonómica son:

- La Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre de Modificación de la LOFCA (1980).
- La Ley 21/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo Sistema de Financiación.
- La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.
- La Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria de la LGEP.

La *Ley Orgánica de modificación de la LOFCA* adapta el marco general a la introducción de nuevos instrumentos de participación en la recaudación de los tributos estatales. Así, cambia la figura de la Participación en los Impuestos del Estado (PIE), utilizada como fondo de transferencias no condicionadas desde la promulgación de la LOFCA, por el Fondo de Suficiencia. Esta ley también abre la posibilidad de un mayor ámbito de cesión de impuestos, en particular para dar cabida a la cesión de IVA, de los impuestos sobre el consumo eléctrico, sobre determinados medios de transporte y sobre la venta minorista de hidrocarburos. Finalmente, abre la posibilidad de ampliar la capacidad normativa de las Comunidades autónomas sobre los impuestos cedidos.

La *Ley de Medidas Fiscales y Administrativas del Nuevo Sistema* articula en detalle los nuevos mecanismos del Sistema de Financiación. En particular, define los criterios para determinar las necesidades de gasto de las CCAA, articula nuevos instrumentos de financiación para cubrir esas necesidades, concreta el grado de capacidad normativa sobre cada uno de los tributos cedidos, estipula el montante a destinar al fondo de suficiencia, así como su distribución y evolución y establece los criterios para la determinación de las asignaciones de nivelación.

A estas dos leyes hay que unir necesariamente las dos leyes que determinan el marco de estabilidad presupuestaria, porque condicionar el recurso al endeudamiento de las Comunidades Autónomas, siendo éste un instrumento importante de financiación.

La *Ley General de Estabilidad Presupuestaria* define el marco que garantiza el cumplimiento por parte de España del compromiso derivado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE. Además de buscar su cumplimiento, va más allá y estipula la necesidad de que los presupuestos de todas las Administraciones Públicas estén equilibrados. Para ello, fija el ámbito de actuación de la ley, esto define los niveles de administraciones públicas sobre los que actúa y los entes dependientes de las mismas sujetos a la ley. Define el principio de Estabilidad Presupuestaria como una situación de déficit cero o superávit. Esto es, los gastos no financieros deben ser iguales o inferiores a los ingresos no financieros. Establece también el principio de transparencia que obliga a las administraciones públicas a proporcionar información suficiente para evaluar su gestión presupuestaria.

La *Ley Complementaria a la LGEP* desarrolla determinados aspectos de la LGEP. En particular regula las actuaciones

en caso de incumplimiento por parte de alguna Administración Pública del objetivo de estabilidad. Así establece el requisito, por parte de la Administración con presupuesto en desequilibrio, de elaborar y presentar para aprobación del CPFF un plan de saneamiento económico-financiero a medio plazo. La Ley también establece la responsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas ante la UE, en caso de sus desequilibrios financieros lleven al incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento al que están sometidos los países miembros de la zona euro (protocolo de déficit excesivo).

Instrumentos de Financiación de las Comunidades Autónomas

Los recursos con que cuentan las Administraciones Públicas para financiar el gasto público derivado del ejercicio de sus competencias son, según la LOFCA, de cinco tipos:

- A) Tributos Cedidos.
- B) Transferencias no condicionadas.
- C) Transferencias condicionadas.
- D) Ingresos patrimoniales y tasas.
- E) Recurso al crédito.

A) *Los Tributos cedidos* por el Estado a las Comunidades Autónomas según el sistema de financiación actual son de dos clases:

A.1. Recaudación cedida en su totalidad:

Impuesto sobre el Patrimonio.

Impuesto sobre sucesiones y Donaciones.

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte

Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Tributos sobre el Juego.

Las competencias normativas cedidas a las CCAA en estos tributos son relativamente amplias e incluyen tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones, etc. Además el Estado delega competencias completas sobre la gestión, liquidación, recaudación e inspección de estos tributos.

A.2. Cesión parcial de la recaudación:

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (33% de la tarifa).

Impuesto sobre el Valor Añadido (35% del rendimiento en el territorio).

Impuesto sobre la Cerveza (40% del rendimiento).

Impuesto sobre el vino y bebidas Fermentadas (40% del rendimiento).

Impuesto sobre Productos Intermedios (40% del rendimiento).

Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas (40% del rendimiento)

Impuesto sobre determinados Hidrocarburos (40% del rendimiento).

Impuesto sobre las Labores del Tabaco (40% del rendimiento).

Impuesto sobre la Electricidad (100% del rendimiento).

El Gobierno del Estado se reserva la mayor parte de las competencias normativas sobre estos impuestos, con excepción del IRPF sobre el que las Comunidades Autónomas pueden modificar sin límite la tarifa autonómica. El estado se reserva también la gestión, liquidación, recaudación e inspección de estos impuestos.

B) *Las Transferencias*, recursos asignados sin contraprestación, no condicionadas son dotaciones financieras no sujetas a restricciones en el uso destinadas a nivelar las capacidades fiscales existentes en los distintos territorios.

El instrumento actual para esto es el llamado Fondo de Suficiencia que sustituye al anteriormente llamado Fondo de Participación en los Ingresos del Estado. El Fondo de Suficiencia es el mecanismo de cierre del modelo de financiación, ya que viene a cubrir las necesidades estimadas de gasto de las Comunidades Autónomas que no quedan cubiertas con los tributos cedidos.

El fondo de suficiencia tiene un peso relativamente elevado en muchas Comunidades Autónomas. La cuantía de este fondo se fijó en el momento de diseño del sistema, para un año base teórico, se eligió el año 1999. Una vez determinado el montante correspondiente a cada Comunidad Autónoma, como hemos dicho en función de las necesidades estimadas de gasto y de los recursos estimados que se derivan de los impuestos cedidos, la evolución de este fondo pasa a depender de la tasa de crecimiento anual de la recaudación de impuestos del Estado (por la parte no compartida con las Comunidades Autónomas). Por lo tanto, las CCAA no tienen capacidad para influir sobre la evolución de este fondo, ni la evolución del fondo tiene relación alguna con la situación de las respectivas Comunidades Autónomas. Esto, como veremos más adelante, constituye uno de los puntos débiles del actual Sistema de Financiación autonómica.

C) *Transferencias Condicionadas*, son recursos más o menos finalistas destinados a promover la convergencia en renta en los distintos territorios. También se destinan a garantizar un nivel mínimo homogéneo de prestaciones de servicios públicos común en todas las CCAA.

El instrumento más importante es el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Este está destinado a financiar proyectos de inversión en infraestructuras que contribuyan a reducir las desigualdades territoriales en renta y riqueza. La última reforma de la LOFCA crea además un fondo adicional que permite la financiación de gasto corriente asociado a las inversiones. Para la atribución de recursos del FCI priman los criterios de renta por habitante, población emigrada, desempleo, superficie e insularidad.

Existe también la posibilidad de establecer asignaciones de nivelación para garantizar servicios mínimos en materia de educación y sanidad. Se considera que no se llega a cubrir el nivel mínimo de servicios cuando la cobertura se desvía, en la cuantía que disponga la ley, del nivel medio de los mismos en el territorio nacional. En realidad, estas asignaciones no se han materializado porque la ley establece unos criterios muy exigentes para la puesta en marcha de este mecanismo.

Además entran en la categoría de transferencias condicionadas los fondos estructurales y de desarrollo que proceden de la UE, así como las ayudas en el contexto de la Política Agrícola Comunitaria.

D) *Ingresos patrimoniales* derivados de la enajenación o el rendimiento del propio patrimonio, procedentes de donaciones y herencias, de las multas y sanciones, y de la aplicación de precios públicos y tasas en contraprestación por las prestaciones de servicios.

E) *El Recurso al crédito*, aunque requiere usarse con absoluta prudencia, constituye un instrumento muy importante de financiación. En particular, cuando se trata de financiar activos cuyo rendimiento es imputable a un periodo largo de tiempo, el endeudamiento permite imputar también el desembolso a lo largo de varios años. Además, en la medida en que las economías crecen, ese crecimiento ayuda a financiar proyectos acometidos con anterioridad, de manera que el endeudamiento en un momento determinado no necesariamente detrae recursos de financiación en el futuro. De nuevo hay que puntualizar que esto es así siempre que el endeudamiento se mantenga en unos márgenes razonables. Por ejemplo constante en relación con el Producto Interior Bruto. Un ejemplo claro son las inversiones en infraestructuras, cuyo coste no tiene sentido sufragar con el ahorro de un solo ejercicio como se deriva del actual marco normativo en materia de endeudamiento de las Administraciones Públicas.

En el sistema actual, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la ley Orgánica complementaria a la misma establecen que las cuentas de todas las Administraciones públicas deben estar en equilibrio (gastos no financieros deben igualar a los ingresos financieros) salvo situaciones muy excepcionales que requieren la presentación de planes de saneamiento económico financiero al CPFF para su aprobación.

Hasta la última reforma del sistema en el año 2001, la LOFCA permitía el recurso al endeudamiento a largo plazo para la financiación de proyectos de inversión aunque no para financiar gastos corrientes (esto es lo que se conoce como *golden rule* o *regla de oro*).

La inflexibilidad del actual sistema de financiación en este punto ha resultado particularmente problemática por varias razones:

- Se ha revelado ineficaz para evitar los déficits presupuestarios. Cuatro Comunidades Autónomas han presentado programas de saneamiento por haber generado déficits presupuestarios, por razones muy diversas, que deben ser financiados con recurso al endeudamiento. Una Comunidad ha declarado oficialmente estar en el proceso de elaborar un programa. Al menos otras dos Comunidades lo han hecho saber informalmente.
- Ha impedido a las Comunidades Autónomas gestionar con transparencia las tensiones de gasto sanitario. Al no poder recurrir los gobiernos al endeudamiento, se ha producido una acumulación de deuda no reconocida (en general deuda comercial).
- En algunos casos ha promovido el uso indiscriminado de la financiación extrapresupuestaria para proyectos.

En algunos casos ésta es la forma óptima de abordar la financiación de inversiones, pero en otros caso no es lo más recomendable. La imposibilidad de reconocer deuda ha llevado también en algunos casos a gestionar la tesorería con instrumentos poco transparentes.

- En otros casos ha dilatado inversiones necesarias, por exceso de prudencia de los gestores públicos

Por estas razones, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria está siendo revisada por el Gobierno del Estado. Dentro del respeto al principio de estabilidad presupuestaria, la reforma propone una ley más flexible. Más adelante expondré en el contexto global de la reforma las propuestas manejadas por el Estado para la nueva LGEP

Para completar la exposición del Sistema de Financiación vigente, como ejemplo ilustrativo de los mecanismos de financiación generados por el actual sistema podemos ver las fuentes de recursos con que cuenta la Comunidad Autónoma de Aragón. Tomamos como referencia el año 2002 porque es para el cual se tienen cifras definitivas de liquidación.

Financiación Aragón 2002		
	Mill. euros	% s/total
Tarifa Autónoma IRPF	493,0	20,8
Impuesto Valor Añadido	433,1	18,2
Impuestos Especiales	308,7	13,0
Alcohol y beb derivadas	11,5	0,5
Productos intermedios	0,2	0,0
Cerveza	2,5	0,1
Tabaco.....	61,6	2,6
Hidrocarburos	154,1	6,5
Electricidad	28,2	1,2
Determ. medios tpte.....	27,6	1,2
Minoristas de hidrocarb.	22,9	1,0
Sucesiones y donaciones	64,6	2,7
Impto. sobre el patrimonio	33,8	1,4
ITPAJD	213,0	9,0
Transmisiones patrimo.....	125,5	5,3
Actos jurídicos document.	87,5	3,7
Tasa fiscal sobre el juego	72,3	3,0
Fondo de Suficiencia	756,40	31,8
TOTAL	2.375,0	100,0

Para simplificar la presentación, se han omitido los recursos procedentes de la Unión Europea y algunas transferencias puntuales del estado que no constituyen propiamente instrumentos de financiación.

Vemos que el instrumento que proporciona un mayor volumen de recursos para Aragón es el Fondo de Suficiencia, del que en el año 2002 procedía casi un 32% del total disponible. Le siguen en importancia la tarifa autónoma del IRPF (21%) y la participación en el IVA (18%).

Destaca también el hecho de que los recursos procedentes de los tributos cuya recaudación está cedida en su totalidad, aunque suponen en conjunto un 16% del total, individualmente tienen un peso relativamente reducido, con excepción quizás del Impuesto sobre las Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Esta observación es importante a la hora de juzgar el margen de maniobra disponible por Aragón para incrementar la financiación actuando sobre los impuestos sobre los que se tiene capacidad normativa. Parte del problema es que se trata de bases imponible pequeñas que requerirían un aumento considerable para que los efectos recaudatorios fueran visibles.

Algo parecido ocurre con los impuestos especiales compartidos con el Estado, si bien la capacidad normativa en este caso corresponde al mismo. Mirando cada uno de los impuestos vemos que la recaudación que generan es relativamente reducida, lo que implica que de actuar sobre ellos sería necesario hacerlo con subidas relativamente elevadas.

II. CAUSAS QUE MOTIVAN EL DEBATE

Las causas que están motivando el debate sobre la reforma de un sistema recientemente aprobado y altamente consensuado se pueden resumir en tres:

- La reforma de los Estatutos de Autonomía que están acometiendo las Comunidades Autónomas, que lógicamente conlleva la reconsideración del Sistema de Financiación Autonómica
- Las dificultades experimentadas por las Comunidades Autónomas para gestionar las tensiones producidas por el gasto sanitario dentro del actual sistema.
- La rigidez global del sistema derivada de las reglas de estabilidad fiscal.

Reforma de los Estatutos de Autonomía

La primera de las razones expuestas permite poner esta ponencia en el contexto de las reformas de la Constitución y del Estado de las Autonomías, objeto de este curso. La configuración de un Estado descentralizado viene determinada por la atribución de competencias que se hace a los distintos niveles de Administración Pública o de gobierno y los instrumentos de que se dota a esos niveles de gobierno para afrontar las responsabilidades de gasto que tienen atribuidas. Ya que la asignación de competencias tiene su equivalente económico en la asignación de responsabilidades de gasto. La clave de la descentralización, de la cesión de autonomía, reside en delegar no sólo la gestión del gasto, sino las decisiones relativas al mismo en cantidad y calidad.

A la asignación de responsabilidades de gasto acompaña la asignación de recursos, de instrumentos capaces de generar ingresos. El diseño de los recursos de los que se dota a las CCAA es lo que constituye el Modelo de Financiación Autonómica. La autonomía fiscal consiste en poder utilizar esos instrumentos para determinar los ingresos que se quieren generar. El modelo de financiación debe ir estrechamente ligado a la estructura de asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno, para que el modelo de Estado elegido funcione de forma eficiente. En particular, la asignación de responsabilidades de gasto debe ir acompañada de la cesión de autonomía en los ingresos destinados a financiar ese gasto. Esta es, como se ha dicho anteriormente, una de las principales debilidades del actual sistema de financiación autonómica.

España es un país casi federal en la gestión del gasto público, las Comunidades Autónomas gestionan, con un alto

grado de discrecionalidad, una parte sustancial del gasto público total, pero por el lado de la financiación hay todavía un margen considerable para aumentar su autonomía.

Por lo tanto, en el contexto del debate de reforma de los Estatutos de Autonomía, se inicia el debate de la reforma del Sistema de Financiación Autonómica. De hecho, dado el grado de descentralización del Estado Español por el lado de las competencias, el capítulo de la Hacienda Pública está recibiendo una atención preponderante dentro del debate sobre la reforma de los Estatutos.

En este contexto, los gobiernos autónomos piden que sus estatutos contemplen una mayor corresponsabilidad fiscal. Que sean más explícitos en el establecimiento de los recursos de los que se dispone para financiar las competencias. Mayor margen de maniobra sobre los recursos de que disponen, mayor capacidad normativa, una cesión más importante de los impuestos recaudados en su territorio, etc..

Tensiones de gasto sanitario

Volviendo a las razones que están motivando la reconsideración del sistema actual de financiación autonómica, la segunda hace referencia a las dificultades experimentadas por las CCAA para gestionar las tensiones de gasto sanitario.

La revisión del sistema de financiación autonómica en 2001 coincidió con el traspaso, a todas las CCAA que no las tenían, de las competencias en materia de sanidad pública así como con la finalización del traspaso de competencias en materia de educación. De esta manera, el nuevo Sistema se puso a prueba con el reto de ser capaz de financiar un capítulo tan complejo como las prestaciones sanitarias. La financiación del sistema sanitario es un reto para todos los gobiernos, tanto en España como en el resto de los países industrializados.

Podemos decir que las prestaciones sanitarias son, con diferencia, el servicio público más complejo y costoso de prestar entre todos los gestionados habitualmente por los gobiernos. Esta complejidad se deriva de varios factores. En primer lugar el peso importante del gasto sanitario en los presupuestos públicos. En segundo lugar, el hecho de que la demanda es siempre mayor a la oferta, ya se trate de atención médica general o especializada. Hay siempre un componente de limitación de la oferta de servicios sanitarios.

En tercer lugar la demanda de atención sanitaria depende de una serie de factores en ocasiones distintos a los habituales que determinan la demanda de servicios públicos. La demanda de prestaciones aumenta con la renta per cápita, con los avances médicos en tratamientos y fármacos, con el crecimiento de la población, la inmigración, el envejecimiento, la dispersión, etc.

La importancia de la sanidad para el presupuesto de las administraciones públicas es fácil de evidenciar. El gasto sanitario en España fue en el año 2003 de 42,600 millones de euros, equivalente a un 5,7% del PIB. Asimismo, supone un 14,5% del gasto total de las Administraciones públicas.

El presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para el año 2005 contempla un gasto en sanidad de 1,221 millones de euros. Esto equivale a un 31% del gasto presupuestario total y a un 4,7% del Producto Interior Bruto de Aragón.

	Aragón (2005)	España (2003)
Millones de euros.....	1.221	42.600
% del P.I.B.....	4,7	5,7
% del Gasto Público.....	31	14,5

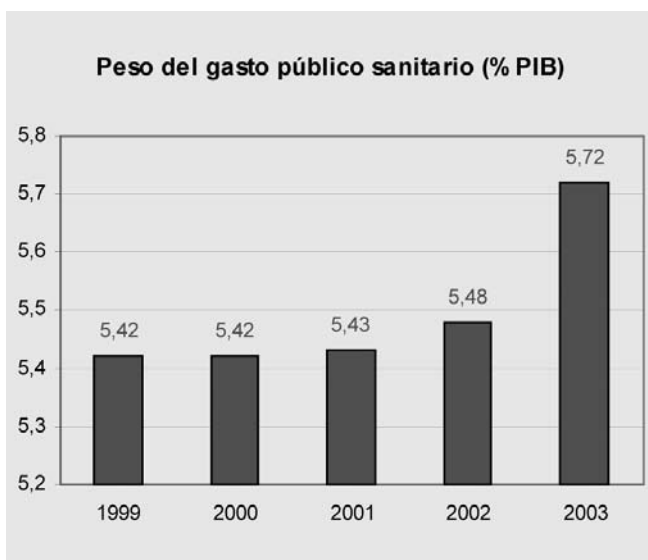
A la complejidad intrínseca de gestionar la sanidad se añade, en el caso español reciente, las novedades asociadas a la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. Fundamentalmente el cambio cualitativo y cuantitativo en los presupuestos autonómicos y las presiones derivadas de la mayor cercanía al ciudadano en la prestación del servicio.

La transferencia de la sanidad supuso un incremento en el presupuesto de Aragón de en torno a un 40%, lo que supone un cambio cuantitativo considerable. En términos cualitativos, se produce también un cambio importante, ya que la sanidad tiene unas características de gestión muy distintas a las asociadas a las principales competencias gestionadas con anterioridad. Previamente, los capítulos más importantes de gasto los constituían las inversiones en infraestructuras y las transferencias en materia de política social. En la actualidad se trata de gestionar un volumen elevado de gasto corriente (personal, bienes y servicios, etc.).

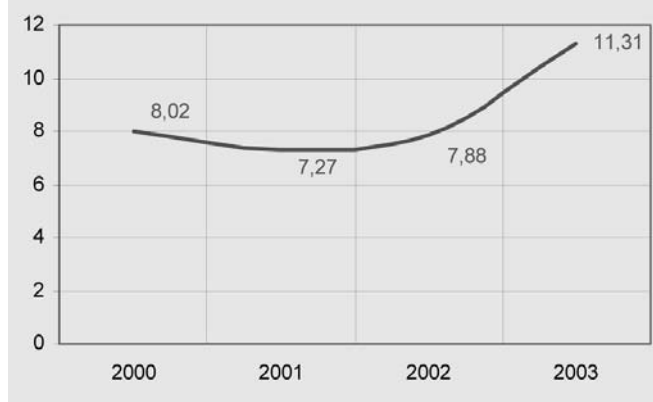
Además, está comprobado que la descentralización conlleva una mejora en la prestación de servicios públicos, y un consecuente aumento en los costes, tanto porque la cercanía permite conocer mejor las necesidades de los ciudadanos como por el mayor grado de exigencia que los mismos ejercen sobre una administración más cercana.

En definitiva, el gasto sanitario creció en España un 11,3% en el año 2003 (el año siguiente a la transferencia de la sanidad), tras haber crecido a un ritmo en torno al 7% los tres años anteriores. En relación con el Producto Interior Bruto español, el gasto sanitario se situaba más de dos décimas de PIB por encima del registro de los dos años anteriores.

Gasto Público Sanitario



Crecimiento anual del gasto público sanitario (%)



Si bien esto son cifras agregadas para el conjunto español, las tensiones de gasto se han experimentado en todas las Comunidades Autónomas. En consecuencia, éstas han comenzado a pedir más recursos, más flexibilidad para generar ingresos y mecanismos coordinados de contención del gasto. En el debate sobre la necesidad de aumentar los recursos, se esgrimen diversos argumentos. Algunas CCAA aluden al crecimiento de la población en general y la emigración en particular. Se argumenta también que el Estado ha establecido estándares de servicios públicos y aprobado tratamientos caros sin compensar a las Comunidades Autónomas por los costes adicionales que estas decisiones les han supuesto.

Por otra parte, el gobierno del Estado argumenta que hay margen para reducir gastos en los capítulos no sanitarios que permitan financiar la sanidad y que las Comunidades Autónomas han tomado decisiones de incremento de prestaciones o de gasto de las que deben hacerse responsables.

En general, en el crecimiento del gasto sanitario registrado desde la transferencia de las competencias de sanidad se pueden distinguir dos componentes, uno estructural e intrínseco a la sanidad y otro discrecional dependiente de las decisiones de cada Comunidad Autónoma.

En el actual debate sobre la reforma del sistema de financiación, tanto el gobierno del Estado como las propias CCAA consideran importante incrementar no sólo los recursos disponibles, sino también la autonomía fiscal de las CCAA

Rigidez del Sistema de Financiación Autonómica

Volviendo una vez más a las razones que están motivando el debate sobre la reforma del sistema de financiación, pasamos a la tercera y última. Ésta se refiere a la rigidez global del sistema para responder a insuficiencias de financiación, sean éstas coyunturales (crisis, catástrofes como el Prestige o imprevistos), o estructurales como gran parte del incremento en el gasto sanitario.

Desde este punto de vista, el debate se está articulando en dos vertientes:

1. La reforma de la ley General de Estabilidad Presupuestaria
2. La reforma de los instrumentos de financiación (LOFCA)

La reforma en su primera vertiente está bastante avanzada. Ya se ha presentado un borrador al CPFF para su consideración, que se espera entre en el Congreso de los Diputados antes de septiembre. El borrador de la nueva ley contempla, dentro del respeto al marco de estabilidad y el principio de equilibrio presupuestario, un concepto de equilibrio a lo largo del ciclo, introduciendo por tanto cierta flexibilidad en el tiempo.

El borrador propone objetivos de déficit diferenciados por Comunidad Autónoma a partir de una negociación bilateral Estado-Comunidad Autónoma (en la línea de los antiguos programas de convergencia). En el momento actual, la obligatoriedad de que el déficit conjunto de las administraciones públicas sea cero hace que éste sea el objetivo para todas y cada una de las Comunidades Autónomas. Ya que de no ser así, los déficits permitidos a algunas de ellas obligarían al resto a generar superávits. Otra característica de la ley propuesta es el énfasis en la transparencia. Mayor intercambio de información entre gobiernos y mayor rapidez en la publicación.

El debate de la reforma que contempla la necesidad de incrementar los recursos del sistema está mucho menos avanzado, en gran medida debido a su enorme complejidad. Esta complejidad se deriva, por una parte del contexto en que se deben tomar las decisiones y por otra de las múltiples posibilidades existentes, todas ellas difíciles de someter a un consenso.

Hay que tener en cuenta que las propuestas de reforma del sistema abren un proceso de negociación a 18 bandas, una por cada Comunidad Autónoma más el Estado (dejo a un lado las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). Esta negociación tiene lugar además en un contexto en el que raramente la mejora para una de las partes deja indiferente al resto. La gran mayoría de las propuestas supone un proceso de redistribución, bien del Estado a las Comunidades Autónomas, bien entre las propias Comunidades. Aún en aquellas opciones que contemplan aumentar la masa financiera disponible (principalmente aumentando la recaudación) el reparto entre CCAA resulta conflictivo.

Además es preciso que todo sistema de financiación sea consensuado por el Gobierno del Estado y los autonómicos. Este ha sido el caso del último sistema aprobado y de los precedentes. Lo que lógicamente acrecienta la dificultad.

Examinemos, a título ilustrativo, algunas de las opciones a las que nos referimos. Vamos a exponer las más simples aunque la reforma es muy probable que conlleve una combinación de varias de estas alternativas.

Podemos distinguir tres tipos de opciones simples, las que suponen un aumento de impuestos por parte del Gobierno del Estado, las que conllevan un aumento de impuestos por parte de las Comunidades Autónomas; las que sin aumentar impuestos, conllevan una redistribución de recursos entre las Comunidades Autónomas o del Estado a las Comunidades. Por supuesto son también opciones posibles todo tipo de combinaciones intermedias.

Entre las opciones que suponen subir impuestos por parte del Estado, la subida puede ser compartida por el Estado y las Comunidades, reservada por el Estado para la creación de Fondos redistributivos, o la recaudación asignada enteramente a las Comunidades Autónomas. Así, un incremento en el IVA incrementa los recursos del Estado y de las

CCAA. Un incremento en la tarifa estatal del IRPF, incrementa los recursos estatales. Incrementos en los impuestos especiales, incrementan la recaudación del Estado y las Comunidades Autónomas. Incrementos en el impuesto sobre el consumo eléctrico o el aplicado a los medios de transporte se traduce enteramente en más recursos para las Comunidades.

Las Comunidades Autónomas pueden incrementar los impuestos cedidos sobre los que tienen capacidad normativa o pueden crear nuevos impuestos. En general, las Comunidades no han hecho un uso muy extendido de la capacidad normativa. El problema de utilizarla es que en muchos casos el coste político de subir los impuestos no compensa el incremento en la recaudación por tratarse de bases pequeñas, con la excepción de la tarifa autonómica del IRPF. El problema en este caso es que es muy difícil aumentar de forma unilateral este tipo de impuestos porque es muy probable que la movilidad de las personas haga que la medida arroje una pérdida de recaudación en términos netos.

Algunas medidas tributarias sí que se han tomado. Cuatro Comunidades están aplicando el tramo autonómico del impuesto minorista sobre la venta de hidrocarburos, dos más se han comprometido a hacerlo en sus programas de saneamiento, y varias han anunciado la disposición a hacerlo en breve, entre ellas Aragón.

Hay algunos impuestos nuevos que las Comunidades Autónomas están estudiando introducir, como los de tipo medioambiental, pero más dirigidos a proteger el medio ambiente que a generar ingresos. En algunas comunidades se han introducido impuestos sobre los depósitos en las instituciones financieras.

Finalmente está la opción de redistribuir los recursos existentes, que es poco aceptable cualquiera que sea el sentido en que se dé, del Estado a las Comunidades Autónomas o entre ellas. En el primer caso, esto se puede hacer por ejemplo aumentando la participación de las Comunidades en los impuestos compartidos. Por ejemplo ceder un 50% del IVA o del IRPF a las Comunidades.

Una forma de redistribuir entre Comunidades Autónomas es recalcular las necesidades de gasto estimadas en el año base (1999) utilizando nuevos parámetros. De manera que se modifique el actual cálculo del modelo de financiación.

En general podemos decir que el debate refleja una disponibilidad de algunas Comunidades Autónomas a aumentar sus impuestos para hacer frente al gasto sanitario, pero también solicitan que el Gobierno del Estado aumente algunos de los impuestos compartidos, en particular los impuestos especiales.

Por otra parte, el gobierno del Estado muestra reticencia a subir los impuestos sobre los que tiene competencia en tanto las Comunidades Autónomas no hagan uso de sus capacidades normativas.

En todo caso, dadas las necesidades que se están poniendo sobre la mesa, 6000 millones de euros de deuda acumulada por la sanidad pública a finales de 2003, las medidas parciales no parecen suficientes.

III. GRANDES LÍNEAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA

Sin entrar en detalles sobre propuestas concretas, ya que el Gobierno de Aragón se ha comprometido a presentar

a las Cortes de Aragón una propuesta de reforma del Sistema de Financiación Autonómica, podemos enumerar una serie de condiciones o requisitos esenciales que debe reunir un nuevo sistema de financiación autonómica para mejorar el existente. Cabe, no obstante, señalar que el sistema vigente reúne, a pesar de sus limitaciones, muy buenas cualidades y que es mucho mejor que los sistemas que le precedieron. Es por tanto importante que la reforma que se haga preserve las buenas cualidades del sistema y contribuya a reducir sus limitaciones.

- El sistema debe generar más recursos para las Comunidades Autónomas. No se trata de redistribuir los recursos existentes.
- Hay margen para incrementar la autonomía financiera mediante la cesión de mayor capacidad normativa, de manera que el Fondo de Suficiencia reduzca su contribución a la financiación para la mayoría de las Comunidades Autónomas. El cierre del modelo para aquellas Comunidades con bases tributarias pequeñas puede hacerse con el FCI, las asignaciones de nivelación u otros fondos redistributivos.
- Es necesaria mayor coordinación entre las CCAA para que puedan utilizar su autonomía financiera. El CPFF debería jugar un papel más importante en este sentido promoviendo acuerdos entre las Comunidades.
- La utilización de la autonomía financiera debe hacerse dentro del respeto a la unidad de mercado para evitar los movimientos especulativos de bienes y personas en el territorio nacional.
- El sistema debe incentivar la responsabilidad fiscal, para eso debe ser flexible y suficiente, de manera que las insuficiencias presupuestarias o los desequilibrios puedan ser atribuibles a los gestores y no al Sistema de Financiación.
- El sistema debe garantizar la solidaridad interterritorial. Así, aunque es deseable que el fondo de suficiencia tenga un peso relativamente bajo en los presupuestos autonómicos, para aquellas Comunidades cuyas bases sean insuficientes se debe garantizar la disponibilidad de los recursos necesarios.
- El sistema debe ser totalmente transparente para asegurar la cooperación y el buen entendimiento tanto entre el Estado y las Comunidades Autónomas como entre ellas. La mejor forma de evitar recelos es hacer públicos los mecanismos inherentes al sistema y sus resultados para cada una de las Comunidades Autónomas.

CONFERENCIA DE ANA ISABEL LEIVA DÍEZ Secretaria de Estado de Cooperación Territorial

1. El Estado autonómico: origen

Sobre el motivo que nos ha convocado en este acto, el debate sobre el Estado de las Autonomías, no hace falta decir que estamos hablando de uno de los problemas centrales



La Secretaria de Estado interviniendo en el acto de clausura del curso

en la construcción de nuestro país, de una de los temas –la llamada “cuestión territorial”– que lleva, al menos, más de un siglo siendo debatido, sobre el que se han hecho distintas propuestas, sobre el que se han planteado muchas iniciativas que, con mayor o menor fortuna, han configurado nuestra realidad actual.

Es en ese contexto histórico como hay que valorar de manera muy positiva lo que representó la Constitución del 78 y la construcción constitucional desde entonces hasta ahora.

Desde esa perspectiva, el Estado de las autonomías es el resultado de un gran acuerdo entre todos los partidos políticos, con la finalidad de establecer un modelo de organización territorial con el que, por fin, se logran integrar las diversas sensibilidades territoriales en un proyecto común de convivencia.

2. Características del Estado autonómico: modelo propio. Carácter abierto y flexible

Este modelo, aunque contiene elementos de otros modelos –federales y regionales–, presenta rasgos propios que, sobre todo por su carácter abierto y flexible, lo hacen especialmente adecuado para responder a las necesidades de un Estado plural y complejo como el nuestro.

En efecto, esas características propias del Estado autonómico han resultado ser determinantes a la hora de poder integrar la profunda diversidad cultural y lingüística que existe en el conjunto del Estado, que ha propiciado la creación de identidades propias en cada uno de los pueblos de España, y en algunos de ellos de potentes identidades culturales colectivas, que resulta necesario preservar como expresión de la riqueza de este país.

Ahora bien, esos rasgos singulares del modelo español de organización territorial en ningún caso han de entenderse como una “desconstitucionalización” del modelo. Nunca ha sido un cheque en blanco al legislador, pues la Constitución marca ciertos límites y fronteras intraspasables en nuestro modelo de división territorial del poder.

3. Balance del Estado autonómico: déficits y disfunciones

Haciendo balance de estos más de veinticinco años de Estado de las Autonomías, éste no puede ser más que valo-

rarse como altamente satisfactorio por su amplio grado de aceptación social (fuerte legitimidad social del modelo), así como por su decisiva contribución a la modernización y al progreso de nuestro país, a la profundización de la democracia y las libertades ciudadanas, y a la mejora de los niveles de bienestar y calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

Durante estos años, el desarrollo del Estado autonómico ha supuesto un intenso proceso de descentralización administrativa y política que ha permitido aproximar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos y mejorar el nivel de eficacia de la Administración Pública.

Los Estatutos de Autonomía se han desarrollado con éxito y casi en su totalidad, hasta cubrir un amplio repertorio de demandas sociales y consolidar la percepción de las instituciones autonómicas, por parte de los ciudadanos, como instrumentos útiles de Gobierno.

Ahora bien, durante estos más de 25 años de desarrollo del Estado autonómico, se han puesto de manifiesto determinados déficits y disfunciones del modelo a los que hay necesidad de dar un tratamiento adecuado para seguir asegurando el buen funcionamiento del mismo.

Así, de una manera muy visual, podríamos definir al Estado Autonómico como de un “federalismo cojo”, en el sentido de que ha desarrollado en gran medida el autogobierno, con un intensísimo proceso de descentralización política y administrativa de competencias a las Comunidades Autónomas, sin parangón en el derecho comparado, pero, en cambio, apenas se ha apoyado en la participación de éstas en la formación de la voluntad estatal, lo que suele ser la otra gran pata de los sistemas federales.

Este ha sido, sin duda, el mayor de los déficits de funcionamiento del Estado autonómico durante estos años de existencia: el “déficit cooperativo”, es decir, la falta de una cultura política de cooperación y de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas, y de participación conjunta en las tareas comunes.

En efecto, mientras que en los estados descentralizados los instrumentos de cooperación interadministrativos son normales y frecuentes, la dinámica principal de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico durante sus más de 25 años de vigencia ha estado caracterizada por el conflicto y la lucha competencial.

Las Comunidades Autónomas han estado durante este tiempo más preocupadas por la reivindicación competencial y por abrirse paso fundamentalmente estableciendo y fijando sus competencias, su marco de actuación, y por tanto han sido unos años en los que la dialéctica fundamental ha sido la de definir qué es lo de uno y qué lo del otro, una dialéctica que necesariamente conduce a una lógica de confrontación.

Esa fue la situación con la que se encontró el Gobierno, caracterizada por un predominio casi absoluto del espíritu de confrontación, con mecanismos de cooperación prácticamente paralizados, con el recurso permanente a la conflictividad ante el Tribunal Constitucional, que llegó a su máximo histórico, y sin iniciativas para crear nuevos marcos cooperativos.

En definitiva, esta etapa de funcionamiento del Estado autonómico se ha caracterizado por la escasa presencia de

instrumentos y procedimientos que propicien una solución negociada y pacífica de las controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que, por cierto, son consustanciales a cualquier Estado compuesto como el nuestro, así como de elementos de articulación e integración de éstas en las decisiones que afectan al conjunto.

La respuesta a los señalados déficits del sistema se puede afrontar desde muy distintas posiciones:

- Una posibilidad sería el inmovilismo, decir que todo está bien y que no hay que cambiar nada, aunque esta posibilidad se ve contradicha de forma rotunda por la tozuda realidad, que reclama cambios.
- Otra posibilidad sería la de la ruptura del modelo institucional actual, aunque ello supusiera la ruptura unilateral de lo existente y la imposición de otro modelo.
- Como superación de estas dos posiciones enfrentadas, podemos encontrar una tercera, consistente en dejar que se abra paso la reforma pactada entre todos, para que no sea fruto de la imposición sino del acuerdo.

4. El futuro del Estado autonómico: las reformas necesarias

En esta última opción se ha posicionado el Gobierno. El Gobierno considera que éste es el momento apropiado para realizar ajustes que permitan no sólo mejorar el autogobierno de las Comunidades Autónomas, sino también que los diferentes niveles de gobierno y administración asuman una “responsabilidad compartida” en la gestión de los asuntos que afectan al conjunto del sistema (la llamada “cogobernanza”).

El Gobierno ha empezado a potenciar este aspecto mediante diversos *causes*.

El primer instrumento que puso en marcha fue la recuperación del diálogo institucional:

- Mediante la creación y puesta en marcha de la Conferencia de Presidentes. Se celebró la primera reunión de los Presidentes Autonómicos con el Presidente de la Nación en toda la historia de la democracia, lo que es una práctica política usual y común en otros países federales como Alemania o Austria.

Ahora, está próxima la celebración del que será el segundo encuentro de la Conferencia de Presidentes, un foro que queremos constituir como un instrumento de cooperación de enorme trascendencia para el funcionamiento del Estado Autonómico.

El tema de esta segunda reunión va a ser el de la solución al problema de la financiación sanitaria, lo que da una idea de la relevancia que el Gobierno concede a esta Conferencia.

- Mediante la reducción del nivel elevado de conflictividad acumulado durante el Gobierno anterior, bien evitando que se interpongan nuevos asuntos litigiosos, bien retirando los que ya estaban planteados ante el Tribunal Constitucional. En concreto, se han retirado un total de 84 asuntos conflictivos –27 a iniciativa del Estado, y los 57 restantes de las Comunidades Autónomas–, lo que representa casi un tercio del total de asun-

tos existentes en el Tribunal Constitucional al inicio de la legislatura, unos 300 asuntos.

- Mediante la reactivación del proceso de negociación de los trasposos pendientes.

Otra vía de cooperación que era necesario impulsar es la referente a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos.

El proceso de integración en la Unión Europea no ha dejado de ampliar la regulación supraestatal de cada vez más competencias y materias, lo que ha afectado a la autonomía de las Comunidades Autónomas en su ámbito competencial.

Sin embargo, no existía un mecanismo institucional eficaz que permitiera a las Comunidades Autónomas articular una voz propia, consensuada entre ellas, y que el Gobierno Central tuviera que defender en las negociaciones europeas, al menos de partida.

Con los acuerdos del 9 de diciembre de 2004, alcanzados en la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), se ha dado un avance significativo en la participación autonómica en la formación de la voluntad estatal.

Con ello se busca evitar la paradoja de que se estuvieran discutiendo asuntos que afectaban a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas sin que éstas tuvieran ninguna participación en los debates.

En concreto, se ha reformado la configuración de la REPER, creando la Consejería para Asuntos Autonómicos, donde los puestos de trabajo están desempeñados por dos funcionarios propuestos por las Comunidades Autónomas.

Se potencia, también, la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo y demás órganos preparatorios de las reuniones del Consejo (han participado hasta la fecha en 26 grupos de trabajo).

Y, como medida más importante, se ha acordado que en la delegación española ante el Consejo, se integre un miembro que represente a las Comunidades Autónomas, cuando en él se debatan asuntos que afectan a sus competencias. Así hasta la fecha han participado siete Comunidades Autónomas en once sesiones del Consejo (Cataluña y Andalucía tres veces cada una de ellas, y el País Vasco, Galicia, Castilla y León, Asturias y Aragón una vez cada una).

Finalmente, ha de hacerse una especial mención al *Memorandum* presentado por el Gobierno español sobre el reconocimiento de las lenguas cooficiales en el seno de los organismos de la Unión Europea, cuestión en relación con la cual se puede afirmar sin ambages que se han conseguido los objetivos fundamentales que en su día justificaron su razón de ser.

Sin haber llegado a obtener el estatus de lenguas oficiales de la Unión Europea, para lo cual se hubiese requerido la modificación de los tratados, sin embargo las Comunidades Autónomas con lengua propia han podido ver reconocido un verdadero derecho a la utilización de las mismas en los procedimientos y en las relaciones de la Unión Europea, lo que, sin duda, no puede ser calificado más que como un gran avance en este terreno.

En concreto, mediante el Acuerdo recaído el pasado 17 de junio, se ha logrado la posibilidad de intervenir en cual-

quiera de las lenguas cooficiales, previa petición, en las sesiones plenarias del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones, así como en las reuniones ministeriales del Consejo que tuvieran lugar; asimismo, el derecho de los ciudadanos a dirigirse a las instancias comunitarias en su lengua y recibir la respuesta de estas instituciones comunitarias en la misma lengua y, por último, la publicación en los medios apropiados del Consejo de las traducciones a estas lenguas de los actos legislativos europeos finales.

Todos estos extremos serán objeto de desarrollo interno en el próximo otoño.

Hay que referirse también a la reforma de la Constitución promovida por el Gobierno, dos de cuyos aspectos tienen implicaciones directas en el debate territorial: la denominación de las Comunidades Autónomas en el texto constitucional y, en especial, la reforma del Senado.

La primera de dichas reformas, la inclusión del nombre de las Comunidades Autónomas en la Constitución, pretende cerrar de alguna forma el proceso abierto con el Título VIII, que cuando se redactó no se sabía ni cuántas Comunidades Autónomas iba a haber ni cuáles iban a ser éstas.

Transcurridos estos más de 25 años de desarrollo autonómico, podemos constatar que tenemos ya un mapa de distribución territorial consolidado, y una presencia muy asentada de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, la introducción de la denominación de las Comunidades Autónomas que en este momento existen puede ser considerarla como un cierre del mapa autonómico que abre la Constitución.

En todo caso, cualquiera que sea la fórmula utilizada, dicha enumeración debe realizarse sin alterar lo que dispone el artículo 2 de la Constitución y respetando lo que cada Comunidad quiera poner en su Estatuto como signo de autoidentificación.

La segunda reforma constitucional que afecta al desarrollo autonómico es la que se refiere al Senado, que cada día que pasa es más necesario reformar para convertirlo en una verdadera Cámara de representación territorial.

¿Por qué?

Porque el Gobierno cree en la cooperación y cree en la necesidad de un mejor acomodo de las nacionalidades y regiones de España en el sistema de autonomías, es por lo que hemos ofrecido la posibilidad de avanzar en un proceso paralelo: por una parte, reforma de los Estatutos, con las condiciones que expondré más adelante, lo que supone mejorar el autogobierno; y, por otra parte, creación o desarrollo de los mecanismos de cooperación, lo que implica mejorar la coordinación y la participación de las Comunidades Autónomas en la gobernanza de la Nación, con esa figura que hemos propuesto llamada “cogobernanza”.

Porque, una vez que ya tenemos, en su mayor parte, considerado lo que es de uno y del otro, es el momento de ver cómo podemos trabajar juntos, es el momento de dejar de mirarnos de reojo y de mirar las dos administraciones, la autonómica y la central, hacia delante.

Por lo tanto, el debate fundamental de éste y de los próximos momentos debe ser el de cómo establecemos más y mejores mecanismos de colaboración de las Comunidades

Autónomas entre sí, con el Gobierno Central y con los Ayuntamientos, que son la tercera Administración sobre la que se asienta el Estado.

En ese modelo donde tiene que ser predominante la cooperación es donde debe tener un papel crucial el Senado, como uno de los principales espacios de encuentro entre las Comunidades Autónomas, y entre éstas y el Gobierno de la Nación.

Es por eso que cada vez va a ser más necesaria su reforma, porque cada vez va a ser más necesario que seamos capaces de crear lugares de encuentro entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central, donde incluso se puedan pactar las confrontaciones y adoptar, entre todas ellas, las posiciones más favorables para sus intereses conjuntos y, en definitiva, para los intereses del Estado.

Un Senado, en fin, que permita solucionar ese déficit de participación autonómica en la función legislativa estatal, que potencie el acuerdo y que proteja los hechos diferenciales, al tiempo que la solidaridad e igualdad entre los ciudadanos.

La otra importante cuestión que, junto con la reforma del Senado, el Gobierno se encuentra tras ganar las elecciones, es la relativa a los procesos de reforma estatutaria que algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, ya habían puesto en marcha (ya se había constituido una ponencia al respecto), y otras muchas habían anunciado su voluntad de impulsar en el corto plazo, como así ha ocurrido finalmente. Ello al margen del Plan Ibarretxe que se había presentado por esas mismas fechas.

Pues bien, frente a esa realidad, el Gobierno asume desde el primer momento el firme compromiso de respetar tales iniciativas autonómicas de reforma estatutaria, siempre que, como se ha expuesto reiteradamente, las mismas cuenten con un amplio consenso (al menos, el mismo que tuvo para su aprobación), respeten el marco de la Constitución y contribuyan a mejorar los niveles de calidad y bienestar de los ciudadanos hasta ahora alcanzados con los Estatutos vigentes, respetando el marco de convivencia y la cohesión territorial de España.

Resulta evidente que tras más de un cuarto de siglo de experiencia autonómica, estamos en un momento idóneo para perfeccionar, desarrollar y adaptar el Estado Autonómico, de acuerdo con la voluntad de autogobierno de las Comunidades Autónomas, para poder hacer frente en las mejores condiciones a nuevas realidades que exigen nuevas y reforzadas políticas públicas (inmigración, tercera edad, sociedad de la información, etc.); a la interconexión e interdependencia creciente a nivel global de las economías, las sociedades y las culturas; a la aproximación y cooperación de las instituciones públicas; a la nueva realidad europea y a las exigencias de mayor bienestar y calidad democrática.

A todos estos retos tiene que dar respuesta el Estado de las Autonomías del siglo XXI.

Es por ello que para que encuentren su verdadera justificación, las reformas estatutarias en marcha tienen que responder a una serie de exigencias:

–Tienen que aportar un mayor grado de identificación del conjunto de cada sociedad con su norma autonómica básica y un mayor grado de cohesión cívica y po-

lítica que contribuya a revitalizar las instituciones autonómicas y la propia actuación ciudadana.

–No deben contener cuestiones que afecten exclusivamente a una o varias Comunidades Autónomas, sino que tienen que enmarcarse dentro del proyecto global de desarrollo autonómico puesto en marcha por el Gobierno (Conferencia de Presidentes, reforma del Senado, etc.), y deben ser, por tanto, coherentes con dicho modelo global.

–Tienen no solamente que preservar nuestro Estado de bienestar, sino que han de hacerlo avanzar hasta posiciones de liderazgo. Ello exigen garantizar la igualdad de todos los españoles en derechos y oportunidades, y hace necesario reactivar la solidaridad y la cohesión social y territorial como pautas esenciales de actuación de los poderes públicos, estatales, autonómicos y también locales.

En definitiva, las proyectadas reformas estatutarias deben servir no sólo para profundizar en el autogobierno, sino, sobre todo, para incorporar y reforzar los elementos de integración y cooperación necesarios para mejorar el funcionamiento del Estado autonómico.

Reformas todas ellas que el Gobierno entiende necesarias para fomentar una nueva cultura política en España, una cultura basada en la colaboración en los asuntos comunes, es decir: la cooperación en las materias conjuntas y la participación de todos en los proyectos que nos importan a todos.

Está claro que la descentralización política ha dotado a las Comunidades Autónomas de una amplia autonomía para regular sus competencias con distintas intensidades, llevar a cabo diversas políticas públicas y prestar diferentes niveles de servicios públicos.

Ello ha llevado a que, hoy en día, dichas entidades se han consolidado como unos poderes institucionales imprescindibles en la articulación del Estado, constituyendo un nivel de gobierno hoy día determinante en la prestación de numerosos servicios públicos.

Sin embargo, hay otro poder público, el estatal, que también tiene obligaciones, y una de ellas es, por el artículo 149.1.1 de la Constitución, regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.



Cierre del curso en el Salón de Ciento del Ayuntamiento de Jaca

Es por ello que en la nueva fase en la que nos encontramos actualmente, de cambios y de reformas, se hace necesario alcanzar un pacto institucional con el siguiente alcance:

–De una parte, que las Comunidades Autónomas sean reconocidas como Estado.

–Pero, de otra, que éstas reconozcan también, acepten y respeten, que la Constitución atribuye al Gobierno y a las Cortes Generales determinadas tareas, como garantizar la igualdad de todos los ciudadanos mediante, entre otras cosas, la solidaridad territorial, para las que necesita disponer de medios y recursos propios.

–Y, asimismo, que ambas Administraciones, la estatal y las autonómicas, garanticen y propicien la participación efectiva de las entidades locales en la gestión de los asuntos que afecten a sus intereses propios, dotándolas de las competencias y de los recursos necesarios para ello.

En todo caso, el reconocimiento de las diferencias en modo alguno puede suponer el establecimiento de desigualdades o privilegios dentro de la sociedad española.

Dicho pacto, en particular en lo que afecta a las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, tendría asimismo su traslación directa al debate actual sobre las reformas estatutarias, a la hora de rechazar que, a través de los estatutos, se nos imponga qué es lo que debe hacer el Gobierno Central, como tampoco cabe aceptar, por la misma lógica, que el Gobierno pueda imponer nada a las Comunidades Autónomas, que supone, por ejemplo, poner fin a las viejas prácticas de “yo legislo, tú pagas”, así como los intentos de vaciamiento de sus competencias mediante un uso abusivo de la legislación básica.

Lo que debemos instaurar, ya de forma estable, es esta nueva concepción de las relaciones intergubernamentales que nos permita gestionar el debate, mediante la negociación, el respeto institucional, el diálogo, la confianza mutua y la cooperación.

El Gobierno cree firmemente que los medios y las reformas institucionales mencionadas fomentarán esa nueva cultura de colaboración y nos ayudarán a consolidar de manera definitiva nuestro modelo propio, el modelo autonómico.

Creemos en definitiva que el Estado Autonómico, con las reformas pertinentes, va a convertirse finalmente en un modelo de Estado integrador, plural, capaz de preservar las diversidades existentes sin poner en riesgo la igualdad de los ciudadanos, y capaz de articular mecanismos que involucren a todos los poderes públicos en los asuntos e intereses que son de todos.

Colaboran:



CAJA INMACULADA ■



CORTES DE ARAGON

**GOBIERNO
DE ARAGON**