

El Estado de las autonomías, un cuarto de siglo después

Ferran Requejo

Ferran Requejo es catedrático de Ciencia Política de la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona), donde ha dirigido el programa de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales y el Grupo de Investigación en Teoría Política. Es autor, entre otras obras y aportaciones a volúmenes colectivos, de *Federalisme, per a què?* (Tres i Quatre, 1998); *Legitimitat democràtica i estat plurinacional* (ed.) (Proa, 1999); *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El debate de la diversidad en Canadá, Bélgica y España* (Trotta, 1999; con Enric Fossas); *European Citizenship, Multiculturalism and the State* (Nomos, 1998; con Ulrich Preuss); *Democracia y pluralismo nacional* (Ariel, 2002); *Democracy, Nationalism and Multiculturalism* (ed.) (F. Cass, 2003; con R. Maiz). En 2004 aparecerá *Democracy, Nationalism and Multiculturalism* (F. Cass).

Han transcurrido veinticinco años desde la aprobación de la Constitución de 1978. Un texto que, entre otras finalidades, nació con la voluntad de establecer un modelo territorial que canalizase la acomodación del pluralismo nacional español a través del reconocimiento de unos autogobiernos históricamente reivindicados, sobre todo, en Cataluña y el País Vasco. Como es obvio, hoy sabemos mucho más sobre las luces y las sombras que ofrece este modelo constitucional que cuando se aprobaron la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Se trata de un tema complejo que incluye multitud de factores y matices diferentes. A continuación destacaré algunos elementos críticos que presenta el desarrollo del llamado *Estado de las autonomías*.

Como se ha dicho hasta la saciedad, del periodo constituyente de los años setenta del pasado siglo no surgió ninguna «solución constitucional» definida de la cuestión nacional del Estado, sencillamente porque entonces la acomodación de ésta no estaba políticamente resuelta. De aquí que la Constitución de 1978 no crease ningún modelo de organización territorial y se quedase fundamentalmente en una suerte de «Ley de procedimiento para la descentralización» que permitía diversos desarrollos. Lo cierto es que la opción por la generalización de las preautonomías y su elevado número final han condicionado fuertemente la evolución posterior del sistema autonómico. Ésta sigue siendo una cuestión con una presencia constante y neurálgica en el debate político.

De entrada habría que hacer una valoración positiva y constatar un hecho un tanto paradójico. Aunque se haya reiterado mucho, creo que se debe empezar señalando el avance histórico que representa el Estado de las autonomías –y la Constitución que lo enmarca– en un Estado que tradicionalmente ha presentado un balance bastante pobre en términos liberales, democráticos y en el reconocimiento de autogobiernos durante casi toda la época contemporánea. Se trata de un modelo que ha permitido salir inequívocamente de un estado autoritario y muy centralizado. Sin embargo, eso no es óbice para constatar que, después de un cuarto de siglo de existencia, es precisamente en Cataluña y el País Vasco –es decir, en aquellas nacionalidades que se quería acomodar en primera instancia durante la transición– donde surgen más voces de insatisfacción y de decepción sobre lo que ha venido a resultar el modelo autonómico.

A mi juicio, la principal deficiencia estructural del Estado de las autonomías no son sus limitaciones, que las tiene, como modelo de descentralización, sino el hecho de que no permite, e incluso impide, una regulación eficaz de la pluralidad nacional española. En el histórico «problema regional» estos dos aspectos habían quedado siempre por resolver. Puede decirse que, a pesar de sus limitaciones, el Estado de las autonomías sienta las bases para solucionar la descentralización, pero está lejos de solucionar la acomodación de la plurinacionalidad. El Estado de las autonomías es un modelo presidido por una lógica más «regionalizadora» que genuinamente federal. Se trata de un modelo que resulta más «abierto» por indefinición que por una finalidad explícita. Pero, en cualquier caso, descentralizar un Estado no es lo mismo que acomodar o articular las diferentes identidades nacionales que conviven en su seno. En este caso, «auto-

gobierno» no equivale sólo a «más competencias». Se podría aumentar la lista de estas últimas y, a pesar de todo, persistir la «incomodidad» de las identidades nacionales minoritarias por el hecho de no haberse establecido, de manera efectiva y concreta, un reconocimiento y un desarrollo amplios de su especificidad nacional. Tal es el caso, por ejemplo, de la situación actual de Quebec en relación con Canadá. Pese a que la federación canadiense es un Estado más descentralizado que la España autonómica, la acomodación constitucional de Quebec sigue siendo un tema recurrente del debate político canadiense.

Esta regulación deficiente del hecho plurinacional no impide valorar positivamente la manera como la Constitución española de 1978 regula otros aspectos, tales como el reconocimiento y mecanismos de garantía de los derechos de ciudadanía (civiles, políticos y sociales), o buena parte del entramado institucional. En términos generales, creo que fue un buen acuerdo para dejar definitivamente atrás la dictadura y los aspectos más retrógrados de la cultura política española. Y lo fue sobre todo si no olvidamos el contexto en el que se produjo la transición en la segunda mitad de los años setenta del siglo XX: un proceso de reforma política dirigida por elites surgidas del franquismo, con amenazas latentes de golpes militares, con ausencia de una cultura democrática de negociación en los actores políticos, con la debilidad de las fuerzas de la oposición –tanto las de ámbito estatal como de las naciones minoritarias–, etc. Por primera vez, si exceptuamos la inestable experiencia republicana de los años treinta, la Constitución de 1978 ha permitido situar inequívocamente al Estado español en el grupo de las democracias liberales occidentales, ha posibilitado la integración en la Unión Europea, ha permitido desarrollar un Estado de bienestar, y ha conducido a la modernización de la sociedad y de las propias estructuras del Estado.

Sin embargo, pese a todos estos y otros méritos que exhibe el currículum de la Constitución actual, con la misma contundencia puede afirmarse que no es una buena Constitución para acomodar una democracia plurinacional. El hecho es que no reconoce el pluralismo nacional presente en el Estado español y, además, diluye la regulación de este pluralismo en una mera descentralización generalizada y uniformista. Es un texto que, en relación a la plurinacionalidad, nació ya con elementos muy limitadores, tanto en lo relativo a la dimensión del reconocimiento de esa plurinacionalidad, como por lo que se refiere a la dimensión del autogobierno de las naciones minoritarias (Cataluña, País Vasco, Galicia). Estos dos aspectos son difícilmente resolubles desde las premisas, básicamente «regionales», desde las que se estableció el modelo autonómico. A pesar del indiscutible avance que representa con respecto a modelos territoriales anteriores, la regulación autonómica actual puede ser considerada una estación intermedia en el camino hacia un reconocimiento y un autogobierno nacional efectivos de las naciones minoritarias. Pero dista de poder ser considerada la estación final del trayecto.

En los análisis de política comparada referidos a democracias plurinacionales o plurilingüísticas de estructura federal, se acostumbra a considerar tres objetivos a alcanzar por los modelos territoriales: 1) un *reconocimiento constitucional y político* explícitos de los rasgos nacionales, lingüísticos y culturales de las diferentes colectividades del estado; 2) la regulación de un amplio *nivel de autogobierno* que permita establecer a las entidades subestatales –especialmente a las dotadas de características nacionales– políticas propias y diferenciadas en competencias clave (educación, sanidad, bienestar, universidades, cultura, régimen local, investigación, hacienda pública, proyección exterior del autogobierno, etc.), así como tomar parte en el establecimiento de políticas comunes; y 3) garantizar a las entidades subestatales recursos económicos suficientes para que puedan llevar a cabo los dos objetivos anteriores.



Deficiencias del desarrollo del Estado de las autonomías

Transcurrido casi un cuarto de siglo, cabe constatar –especialmente en el caso de Cataluña– que el desarrollo práctico del estado autonómico ha resultado deficiente en los tres aspectos que acabamos de señalar. (Por el contrario, como es bien sabido, el País Vasco y Navarra disfrutaron de una regulación económica satisfactoria a través de la fórmula del Concierto Económico.) Veamos algunas causas.

El reconocimiento de la plurinacionalidad. En términos generales cabe afirmar que el objetivo de acomodar el pluralismo nacional del Estado español, es decir, su carácter plurinacional, presenta deficiencias graves. Se trata de un Estado cuyo poder central nunca ha asumido ese pluralismo: no ha fijado políticas que defiendan el pluralismo nacional (y lingüístico) interno, tanto en el ámbito español como europeo e internacional. No puede sorprender, así, que importantes segmentos de la ciudadanía de Cataluña, el País Vasco (y Galicia) muestren de diversas maneras su desafecto a un estado que no reconoce en sus actuaciones su pluralismo interno. De otro lado, la legítima aspiración de estas colectividades a gozar del máximo nivel de competencias –compatible con el funcionamiento eficaz y solidario del Estado– dista también de haberse conseguido.

El autogobierno. Los criterios utilizados por la Constitución de 1978 en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas han resultado ser muy indeterminados, lo que ha llevado a que el autogobierno de éstas últimas esté en buena medida «desconstitucionalizado». Es decir, que sea un autogobierno sujeto al juego de las mayorías y minorías resultante de las elecciones al parlamento central y que tenga una precaria protección jurídica en el Tribunal Constitucional. Estas dos características son ya, en sí mismas, un indicador de que hay algo fundamental –y no sólo de carácter procedimental– mal resuelto en el modelo autonómico español. En la práctica este modelo ha venido a otorgar casi un «cheque en blanco» al poder central en la interpretación de cuestiones fundamentales para el autogobierno de las autonomías. Así, este poder ha podido establecer de manera unilateral: hasta dónde llegan sus competencias (en algunas materias se ha aplicado el principio de «divide y vencerás», fragmentando aspectos competenciales que eran de carácter exclusivo de las autonomías); hasta dónde llegan los límites de la legislación básica (que a veces incluye regulaciones muy detalladas en materias como la función pública, el régimen local, las universidades, etc., que vacían de contenido el posterior desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas); una interpretación uniformizadora de las condiciones de garantía de los derechos de los ciudadanos y del contenido de las leyes orgánicas; una interpretación expansiva de las funciones administrativas y de ejecución.

De esta manera, en la práctica, el autogobierno queda a veces reducido a ámbitos que son meramente intersticiales y marginales. El modelo autonómico se ha convertido en uniformista en prácticamente todos los ámbitos relevantes del autogobierno: educación, sanidad, función pública, régimen local, universidades, investigación, comercio, etc. Es ésta una cuestión que resulta especialmente grave en el caso de Cataluña y el País Vasco, dada la clara voluntad que han mostrado y siguen mostrando buena parte de los ciudadanos de estas colectividades de disponer de un autogobierno amplio que incluya también elementos aparecidos después de la aprobación de la Constitución, como es el caso de la participación en la regulación de la inmigración o en las instituciones europeas. No es anecdótico que el propio Tribunal Constitucional –en el nombramiento de cuyos magistrados, por cierto, no intervienen las comunidades autónomas a pesar de que una de sus funciones es la resolución de conflictos entre éstas y el poder central– haya recordado en diversas ocasiones que la imprecisión constitucional no permite declarar inconstitucionales buena parte de las decisiones del poder central, a pesar de su carácter notoriamente expansivo.

En contra de lo que se alega a veces, el estado autonómico no se encuentra entre los estados más descentralizados del mundo. Esto es así tanto si atendemos al nivel de autogobierno de las auto-

nomías y, por tanto, a la capacidad de llevar a cabo políticas propias diferenciadas y con recursos económicos suficientes, como si nos fijamos en la capacidad de participar en el «poder compartido» del estado. De hecho, no existen en el caso español los mecanismos que se encuentran habitualmente en algunas federaciones, tales como un Senado territorial, comisiones intergubernamentales y así sucesivamente. Tampoco es indicativo de un grado altísimo de descentralización la realidad existente en cuanto a garantías de defensa jurídica del autogobierno.

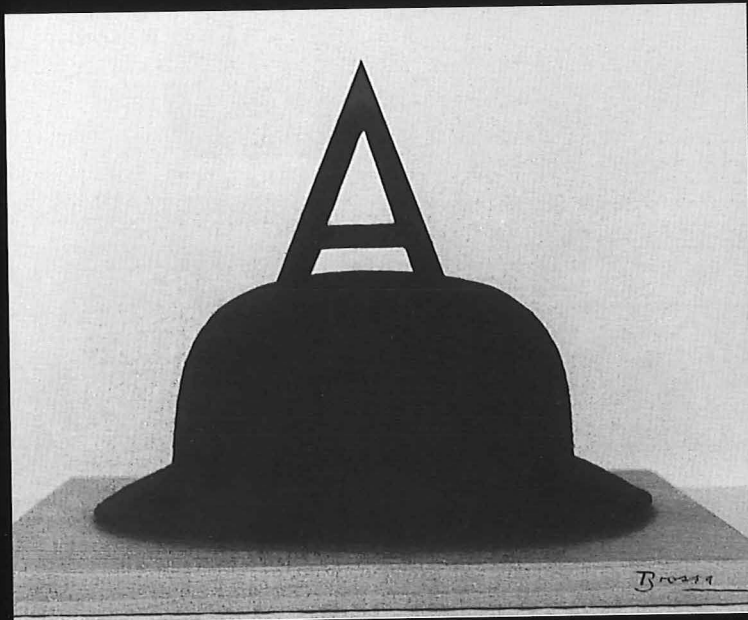
Lo cierto es que el Estado autonómico no ha regulado de manera eficiente ni las pautas fuertemente asimétricas habituales en las federaciones plurinacionales (Bélgica, Canadá), ni las pautas del federalismo anglosajón –que tiende a atribuir las funciones legislativa y ejecutiva de una misma materia al mismo nivel de autogobierno (Australia, Canadá)–, ni los mecanismos de cooperación y de ejecución desarrollados en el federalismo centroeuropeo (Alemania, Austria).

El modelo de financiación. La autonomía económica es una condición ineludible de la autonomía política. En este ámbito, y en el caso catalán, nos encontramos con una cifra importante de «déficit fiscal» en términos de política comparada (superior al 8 % del PIB). La autonomía económica y fiscal de los estados federados similares a Cataluña muestra cantidades significativamente inferiores. Además este déficit podría aumentar los próximos años si no se reforma el sistema actual de financiación. Se trata de un sistema cuestionable tanto desde la perspectiva de la eficiencia económica como desde consideraciones éticas de equidad. El déficit de inversiones del Estado añade claras dificultades a la realización práctica del autogobierno en un entorno europeo y mundial cada vez más competitivos. En este terreno es como si Cataluña, por decirlo así, estuviese obligada a conducir con el freno de mano puesto.

Un nuevo escenario El contexto de la Unión Europea cambiará también parte de las reglas de juego en el interior de los estados de la Unión. En términos prácticos, este nuevo escenario significa un conjunto tanto de posibilidades como de amenazas para el autogobierno. El futuro de éste dependerá tanto de las posibilidades y límites normativos de las reglas constitucionales y de los tratados europeos como de la voluntad y pericia de las elites políticas y sociales catalanas para moverse en el marco de estas reglas. El reto es pensar desde la globalidad y desde perspectivas de futuro para actuar en lo más concreto y actual. La complejidad creciente de las redes intergubernamentales, especialmente en Europa, hace que resulte necesario encontrar alternativas al independentismo clásico y a los conceptos estatistas rígidos del constitucionalismo y del federalismo democrático tradicionales.

En definitiva, a pesar de que ha significado un avance en términos históricos, el Estado de las autonomías presenta límites de concepción y, sobre todo, de desarrollo práctico. Pasados más de dos decenios, las comunidades autónomas no disponen de una capacidad de decisión política coherente y completa en las materias que más singularizan su autogobierno. Tampoco disponen de una financiación equitativa. Creo que hay que superar los tres *handicaps* señalados que arrastra el modelo regional autonómico surgido de la transición de los años setenta: la confusión entre descentralización y plurinacionalidad; la carencia de unas reglas de juego estables y claras que no hagan depender el funcionamiento del sistema político de las coyunturas electorales; y la falta de protección jurídica con garantías ante el Tribunal Constitucional sobre el contenido del autogobierno. Todo eso supone una cierta perversión del espíritu con el que se elaboró la Constitución de 1978, así como un cierto fracaso, en términos democráticos, de la acomodación del pluralismo nacional interno del Estado. Una situación que una eventual reforma de los estatutos de autonomía y de la Constitución podría ayudar a corregir, especialmente si se sientan las bases y existe el consenso necesario para proceder a una reforma o, como mínimo, a una interpretación más «federal» y más «plurinacional» del desarrollo constitucional que la realizada en las dos últimas décadas.

Joan Brossa:
Poema visual



(art.9.2 CE)

(art.9.2 CE)



(art.10.1 CE)

(art.10.1 CE)