

“Una reflexión sobre el Estado Autonómico”

Jornada celebrada en la Sala Goya del Palacio de la Aljafería de Zaragoza el 17 de junio de 2009



ASOCIACIÓN DE EXPARLAMENTARIOS DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Depósito Legal: Z 312/2004 Núm 40



Manuel Contreras Casado, catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Zaragoza presidió la mesa que inició la jornada dedicada al estudio de la situación actual del Estado Autonómico y que contó con la valiosa colaboración de dos expertos juristas en la materia: Juan Pemán Gavín, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Lérida y Juan Cano Bues, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Almería.

Después de las presentaciones de rigor Manuel Contreras, tras una breve introducción en la materia, les cedió la palabra para que expusieran cada uno su particular visión de la situación actual del Estado Autonómico. A continuación de su intervención se abrió un coloquio y tras un breve descanso se inició la mesa redonda con los redactores del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Las intervenciones de los dos profesores están resumidas en esta publicación pero se pueden obtener completas de la página Web de la Fundación Jiménez Abad, que en colaboración con la Asociación de Exparlamentarios, organizó el acto.

"UNA REFLEXIÓN SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO"

Por Juan Cano Bues

Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Almería,
Letrado del Parlamento de Andalucía

I.- LA FILOSOFÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS.-

La pasada Legislatura de las Cortes generales (VIII Legislatura) estuvo inmersa en debates sobre proyectos de reforma constitucional y estatutaria. Se trataba de activar procesos jurídico-político de actualización de normas, bien para corregir disfunciones, obsolescencias e insuficiencias de la vigente Constitución, bien para profundizar en los mecanismos de autogobierno y actualizar los subsistemas políticos de las Comunidades Autónomas tras XXX años de vigencia de nuestra suprema norma. Hemos vivido, en conclusión, tiempos movidos de cambios y refundaciones.

Así las cosas, es evidente que una característica esencial de la pasada Legislatura 2004-2008 la constituyó las anunciadas reformas estatutarias, por cuanto la pretendida y limitada reforma constitucional, propuesta por el Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero, de momento carece del necesario consenso y ha desaparecido de las prioridades de la agenda política del Gobierno.

Pues bien, precedida por el Plan Ibarretxe -que no era la reforma del Estatuto sino la ruptura de la Constitución-, el Parlamento de Cataluña concluyó la tramitación conducente a una reforma estatutaria en profundidad. Antes lo hizo Valencia, y después Baleares y Aragón, mediante un meritorio acuerdo entre las dos fuerzas políticas mayoritarias. Entre medias también culminó el proceso en Andalucía, donde el propio Presidente de la Junta había lanzado la idea en la temprana fecha de junio de 2001 con ocasión del Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Pero las reformas emprendidas en unos y otros lugares respondieron a una filosofía política bien diferente. Para empezar, en el caso de Cataluña, Andalucía y Aragón sólo impropia puede hablarse de <<reforma>> de los Estatutos, pues en estos casos se trataba de textos íntegros de nueva planta que incorporan una Disposición Derogatoria expresa del precedente texto estatutario. En el caso de Cataluña se

planteó desde el primer momento la discusión de un *nuevo* texto mediante la apertura de un proceso estatuyente para renovar la legitimidad de la norma y la propia posición de la Comunidad catalana en el conjunto del Estado. El caso de Andalucía fue inicialmente diferente, pero el decurso de los acontecimientos lo llevaron a igualar la profundidad y alcance de la reforma catalana y a marcar el límite máximo permitido para toda operación estatuyente que se pretenda aprobar en el marco de la vigente Constitución. De esta manera Andalucía, tal como ya lo hizo en los años ochenta, volvería a liderar el proceso de *sustancial igualdad* entre Comunidades Autónomas propio del llamado Estado Autónimo, sin perjuicio de los hechos diferenciales de otras nacionalidades que tengan soporte y amparo en la Constitución.

Decíamos, entonces, que mientras que el Gobierno Vasco pretendía la ruptura de la Constitución, la Comunidad Autónoma de Valencia apostaba por una reforma limitada y tranquila en el marco de la suprema norma; distinta, por cierto, al envite del Parlamento de Cataluña que ha situado la reforma en unos límites que pueden plantear, en su momento, algunas dudas de constitucionalidad. No es el caso de Andalucía, donde legítimamente se aspira a ser la referencia estatal de una reforma intensa y profunda pero que tenga cabida en el marco de la vigente Constitución. La reforma del Estatuto en Andalucía ha venido precedida de un debate participativo, no exento, en ocasiones, de cierta crispación política, carente de veleidades inquietantes, impulsado desde las fuerzas progresistas y presidido por la asunción plena de los principios contenidos en el artículo 2 de la Constitución: unidad, autonomía y solidaridad.

En el contexto general de las reformas se respira un razonable clima de comprensión hacia los hechos diferenciales protegidos por la Constitución y una radical oposición a que el reconocimiento de tales peculiaridades implique cualquier tipo de privilegio. En general, las reformas estatutarias se plantean, de una parte, como aspiración para el incremento del autogobierno

y, de otra, en orden a la reactualización del pacto estatuyente que permita elevar a norma institucional básica los avances, de todo tipo, alcanzados en el desarrollo autonómico de los últimos XXX años. El ajuste entre realidad política y preceptividad jurídica, entre *normalidad* y *normatividad*, permitirá dar un salto adelante en la consolidación del Estado autonómico y ganar en seguridad jurídica de cara a limitar los conflictos institucionales y propiciar entre todos que el Estado funcione armónicamente.

II.- CONSIDERACIONES SOBRE UNA ADECUADA ESTRATEGIA PARA LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.-

1.ª) La oportunidad: ¿eran necesarias las modificaciones emprendidas?

La primera cuestión que con carácter previo merece ser despejada por el *poder estatuyente* es aquella que se pregunta sobre la propia *necesidad y conveniencia* de la reforma estatutaria. Ésta es una interrogante de todo punto pertinente porque, aunque en el momento de escribir estas líneas se presenta como una cuestión relativamente pacífica, no lo fue en el origen del proceso donde no en todas las Comunidades Autónomas las mismas fuerzas políticas estuvieron de acuerdo en la pertinencia de propiciar una reflexión sobre el grado de actualización de las normas estatutarias. Hoy, en cambio, podemos constatar cómo, allí donde se han acometido las reformas, las fuerzas del arco parlamentario, las centrales sindicales y organizaciones empresariales más representativas así como la mayoría de las asociaciones ciudadanas son favorables a las modificaciones estatutarias. Por lo demás, en la práctica totalidad de los sondeos de opinión pública recientemente efectuados los ciudadanos se muestran satisfechos con su autonomía política y partidarios de incrementar los niveles de autogobierno.

Ello no significa que no debamos afirmar con contundencia que las Comunidades Autónomas que han emprendido reformas han dispuesto de unos Estatutos de Autonomía que han producido unos *rendi-*

mientos óptimos en el transcurso de los veinticinco años de vigencia que se acaban de cumplir. Durante este tiempo, las respectivas normas institucionales básicas han posibilitado en los distintos territorios la profundización y participación democrática, la legitimación del subsistema político, un amplio despliegue institucional autóctono y la impulsión de un abanico de políticas públicas cuya característica esencial ha sido una determinante *vocación social* unida a una preocupación por la dotación de infraestructuras orientadas al *despegue económico*, en armonía con un *desarrollo rural sostenible*.

Sin embargo, no podemos olvidar que la elaboración y aprobación de buena parte de los Estatutos recientemente reformados, se produjo en un marco general de redefinición y racionalización del proceso autonómico, diseñado por el segundo Gobierno del Presidente Suárez, iniciado en 1979, que desembocó, tras el Informe de la Comisión de Expertos, en la suscripción de los Acuerdos de 1981 firmados entre UCD y PSOE, y que culminó con la aprobación de la LOAPA, en buena medida declarada posteriormente inconstitucional. Son, por tanto, unos Estatutos aprobados en un momento de convulsión de la vida política española y que se tramitan a la sombra del “23 de febrero” y de las cautelas que, en aquel momento, imponían las amenazas de desestabilización del sistema constitucional y de libertades propiciado por la Constitución de 1978.

Como se ha dicho tantas veces, el «efecto Andalucía» hizo descarrilar el modelo abierto pero claramente indiciado en la Constitución: el de las *nacionalidades* y el de las *regiones*. Y hoy, el ejercicio de indagar cuánto y de qué manera influyó la reconducción del proceso autonómico y el impacto que este reflujo tuvo sobre aquellos textos estatutarios no es una tarea fácil. Sin embargo, sí es posible espigar algunos elementos básicos que, a modo de vestigios de la «reconducción», quedaron patentes en el texto de los Estatutos. Véase, por ejemplo, la inexistencia de la disolución parlamentaria, la «congelación» de rango de las relaciones del Parlamento con el Gobierno, la posibilidad de elección automática del Presidente de la Junta y la flagrante limitación de los periodos de sesiones.

Pues bien; han transcurrido treinta años desde la aprobación de la Constitución, casi otro tanto desde la promulgación de los primeros Estatutos. Y el hecho cierto es que la realidad política, social, económica y cultural, tanto desde la pers-



pectiva interna como desde la internacional, poco se parecen hoy a aquellas condiciones reales y ambientales a las que hubo que hacer frente a finales de los años setenta del siglo pasado. En el entreacto, han sucedido muchos eventos e importantes transformaciones que no pueden ser obviadas desde el plano de las supremas normas. Así:

España formalizó en 1985 su ingreso en la Unión Europea, lo que ha supuesto la necesidad de homologar nuestro sistema político, económico, monetario, fiscal, etc. a las prescripciones de los Tratados constitutivos, además de la incorporación a nuestro sistema de fuentes del Derecho de las normas aplicables en nuestro territorio aprobadas por las instituciones de la Unión.

Se ha desplegado el Estado autonómico y producido una profunda descentralización partiendo de un desvaído e impreciso Título VIII de la Constitución, construyendo una suerte de funcionamiento territorial equiparable, *grosso modo*, a un Estado federal del tipo alemán y, por supuesto, con más profundidad descentralizadora que el modelo italiano. Y lo hemos acometido, fundamentalmente, sobre la base de acuerdos políticos y dirimiendo los conflictos mediante sentencias del Tribunal Constitucional.

Se ha desarrollado el Estado social de derechos y prestaciones, universalizando los servicios públicos básicos y confiriendo otra serie de libertades y derechos ciudadanos derivados, bien de derechos fundamentales constitucionalizados, o bien

del surgimiento de nuevos derechos de prestación.

España ha transitado desde un país que ajustaba sus excedentes de mano de obra desprotegida por la vía de su exclusión hacia la emigración exterior, a un país de acogida de cientos de miles de inmigrantes, puente y frontera de dos mundos, cuyos derechos y deberes es necesario establecer y garantizar.

En escasas décadas se ha transformado profundamente la estructura social y económica del país, abandonando los últimos aledaños del intervencionismo autárquico hacia la plena inserción en el capitalismo internacional. Ello ha sido posible mediante el tránsito de una sociedad agraria y preindustrial a una economía abierta basada en un mayor equilibrio entre los sectores productivos, donde el sector terciario es determinante para el mantenimiento del empleo.

En definitiva, hemos abierto nuestras fronteras, estamos presentes en foros internacionales, participamos en programas de cooperación internacional, integrándonos paso a paso en la globalización económica, en la modernización ecológica, en la sociedad del conocimiento y de la información.

Valdría decir, a modo de conclusión, que en los últimos treinta años el panorama mundial se ha modificado y, lógicamente, España y sus territorios también han cambiado sustancialmente. En el plano interno, porque el sistema político se ha estabilizado, la democracia se ha consolidado, el desarrollo económico ha progresado, se han universalizado servicios tan básicos como el educativo y el sanitario, los sistemas de protección y prestación funcionan en unos estándares razonables...

Por todo ello hay que considerar un acierto el proceso conducente a la revisión y actualización de los Estatutos de Autonomía. Y por ello, también, desde los diversos Consejos de Gobierno hasta la práctica totalidad de las fuerzas políticas parlamentarias se han implicado de manera decisiva a la hora de propiciar un debate sobre la adecuación de las normas escritas a la realidad política subyacente. Y es que en el ámbito del Derecho suele suceder con frecuencia que las normas jurídicas envejecen con extraordinaria celeridad. Y ello es particularmente perceptible en el ámbito del Derecho Constitucional, donde instituciones y regulaciones pensadas por el legislador de una determinada manera

terminan superando el corsé normativo estipulado y desbordando por completo las previsiones que el legislador estableció para una realidad más prolija y dinámica. Es entonces cuando la tensión entre *normalidad* y *normatividad* adquiere una notable relevancia.

Cuando tal desajuste existe, la reforma estatutaria se convierte en la forma primaria de preservar la normatividad, la imperatividad y la eficacia de las supremas normas. Porque cuando se produce esta discordancia entre *normalidad* y *normatividad*, entre realidad política y formalidad jurídica, no es peor para la realidad sino que se resiente el carácter preceptivo de la norma. Y es entonces cuando encontramos el terreno abonado para detectar sin esfuerzo todo un catálogo de prescripciones virtuales, una suerte de preceptos carentes de operatividad y vigencia, letra muerta desconectada por completo de la realidad social.

Durante demasiado tiempo se ha mantenido desde ciertos sectores de opinión y desde alguna fuerza política una suerte de ideología de la no reforma, de la sacralización de los textos vigentes, de la intangibilidad de la Constitución y de los propios Estatutos. Ahora bien, si es un principio esencial del Derecho que las normas deben responder a la realidad de su tiempo, es evidente que la reforma agraria no responde a los criterios de la política agraria comunitaria; es no menos evidente que España dejó de ser tierra de emigrantes y necesita una respuesta a los flujos migratorios en su condición de frontera sur de Europa; que hemos ingresado, en fin, en la Unión Europea sin que los Estatutos hagan la menor referencia a la fase ascendente de toma de decisiones y a la participación de las Comunidades Autónomas en la conformación de las políticas comunitarias. La consolidación de las libertades y la tolerancia social han hecho emerger nuevos derechos de libertad, a la par que nuestra plena incorporación a la sociedad del bienestar demanda nuevas prestaciones públicas, plena igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, presencia de criterios medioambientales en las políticas públicas para hacer compatible la economía y la ecología. Nuevas respuestas a las nuevas necesidades de nuevos tiempos que han conducido, en ocasiones, a desarrollos normativos al margen de la letra de los Estatutos pero necesarios para el buen funcionamiento del sistema.

Por todo ello considero un acierto de los dirigentes y de las fuerzas políticas que propugnaron las reformas la oportunidad



de producir una profunda reflexión, desde el pleno respeto a la vigente Constitución, acerca del grado de adecuación entre *normalidad* y *normatividad*, entre las normas contenidas en los hasta hace poco vigentes Estatutos y la nueva realidad política y social subyacente.

2.ª) La temporalidad: ¿Cuándo se deberían haber impulsado las reformas?

Despejada, pues, la *oportunidad* de las reformas, la segunda pregunta que debemos contestar guarda relación con el *tempo* político. ¿Debe preceder la reforma constitucional a las modificaciones estatutarias?. La respuesta en sede teórica parece de todo punto clara. Si la Constitución territorial es un *fragmento* capital (en la terminología de Lassalle) de la *Constitución real* del Estado, es más que conveniente que el modelo se juridifique en la *Constitución formal*. Sólo así las normas contenidas en la Constitución territorial operarán como garantía, a la vez que límite, del ejercicio de la autonomía política en condiciones de igualdad y solidaridad.

Fracasado, de momento, el intento de abrir el proceso constituyente, hubiere sido de todo punto conveniente tramitar la reforma de los distintos Estatutos en paralelo y con la vista puesta en la *reforma constitucional* anunciada pero paralizada. De lo contrario, se corre el peligro de que algunas propuestas de reforma, que pueden ser razonables y hasta convenientes, puedan impactar, cuando no contradecir, con la literalidad de la Constitución vigente. No es necesario insistir en que la conversión del <<guardián de la Constitución>> en instancia resolutoria de irresueltos problemas políticos es una actitud nada conveniente que debiera haberse evitado a toda costa.

Por otra parte, el necesario *ensamblaje* entre la *Constitución* y los *Estatutos* -en definitiva, el bloque de la constitucionalidad- es imprescindible en materias como los derechos derivados de los derechos fundamentales, en la composición y funcionamiento del Senado, en la configuración de los instrumentos de colaboración,

cooperación y mutuo auxilio, tanto desde la perspectiva de la formación de la voluntad interna del Estado cuanto de la formación de la voluntad hacia el exterior, en el establecimiento de los canales de representación y participación de las Comunidades Autónomas en el espacio de la Unión Europea, en las cuestiones atinentes a la Administración Local y Judicial etc.

Mientras tanto, y en aras de que el proceso de cambio sea ordenado y constitucionalmente adecuado, es necesario que la reforma estatutaria no supere, en ningún caso, el marco establecido por la vigente Constitución, al menos mientras ésta exista en su tenor literal. Dicho de otra manera, lo constitucionalmente correcto consiste en efectuar la lectura de los Estatutos a la luz de las posibilidades que ofrece la Constitución, y no al revés. Por tanto, no es de corrección constitucional pretender que la reforma de un Estatuto se anticipe e intente superar el marco de la vigente Constitución, o que de forma no negociada con las Cortes Generales se hayan pretendido forzar la modificación de ciertas leyes orgánicas de desarrollo directo de la Constitución.

Sin embargo, nada hubiere impedido que este debate, articulado en paralelo, hubiese podido determinar la conveniencia de adaptar la Constitución (y, por supuesto, las leyes orgánicas y de bases), no sólo en los cuatro puntos anunciados por el Gobierno, sino a bloques estatutarios, debidamente acotados y homogeneizados para todas las Comunidades Autónomas que, establecidos en términos de igualdad, supongan desde el punto de vista funcional una mayor y mejor sintonía de nuestro sistema constitucional a esta realidad de la España plural. Hasta aquí lo que podría y debería haber sido.

3.ª) La tramitación: ¿Cómo deberían haberse legitimado?

La tercera pregunta debe dar cumplida respuesta a las mayorías parlamentarias necesarias para abordar el empeño. Convenimos en que la reforma estatutaria es una *reactualización del pacto estatuyente*, incidente en el pacto constituyente, que quizás no ha sido demandada masivamente por los ciudadanos, pero a la que tampoco se oponen, antes bien, la respaldan si se formula en términos de profundización del autogobierno, o de reconocimiento de más derechos y mejores garantías en la prestación de los servicios públicos.

En tales condiciones, la reforma debe surgir siempre del *diálogo* y respaldada

por un *amplio consenso* en lo fundamental que permita en lo no esencial salvar las propias posiciones contrapuestas o diferenciadas. Ello llama de inmediato a acotar aquellas materias que se deben entender como fundamentales, y que en mi opinión serían los derechos de los ciudadanos, las medidas de profundización democrática del sistema político, las garantías para el ejercicio del autogobierno (competencias garantizadas y suficiencia financiera) y la vertebración territorial interna (tanto en sus aspectos simbólicos y culturales cuanto en el establecimiento de las estructuras institucionales) para la óptima prestación de los servicios y el desarrollo armónico de los diversos territorios.

El consenso, en mi opinión, no es la unanimidad ni la uniformidad. Tampoco la absoluta incidencia en los mismos puntos y con la misma perspectiva, por parte de todas las fuerzas políticas; el consenso estribaría en que las reglas generales del marco de juego del sistema, flexiblemente entendidas, estén aceptadas por las principales fuerzas políticas en sus aspectos nucleares y, muy particularmente, por aquellas que tienen capacidad para producir el efecto de alternancia de gobierno, bien en el conjunto del Estado, bien en cada Comunidad Autónoma.

4ª) *La adecuación: ¿Qué principios deben inspirar la reforma territorial?*

Los principios que deben de inspirar esta nueva Constitución territorial para España, sintéticamente expresados, podrían ser los siguientes:

1º) El respeto a la *diversidad* en el marco de la *unidad*.

2º) El amparo de los *hechos diferenciales* constitucionalmente protegidos, reconocimiento y amparo que no debe comportar privilegios medievales.

3º) El mantenimiento de la *igualdad sustancial de status* jurídico en derechos y deberes para todos los ciudadanos en el conjunto del territorio del Estado.

4º) Un *sistema de financiación solidario y suficiente*, acordado multilateralmente entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, y que tenga en cuenta, también, las necesidades financieras de los Ayuntamientos.

5º) El respeto a las reglas que garantizan la *unidad de mercado* y a las *competencias exclusivas del Estado* que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de

transferencia o delegación.

6º) La configuración constitucional de un *Senado territorial* de integración, operativo y funcional, que incorpore los instrumentos imprescindibles de coordinación, colaboración y cooperación, y que convierta un Estado polifónico *ad intra* en una única voz *ad extra*.

7º) Una adecuada regulación de la *acción exterior* de las Comunidades Autónomas que dé respuesta a este nuevo fenómeno de *participación* en las políticas de la Unión Europea y que permita un espacio propio de política exterior, desde el respeto a los intereses generales de España y a la posición del Estado como sujeto único de las relaciones internacionales.

III.- BALANCE PROVISIONAL SOBRE LOS OBSTÁCULOS ENCONTRADOS.-

La observación de los entornos políticos y jurídicos de la tramitación y aprobación de las iniciativas hasta ahora emprendidas nos ponen de manifiesto diversos niveles sobre el estado de la cuestión:



Un *primer nivel*, planteado en términos de conflicto y claramente fracasado, que incorporaba una pretensión de ruptura con la Constitución y, por ende, inasumible para la inmensa mayoría del espectro político de las Cortes Generales. Nos referimos al Proyecto de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (popularmente conocido como Plan Ibarretxe), publicado

en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) el 4 de febrero de 2005.

Se trataba de formalizar un nuevo pacto político basado en la reactualización de los derechos históricos que comportaba, según el Preámbulo, “un nuevo modelo de relación con el estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico”. El Proyecto daba por supuesta la existencia de la nación vasca y, a partir de ahí, se otorgaba ciudadanía y nacionalidad vasca (compatible con la nacionalidad española), se derogaba el art. 145 CE para permitir formalizar acuerdos y convenios de cooperación con Navarra (“a la espera de un marco político común”), y a los mismos efectos se utilizaría la normativa de la Unión Europea para potenciar la cooperación transfronteriza con los territorios situados en suelo vasco-francés.

El Estatuto de Libre Asociación configuraba una serie de instrumentos de resolución de conflictos, entre los cuales destacaban la Comisión bilateral Euskadi-Estado y una nueva Sala en el Tribunal Constitucional a modo de Tribunal de conflictos Euskadi-Estado, la mitad de sus miembros nombrados por el Parlamento Vasco. La fuente de legitimación del poder nacía del pueblo vasco, el Tribunal Superior de Justicia de Euskadi agotaba todas las instancias, incluida la casación (salvo para una muy acotada unificación de doctrina “inequívocamente contradictoria”), y se creaba el Consejo Judicial Vasco como órgano de autogobierno de los Jueces en Euskadi, (“que ejercerá sus competencias y funciones en estrecha colaboración con el Consejo General del Poder Judicial”) y al que corresponderá el nombramiento del Presidente y del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia.

En cuanto a Economía y Hacienda se ratificaba el régimen de concierto y “cupó”, dado que el Estado conservaba un núcleo (mínimo) de competencias (defensa y fuerzas armadas, control de explosivos, sistema monetario, régimen aduanero y arancelario, marina mercante y relaciones internacionales sin perjuicio de la acción exterior de Euskadi). Finalmente, se declaraban competencias exclusivas de Euskadi la ordenación y planificación de la economía así como la regulación y supervisión del sistema financiero.

Un *segundo nivel*, todavía propuesto con carácter conflictual, lo constituyó el texto de la Propuesta de reforma del Esta-

tuto de Autonomía de Cataluña aprobada por el Parlament y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) el 21 de octubre de 2005. En aquel texto el Preámbulo cualificaba a Cataluña como una nación capaz de determinar libremente su futuro como pueblo y avanzar en la “construcción nacional”, en virtud de los derechos históricos que en el decurso del tiempo ha representado la institución de la Generalitat y que por esta reforma se actualizan y desarrollan. Ello no obstante, una disposición adicional recordaba que la aceptación del régimen de autonomía que establecía la propuesta de Estatuto “no implica la renuncia del pueblo catalán a los derechos que, como tal, le correspondan en virtud de su historia”.

En consecuencia con lo anterior, la fuente de legitimación del poder emanaba del pueblo de Cataluña que ejercía su autogobierno en el marco de un Estado plurinacional. Comoquiera que la “catalanidad” traspasaba las fronteras del Estado, se estatúa el deber de promover el intercambio y la cooperación con las comunidades y los territorios, pertenecientes o no al Estado, que mantienen vínculos históricos, lingüísticos o culturales con Cataluña.

El derecho a morir con dignidad, la declaración de la laicidad de la enseñanza pública o los derechos lingüísticos, entre otros, aparecían tutelados por el Consejo de Garantías Estatutarias cuyos dictámenes tienen carácter vinculante en relación a los proyectos o proposiciones de ley que desarrollen o afecten a los derechos estatutarios.

En materia de organización territorial interna se introducía la institución de las veguerías que sustituyen a las diputaciones provinciales, se garantizaban un mínimo de competencias a los Municipios, se creaba el Consejo de Gobiernos Locales como órgano de representación de municipios y veguerías ante la Generalitat y se estatúa un régimen especial para la ciudad de Barcelona.

La regulación de las competencias proponía una tipología que pretendía definir con precisión y exhaustividad el alcance de las “exclusivas”, de las “compartidas” y de las “ejecutivas”, tratando de impedir, mediante la descripción pormenorizada del alcance de las submaterias, la penetración de los títulos de intervención horizontal del Estado (el llamado <blindaje>).

Por lo que se refería a las relaciones de la Generalitat con el Estado se articulaba un marco general y permanente a través de la Comisión Bilateral, sin que la Generalitat quedase vinculada por decisiones adoptadas en órganos multilaterales respecto de los cuales no hubiere mostrado su acuerdo. Por lo demás, la Generalitat debía participar en la designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de vocales del Consejo general del Poder judicial a través del Senado, y designaría a representantes en los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y en la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones así como de otros órganos, organismos e instituciones estatales, en particular en el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia de Protección de Datos y el Consejo de Radio y Televisión, entre otros. El Estado, además, venía obligado a crear sedes territoriales de estos organismos en Cataluña, si la naturaleza del ente lo requería.

En lo que concierne a la financiación de Cataluña que el texto contenía, hay que destacar la competencia de la Generalitat para determinar el volumen y la composición de sus ingresos en el ámbito de sus atribuciones financieras, la capacidad normativa y la responsabilidad fiscal sobre los impuestos estatales soportados en Cataluña (IRPF, IVA, sociedades etc.), la atribución a la Agencia Tributaria de Cataluña de la gestión e inspección de todos los impuestos recaudados en Cataluña, la definición de la aportación catalana a los gastos del Estado (similar al sistema de “cupos”), la aportación a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación definiendo desde el propio Proyecto de Estatuto criterios para constreñir esa aportación y limitando la solidaridad de manera que la aplicación de esos mecanismos de nivelación garanticen el mantenimiento de la posición de Cataluña en el nivel de renta *per cápita* entre Comunidades Autónomas, postergando la LOFCA como instrumento de

ordenación y armonización de la financiación de las Comunidades Autónomas, que queda sustituida por la relación bilateral. Por último, el Estatuto comprometía al Estado a realizar progresivamente inversiones en infraestructuras en proporción a la participación de Cataluña en el PIB del Estado.

Para terminar este intento inicial del Parlament de recolocar a Cataluña en el Estado autonómico, la disposición adicional tercera establecía la asunción directa, a través del art. 150.2 CE, de diez nuevas competencias (puertos y aeropuertos de interés general, referéndum, extranjería etc.) tan pronto como las Cortes Generales hubiesen aprobado las correspondientes leyes orgánicas de transferencias o delegación.

La tramitación en las Cortes Generales de estos contenidos supuso la aceptación de un grupo de enmiendas que corrigieron o eliminaron algunos de los aspectos claramente situados fuera de la Constitución, sin que ello signifique que no hayan pervivido regulaciones y determinaciones que puedan ser objetadas de inconstitucionalidad en el momento en que el Tribunal se pronuncie en virtud de los recursos presentados.

Así, la referencia a la nación catalana se ha trasladado al Preámbulo y Cataluña queda definida como “nacionalidad”, al tiempo que se suprime el carácter “plurinacional” del Estado; se atenúa el discurso del valor fundante de los derechos históricos, que ahora encuentran también su anclaje en la Constitución española; se corrige parcialmente la cuestión lingüística; se refuerzan los mecanismos multilaterales de relación con el Estado o con otras Comunidades Autónomas; el derecho a la muerte digna se convierte en una actividad prestacional ordenada a recibir cuidados paliativos y se elimina la Sala de Garantías Estatutarias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

En el ámbito de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea se ha suprimido por las Cortes Generales la pretensión de que la posición de la Generalitat sea “determinante” en la reforma de los tratados de la Unión cuando afecte a sus competencias exclusivas y se ha diluido la participación “directa” en instituciones y [organismo](#) europeos que conformaban una nueva suerte de <<bilateralidad>>.



Un *tercer nivel* lo constituiría la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Nos encontramos ante un texto de similar potencialidad a la del Estatuto de Cataluña, pero con importantes diferencias de filosofía y concepción. Se trata de una reforma planteada desde la lealtad institucional y el respeto debido a los límites y posibilidades constitucionales, e inspirada por el deseo de profundizar el sistema de autogobierno propio y actualizar el desarrollo del Estado autonómico en su conjunto.

A la hora de enjuiciar la reforma autonómica en Andalucía es necesario destacar varios elementos. En primer lugar, el hecho de que nos encontramos ante la única Comunidad Autónoma que conquistó su nivel de máximo autogobierno a través de la figura del referéndum y que con su peculiar proceso autonómico reconfiguró el Estado asimétrico basado en la distinción entre <<nacionalidades>> y <<regiones>>. Por otra parte, habida cuenta del peso político, geográfico y demográfico de Andalucía en el conjunto del Estado es bastante plausible que el modelo estatutario que Andalucía ha adoptado termine por elevarse a pauta general en la reforma territorial del Estado para el primer tercio del Siglo XXI.

Un *cuarto nivel* lo constituyen los tres Estatutos de otras tantas Comunidades Autónomas que en su día accedieron a la autonomía por la llamada vía lenta del art. 143 CE. Se trata de Valencia, Baleares y Aragón. Las tres normas tienen en común el importante hecho de haber sido consensuadas entre los dos grandes partidos del arco parlamentario a nivel estatal, aunque todas hayan recibido votos contrarios de fuerzas nacionalistas (Valencia) o la abstención de alguna de ellas (Baleares y Aragón).

Por lo que se refiere a la reforma del Estatuto de Valencia hay que considerar que, tal vez porque fue la primera en tramitarse, se ha concebido con un alcance limitado y es, en rigor, la única <<reforma>> tramitada. El <<idioma valenciano>> y la barrera electoral para acceder a las Cortes Valencianas fueron los aspectos más controvertidos.

En relación con el Estatuto de Baleares los debates se centraron, sobre todo, en el título de derechos y deberes, en la regulación de los Consejos Insulares y en el nuevo sistema de financiación y de inversiones estatales.

Por lo que concierne, en fin, al Estatuto de Aragón, es un texto más breve pero que incorpora una disposición derogatoria del anterior. El plurilingüismo, los recursos hídricos y el Archivo de la Corona de Aragón fueron los aspectos más debatidos.

IV.- A MODO DE EPÍLOGO: LAS REFORMAS ESTATUTARIAS COMO PROFUNDIZACIÓN DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Si exceptuamos el intento de refundar la Comunidad Política de Euskadi y algunas veleidades exorbitantes del nuevo Estatuto de Cataluña, hay que dejar apuntado que las restantes Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos no han pretendido la ruptura de la Constitución, ni han tratado de propiciar el vaciamiento del Estado ni el debilitamiento de sus instituciones. Tampoco se ha tratado de salir al paso de una situación institucional de emergencia por cuanto los niveles de autogobierno de que venían disfrutando eran más que estimables.

Ciertamente, existen en el horizonte inmediato algunos motivos de preocupación, entre los que no es el menor la suerte que pueda correr el Estatuto de Cataluña en los recursos planteados ante el Tribunal Constitucional, cuyo pronunciamiento al efecto marcará las posibilidades y límites que perfilan el Estado autonómico con la vigente Constitución. También se precisa resolver, por ejemplo, las discrepancias surgidas a *la carta* en materia de inversiones del Estado y en la regulación y gestión de los recursos hídricos. Ambas materias requieren soluciones multilaterales que concilien intereses distintos e, incluso, antagónicos.

En materia de recursos hídricos abrió la polémica el Estatuto de Valencia al regular el derecho de los valencianos a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad así como el derecho a la redistribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad. Se regula, pues, el derecho a disponer de agua suficiente para el consumo y la actividad económica. Sobre este asunto hoy ya sabemos que la STC 247/2007, que desestima el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el art. 20 del nuevo Estatuto de Valencia.

Por su parte Cataluña acoge la competencia para que la Generalitat emita informe preceptivo para cualquier propuesta de

trasvase de cuencas que impliquen la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial, además de participar en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español. La interpretación que el Tribunal Constitucional efectúe sobre estos preceptos en un próximo pronunciamiento despejará o no la adecuación a la Constitución de estas prescripciones en materia hídrica.

Andalucía, en los términos ya expuestos, asumió la pseudo-competencia exclusiva sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, ante la protesta, más o menos intensa, de las Comunidades de Castilla-La Mancha, Murcia y Extremadura cuyo peso en la Cuenca es, en total, de alrededor del 10%.

Por lo que concierne a Aragón su Estatuto le obliga a velar especialmente por evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma, a la vez que participa y colabora en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Su competencia alcanza a emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencias de aguas que afecten a su territorio.

Resulta más que evidente la dificultad futura que los gobernantes encontrarán para impulsar un sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las inversiones del Estado efectuado en términos de multilateralidad, lealtad y solidaridad. Pero, señalados estos problemas, es indudable que las reformas han supuesto una *modernización* evidente en múltiples aspectos de la normativa institucional básica de las Comunidades Autónomas. Un estudio comparado, en aquellas Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos, de los textos derogados y de los ahora vigentes (en competencias, derechos sociales, principios rectores de las políticas públicas, igualdad de género o relaciones institucionales) nos dará cuenta de que las reformas estatutarias emprendidas en la pasada Legislatura suponen, en realidad, un indudable salto adelante en la descentralización del poder territorial y en la profundización, por consecuencia, de nuestra modalidad propia de autoorganización que venimos en denominar “Estado Autonómico”.

EL SISTEMA ESPAÑOL DE AUTONOMÍAS TERRITORIALES

Apuntes para un diagnóstico

Juan Pemán Gavín, *Catedrático de Derecho Administrativo de la U. de Lérida*

Permítanme en primer lugar expresar brevemente mi agradecimiento a la Fundación Manuel Giménez Abad y a la Asociación de ex parlamentarios de las Cortes de Aragón por su invitación a participar en esta Jornada de reflexión sobre el Estado autonómico, lo que me brinda la oportunidad de poner en orden mis ideas sobre la materia y de compartirlas con otros en un foro sin duda cualificado. Ello me ofrece también la ocasión de sumarme a las actividades de la Fundación, que tan provechosamente viene trabajando en el terreno de las autonomías territoriales, y de contribuir al recordatorio y homenaje del ejemplar jurista y político que fue Manuel Giménez Abad, de cuyo vil asesinato se ha cumplido no hace mucho el octavo aniversario

1. El punto de partida metodológico.

Las reflexiones que siguen se hacen desde la condición de jurista del autor de las mismas -y, concretamente, de jurista académico o estudioso del Derecho-, pero con el propósito explícito de no circunscribirme estrictamente a lo que son las coordenadas del análisis jurídico. Por el contrario, busco situarme en una perspectiva más amplia y abierta, que no es otra que la de un ciudadano “de a pie”, sin responsabilidades institucionales de carácter público, que viene observando con interés y atención nuestro sistema de autonomías territoriales durante toda su ya extensa andadura, iniciada hace ahora ya más de tres décadas (recuérdese que la puesta en funcionamiento de las denominadas “pre-autonomías” datan de septiembre de 1977 y que los primeros Estatutos se promulgaron en diciembre de 1979).

Sin abdicar por tanto de mi oficio de jurista -lo cual probablemente no sería factible en el supuesto de que lo pretendiera-, me situaré en un enfoque metodológico flexible y libre, para intentar condensar algunas ideas y opiniones que me suscita el tema; ideas y opiniones que -como sucede en cualquier posicionamiento personal que uno adopta- se nutren por supuesto de una concreta trayectoria vital y reflejan unas concretas experiencias personales, entre las que sin duda ocupa un lugar destacado el hecho de haber vivido los últimos 20 años a caballo entre Aragón y Cataluña, concretamente, con un pie en

Zaragoza y otro en Lérida.

2. Una premisa inicial: la valoración globalmente positiva que merece nuestra andadura autonómica.

Una precisión inicial creo necesario hacer antes de introducirme en las consideraciones que seguirán, en las que va a ponerse el acento en los reparos o aspectos críticos que suscita el sistema autonómico español en su estadio actual de configuración y funcionamiento. Pese a todos los defectos y disfunciones de que adolece y a los reparos y críticas que suscita, mi valoración global sobre el proceso de descentralización abierto por la vigente Constitución y el sistema de autonomías territoriales al que ha conducido el mismo es inequívocamente positivo.

Creo que la opción constitucional por las autonomías territoriales fue sin lugar a dudas acertada, y que el camino recorrido desde entonces ha sido provechoso en términos generales, lo cual me lleva a entender que han merecido la pena todos los esfuerzos políticos e intelectuales que ha requerido la empresa y que han permitido alumbrar un marco institucional singular, fruto de tensas negociaciones y de numerosas cesiones mutuas, que responde a una realidad y a una problemática propia y específica. Ello me lleva a considerar como bien empleado el cuantioso caudal de energías que el proceso ha absorbido y el importante volumen de costes que ha consumido (costes en términos económicos pero también en dedicación política e institucional, en atención mediática y en dedicación intelectual, etc.).

El sistema autonómico ha permitido una gestión de los asuntos públicos más cercana a los ciudadanos, y por tanto más acorde con las necesidades y demandas sociales de cada lugar; ha ofrecido cauces de participación política mucho más amplios y diversificados de los que puede ofrecer un Estado centralizado y por tanto ha otorgado una mayor calidad a nuestra democracia. Sin que podamos decir que ello se ha traducido en una agudización de las disparidades económicas regionales (ésta era una de las preocupaciones fundamentales que suscitaba el tema autonómico en su momento de arranque); antes por el contrario, puede decirse que ha habido

más bien un acercamiento o aproximación de los niveles de renta y la riqueza en las diversas partes de España dentro de un proceso de crecimiento generalizado.

Pero sobre todo, las autonomías territoriales (habría que incluir aquí no sólo el proceso autonómico sino también la importante profundización en la autonomía local que se ha producido entre nosotros en las últimas décadas y la correspondiente revitalización de la vida municipal española) han abierto mayores espacios de libertad para que las distintos territorios y las comunidades que en ellos se asientan puedan vivir proyectos específicos con ingredientes singulares en lo social y en lo político, con señas de identidad propias, pero sin desvincularse de este proyecto común y general que es España.

Creo al respecto que la superioridad de los sistemas de estructura descentralizada o plural sobre los unitarios es sitúa sobre todo *en el plano del ser* y de la libertad, cuyo valor, como bien sabemos, es incalculable; por tanto, está en un plano que podríamos calificar como *ontológico*.

Por lo demás creo que la experiencia de treinta años de autonomías territoriales ha ido produciendo una renovación del concepto mismo de España y de la nación española. En efecto, de manera paulatina, la vivencia del sistema autonómico ha ido generando un nuevo concepto de España como realidad histórica y como proyecto de futuro, en una mutación suave pero perceptible con claridad si se echa la vista atrás.

3. Los principales puntos de fricción que se plantean: algunas cuestiones que en la actualidad protagonizan el debate sobre el Estado de las autonomías.

Sentado lo anterior, procede ahora descender a la realidad concreta en la que vivimos en el momento presente y preguntarse sobre el estado de salud de nuestro sistema autonómico y los retos que actualmente se plantean: qué cabe pensar y cómo debemos afrontar las cuestiones que están en el debate político y mediático sobre la materia, y que generan polémica o, al menos, posicionamientos diferentes.

Aunque sea sólo telegráficamente,

mencionaré algunos de los temas que no podrían faltar en cualquier intento de aproximación a la problemática actual del Estado de las autonomías. Sin entrar en temas específicos, como pueden ser la situación del País Vasco en el contexto de inicio del nuevo ciclo político que se ha abierto últimamente -ciertamente esperanzador-, me referiré a cuestiones que tienen una proyección general o que involucran a más de una Comunidad -aunque no aludiremos a todos los que podrían mencionarse, está claro que todos los que se indican están “en el candelerero” y son relevantes

1.-En primer lugar, hay que mencionar la difícil herencia que nos ha dejado la anterior Legislatura (2004-2008) en materia autonómica por la aprobación de varios Estatutos de Autonomía nuevos⁵, habida cuenta de los notorios problemas que genera la aplicación de diversas opciones incorporadas a los mismos y de las expectativas abiertas en las CCAA que todavía no han puesto en marcha su renovación estatutaria (entre las que se encuentran el País Vasco, Galicia y Canarias), si bien es claro que la intensidad de esta problemática no es la misma en todos los Estatutos; ciertamente el catalán es el que más problemas crea, pero en algunos puntos también los demás han creado situaciones complejas.

Con independencia de los numerosos temas concretos que se plantean -a algunos de ellos tendremos ocasión de referirnos más adelante-, está claro que los Estatutos aludidos, que pueden calificarse como de “segunda generación”, han abierto un escenario nuevo en el que el papel efectivo que corresponde a los mismos en el sistema institucional ha sido profundamente modificado -obviamente al alza- respecto al que hasta ahora se les ha venido asignando en el marco de lo previsto por el art. 147 de la Constitución. Y lo más inquietante, al margen de determinados contenidos estatutarios, es el *modus operandi* con el que se han elaborado, pues se ha procedido a abordar temas de gran calado institucional careciendo absolutamente de un horizonte político claro previamente definido sobre el punto de llegada hacia el que se quería dirigir al conjunto del sistema autonómico; en el caso del Estatuto catalán se ha roto además uno de los postulados que habían venido presidiendo el desarrollo de nuestro Estado de las Autonomías -en aplicación por lo demás de una elemental cordura política de la que no deberíamos haber nos alejado- que no es otro que la existencia de un consenso entre los dos grandes partidos políticos de ámbito nacional.



2. Los temas vinculados a la financiación autonómica, planteados de manera recurrente durante las tres décadas de vida del sistema autonómico, están también en la agenda política del Gobierno, como es bien sabido. Pero ahora aparecen complicados por algunas previsiones estatutarias aprobadas sin la necesaria visión global de la materia, así como por el escenario de crisis económica y de incremento del déficit público en el que nos desenvolvemos; escenario en el que parecen difícilmente factibles las diversas promesas de mejora en la financiación autonómica que el Presidente del Gobierno ha ido formulando

3. Las cuestiones lingüísticas son también motivo de preocupación y debate, especialmente en relación con Cataluña y el País Vasco. Sin perjuicio de muchos aspectos positivos que presenta la convivencia entre lenguas en los territorios con dos lenguas oficiales, no cabe duda de que se plantean también aspectos problemáticos, como sucede con la progresiva postergación que se está produciendo en algunos lugares del uso del castellano en las instituciones autonómicas y locales, así como en el sistema educativo, sin posibilidad efectiva de opción al efecto para los padres.

4. Por otro lado, es bien sabido que el sistema autonómico sigue generando insatisfacción por insuficiente para las fuerzas nacionalistas, ciertamente con matices según los casos: el debate sobre la autodeterminación y la opción por el independentismo siguen abiertos tanto en el País Vasco como en Cataluña, aunque parece estar ahora en segundo plano, ante el marcado protagonismo que ha adquirido

el debate político y social sobre la crisis económica en el conjunto de España. En particular el nuevo Estatuto catalán no colma las aspiraciones de los nacionalistas radicales y en particular de ERC, que siguen considerando insuficiente el reconocimiento de la realidad nacional de Cataluña.

5. Desde posiciones opuestas se viene cuestionando el propio sistema electoral para las Cortes Generales, que prima como es bien sabido a los grandes partidos de ámbito nacional y a los partidos de implantación autonómica penalizando ostensiblemente a los partidos pequeños de ámbito nacional. Al respecto se postulan reformas para corregir esta situación y el propio Consejo de Estado ha emitido un Informe sobre la materia.

6. En cambio parece quedar en este momento en un segundo plano el tema de la reforma del Senado para adaptarlo plenamente a su función, constitucionalmente prevista, de Cámara de representación territorial; tema que ha sido objeto como es bien sabido de un debate continuo desde los inicios mismos de la andadura de nuestro sistema autonómico.

4. El reto del asentamiento definitivo de nuestro Estado de las autonomías.

Expondré a continuación algunas de las disfunciones o riesgos más importantes que se plantean en el estadio actual de desarrollo de nuestro sistema autonómico; disfunciones o riesgos que en algunos casos son consecuencia de los nuevos Estatutos y en otros casos constituyen cuestiones o elementos de fricción que vienen de atrás, pero que ahora, tras la reforma estatutaria, se plantean en un escenario más problemático.

Me situaré por tanto en la perspectiva de lo que podríamos denominar las “patologías” del sistema, y lo haré, de acuerdo con lo indicado al principio, desde una perspectiva amplia y flexible, que permita formular reflexiones y propuestas sin limitarme por tanto al terreno estricto del análisis jurídicoconstitucional, que ha venido siendo, como es sabido, la perspectiva predominante en la consideración de las reformas estatutarias de 2006 y 2007.

La Constitución es por supuesto el marco de referencia necesario, en cuanto que fija las coordenadas generales entre las que debemos movernos, pero no debemos aspirar a encontrar en ella las claves y las soluciones de todas las cuestiones que siguen abiertas tres décadas después de su

promulgación, ni los criterios para construir el diseño completo de un modelo territorial racional y equilibrado⁹; un modelo territorial cuyo hallazgo exige no sólo desarrollar el análisis de legitimidad constitucional sino, sobre todo, proceder con unas dosis mínimas de sensatez política y de cordura jurídica.

III. REFLEXIONES PROSPECTIVAS Y PROPUESTAS

Hecho el repaso de los distintos riesgos y disfunciones que emergen en el estadio actual de evolución de nuestro sistema de autonomías territoriales, procede plantearse qué debemos pensar y qué debemos hacer para eliminar las disfunciones y desajustes y conjurar los riesgos que han quedado expuestos: procede preguntarse por el futuro y plantear propuestas o sugerencias al respecto. Pues bien, varias son las reflexiones que me gustaría formular al efecto, en un tono propositivo y constructivo, para completar cuando queda dicho.

1. La fortaleza de los elementos que sostienen la cohesión en España.

En un país con las características socioculturales que tiene el nuestro no debería ser especialmente difícil articular la convivencia entre los distintos territorios que lo integran en un marco institucional de pluralidad y diversidad, pero razonablemente integrado, porque los elementos de cohesión –cohesión social, cultural y económica– son en realidad muy fuertes.

Creo al respecto que si se observan las cosas desde una cierta distancia y se comparan con las circunstancias existentes en otros países, se descubre en efecto la fortaleza de los vínculos que conforman la realidad nacional sobre la que se construye nuestro Estado:

a) Tenemos una lengua común en la que nos podemos entender con facilidad; una lengua que se configura como lengua única en buena parte de España y que en algunos territorios convive con otras, y que tiene además una muy importante proyección exterior y presencia internacional. Por tanto, la realidad plurilingüe española no es óbice para que tengamos una lengua que funciona con naturalidad como vehículo de comunicación entre los españoles de diferentes territorios⁶¹, lo que constituye sin duda una situación ventajosa



sa a muchos efectos -en cuanto facilita la comunicación interterritorial y el funcionamiento de las instituciones comunes- en comparación con las situaciones de plurilingüismo existentes en otros países.

b) Tenemos una larga y densa historia compartida; una experiencia histórica conjunta muy dilatada que muy pocos países en el mundo pueden exhibir: de los 192 Estados que forman hoy parte de la ONU sólo un pequeño grupo de los mismos existía con las fronteras actuales en el siglo XIX y son muy pocos ciertamente los que presentan una construcción nacional tan madura como la nuestra.

Cierto que se trata de una historia compleja y difícil, con muchos errores y frustraciones y numerosos episodios nada ejemplares; una historia que podríamos calificar como zigzagueante, e incluso traumática, en la que abundan las situaciones de fractura interna que en algunos casos dieron lugar a guerras civiles lamentablemente fratricidas, entre las que sobresale sin duda la contienda civil de 1936-1939, cuyas secuelas y heridas han estado abiertas durante mucho tiempo y acaso no están todavía del todo cerradas.

Todo esto es perfectamente conocido y no puede desconocerse ni minusvalorarse. Pero, de una parte, cabe preguntarse qué país puede exhibir un pasado histórico de continuo progreso en una situación de armonía sin traumas ni períodos aciagos o de crisis –obviamente, ninguno-. E incluso todavía más: pienso que todas esas dificultades pretéritas y esas situaciones traumáticas de nuestra historia pueden convertirse en algo positivo para nuestro presente y nuestro futuro si somos capaces de aprovecharlas como fuente de aprendizaje, si somos capaces de sacar partido de las enseñanzas que cabe deducir de las mismas. Creo al respecto que la longitud y densidad de nuestra experiencia histórica es algo que debería proporcionarnos madurez y solera como pueblo y solidez como Esta-

do, tras un proceso de decantación de siglos que no debería haber sucedido en balde. Y no habrá sucedido en balde si somos capaces de convertir los errores y las torpezas del pasado en la vacuna más eficaz contra las tentaciones y los caminos equivocados que puedan proponerse en el presente. Lo cual exige por supuesto ecuanimidad, lucidez y capacidad de autocrítica.

c) Y tenemos también una población con características socioculturales variadas pero

no especialmente divergentes o heterogéneas, una tradición religiosa común, un sistema económico muy integrado y complementario y unas comunicaciones internas que han experimentado en las últimas décadas un avance muy importante, tanto en carreteras (autopistas y autovías), como en el ferrocarril (tren de alta velocidad) y en el transporte aéreo.

Todos estos elementos funcionan como un “pegamento” natural de la España del siglo XXI que no deberíamos dilapidar. Un pegamento que resulta por el momento más fuerte que los “disolventes” que fabrican los nacionalismos y que nos sitúa en un terreno que no tiene ciertamente nada que ver con la compleja convivencia de elementos heterogéneos que tienen que articular otros

Estados de corte federal, como puede ser el caso paradigmático de la Federación India con toda su peculiar y heterogénea amalgama de razas, lenguas y religiones –lo que genera un “cóctel” muchas veces explosivo y da lugar a un sistema institucional necesariamente complejo y con tensiones internas de gran intensidad que resultan inherentes a una diversidad muy marcada, o también los casos de Rusia o Brasil, o, por situarnos en unas dimensiones más próximas a las nuestras, los supuestos de Nigeria o de Sudáfrica en la etapa post-Apartheid. Países todos ellos cuya comparación con España sitúa el nivel de contrastes y diversidades que nuestro Estado tiene que asumir en unos niveles ciertamente modestos.

En efecto, las divergencias internas existentes en nuestro país que generan “hechos diferenciales” dotados de una realidad objetiva son ciertamente moderadas en comparación con numerosos países de estructura federal, e incluso con no pocos de carácter centralizado, pues contamos con el importante acervo de elementos comunes que han quedado apuntados.

Contamos por tanto con activos importantes sobre los que basar la cohesión de España como nación, de modo que no debería ser difícil -si el debate político se sitúa dentro de los límites que marcan la cordura y la sensatez-, articular la convivencia de los pueblos que la integran en un modelo territorial estable y equilibrado, que logre una adecuada trabazón entre los elementos de diversidad interna y los de unidad a partir de la valiosa experiencia que proporcionan las tres décadas largas de funcionamiento del sistema autonómico.

2. Propuestas para un asentamiento definitivo del sistema español de autonomías territoriales.

Llegados a este punto procede preguntarse en concreto qué puede hacerse para solventar los problemas y evitar los riesgos que han quedado apuntados y para mejorar la calidad de nuestro sistema autonómico. Apunto a continuación algunas ideas al respecto desde la relativa comodidad que supone moverse en unas coordenadas estrictamente académicas, sin responsabilidades por tanto en la esfera pública, y sabiendo perfectamente que el escenario político actual hace muy difícil pensar que, a corto plazo, pueda conseguirse el consenso necesario para materializar las propuestas que se exponen a continuación.

A. Creo en primer lugar que la dinámica de reformas estatutarias abiertas en el año 2006 nos aboca a una situación en la que, antes o después, será necesario reconsiderar algunos aspectos de nuestro modelo territorial a través de modificaciones del texto constitucional.

En efecto, esa dinámica de reformas estatutarias, aunque ahora mismo está detenida, ha venido a conferir un protagonismo excesivo a los Estatutos de Autonomía en la definición del modelo territorial. Un protagonismo sin duda mayor que el que habían tenido hasta ese momento, que se acomodaba estrictamente a las previsiones formuladas al respecto por nuestra Constitución. Aunque es de esperar que las opciones más aberrantes incorporadas a los nuevos Estatutos sean corregidas por el Tribunal Constitucional, no parece que ello sea suficiente para evitar las incoherencias y distorsiones inherentes a una metodología que pivota exclusivamente sobre el desarrollo aislado o descoordinado de cada una de las piezas básicas que insertan las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma en el orden jurídico general del Estado -esto es, de los Estatutos de Autonomía-, sin que exista la necesaria visión de conjunto sobre cuál debe ser el

horizonte común del sistema. Los Estatutos de Autonomía son por supuesto la “norma institucional básica de cada Comunidad” (art. 147 CE), pero sus opciones se proyectan también, en mayor o menor medida, sobre el conjunto del sistema y afectan al Estado como un todo, especialmente en la concepción amplia de su contenido que se ha abierto paso a partir de 2006.

Así las cosas, creo que puede decirse que una Constitución poco explícita en materia territorial como es la nuestra de 1978 pudo resultar suficiente mientras el protagonismo en el desarrollo del sistema de autonomías territoriales se situó en algunas Leyes Orgánicas estatales que complementan a la Constitución en puntos esenciales (financiación autonómica, Poder Judicial, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) y en la labor interpretativa realizada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁶⁹, asumiendo en cambio los Estatutos un protagonismo moderado que se materializó además en el marco de algunas coordenadas generales adoptadas por acuerdo entre las principales formaciones política. Pero esa misma Constitución puede no resultar suficientemente explícita y precisa cuando se produce un salto cualitativo en el papel efectivo que corresponde a los Estatutos, pues éstos no son capaces de aportar -pues no es esa su función- una construcción coherente del sistema de autonomías territoriales en su conjunto.

Por ello entiendo que esta situación nos aboca, hacia una reforma del texto constitucional de 1978, y no tanto para diseñar un nuevo modelo territorial en el marco de una nueva Constitución, sino más bien para plasmar de manera más explícita el modelo hacia el que nos encaminó el texto de 1978, cuyos contornos concretos no pudieron definirse inicialmente -dada la falta de rodaje y de experiencia en ese momento y las dificultades para conseguir un acuerdo político que fuera más allá de unos determinados mínimos-, pero han ido perfilándose durante las tres décadas de su vigencia. Es decir, no se trataría de crear un nuevo modelo, sino de plasmar en términos más completos y desarrollados lo que ya está implícito en el texto constitucional y se ha ido consolidando en nuestra ya no corta andadura autonómica.

B. Las coordenadas fundamentales en las que debería moverse esa modificación de la Constitución serían a mi juicio las siguientes -expreso aquí mi pensamiento sin dejar de ser consciente de la difícil viabilidad de un consenso generalizado al respecto-:

a) Creo en primer lugar que debe asumirse sin reparos la plena incorporación de los elementos conceptuales propios del federalismo, incluyendo también los de carácter terminológico -lo que implica configurar a España como una Federación de Comunidades Autónomas⁷⁰-, pues creo que pueden darse por superadas las connotaciones negativas que la expresión “federalismo” tenía en otro tiempo en España, como consecuencia de los malos recuerdos que dejaron las nada ejemplares experiencias vividas en torno al federalismo durante la Primera República española (1873). De hecho puede decirse que España es ya un país sustancialmente federal, aunque no formalmente. Esta opción explícita por el federalismo exigiría entre otras cosas configurar un Senado distinto, que hiciera plenamente operativa su condición de “cámara de representación territorial” (art. 69.1 CE) y que impulsara su papel de cauce principal de participación de las CCAA en las decisiones del Estado, y en particular en el ejercicio de su función legislativa. Y por otro lado, tal vinculación a los esquemas federales permitiría reforzar un principio estructural básico de los sistemas territoriales que se basan en el federalismo como es el principio de paridad de los territorios -la igualdad en el estatus jurídico-constitucional de las diversas unidades que componen la Federación-.

Un principio que admite ciertamente algunas excepciones puntuales, siempre de carácter limitado y objetivamente justificable, que no deben romper esa regla general de la equiparación en la posición institucional de las diferentes entidades que forman parte de una Federación que, en su condición de miembros de la misma, deben gozar de la misma capacidad de autogobierno y de participación en los asuntos comunes.

b) En segundo lugar, entiendo que se debería modificar sustancialmente el vigente sistema de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, que tantos problemas viene planteando y tantas energías políticas y jurídicas consume.

Al efecto creo que el sistema de reparto competencial debe estar fijado fundamentalmente en la Constitución, para lo cual yo sería partidario de reformular -en términos algo más precisos- las competencias constitucionales del Estado, sobre la base de la experiencia que hoy tenemos de lo que resulta imprescindible mantener en sus manos y lo que puede gestionarse de forma descentralizada (partiendo naturalmente de la lista contenida en el art. 149.1) y, por otro lado, sugeriría reducir

drásticamente el fuerte protagonismo que el texto de 1978 atribuyó a los Estatutos en la determinación de las competencias; un protagonismo que a mi juicio tenía sentido en una fase inicial de formación del sistema pero que no la tiene en un estadio de madurez al que debemos aspirar a llegar.

Dos posibilidades entiendo que se plantean al respecto. O bien, especificar en la Constitución las competencias que corresponden al Estado y las que corresponden a las CCAA (como sucede en Alemania o en Suiza), o bien simplemente fijar una relación de competencias del Estado (como sucede en Estados Unidos) con la atribución de todo lo demás a la competencia autonómica directamente por la Constitución. Personalmente, me inclinaría por este segundo sistema que obviamente no pudo asumirse en 1978, dada la necesidad de proceder de manera prudentemente gradual.

Se trataría por tanto de derogar la regla de la residualidad de la competencia estatal (149.3 CE) y en su lugar disponer que lo no reservado por la Constitución al Estado es competencia autonómica *ope constitutionis*, es decir, partir de la competencia autonómica “universal”, salvadas las previsiones constitucionales de competencia estatal (entre las que podría mantenerse alguna cláusula de alcance general, tal como sucede con la regla 1ª del art. 149.1, para la que se podría buscar una formulación más clara y precisa). Los Estatutos no tendrían por tanto nada que decir en materias competenciales, salvando algunos aspectos específicos contemplados expresamente en la Constitución en los que tuviera sentido las diferenciaciones estatutarias entre Comunidades (así, en relación con las lenguas distintas del castellano, el Derecho civil propio de algunas CCAA, las competencias vinculadas a las cuencas hidrográficas intracomunitarias o a las Comunidades con litoral, o las peculiaridades vinculadas con los derechos históricos de los territorios forales y con la insularidad). Ello reduciría drásticamente la complejidad de nuestro sistema competencial y convertiría en perfectamente prescindible ese farragoso esfuerzo de los Estatutos para apropiarse de todas las materias imaginables que no están expresamente reservadas al Estado por el art. 149 CE –movido por el afán de evitar que entre en juego la aludida cláusula de la residualidad de la competencia estatal–; esfuerzo especialmente fatigoso en los casos como el Estatuto catalán y el andaluz, que han optado por desglosar al máximo cada



título competencial.

Con ello, el sistema competencial estaría contenido básicamente en la Constitución, sin perjuicio del mantenimiento de algunas cláusulas generales que permitieran una cierta flexibilidad y evolución del modelo (como es el caso de las transferencias estatales de competencias a las CCAA mediante Ley Orgánica *ad hoc* que se contemplan en el art. 150.2 CE) y la función de los Estatutos en el apartado competencial quedaría muy reducida, limitándose como hemos apuntado, a algunos aspectos específicos en los que la Constitución expresamente remitiera a ellos habilitando la existencia de marcos competenciales específicos.

c) La reforma constitucional sería por otro lado la ocasión para un diseño más completo -mejor que lo que pudo hacerse en el texto de 1978- de los elementos de integración del sistema y, en particular, de las vías de participación las CCAA en las instituciones generales del Estado y de las fórmulas de relación entre Estado y CCAA y entre éstas entre sí.

Al margen del Senado, al que ya se ha aludido, habría que madurar si se constitucionaliza la Conferencia de Presidentes -convocada en alguna ocasión por el actual Presidente del Gobierno pero sin que se haya consolidado todavía en el plano institucional- o si hay que establecer un marco general de las

Conferencias sectoriales, o de alguna de ellas especialmente importante como el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Por otro lado, sería también ocasión propicia para establecer algunas pautas sobre las principales fórmulas de relación entre Estado y CCAA de carácter bilateral (Convenios bilaterales, Comisiones bilaterales) y delimitar el alcance que las mismas puedan tener. Y parece claro que debería aprovecharse la circunstancia para establecer algunas pautas fundamentales

sobre las relaciones entre CCAA, menos recelosas y restrictivas que las que establece el art. 145 CE.

d) Por lo que se refiere a la estructura territorial en el ámbito infracomunitario, esto es en el ámbito local, personalmente soy partidario de admitir unos mayores espacios de libertad en este punto para las CCAA que los que se admitieron en 1978 y en concreto de prever la “interiorización” plena de las entidades locales

supramunicipales dentro de las CCAA. El municipio seguiría siendo pos supuesto entidad local constitucionalizada y necesaria, pero las CCAA en el marco de sus Estatutos podrían disponer sobre el nivel intermedio: comarcas, provincias, o las dos, u otras, o ninguna. Ello afecta a la actual constitucionalización de la provincia como entidad local, que podría eliminarse, de modo que la provincia se mantuviera como circunscripción electoral y, en su caso, como demarcación de la Administración periférica del Estado, pero no necesariamente ente local, lo que quedaría abierto a la decisión autónoma de cada Comunidad.

e) Por lo demás, es claro que habría que eliminar todas las disposiciones constitucionales de carácter transitorio, a través de las cuales el texto de 1978 estableció los cauces procedimentales de acceso a la autonomía (así, arts. 143, 144, 146 y 151, además de diversas previsiones incluidas entre las Disposiciones transitorias de la Constitución), lo que incluye por supuesto eliminar la relación de materias que se incluyen en el art. 148, pensadas como primer contenido competencial de las Comunidades de “vía lenta”, que ha quedado privada de sentido ya en el momento presente. Sería bastante al respecto con una regulación -que parece debe ser unitaria en lo fundamental del procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía; regulación que debería ser más completa que las pocas previsiones que el vigente texto constitucional dedica a la materia, en orden a armonizar debidamente la actual pluralidad de regulaciones en vigor73. Además, se podría incluir la denominación de las actuales CCAA, sin perjuicio de dejar abierta la posibilidad de modificación del actual mapa autonómico; terreno en el que parece muy poco probable que veamos cambios.

3. Hacia una pedagogía más eficaz de los valores de la España plural.

Mientras todo esto llega, que tardará en llegar, creo que hay que seguir trabajando en la línea de lo que yo denominaría “pedagogía de la España plural”, esto es, de una España abierta a la diversidad y propicia a la empatía con lo diferente, pero –también– de una España integrada en un proyecto común que es capaz de “añadir valor” a sus partes sin quitarles nada realmente importante. Esta pedagogía incumbe en primer lugar a quienes ejercen responsabilidades públicas de carácter político o institucional, pero también a quienes tienen alguna cuota de presencia en la cultura y en los medios de comunicación, así como en el mundo educativo, lo que nos incluye por supuesto a los profesores universitarios.

En mi opinión esta pedagogía a la que me refiero se proyecta fundamentalmente sobre dos vertientes:

A) En primer lugar, frente a quienes mantienen una sensibilidad anclada en lo que podríamos denominar “españolismo tradicional” –que no se han desprendido todavía por completo de las adherencias propias de los siglos de predominio del centralismo y que puedan conservar una visión demasiado monolítica o cerrada de la españolidad (cosa que sucede ciertamente cada vez en menor medida)–, hay que favorecer una mentalidad más respetuosa y abierta y frente a las diferencias (socioculturales, lingüísticas, de pensamiento y valores, etc.) propiciando una mirada más acogedora y receptiva respecto de las mismas; hay que ayudar a valorar como inocuas algunas cosas que en otro tiempo podían entenderse como agresivas respecto a las esencias hispánicas y a evitar *los prejuicios anti* que, de manera a veces inconsciente, pueden existir en determinadas personas (anti-vasco, anti-catalán, anti-madrileño, etc.)⁷⁴. En definitiva, a admitir con naturalidad la *pluralidad* de España.

Por lo demás, no cabe duda de que la propia fuerza que ha tenido en la última década en nuestro país el fenómeno de la inmigración –lo que ha dado lugar a la incorporación de un importante número de “nuevos españoles” (en principio nuevos residentes en España, pero con el tiempo muchos de ellos podrán acceder a la nacionalidad española)– propicia un creciente pluralismo étnico y sociocultural y favorece una visión de lo español impregnada de elementos diferenciales y caracterizada por la heterogeneidad social.

B) Pero la España plural no por ser plural deja de ser también *España*.

Es decir, algo que no es solo una es-

tructura estatal, sino un proyecto colectivo cuya existencia es percibida como algo valioso por la mayoría de los españoles, porque dilata las posibilidades vitales de sus ciudadanos (por supuesto, en el terreno económico, profesional y laboral, pero también en muchos otros ámbitos). Una España que, por tanto, no por ser plural debe dejar de ser un proyecto vertebrado, esto es, un marco de convivencia dotado de una razonable armonía interna y capaz de generar una cierta autoestima colectiva y alguna dosis de ilusión compartida.

Por eso, frente a quienes siendo españoles formalmente, es decir, jurídicamente, ven lo hispánico con desapego o indiferencia, o incluso con animadversión o resentimiento y encuentran alguna suerte de satisfacción en el desprecio o la quema de sus símbolos, creo que hay que fomentar algunas “terapias” que pueden resultar eficaces contra el narcisismo colectivo de carácter autista que a veces fomenta el nacionalismo: viajar, conocer gentes de otros lugares, ampliar el abanico de lecturas e informaciones, etc.; hay que promover una mirada más objetiva e ilustrada hacia la realidad histórica y presente de España que contribuyan a superar los prejuicios inducidos por la ignorancia y por la intoxicación política e informativa, propiciando una visión cabal de esa realidad española –que ha de ser crítica por supuesto pero también reconocedora de los aspectos positivos–; hay que desmontar algunos tópicos y simplificaciones insostenibles que deforman la realidad (por ejemplo, la visión de España como un agregado informe en torno a Castilla en la que sólo tienen identidad propia Cataluña, País Vasco y acaso Galicia); y hay que defender que el reconocimiento de la pluralidad sociocultural que se ha conseguido para el conjunto de España, debe vivirse también –de manera coherente– “de puertas adentro” de cada Comunidad.

* * *

Si se producen avances significativos en ese camino pedagógico al que me refiero, se irá preparando el terreno para un asentamiento definitivo del modelo español de autonomías territoriales, pese a las numerosas tensiones y conflictos que inevitablemente nos van a acompañar en los próximos años. De modo que no resulta impensable que podamos llegar a un marco institucional estable del mismo; un marco institucional que, sin perjuicio del mantenimiento de algunos elementos de evolución y flexibilidad, no esté cuestionado permanentemente en su hechura estructural.

En el otro extremo de las posibilida-

des imaginables se encuentra por supuesto el camino de la desmembración de España, esto es, de la separación de alguna de sus partes (o de todas ellas) para construir estructuras estatales dotadas de soberanía propia, lo que no resulta hoy en modo alguno una hipótesis inverosímil. Ningún país tiene garantías de eternidad –por larga que sea su andadura histórica y por sólido que pueda parecernos en los momentos actuales– y desde luego España no las tiene: no me cabe ninguna duda de que si en alguna de sus partes hubiera una mayoría clara que, en un contexto pacífico, de forma inequívoca y estable se pronunciara por la separación, no habría más remedio que admitir esa opción y abrir procedimientos para la misma, aunque hoy por hoy la Constitución no la contemple y afirme, de manera un tanto retórica, la “indisoluble unidad de la nación española”.

A la larga, por tanto, todo dependerá de que las nuevas generaciones sean capaces de interiorizar y renovar ese proyecto colectivo que es España y de asumir que, pese a sus defectos, *merece la pena* mantenerlo. Mi posición al respecto no creo que pueda reputarse de ambigua después de cuanto queda dicho: el camino de la desmembración no es desde luego imposible –hacia él apuntan de manera inequívoca algunas fuerzas políticas y sociales que vienen trabajando concienzudamente en esa dirección–, pero es un camino empobrecedor y regresivo que daría lugar a una lamentable amputación con graves pérdidas para todos; una amputación que produciría heridas importantes en un organismo vivo y dotado de múltiples y fluidos canales de comunicación y crearía artificialmente fronteras nuevas en un contexto histórico y geográfico que propende precisamente a lo contrario. Frente a ello, no tengo ninguna duda de que merece la pena mantener la realidad de España como un marco común de convivencia política que, pese a todos sus defectos, no deja de ser *una gran oportunidad* para las partes que la integran. Una oportunidad especialmente valiosa ahora que ha aprendido a integrar y organizar las diferencias tras casi un tercio de siglo de andadura autonómica; una oportunidad especialmente necesaria para aquellas Comunidades que podrían derivar hacia el nacionalismo excluyente y el dirigismo político y cultural, para las cuales su integración en una estructura estatal más amplia se revela hoy como un “colchón de amortiguación” y un marco de resolución de conflictos especialmente necesario; una oportunidad en suma que, si no existiera...

habría que inventarla.

MESA REDONDA: EXPECTATIVAS Y REALIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

MODERADOR: LFONSO SÁENZ LORENZO (*Presidente de la Asociación de Ex Parlamentarios de las Cortes de Aragón*): Buenos días.

Si les parece, continuamos con la Jornada, y en este caso me toca a mí el coordinar la mesa redonda, que hemos titulado “Expectativas y realidad del Estado autonómico”.

Y después de las excelentes intervenciones de los profesores Cano y Pemán, los organizadores de la Jornada hemos querido darle un toque más político. Pasado el tema profesoral, el capítulo práctico parece indispensable, sobre todo cuando está presente en la organización de la Jornada una asociación como la de Ex Parlamentarios de las Cortes de Aragón.

Me toca coordinar una mesa de lujo, tengo que decirlo desde el principio. De lujo desde el punto de vista político de la pequeña historia de Aragón, porque los cinco ponentes que tenemos aquí en la mesa fueron protagonistas directos de la elaboración del primer Estatuto de Autonomía de Aragón. Protagonistas de negociación política y de aportación jurídica.

Por tanto yo quiero empezar agradeciéndoles su presencia aquí y su colaboración siempre que la Asociación les pide ayuda. Y voy a pasar a presentarlos muy brevemente, porque todos muy conocidos por todos, pero en todo caso yo creo que es imprescindible hacer una pequeña presentación.

Vamos ir de izquierda a derecha, están situados en la mesa por orden alfabético, y en la parte más izquierda de la mesa tengo a Mariano Alierta Izué. Mariano es ingeniero industrial, licenciado en Ciencias Económicas, tiene abundantes estudios de postgrado, abundantes trabajos y es miembro de un abundante número de asociaciones de carácter económico, tanto nacionales como internacionales, así como miembro de tres colegios profesionales: el de Ingenieros Industriales de Aragón y Rioja, Economistas de Aragón y Agentes de la Propiedad Inmobiliaria. Fue profesor ayudante y encargado de Economía Política de la Universidad de



Zaragoza.

Y desde el punto de vista político, que es lo más relevante en una mesa de este tipo, fue diputado al Congreso desde 1977 al ochenta y dos; diputado a las Cortes de Aragón desde 1983 a 1987; senador, compañero mío de andanzas (compartimos el Senado ahí unos cuantos años, y sobre todo los viajes en avión, que nos dábamos nuestras grandes charladas), desde el ochenta y seis al dos mil. Y después del año 2000 dejó la política activa y es economista e investigador privado en economía.

En definitiva, Mariano Alierta es toda una institución política en nuestra región, pues es de los políticos que participaron activamente desde el principio, de los políticos de raza, que decimos. Porque participó activamente desde el comienzo de la Transición política en todos los debates: en el debate estatutario y en todos los posteriores.

Pertenece a la Asociación de Ex Parlamentarios desde el principio; es miembro, forma parte de la junta directiva, y podemos contar siempre con él, y le agradezco su presencia hoy aquí.

Continuando, de izquierda a derecha –o de derecha a izquierda para ustedes–, Adolfo Burriel Borque. Licenciado en Derecho, ejerció como abogado laboralista desde su licenciatura hasta 1979, fue secretario general regional, de

Aragón, del PCE desde 1979 hasta 1986, y participó en nombre del PCE en la mesa redactora del Estatuto de Autonomía de Aragón. Fue después coordinador de Izquierda Unida en Aragón.

Diputado en las Cortes de Aragón en la I Legislatura, dimitió al poco tiempo, y luego, en la III Legislatura fue también diputado por el PCE y portavoz brillante de Izquierda Unida en las Cortes de Aragón. Yo siempre he dicho que ha sido de los compañeros que he tenido de portavoces el más brillante. –Me dice que amigo, también amigo–.

Miembro de Nueva Izquierda, tras la expulsión de Izquierda Unida de la corriente del mismo nombre, dejó toda militancia política cuando Nueva Izquierda ingresó en el Partido Socialista.

Trabaja en una fundación actualmente y se dedica –según me dice en su papelito que le he pedido, de *currículum*– a su corazón, a conocer qué se hace en el mundo y por las cercanías, y a escribir poesía; que, además, lo hace muy bien, es muy buen poeta. Está reconocido, no sólo con premios de tipo regional sino a nivel nacional.

Pertenece también a la Asociación desde sus orígenes, forma parte de la junta directiva, y participa también en la confección de nuestro boletín, y de vez en cuando nos escribe algún que otro verso que es siempre muy bien recibido

por parte de los asociados. Le quiero agradecer también su presencia.

A mi derecha, Hipólito Gómez de las Rocas, bien conocido por todos los aragoneses. Se licenció en Derecho en la Universidad Complutense de Madrid,

perteneció al Cuerpo Jurídico Militar y es abogado del Estado en excedencia. Actualmente se dedica al libre ejercicio de la profesión, ejerciendo de abogado en Zaragoza.

Persona de sólida formación cívica y humanista, es autor de varios libros dedicados a la autonomía y de numerosos artículos sobre la materia. Ha sido siempre un incansable luchador por la autonomía plena de Aragón, precisamente por ello es un político muy popular en Aragón, y en estos momentos habitual columnista de *El Periódico de Aragón*, en cuyas páginas escribe y que le revelan como un ponderado y fino analista de opinión.

Inició su trayectoria política –es el más antiguo, de las lidias políticas- como presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza, desde 1974 a 1977. Se presentó a las elecciones generales en 1977, encabezando la candidatura aragonesa independiente de centro, que obtuvo representación en ambas cámaras, y en diciembre del mismo año fundó el Partido Aragonés Regionalista -o Partido Aragonés actualmente-.

En 1979 fue reelegido diputado al Congreso como candidato del PAR, dentro de la Coalición Popular. Repitió en el ochenta y dos y en el ochenta y seis, en ambas legislaturas como cabeza de lista del PAR. Pero, sobre todo, Hipólito, lo que ha sido, ha sido presidente de la comunidad autónoma de 1987 a 1991, en un período en el que tocaba sobre todo consolidar nuestra autonomía casi recién estrenada.

Al principio formó un gobierno monocolor del PAR, en la primera parte de la legislatura, y después un gobierno de coalición con el PP. A lo largo de estos cuatro años de presidente, del presidente Hipólito, tuvimos ocasión de debatir y de discrepar en muchas cosas, porque yo era el portavoz del grupo socialista en las Cortes y le discutía todo. Pero lo hicimos, en cualquier caso, en buena lid y con mucho respeto personal, que le sigo teniendo.

Hipólito - muchas gracias por estar

aquí - va a tener que marcharse un poco antes, porque tiene ocupaciones, pero en todo caso gracias por tu presencia.

Más a mi derecha tengo a José Luis Merino, licenciado y doctor en Derecho, es notario desde 1969 y ha ejercido como notario siempre en Aragón. En 1995 fundó la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación, de la que ha sido su presidente hasta hace muy poco, hasta hace unos meses (hasta 2009). Ha sido secretario de la Comisión de Juristas de Aragón y presidente de la Comisión Asesora de Derecho Civil de la Diputación General de Aragón. Autor de más de quince libros de derecho, casi todos de Derecho aragonés, y de más de un centenar de artículos jurídicos.

Pertenece a la UCD desde 1978 y es diputado al Congreso por el CDS en 1987. Fue vicepresidente de la Diputación Provincial de Zaragoza de 1979 al ochenta y uno, consejero de la Diputación General de Aragón del ochenta y uno al ochenta y dos, presidente del CDS en Zaragoza desde 1982, y ha pertenecido a la democracia cristiana aragonesa. Fue miembro de la comisión técnica redactora del anteproyecto del Estatuto de Autonomía de Aragón por UCD en 1981.

Como diputado en la I y II Legislatura de Aragón desempeñó muchos cargos: fue presidente de la Comisión de Derecho Civil, miembro de la Comisión Institucional y miembro de la Comisión de Reglamento y Estatuto de los Diputados y Gobierno Interior. Portavoz del CDS en la II Legislatura, donde además, José Luis Merino, en esa II Legislatura estaba el presidente Hipólito, el portavoz del grupo de la oposición era yo y en medio estaba el señor Merino, porque servía de balanza. Entonces el CDS permitió que el Partido Socialista gobernara en el Ayuntamiento de Zaragoza y permitió que en la Diputación General de Aragón, en el Gobierno de Aragón, gobernarán los partidos de centroderecha. Y fue un árbitro absoluto, o sea, durante toda la legislatura había que estar en la junta de portavoces pendiente de lo que decía José Luis Merino porque era el que decidía. O se iba a un lado o se iba a otro.

El miembro de la junta directiva de la asociación, a la que pertenece desde sus comienzos, y notario a buen precio de todos los asociados. Cosa que le

agradecemos, además de su presencia aquí.

Y por fin, más a mi derecha, José Félix Sáez Lorenzo -que en primer lugar es mi hermano-. Es licenciado y doctor en Ciencias Matemáticas por la Universidad de Zaragoza, profesor titular en este momento de Matemática Aplicada de la universidad, desde 1975. Amplió sus estudios en la Universidad de Princeton, en el curso 76-77, y actualmente es miembro del comité director del Proyecto RIS para Aragón de la Unión Europea. Autor de numerosas conferencias, cursos, publicaciones y artículos sobre política industrial e I+D, y en la actualidad es director del Instituto de Biocomputación y Física de Sistemas Complejos, instituto de investigación de la Universidad de Zaragoza, y lo preside desde su creación. Miembro, también, del Consejo de Gobierno de la Universidad de Zaragoza.

Diputado al Congreso por Zaragoza en las listas del PSOE en las legislaturas 79-82, 82-86, 86-89, 89-93, 93-96 –cuento cinco legislaturas seguidas, de diputado-. Desarrolló una intensa labor parlamentaria, al mismo tiempo que fue presidente, vicesecretario general y secretario general del Partido Socialista en Aragón a lo largo de varios años.

Fue también miembro de la mesa de partidos que elaboró el Estatuto de Autonomía de Aragón y es buen conocedor de cómo se resolvieron las dificultades de todo tipo que hubo que superar en aquella época.

Actualmente es presidente de la Ejecutiva Provincial del PSOE en Zaragoza. Gracias, José Félix, también por tu presencia.

Y valga esta breve presentación para introducir el debate. Yo, como tenemos poco tiempo, voy a limitar las intervenciones que van a ir, tal y como he hecho la presentación, por orden alfabético. Y les voy a dar inicialmente siete minutos para que hablen de lo que quieran. Yo no les he impuesto tema, ya les he dicho que íbamos a hablar de la autonomía, de la evolución del proceso autonómico, de cómo lo ven. Siete minutos para luego volver a tener una nueva intervención de unos tres, de tal manera que entre siete y tres hagan diez, y podamos entrar dentro de los límites del horario.

Tiene la palabra a Mariano Alierta.

MARIANO ALIERTA IZUEL

Exarlamentario de las Cortes de Aragón

Muchas gracias, presidente, y muy agradecido por vuestra invitación a participar en este acto sobre el sistema autonómico de este país. Como el primer título es “Situación actual y perspectivas”, yo no tengo mucho tiempo y voy a resumir brevemente.

Situación actual: ¡un follón –percibo-, un auténtico follón!, como nos acaban de explicar con toda claridad los dos señores que han intervenido anteriormente. Y yo voy a añadir brevemente una nota: ¿cómo hemos llegado a esta situación? Pues, a esta situación hemos llegado, no porque estuviera escrito en la Constitución –que no estaba escrito-. Como ha dicho el ponente muy claramente, en la Constitución todas las comunidades son iguales, no dice que vayan a ser diferentes. Hay diferencias de método de acceso, pero en ningún momento la Constitución dice que las comunidades vayan a ser diferentes.

Hace unos meses, con ocasión de la aprobación de los presupuestos, al País Vasco se le transfirió la investigación y el desarrollo, porque había que atar cabos. Entonces, ¿cómo se ha desarrollado el sistema autonómico? Pues, observen ustedes lo que pasó el pasado mes de noviembre: había un problema en el Congreso de Madrid y se transfirió, no un bloque competencial –como ha habido un ponente que ha dicho- a todas las comunidades, sino a una de ellas se transfirió investigación y desarrollo.

Es decir, llevamos treinta años donde en el Congreso de los Diputados y en el Senado hay muchos problemas de votaciones. Entonces imagínense ustedes las ocasiones para desarrollar en Estado autonómico, no en función de unos criterios sino de cómo venían las cosas a cuento. Y entonces hemos llegado a dónde estamos, y estamos de esta forma.

Estamos mucho mejor de lo que, dentro de ese procedimiento tan inarmónico, podríamos haber llegado. ¿Qué le ha pasado a este tema? Pues, es muy sencillo, mire usted. Está dicho. En España, si dividimos la derecha y la izquierda, tienen ustedes que en la derecha hay dos derechas: una que es derecha nacional y otra que es derecha nacionalista. Y al otro lado tenemos una izquierda. Entonces si, la derecha, dividimos la nacional de la nacionalista y las separamos, entonces desde la izquierda se va a gobernar con mucha más

facilidad –esto ya viene desde el año 1930, en los Pactos de San Sebastián, y está escrito ya por destacados políticos de la República-.

Entonces, ¿cuál es la estrategia? Pues, tratar de darles incentivos a los nacionalistas para que se vayan de la derecha nacional y se vengan con la izquierda. Entonces, ¿por qué hemos llegado aquí? Pues porque el PSOE ha seguido ese criterio siempre que le ha interesado y cuando le ha interesado. Es decir, hay unos criterios constitucionales, no fijados, pero se pueden fijar; se podían haber fijado. Como dijo el propio Benegas, “los podíamos haber fijado”, pero lo dice diez años después de los desastres que se habían producido. Y como lo dice diez años después, entonces estamos en la situación que estamos.

Si se hubiera tomado en el año 1977 la idea de “hasta aquí llegarán las autonomías y no vamos a ceder más” no tendríamos estos problemas: pero durante treinta años se han utilizado estos mecanismos cuando ha interesado. Más o menos; en unos casos más y en otros menos.

Nosotros en Aragón durante diez años estuvimos esperando que nos reformaran el Estatuto de Autonomía, posiblemente porque, cuando se igualaban los estatutos (cosa que hizo el PP en el año 2000), entonces los nacionalistas querían diferenciarse. Entonces tacharon a Aznar de anti-autonomista porque igualó y mandó la educación y la sanidad a todos, las competencias, y otros se enfadaron y por eso se produjo lo siguiente. Porque la Constitución tiene ya treinta años, y va envejeciendo, pero nosotros, que somos constituyentes, también envejecemos.

Así hemos llegado a la situación actual. Que era una situación más o menos estable hasta el año 2000, pero ya nos pusimos en lo que se empezó a hacer con el Estatuto de Cataluña, que, bueno, para qué les voy a contar lo que ha significado, con la situación que han descrito anteriormente.

Otro problema: el problema de igualdad, que lo ha dicho con mucha claridad uno de los ponentes. El problema de la igualdad de los españoles. Todos deberíamos ser iguales, y en la Constitución no hay nada que diferencia a las comunidades. Y algunos insistimos mucho en este



aspecto, de que tendríamos que ser todos iguales. No es posible un siglo XXI y que alguien te esté diciendo que es diferente, y no es posible en el siglo XXI que tengamos una organización donde se habla todavía de asimetrías. ¡Es una concepción completamente paleontológica, ésta, arqueológica, que en el siglo XXI estemos hablando de asimetrías! Mire usted, miremos un poco el bosque y veamos de qué estamos hablando.

Y en este aspecto la igualdad se ha roto por muchos sitios. Se rompió cuando el Estatuto de Aragón, que no se pronunciaban, que pasaron cinco años. Si en 1987 se hubiera reformado este problema estaría resuelto desde hace veinte años ya; todavía no se ha resuelto.

Pero ahora llegó el nuevo Estatuto de Cataluña, que claro, diferencia a todos. Diferencia porque, claro, no parece posible pedir que sean unas relaciones bilaterales de todas las demás comunidades. Yo lo pienso. Yo, en términos de igualdad, debo decir que le mandé una carta notarial a don Marcelino Iglesias diciendo que todo lo que pedían los socialistas para Cataluña que lo pusiera en el Estatuto de Aragón: la relación bilateral, etcétera. ¡Lo mismo! Y que si no me parecía un fallo por parte del Partido Socialista de Aragón. Y no se metió. Claro, aquí hay unas desigualdades que este partido, el Partido Socialista, entre las comunidades, nos ha acentuado; ya en tiempos, pero lo ha seguido acentuando. Porque claro, no se pueden hacer estas triquiñuelas durante treinta años sin incidir en temas que son más fundamentales, como son la igualdad

de los españoles, la igualdad de las comunidades autónomas.

Entonces, ¿cuáles son en este momento las expectativas que tenemos? Pues, yo tengo muchas dudas, yo tengo muchas dudas. Yo debo decir que algunos compañeros míos del Partido Popular han dicho siempre: “Hombre, tendríamos que hablar los dos partidos más importantes...”, y le he dicho: “Perdona, no me pretendas hablar con el Partido Socialista, ¡porque es que es el culpable de todo lo que está pasando! Si además es que él tiene un interés

inmediato en tomar medida de estas diferencias para seguir gobernando el país, y, por lo tanto, no te lo creas”.

En el futuro, ¿volveremos para atrás? Hombre, ha habido una indicación por parte de un ponente, un ponente con un marcado tono político, que nos ha dicho: “Hombre, si los partidos se unen...” A mí, no voy a decir que tuviera razón en lo demás, pero ahí digo: “¡Arrea, un socialista diciendo [que] si los partidos se unen” A lo mejor después de cuarenta años estamos empezando en este momento a ver

destellos de que podemos todos los partidos nacionales ser partidos nacionales y dejar de hacer las tonterías que algunos han hecho durante muchos años y que nos han llevado a la situación en la que estamos.

Yo espero que esto cambie. Y en fin, como ya creo que estoy muy limitado de tiempo, y por lo tanto...

Luego seguiremos.

ADOLFO BURRIEL BORQUE

Ex parlamentario de las Cortes de Aragón

Muchas gracias, Alfonso. No me da tiempo a agradecerte mucho más la presentación, pero que conste que te la agradezco.

Y la verdad, Mariano, es que te veo, te veo con un pesimismo atroz, incluso vislumbrando un futuro muy oscuro y la verdad es que un presente sin luces. En fin, me has dejado un poco anonadado y un poco conturbado. Un poco conturbado. Eso sí, el Zaragoza en Primera, efectivamente. El Zaragoza en Primera.

Bueno, yo de todas maneras creo que... Quito lo de “de todas maneras”: yo creo que el proceso autonómico, que el desarrollo de las autonomías, ha conseguido -efectivamente, en estos años, desde que se inicia hasta ahora-, ha conseguido y ha logrado importantes objetivos. Mucho se ha dicho aquí en la sesión anterior, en las ponencias anteriores, e incluso podría añadirse alguno más, o incluso entrar en detalles de algunos que se han comentado.

El proceso autonómico yo creo que sirvió para canalizar unas aspiraciones de autogobierno que había en aquellos iniciales momentos de la democracia en el conjunto de España, y que no era poco. Yo creo que sirvió también para resolver diferencias sobre la estructura territorial del Estado, no sobre la base de criterios o de enfrentamientos esencialistas sino sobre la base a veces de problemas competenciales, de problemas de financiación de esas competencias... Es decir, sobre problemas de discusión más jurídica y temática que lo que podía ser una discusión más ideológica. Y eso, a pesar de que hay excepciones, obviamente, y de que ha habido momentos en los que esto no se ha llevado a cabo de esta manera, a mí me parece que también tiene una significación importante en el desarrollo de estos años y que podría me-

dirse con bastante normalidad.

Creo que la descentralización y la aplicación además de los criterios que han llevado a ella sí que ha permitido un mayor desarrollo económico, una mayor capacidad en las prestaciones sociales dentro del conjunto de España y una mayor capacidad para el desarrollo de las infraestructuras. Y yo creo que las autonomías son una buena parte de esa capacidad y de ese desarrollo que se ha conseguido.

En enero de 2007, me parece que fue entonces, en una reunión de presidentes de las comunidades autónomas, todos los presidentes, incluidos los del PP, manifestaron, hicieron público, que las autonomías habían contribuido de manera decisiva y eran una parte determinante del desarrollo que se había producido en España durante todos estos años. A mí me parece que éstos, efectivamente, han sido logros que se han conseguido en este momento, en este proceso, y que hay que aplaudirlos y hay que considerarlos como tales.

Hay problemas sin resolver. Obviamente, hay problemas sin resolver aun hoy, y desde luego se vislumbran problemas sin resolver en el futuro, muchos de los cuales se han dicho aquí y yo comparto.

Problema sin resolver que, yo creo, es muy importante, es el tema de la financiación futura. La financiación de las comunidades autónomas ha estado durante un montón de tiempo y sigue estando cargada no solamente de tensiones sino en ocasiones de competencias la mayor parte de las veces poco entendibles dentro de lo que sería un proceso general y un proceso estatal. A mí me parece que ahí la diferencia, el enfrentamiento, la confrontación (esa confrontación a veces asimétrica, a veces

excesivamente interna) con la que se han planteado todo este tipo de problemas sí que ha generado discusiones que sin duda alguna están yo creo, en este momento, en la base de muchos de los problemas que tenemos.

Hay disfunciones también en otros terrenos, como en el ritmo estatutario; ha habido disfunciones. Las disfunciones yo creo que se siguen marcando todavía. Ha habido problemas en otro terreno. Por ejemplo, a mí me parece que hay un cierto estancamiento social que tiene que ver con la percepción que en este momento se tiene del desarrollo autonómico, al menos en algunas comunidades, incluida la nuestra. Yo creo que eso existe. Una cierta desafección a estas cuestiones. Y esto a mí me parece que sí que son problemas inmediatos que tenemos a la vuelta de la esquina.

Yo creo que no se ha resuelto la capacidad de negociación colectiva de las comunidades autónomas de problemas como



la financiación, e incluso de desarrollos estatutarios. Yo creo que habría que crear mecanismos pronto para que esos instrumentos de relación, de coordinación, de presencia colectiva, se pudieran dar. Y ni el Consejo de Política Fiscal y Financiera, ni por supuesto el Senado, ni por supuesto otros mecanismos que se hayan podido establecer, como las reuniones de presidentes, han garantizado esto. Y en la práctica las negociaciones se han hecho de forma bilateral en la mayor parte de las ocasiones, lo que genera no sólo problemas sino que además se condiciona por lo que son las decisiones políticas, las necesidades políticas, a veces los intereses políticos..., incluso los intereses de gobernabilidad del conjunto del país.

Yo creo que estos problemas deberían resolverse y estaríamos en condiciones de poderlos resolver si hay voluntad política

HIPÓLITO GÓMEZ DE LAS ROCES

Expresidente de Aragón

Buenos días a todos. Muchísimas gracias por vuestra presencia. Muchas gracias, Alfonso, que hay que decirte hoy que siempre has sido un caballero, incluso en aquellos difícilísimos días de aquella legislatura obligadamente involuadable, Alfonso Sáenz Lorenzo nunca dejó de ser, en los debates más agrios, un caballero. Y yo nunca lo he olvidado. Gracias, Alfonso.

Sigo con gentilezas: creo que es la primera vez que hablo en la Fundación Giménez Abad, y me gustaría tener hacia él un justo y sucinto recuerdo. Manolo, que en paz descanse, que participaba del alma institucional de esta casa, pertenecía a una saga jacetana, a la que también perteneció otro pariente suyo, entrañable amigo y compañero del Cuerpo de Abogados del Estado, José Enfol Abad. Y a los dos los unía –y parece ser que es característica de ese linaje– ser dos excelentes profesionales y, más importante que de lo que ellos puedan decir las crónicas... Porque las personas discretas no son muy tenidas en cuenta en las crónicas históricas; Cervantes dejó escrito que “para saber callar en romance y hablar en latín, discreción es menester”.

Pues bien, ésa fue una de las características de nuestro buen Manolo Giménez Abad, que hacía un uso discreto y cotidiano de todas sus palabras, y que en definitiva respondían a la idea de sensatez a la hora de formar juicio y tacto para hablar y para obrar. Eso era lo que diferen-

ciaba a Manolo Giménez Abad de sus asesinos: jamás hubiera conseguido Manolo dialogar con ninguno de ellos.

Y luego hay otros problemas, de los que aquí se ha hablado, que están en el futuro también cercano y que pasarían obviamente por cuestiones tales como los de la reforma de la Constitución. Pasarían, dentro de esa reforma de la Constitución, por aspectos que ya aquí se han dicho y, desde luego, la revisión del Senado, una nueva revisión del Senado, una nueva conformación del Senado, que podría ser un instrumento y una cámara donde estas cuestiones se pudieran plantear.

¿Plantearse un modelo federal? Yo creo que es posible y que el debate sobre un modelo federal en España sería indispensable que se abriera. Y que a pesar de las diferencias y de los problemas que hay

ciaba a Manolo Giménez Abad de sus asesinos: jamás hubiera conseguido Manolo dialogar con ninguno de ellos.

El título de esta mesa redonda es casi cara y cruz de todos los problemas humanos: las “expectativas”, en plural, aluden a cualquier esperanza que se deposite en conseguir alguna cosa. Y, siendo esto aleatorio, hay que preguntarse si cabe alguna esperanza hoy. Llevamos, no nos olvidemos, casi un tercio de siglo intentando componer de una vez por todas el Estado de las autonomías, y hasta ahora no lo hemos conseguido; téngase en cuenta. El régimen autonómico es deseable pero hasta ahora no ha sido conquistado.

En la vieja y enseñante Roma, que nos dio el latín y lo perdimos –eso sí, después de parir el que hoy llamamos “español común”, y que nos dio además otros dialectos latinos que alcanzaron fortuna diversa, se llamaba “futura” a una especie de derecho sin terminar de concretar, indeciso, a recibir pasado cierto tiempo y generadas ciertas circunstancias un estatus que, si así se confirmaba, podía considerarse seguro. Esto es, aquellas futuras debían ser, como los pájaros volando del refrán, y puede que también como la “vaga astronomía de pistolas inconcretas” de una de las poesías de nuestro, de todos los españoles, García Lorca. Y pasa algo bastante parecido, políticamente hablando, con la autonomía: no sabemos en qué va a consistir finalmente, si de una manera de

con algunas comunidades, o que podría haber con algunas comunidades de las que también se ha hablado esta mañana, sería, yo creo, en este momento, una de las garantías de que el proceso de desarrollo del Estado autonómico entrase en unos cauces de análisis y de previsión que tarde o temprano se van a tener que plantear.

El Estado es algo que está sometido a la vida, como casi todo; por lo tanto es algo cambiante, es algo en evolución, y aunque pueden establecerse procesos que cierren en determinados momentos el desarrollo de ese Estado, es necesario pensar que ese desarrollo va a seguir avanzando, se va a seguir produciendo, y va a tener, queremos o no, necesidades de variación, de modificación y de reflexión que avancen en el camino que yo creo que es el de la unidad y de la solidaridad, del que aquí tanto se ha hablado.



construir una España que dure siglos, proporcionando de otra manera los poderes, o si de una manera de acabar con España, que tampoco es imposible que pudiera suceder.

Pero en fin, ahora encima estamos en un período de crisis, y puede haber opiniones diversas. Puede haber la opinión de Noé, que hacía el arca, o la opinión de la mujer de Noé, que dicen que le decía que no trabajara tanto haciendo el arca porque aquello iban a ser cuatro gotas. Esto es lo que dice hoy la tesis, y ¿quién puede responder a eso? ¿Hay que hacer otro arca común para salvarnos todos (a ser posible

todos, no una pareja por especie)? ¿O hay que esperar a que solamente sean cuatro gotas?

No sé cuál va a ser la realidad, en definitiva, en esto de la autonomía: si una transformación de España entera en una realidad seria, distinta, pero homogeneizada, o en una diáspora inútil, en donde cada territorio quisiera en un cierto modo alienarse de eso que siempre hemos llamado – y Dios quiera que sigamos llamando– España.

¿Podría ser el final del proceso autonómico, que legitimaba -lo único que legitimaba- nuestra Constitución? ¿Podría ser el final? Al cabo de treinta años, como digo, aún no estamos seguros de cuándo va a terminar ese proceso constituyente, ni sabemos si será definitivo aquello que dijo la Constitución y literalmente sigue diciendo: que España es una, no diecisiete; que la Constitución se funda en “la indisoluble unidad de la nación española”; que se garantiza el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, partiendo – partiendo- de que son lo mismo las regiones que las nacionalidades, que son dos maneras distintas, como decía un ponente catalán, de llamar a la misma cosa (consta en el *Diario de Sesiones*). Y que si bien a algún territorio se le dispensó una autonomía por vía privilegiada, la de la transitoria segunda o la del artículo 151, a los demás se nos impuso la vía penitencial del artículo 143, que al cabo de treinta años aún no se ha consumado. Ésa es la verdad constitucional.

Desgraciadamente no es lo que se practica en España todo lo que está en la Constitución. Por ejemplo, en la Constitu-

ción no está que no se enseñe el español común en toda España, ni tampoco que se equipare el tratamiento de una lengua forzadamente limitada a una región con el tratamiento que debe merecer la única lengua española que tiene posibilidades universales.

Estamos navegando (en parte, en parte, no digo totalmente) por donde no dice la Constitución, y ésta es parte de nuestra confusa situación actual. Pensemos por ejemplo qué va a pasar con el Fondo de Compensación Interterritorial. Qué ha pasado con él, cómo se aplica y para qué ha servido; ¿para la solidaridad? Sin embargo, como no me gustaría terminar de modo pesimista, olvidándome de problemas como ese fondo de calcetín que nos anuncian que van a ser las comunicaciones efectivas de Aragón por Europa, que todo va a ir por los extremos y que -esto no nos lo anuncian pero lo podemos temer- si un día Cataluña y País Vasco –que Dios no lo quiera- quieren independencia a lo mejor hasta nos cobran arancel para salir de España. Todo eso puede pasar por la irresponsabilidad con la que se dicen y se hacen tantas cosas desde el gobierno y desde otras instituciones y personas responsables.

Pero en fin, yo querría terminar – siempre lo he pensado así- hablando con cierto optimismo del futuro. Poniendo de relieve, como alguien ha dicho, que –me parece que ha sido Adolfo- el estatus general económico y social de las comunidades autónomas ha mejorado la suerte de las provincias, de las viejas provincias. Estoy de acuerdo. Y también celebro que dos partidos con tanta responsabilidad

como PSOE y PP hayan sido capaces de hacer un pacto, evidentemente de Estado – cualquiera que sea el nombre que reciba- para gobernar de una vez el País Vasco, que lleva en estado de barbarie desde que se aprobó la Constitución. Lo celebro con toda sencillez, y lamento que el PSOE no haya hecho una cosa parecida en otra región donde optó por aliarse con otro grupo suyo pero que tiene voz propia y con unos centrifugistas que no dan nada por la unidad de España.

Como uno conoce sus responsabilidades, no recuerdo haber hablado nunca en público, incluso cuando se hace críticamente, y terminar sin añadir unas palabras optimistas o, por lo menos, de esperanza. Con permiso de Alfonso, ¿me dejas terminar sin prisa? Terminó enseñuida.

Permitidme que, pese a la crisis y otras cosas que recordar no quiero, y dejándome llevar por la nostalgia, que nunca ha sido en absoluto mi manera de ser, repita una recomendación no sé bien de qué ordenanza militar alemana que yo empleé entre estos mismos muros un día en que, siendo presidente de la comunidad, socialistas y populares se pusieron –cosa rara- de acuerdo para zarandearme al alimón intentando mi desahucio. Empeño inútil, porque yo sabía cuándo terminaba mi plazo de caducidad y no estaba dispuesto a anticiparlo.

Aquella ordenanza disponía que si un soldado alemán se encontraba solo, lejos de su unidad, rodeado por el enemigo y encima sin municiones de boca y de fuego, su único deber era resistir y aceptar que la situación pudiera empeorarse. Eso fue lo que hice. Muchas gracias, nada más.

JOSÉ LUIS MERINO Y HERNÁNDEZ

(Ex Parlamentario de las Cortes de Aragón)

): Muchas gracias, presidente. Muchas gracias a la Fundación Manuel Giménez Abad. Yo también es la primera vez que comparezco en este foro.

Yo tenía unas notas dedicadas casi exclusivamente al proceso autonómico aragonés y mi visión en estos momentos, desde fuera, pero al oír a los ponentes esta mañana, al oír a mis compañeros, no puedo prescindir en estos momentos de dar mi visión del panorama general. Y ustedes van a comprobar inmediatamente que se produce un empate que no sé en qué sentido se va a desempatar.

Quiero decir, yo no tengo el pesimismo que tiene Mariano Alierta ni el de Hipólito Gómez de las Rocas; participo del optimismo de Adolfo Burriel. Los que iniciamos el proceso autonómico desde el comienzo... Y yo les tengo que contar a ustedes que mi entrada en política fue debido precisa y exclusivamente a eso, fue el anzuelo que me puso entonces el presidente de la pre-autonomía, el señor Bolea Foradada: “Ven a UCD y te dejaremos participar, prácticamente hacer, el proyecto de UCD del Estatuto de Autonomía”.

Por lo tanto, soy un autonomista convencido. Creo que efectivamente en aque-



llos años existían unas exigencias claras y manifiestas y una necesidad de que el Estado español se estructurase con un proceso autonómico, que podía muy bien haber quedado exclusivamente para aquellas comunidades autónomas llamadas “de primer grado”, “de primer orden”, las que plebiscitaron, pero que se extendió a toda España.

Yo creo, Hipólito, que el proceso autonómico no terminará nunca, entre otras cosas porque a mí me parece un proceso vivo, que va evolucionando constantemente. ¿Hay desajustes? Claro que los hay. ¿Treinta años es mucho? Yo creo que no. Treinta años es mucho para la vida de un ser humano; muy poco para la vida de todo un Estado que inicia un proceso, o reinicia un proceso en el año 1978, y continuará –y espero que continúe- durante siglos.

A mí el proceso autonómico en su conjunto general me satisface. Reconozco que hay momentos en los que hay determinados desajustes; también estoy de acuerdo con ponentes que he oído esta mañana, en que lo que está ocurriendo es que muchos de los instrumentos constitucionales no se ponen en práctica. ¿Por qué? Probablemente son razones políticas, son miedos, son votos, son insuficiencias de mayorías en el Parlamento español. ¿Dónde están las leyes de coordinación? ¿Dónde están las leyes de armonización, que solucionarían muchos problemas?

Sin embargo, yo no estoy de acuerdo con que España como proceso o como entidad autonómica, como Estado autonómico, tenga que ser igualitaria. Señores, la igualdad sólo existe entre los que son iguales, y en este país convivimos una serie de comunidades que somos diferentes; ni mejores ni peores. A mí no me preocupan los procesos lingüísticos de Cataluña, del País Vasco, de Valencia, de Baleares... No me preocupan en absoluto, porque si me tiene que preocupar eso también me debería preocupar que tengamos ocho legislaciones civiles en España, caso insólito que prácticamente no existe en el mundo. Nadie se preocupa de ello. Se preocupan mucho de si los catalanes quieren un sistema fiscal propio, o si los vascos y navarros ya lo tienen; pero es que en Aragón desde hace mil años tenemos una legislación autonómica propia (y además nacida de este parlamento en los últimos años), que es muy buena, que es muy buena, pero que compartimos con la misma especialidad y con la misma singularidad con navarros, y con vascos, y con catalanes, y con baleares y con gallegos –y úti-

mamente con Valencia-

Yo creo que esas diferencias no son injusticia; son simplemente diferencias en el modo de ser de distintas comunidades y distintos pueblos que integran España.

Me falta, evidentemente, que en algunos momentos, en el orden de la cultura, en el orden de la educación –incluso les he citado el caso de Valencia: e incluso en el orden civil valenciano- se opusiera una cierta armonización. El Estado español, el Gobierno español debería hacer uso de los distintos instrumentos que tiene en la Constitución para evitar que se produzcan determinados desajustes, que es lo que está ocurriendo en estos momentos.

Pero no quiero... Yo traía unas notas, como decía, sólo para hablar de Aragón, y acabo de hablar del conjunto de España. Yo quería, sin embargo, dedicar estos últimos minutos a mi visión, no muy optimista, del proceso autonómico seguido en esta región.

Hicimos un Estatuto, creamos una serie de instituciones, el parlamento (o sea, las Cortes de Aragón), la Diputación General de Aragón, el Justicia de Aragón, el Gobierno de Aragón, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón... Por cierto, con unas dificultades enormes, cuando en aquellos momentos en el gobierno central, de UCD, Martín Villa, ministro del ramo, se empeñaba en hacernos desaparecer, al menos los nombres de todas las instituciones. No podíamos llamar las Cortes porque se confundía con las Cortes Generales, no podíamos llamar Justicia de Aragón porque se confundía con la Justicia como Administración del Estado, no podíamos llamar diputación general porque se confundiría con las diputaciones provinciales. A pesar de todo, lo logramos.

Ahora bien, mi análisis es: ¿están funcionando las cosas en esta comunidad como hubiéramos deseado muchos cuando redactamos el Estatuto? A mi juicio, no.

Estoy en las Cortes de Aragón, he participado en ellas en dos legislaturas. En estos momentos tengo que decir que, lastimosamente, las Cortes de Aragón, desde el punto de vista de la ciudadanía, no existen, y a mí me da mucha pena. A mí me da mucha pena ver que el ciudadano aragonés, en su inmensa mayoría desconoce qué se está haciendo en estas Cortes y si se hace algo. ¿De quién es culpa? ¿Es del sistema?

Hay temas, y hago un pequeño paréntesis aquí para hablar también de las Cortes de Aragón. Yo entendí siempre la auto-

nomía no sólo como una descentralización política y administrativa del Estado, es decir, un de arriba abajo: yo entendí la autonomía como un de arriba a abajo, y de un de abajo a arriba. Es decir, yo creo que la autonomía debería servir para que desde el poder central se transfirieran competencias y posibilidades legislativas, pero desde abajo también se participara la política del Estado.

Hay mecanismos también en el propio Estatuto de Autonomía de Aragón que no se han utilizado; mejor dicho, se utilizaron una vez pero fue casi invisible. Me refiero, por ejemplo, a las proposiciones de ley para elevarlas como posible proposición y proyecto al Congreso de los Diputados. ¿Por qué no se hace? ¿Por qué en estos momentos en Aragón, en materias que podían ser importantes a nivel estatal, no se plantean las Cortes de Aragón la posibilidad de incidir en la política nacional, la política legislativa nacional con propuestas aragonesas?

Me está pasando lo mismo con otra institución que es el Justicia.

Cuando el Justicia quisimos llamarle Justicia de Aragón, retomando la figura histórica, quisimos darle todas las competencias que en el siglo XX podía tener el Justicia, y una de ellas muy importante –perdonen que hable de este tema que es el que más conozco lógicamente por mi profesión- era la defensa del Derecho aragonés (antes sólo Derecho civil, ahora Derecho civil y Derecho público, evidentemente).

Bien, el Justicia de Aragón no practica –y eso se lo dije públicamente a él en determinada ocasión- la defensa del Derecho aragonés.

La defensa del Derecho aragonés es incidir en todos aquellos organismos, instituciones públicas y privadas que maltratan o hacen mal uso de las normas propias de esta comunidad, y eso no se ha hecho nunca.

El Justicia de Aragón se limita en esta materia a transcribir las ochenta o cien sentencias dictadas por distintos órganos judiciales aragoneses, sin que para nada entre a valorar la aplicación adecuada o inadecuada del Derecho. No cumple una misión. El resto sería el Defensor del pueblo, nada que objetar.

Del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, configurado en su origen como una institución que tenía que resolver los problemas del Derecho propio aragonés en última instancia, bueno, se ha convertido

en otra cosa completamente distinta. Porque, lamentablemente -y digo lamentablemente porque pleitos no faltan- el Tribunal Superior de Justicia resuelve al cabo del año, de verdad, asuntos de Derecho aragones, media docena escasamente.

A mí me está pareciendo esto -y termino-, Aragón, en estos momentos, más como una descentralización administrativa que como una descentralización política y administrativa.

Si tuviera que reconocer las actuaciones positivas que ha habido en estos años, tendría que aplicárselas prácticamente

todas o casi todas al Gobierno de Aragón, a los distintos gobiernos de Aragón, a todos los Gobiernos de Aragón.

Vemos cosas que se han hecho importantes, vemos PLA-ZA, vemos la autovía Mudéjar, y otras muchas cosas; vemos Aramón. Estoy hablando de grandes obras; las hay menores también que son obras de gestión de un determinado gobierno.

Ahora bien: la ciudadanía -y vuelvo a lo mismo-, ¿se entera de que eso es obra de un Gobierno? ¿Este Gobierno se publicita y sale a la calle lo suficiente como

salen otros gobiernos, como sale el gallego, como sale el andaluz, como sale el vasco, como sale el catalán? Mi impresión es que no.

No quiero terminar dando una impresión negativa de Aragón. Digo simplemente que si Aragón -perdonen la expresión vulgar- se pusiera las pilas y las instituciones se pusieran las pilas podríamos en estos momentos coparticipar con el resto de comunidades autónomas, y por supuesto con el Estado español, en una política activa viva, y que probablemente duraría muchos años. Muchas gracias.

JOSÉ FÉLIX SÁENZ LORENZO *(Ex Diputado de las Cortes Generales)*

Muchas gracias. Muchas gracias a todos por su asistencia.

Bueno, yo había preparado una breve intervención en relación a cómo se produjo el proceso autonómico, y la realidad actual. Un poco las expectativas y la realidad. Y voy a ceñirme un poco a eso, aunque lógicamente haré algún comentario en relación con los comentarios que aquí se han hecho en la mesa.

La autonomía es un tema que se asocia en la transición democrática a la consecución de la libertad.

Yo no sé bien cuál es la razón de ello, pero eso es un hecho que sucede, y que en buena medida puede ser por la gran actividad que tenía la política de oposición en el régimen, pues, en regiones como Cataluña o el País Vasco.

Pero, efectivamente, los dos conceptos, consecución de la libertad y autonomía, vienen asociados en la Transición.

Los partidos de izquierdas, como el Partido Socialista, quieren liderar ese proceso. Y en ese liderazgo del proceso unen a sus reivindicaciones clásicas, entre las cuales están la libertad y la igualdad, con el elemento autonómico como un elemento de alguna forma añadido.

Hay que recordar que sin embargo, por ejemplo, el PSOE es mirado con recelo desde el punto de vista de los autonomistas. En los partidos autonomistas (por ejemplo, aquí el Partido Socialista de Aragón) ven con recelo esa autonomía, o ese planteamiento autonómico del PSOE. Piensan que el PSOE, o la acusación que se produce durante la Transición al Partido

Socialista Obrero Español es una acusación de centralista.

La unidad con el PSA (de aquí que se realice aquí en Aragón) y la propia candidatura, por ejemplo, de Santiago Marraco como primer candidato a presidente de la comunidad autónoma tratan de romper esa idea, es decir, con la unidad con el PSA. Se trata de romper esa idea de que el PSOE no tiene un planteamiento autonomista, con la propia candidatura de Santiago Marraco.

Sin embargo, hay que decir que en cuanto a protagonismo, si hablamos de protagonismos personales, el PSOE sí que está muy presente en los primeros movimientos. En los actos de Caspe de julio del 1976, el protagonismo lo tiene en buena medida Ramón Sáinz de Varanda a través de la presidencia del Colegio de Abogados, y de algo que se confirma con la candidatura democrática presentada al Senado en el 1977 y con las primeras reuniones de la Asamblea de Parlamentarios.

Pero, la Constitución, los constituyentes plantean en la propia Constitución, pretenden abordar, yo creo, el tema autonómico desde una perspectiva de que quieren resolver el problema de algunas determinadas comunidades autónomas. Y eso se traduce en lo que antes he comentado en mi intervención: en una Constitución que establece un estado asimétrico, sobre todo porque da al País Vasco y a Navarra unos derechos muy diferenciados respecto a las demás comunidades autónomas, y eso hace que esa asimetría haya estado presente en todo el proceso como un elemento importante.

De hecho, demuestra que el plantea-



miento era de pretender que las comunidades autónomas históricas -digamos- fueran las del problema que se pretendía abordar, pues el Gobierno de la UCD impone que la mayor parte de las comunidades vayan por la vía del artículo 143 de la Constitución y no por la vía del 151. Sin embargo, hay una reivindicación social de los ciudadanos, reivindicación que es clara y que nosotros podemos recordar en aquella magna manifestación del 23 de abril de 1978, a partir de la cual dirigentes del propio partido de la UCD entonces, como el presidente Bolea, se desmarcan de la posición de su partido y eso les lleva a que pierden o éste sea sustituido como presidente de la pre-autonomía.

Los pactos PSOE-PP garantizan que esa vía del 143 signifique dos cosas que hasta entonces no significaban, porque en la Constitución no están: que el acceso a la

autonomía por la vía del 143 signifique las mismas instituciones, Cortes elegidas directamente por los ciudadanos y gobierno elegido por las Cortes, y que el nivel competencial se pueda llegar a asimilar en niveles competenciales, pero con un plazo de cinco años para poder llegar a ellos.

Lo que reivindicamos entonces era que, efectivamente, la educación y la sanidad, como paradigmas de los grandes elementos de gestión de una comunidad autónoma, fueran competencia de las comunidades autónomas.

A partir de entonces lo que se ha producido es una tensión que produce la propia asimetría, entre asimetría e igualdad. Cuando del para las del artículo 143 pasan los años y se igualan las competencias, entonces las comunidades que han acudido por la vía 151 renuevan su reivindicación, y en el caso del País Vasco, de Euskadi y de Navarra (sobre todo en el caso del País Vasco), la única reivindicación que le queda, lógicamente, es segregacionista, porque no queda camino de mayor reivindicación.

¿Cuál es el nivel de competencias que tenemos en Aragón? Pues, el nivel de competencias a mí me parece bastante satisfactorio; desde luego, mucho mayor del que pretendíamos o pensábamos en los albores de la Constitución. Yo creo que el Estado autonómico es un estado consolidado, que está funcionando bastante bien, pero que está mucho más allá de lo que pretendíamos.

Efectivamente, yo creo que la reivindicación de la educación y la sanidad nos parecía una reivindicación muy fuerte, y, sin embargo, no solamente la educación y la sanidad sino otras muchas competencias enriquecen hoy la competencia de esto. Por tanto, las competencias y la realidad del Estado autonómico y de la Comunidad Autónoma de Aragón yo creo que son superiores a las expectativas que entonces teníamos.

El problema que tenemos es: ¿cómo lograr ese equilibrio? -efectivamente, esa tensión de la asimetría que está en la propia raíz de la Constitución-. Pues ése es un poco el reto. La forma de abordarlo, lógicamente, es la reforma de la Constitución,

la reforma del Senado, pero es un tema que venimos planteando y yo creo que tiene una dificultad de fondo en la falta de voluntad del Partido Popular de llegar a acuerdos en estos temas. Porque yo creo que ésa sería la forma de estabilizar y de llegar a un cierto equilibrio en el Estado de las autonomías.

Y no quiero terminar sin decir que a mí me parece que el Estado autonómico, treinta años después, es bastante satisfactorio.

Yo creo que en nuestro país, España, y sobre todo sus ciudadanos nunca habíamos gozado de treinta años de tanta prosperidad y de creación de riqueza y de reparto de riqueza como se ha producido en estos últimos treinta años.

Por tanto, a mí me parece un periodo de la historia de España muy satisfactorio, independientemente de que existen, desde luego, problemas, existen tensiones, y yo creo que para eso estamos, para abordar los problemas y las tensiones que existen.

Nada más por hoy. Muchas gracias.

Coloquio

MODERADOR: ALFONSO SÁENZ LORENZO: Gracias, José Félix.

Si os parece entonces os doy dos minutos a cada uno si queréis aclarar algo de vuestra intervención o contestaros un poco entre vosotros, y después daríamos la palabra a los que quieran preguntar algo.

Brevemente, por favor. Mariano.

MARIANO ALIERTA IZUEL: Gracias, presidente.

Yo cuando hablo de igualdad, hablo de igualdad en sentido constitucional, como ha hecho el ponente; no hablo del que pida por el catalán, que por el catalán no son cosas menores, que no se me entienda mal.

Segundo, yo no he hablado sobre las autonomías. Claro que, evidentemente, soy autonomista hace muchos años, siempre lo he sido y por lo tanto no vengo a defender otra cosa. ¿Que España ha evolucionado? Evidentemente.

Ahora, otra cosa: ¿que estamos así porque el Partido Popular no quiere negociar, como me acaba de decir y ha dicho antes un ponente? De eso nada, de eso nada. El PSOE ha hecho lo que ha querido porque ha querido. Claro, decirle al Parti-

do Popular que se sume al Estatuto de Cataluña en el Parlamento Catalán, que luego los mismos socialistas catalanes cuando van a Madrid, el señor Montilla, vota en contra de lo que ha aprobado el propio Parlamento catalán, yo creo que es de una inconsistencia por parte de los socialistas... Y el PP, que no se sume, lo único que hace es darle una cierta honradez al PP, y a ERC, que dice que él no vota en un sitio una cosa y vota en otro sitio otra. O sea, inconsistencia por todos los sitios.

En el año 2004-2005, esta reforma, en el año 2000 ya se habían igualado todas las comunidades autónomas básicamente. Había un sistema de financiación en 2001 que ha permitido a las autonomías tener unos ingresos extraordinarios durante cinco o seis años, empezando por Cataluña, que crecían más que en el resto del país, seguido por Aragón y otras comunidades. Todos han tenido más participación en sus propios ingresos. Entonces, todo lo que se ha hecho a partir del 2004 ha sido un poco aleatorio.

¿Futuro? Futuro, vamos a ver. Ahora se ha introducido una modificación en el planteamiento que antes decía: las dos derechas, la izquierda y cómo divido.

Resulta que uno de los misterios - bueno, de misterios no... En estos años los partidos socialdemócratas se han quedado indefinidos, y en algunos casos se han decidido por hacerse autonomistas, igual que el serbio Milosevic que era del partido comunista y decidió hacerse serbio *alla grande*.

Entonces, vas a Cataluña y vas a Galicia y te encuentras con que las izquierdas ahora son autonomistas radicales, y claro, es un problema que está allí. Y con este problema que se plantea con los socialistas es que son ahora autonomistas y tal, en este sentido, porque claro, lo que se produce es un desequilibrio que no se va a poder arreglar en este sentido.

Y lo que ha pasado es que lo han hecho localmente para desplazar a los nacionalistas locales y ocupar el poder, cosa que pasó en Cataluña, pasó en Galicia y en el País Vasco.

Es decir, la izquierda se aliaba con las derechas nacionalistas para desplazar a la derecha nacional, pero no han llegado primero en Cataluña y desplazaron a la derecha nacionalista; porque claro, esto es otra cuestión. Una cosa es que me des cosas y otra cosa es que me saque de la

Generalitat. Y ahora han llegado al País Vasco y somos muy amigos de los..., vamos, pero ahora te quito el sillón. Claro, los del PNV están que trinan.

Entonces, ese viejo esquema, las derechas nacionalistas y la izquierda que viene a hacerles la pelota, resulta que ahora ha cambiado de tema. Llevamos tres meses con este nuevo planteamiento, ¿a dónde nos llevará? Pues no lo sé. Es una incertidumbre que pasará y cómo reaccionarán.

¿Pero qué elementos quedan todavía? ¿Es hablar con el PP, con la derecha nacional? Pues, puede ser. Ahora, los niveles de exigencia son tales que es muy difícil que el PP entre a llegar a esos niveles.

Aquí viene un poco lo que va a pasar con el Tribunal Constitucional, que no he tenido ocasión de preguntarles a los ponentes qué pensaban sobre cómo reaccionarán. Y el Tribunal Constitucional, viendo el viejo sistema por el que ha habido que dejar las cosas abiertas para poder negociar, es muy posible que dé una solución donde ni digas sí ni no, sino diga sí, no, pero depende de lo que diga, y entonces... O sea, es que sean nación o nacionalidades según lo que el Parlamento diga.

Y entonces ahí tienes a los otros, a la izquierda, diciendo: "Yo si me apoya en los presupuestos, pues, te daré un poco más de nación de la que hay".

Esto lo veremos posiblemente en los próximos presupuestos, en octubre. Entonces el mecanismo este tiene pinta de seguir estando: unos para sacar más cosas y poder intentar gobernar, y otros para seguir estando en el sillón, y soy poco optimista -perdona, que termino- porque la ilusión de seguir en el sillón sigue estando y es muy fuerte.

Porque el Partido Socialista -perdón Alfonso- que tú formaste y en el que tú naciste ha cambiado mucho, y el sustrato al que se ha dirigido el Partido Socialista es muy diferente ideológicamente, motivacionalmente y en todo lo demás que los que estaban cuando tú estaban en el Partido Socialista.

Y hay muchas aspiraciones que son diferentes, y entonces resulta que éstos no se van a ir del sitio, y los otros no van a querer.

Perdonad que no sea muy optimista, porque esto forma parte de la condición humana y es así, y me parece que tendrá



inconvenientes directos sobre nuestro futuro y el de las expectativas de nuestro sistema autonómico.

JOSÉ FÉLIX SÁENZ LORENZO:

Le tengo que decir a Mariano, que desde luego yo sí que tengo que decir que, respecto a la cohesión de España y todas estas cosas que planteas, yo estoy mucho más tranquilo con el presidente Montilla y con el presidente Patxi López en Cataluña y en el País Vasco. Pienso que a mí me dan una cierta tranquilidad respecto de ese tema. Nada más.

MODERADOR: ALFONSO SÁENZ LORENZO: ¿Intervenciones? ¿Quiere alguien preguntar a cualquiera de los miembros de la mesa?

INTERVINIENTE: Buenos días.

En primer lugar, felicitar a todos los ponentes, porque yo veo que han sido muy interesantes las distintas visiones que han dado sobre el Estado autonómico en la actualidad.

Yo creo que el tema se ha centrado mucho, como siempre, en el debate de los nacionalismos periféricos que han ido provocando pues esta situación de desigualdad con las comunidades autónomas, que cada vez se va aproximando más.

Pero yo también quería preguntar a los ponentes qué visión tienen también desde el punto de vista del Estado; si el Estado realmente ha respetado el Estado autonómico. O sea que yo creo que el Estado también, en esta primera fase, estos primeros treinta años, con la legislación básica que ha hecho, ha sido una legislación básica muy invasora. Se ha metido en muchas competencias de la comunidad autónoma, como ha dicho antes el ponente, (ha citado la Ley de la Dependencia, Ley de Desarrollo Rural). Y eso ha hecho también, como ha dicho José Luis Merino, que realmente las comunidades autónomas tengan un

perfil más administrativo que político ¿no?

O sea, entonces quería saber qué opinión tienen sobre esa perspectiva que se puede abrir, que yo creo que los nuevos estatutos una de las cosas que pretenden es consolidar el Estado autonómico y hacer que sea, pues, más autonómico. Entonces quisiera saber un poco la opinión sobre este tema.

JOSÉ LUIS MERINO Y HERNÁNDEZ:

Yo le voy a contestar en los propios términos que me he manifestado antes.

El Estado, justamente, lo que no ha hecho la Administración central es utilizar los resortes que tiene. ¿Se han respetado las autonomías? Para mí en exceso. Y matizo: tenía que haber utilizado todos los resortes que la Constitución prevé para evitar los llamados desajustes que hay ahora, que hay muchos desajustes. Yo les he citado antes algunos que conozco más.

Por ejemplo, ¿por qué se permite que la Comunidad Autónoma de Valencia, valenciana, haga una Ley propia de régimen matrimonial si conforme al artículo 149.1.8 no tiene competencias? ¿Lo va a permitir a todo el mundo? ¿Por qué no se recurre de inconstitucionalidad esa ley? Porque le da miedo al Gobierno. Le da mucho miedo al Gobierno entrar en esa materia.

Esa es una de las singularidades -que yo no digo desigualdades- que existen en el Estado español. Es decir, que hay siete comunidades que teníamos un derecho propio ¿Qué ha pasado? ¿Por qué han permitido los gobiernos centrales que apareciéramos primero Cataluña y después todos siguiendo como corderitos en dos leyes muy importantes: parejas de hecho y voluntades anticipadas? Es decir, las leyes de sanidad... Que son dos temas, que ya sé que no es lo fiscal, ya sé que no es lo administrativo, y ya sé que esto parece que sea un problema particular. Éste es el problema que afecta a todos los ciudadanos, y que en estos momentos muchísima gente quiere acogerse a la muerte digna -que no la eutanasia- y quiere acogerse a un sistema de parejas de hecho.

¿Por qué se ha tenido que consentir que Cataluña, después Aragón, después Navarra, todos, todos seguidos, y todavía no ha habido una ley estatal? ¿Por qué no ha cortado este tema? Podía haberlo hecho. ¿Por qué no ha cortado el tema de las voluntades anticipadas, que ahora no

sabemos en estos momentos, si una persona se muere en Andalucía, si le valen las declaraciones que ha hecho en Aragón, o las que ha hecho en el País Vasco? ¿Por qué no se ha coordinado todo eso y se ha permitido?

Es decir, yo lo que hecho en falta... Yo creo que la Administración central -y termino y contesto a su pregunta-, yo creo que no ha invadido las autonomías, yo creo que no. Yo creo que en cada momento se han comportado con las distintas comunidades autónomas con gran respeto, y a mi juicio excesivo respecto. Yo hubiera intervenido en más de una ocasión con leyes de coordinación y con leyes de organización, y hubiera planteado más de un recurso de inconstitucionalidad en materias que estos momentos... En casi todas las leyes en estos momentos que parecen administrativas en distintas comunidades autónomas aparecen normas privadas, normas civiles. Eso no está permitido para el artículo 149.

Y yo creo que en el resto se ha comportado. Yo no veo que el Estado español, como Administración central, haya invadido en ningún momento. Al contrario, yo creo que ha dado un margen inmenso de juego, mayor del que probablemente se hubiera previsto a la hora de hacer la presentación. Es mi opinión.

ADOLFO BURRIEL BORQUE: Creo que la política, como muchos aspectos de la vida, es fundamentalmente o en buena medida una correlación de fuerzas. Y en España en los últimos años hemos tenido una situación complicada de fuerzas políticas con situaciones y enfrentamientos que han sobrepasado, desde mi punto de vista, lo que era razonable en un debate público, en un debate político, y eso en buena medida me da a mí la impresión de que ha generado el que efectivamente, el desarrollo del proceso autonómico se haya hecho con unos matices políticos un tanto bastardos, y no con unos matices políticos de interés general, que es lo que previsiblemente o razonablemente tendría que haber ocurrido.

Yo creo que lo que ha pasado es que se ha negociado en función de las necesidades, en función de los temores, de la correlación de fuerzas que en cada momento se podía plantear, de las consecuencias que determinadas cuestiones iban a tener para el partido que estaba en condiciones de negociar.

Yo creo que eso ha ocurrido de manera además bastante manifiesta sobre todo en



los últimos momentos y en el último proceso, además, de desarrollo, de aprobación de nuevas reformas estatutarias.

Yo sigo pensando que una de las cosas que ha faltado es la existencia de un instrumento que, constitucionalmente, además no solamente podía existir sino que creo que existe, y un instrumento de participación común de las comunidades autónomas.

Yo creo que eso ha pasado, que eso permitiría cohesionar un montón de diferencias, que las seguiría habiendo, un montón de problemas. Algunos de ellos seguramente no se resolverían por esa vía, pero sí armonizar enfrentamientos y discusiones que hasta este momento se vienen produciendo y se han producido.

La LOFCA, yo creo que por ejemplo no se ha puesto en funcionamiento. Yo estoy de acuerdo con la LOFCA, pero yo creo que no se ha puesto en funcionamiento y que no ha servido tampoco para armonizar cosas.

El Consejo Económico de Política y Fiscal, el Senado, pero puede haber instrumentos donde el debate sobre el proceso y desarrollo, además, de los estatutos, la asunción de competencias, la financiación de esas competencias, la armonización de competencias en los estatutos con leyes además de contenido estatal se podía haber hecho. O habría instrumentos para poderlo hacer si la correlación de fuerzas y la necesaria además derivación política que en cada momento la situación exigía no hubiera estado tan presente en la vida pública española. Pero yo sigo pensando que el Estado autonómico además ha conseguido unos resultados altamente notables. No participo en estos pesimismoes que por aquí he escuchado.

MARIANO ALIERTA IZUEL: En Alemania nos dijeron allá por el año 1978 que las competencias de los *Landër* en los temas que tenían eran relativamente reducidas, porque los diferentes *Landër*, fueran

del partido que fueran, se reunían conjuntamente y decidían una fórmula, por ejemplo en temas de educación o en temas de sanidad. Y una vez que decidían entre todos cómo iba a ser la educación, iba cada uno a su parlamento y lo hacía. Porque la autonomía era muy importante, un sitio de libertad y peculiaridad en el sentido de que todos la queremos, y mantenerla, pero la demanda de la sociedad para que los servicios sociales sean homogéneos es también muy importante. Los ciudadanos quieren que los servicios sociales en todas las comunidades sean iguales.

Entonces allí se adaptaron a mantener su independencia, pero también a ponerse de acuerdo entre ellos para llegar a cómo hacían un servicio, de tal manera que ese servicio fuera igual.

Nosotros, primero: no hemos tenido ese -como acaba de decir Adolfo-, ese mecanismo de coordinación entre las comunidades autónomas. No se ha puesto en marcha. Y además no se ha puesto en marcha porque, para empezar, había dos comunidades que no querían sentarse como las demás. Los otros tampoco lo han intentado hacerlo por su esquina, pero si el País Vasco no quería venir y Cataluña tampoco quería venir, pues entonces no había mecanismo de hacerlo, y los otros tampoco lo intentaban.

Y entonces teníamos ese defecto. Los demás no se podían entender; no se ha entendido, no se ha puesto en práctica y tal. El problema del Estatuto de Cataluña es que antes los vascos decían que no, pero ahora los catalanes también dicen que ellos hablan directamente. Esa homogenización de los servicios está ya estatutariamente consolidada, es decir, no se avanza en ese sentido.

Pero los ciudadanos quieren que los servicios sean iguales, las autonomías deben reaccionar para hacer eso. Porque entre ellas, que no se reúnen entre ellas para dictaminar será menos el papel de los parlamentos, pero debe hacerse. Porque los servicios de los ciudadanos al final son muy importantes. Hay que ser aragoneses, hay que ser navarros, hay que ser catalanes, pero los ciudadanos de todos los sitios quieren que los servicios sean iguales y eso hay que resolverlo políticamente.

Hay una serie de dificultades, como he dicho, ¿cómo se resolverían? No lo sé. Ahora tenemos bastantes dificultades para hacerlo.