



FORO DE LAS AUTONOMÍAS

FORO DE LAS AUTONOMÍAS 2012

VALORACIÓN GENERAL

El Estado de las Autonomías, diseñado en la Constitución de 1978, presenta al cabo de más de treinta años de funcionamiento claros signos de agotamiento. La crisis económica que venimos padeciendo en los últimos años ha evidenciado, e incrementado, la existencia de unos problemas que de hecho se vienen arrastrando desde hace tiempo.

La Constitución de 1978 estableció un modelo de Estado compuesto para acabar con el centralismo anterior y restablecer la autonomía, especialmente reivindicada en Cataluña y Euskadi, pero las normas constitucionales dejaron muchos puntos abiertos porque en aquella época las ideas de los partidos y de las regiones españolas sobre autonomía eran muy diversas. Por esta razón la Constitución se limitó a marcar algunos principios y límites y sobre todo algunos ejes para iniciar el proceso de transformación del Estado centralista hacia un Estado autonómico.

Una vez formadas las Comunidades Autónomas y desarrollado el sistema se establecieron los mecanismos necesarios, mediante reformas constitucionales, para consolidar y ajustar el conjunto del nuevo sistema. Vale la pena recordar que en 1983 se aprueban todos los Estatutos y se realizan las primeras elecciones autonómicas, en 1986 se ingresa en la Unión Europea, en 1992 se igualan las competencias comunes de las Comunidades Autónomas, en 1994 se reforma el reglamento del Senado y se acepta la necesidad de su reforma constitucional para convertirse en Cámara autonómica (incumplida), en el 2000 se terminan los grandes traspasos a todas las Comunidades Autónomas, en el 2004 el Gobierno propone la reforma de cuatro puntos de la Constitución (dos incidían en el tema autonómico) y cada cinco años prácticamente se ha realizado una reforma importante del sistema de financiación.

Todos estos cambios, y en general el desarrollo del sistema autonómico, ha modificado radicalmente el Estado español, de manera que la regulación autonómica establecida en la Constitución de 1978 ha funcionado en gran parte como un conjunto de normas transitorias que hoy, pese a sus indiscutibles méritos, resultan en buena medida obsoletas. Treinta y cinco años más tarde la situación es muy diferente a la inicial. El Estado centralista ha sido sustituido por 17 Comunidades Autónomas que funcionan políticamente junto a las instituciones centrales muy adelgazadas de poder. Los partidos políticos mayoritarios de ámbito estatal, PP y PSOE, se han adaptado parcialmente a la nueva situación, pero el rasgo particular del sistema partidista es la presencia de partidos nacionalistas en Cataluña, Euskadi, Galicia y Canarias, que son fuertes tanto en sus territorios como en las instituciones centrales, especialmente cuando en el Congreso de los Diputados el Gobierno de turno carece de mayoría absoluta. Últimamente también debe destacarse la aparición de un partido que considera excesiva la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas.

Este rápido desarrollo del Estado de las Autonomías, que ha comportado un amplio proceso descentralizador y la consolidación de las 17 Comunidades Autónomas (su implantación es hoy

irreversible), no parece sin embargo que haya logrado dar respuesta a todos los problemas que justificaron su creación. Los partidos nacionalistas cuestionan la estructura autonómica a la que acusan de limitarse a ser una mera descentralización administrativa y uniformizadora, mientras que por otro lado se constatan defectos de eficacia en el funcionamiento del conjunto del sistema, así como graves carencias de mecanismos de colaboración y cooperación que empiezan a traducirse en desigualdades de trato a los ciudadanos en la prestación de servicios básicos. Los empresarios alegan que el sistema debilita la unidad del mercado.

En los últimos años dos nuevos hechos han venido a incidir de forma determinante en la constatación del agotamiento de nuestro modelo de organización territorial.

La STC 31/2010, por la que se vació de su principal contenido novedoso al Estatuto catalán, puso de manifiesto la imposibilidad de llevar a cabo una reforma del modelo de organización territorial a partir del impulso de una de las partes del sistema. El Tribunal Constitucional dejó claro que la tarea de interpretar la Constitución le pertenece en exclusiva, sin que su doctrina se vea alterada por una nueva redacción estatutaria. Si se quiere modificar el sistema, deberá hacerse a través de la reforma de la Constitución o de su propia doctrina.

El resultado final del largo proceso de la reforma del Estatuto catalán fue la frustración generada en buena parte de la clase política y ciudadanos de Cataluña, y la incorporación al ordenamiento de una norma que no ha mejorado de forma significativa las relaciones entre el Estado y Cataluña. A su vez, ha impulsado un proceso inacabado de reformas estatutarias que en la actualidad dibujan un sistema aún más complejo y con escasas ventajas respecto al anterior. Esta vía, pues, ha quedado cerrada en falso.

La crisis económica es el segundo elemento a tener en cuenta, ya que ha alterado de forma sustancial la vida de las Comunidades Autónomas y sus relaciones con el Estado. La obligación de reducir de forma súbita y drástica los niveles de gasto e inversión ha tenido múltiples consecuencias. Por un lado se ha abierto la reflexión sobre la necesaria relectura de las fórmulas de distribución competencial, exigiendo la introducción de criterios de evaluación sobre su racionalidad. Reflexión que no debe identificarse en todo caso con la voluntad de imponer un proceso de “recentralización”, pero si en todo caso por evitar duplicidades, suprimir disfunciones y racionalizar el sistema. Por otro lado, el Estado, ante las imposiciones de las instituciones comunitarias y los “mercados”, ha tenido que asumir un protagonismo central en la lucha contra la crisis, tratando para ello de coordinar sus intervenciones con las Comunidades Autónomas, pero a su vez recurriendo a imponer su criterio con el recurso al título competencial del artículo 149,1-13 y a la figura del Real Decreto ley. La actuación en el sector de las Cajas de Ahorro es un claro ejemplo de como la crisis se ha impuesto a posibles discusiones sobre el reparto de poderes.

En medio de esta situación, dominada por la frustración e incertidumbre, la gran noticia del abandono definitivo de la violencia por parte de la banda terrorista ETA ha pasado a un segundo plano.

Llegamos así al momento presente. Los problemas estructurales de nuestro modelo constitucional de organización territorial han emergido con fuerza, y dado su alcance no parece que puedan ser abordados con reformas puntuales o relecturas del sistema. La situación reclama reflexión y soluciones basadas en la voluntad previa y conjunta de rehacer lo que fue el consenso de 1978. Precisamente por el hecho de que los juicios sobre nuestro sistema autonómico y las reformas que precisa son diversos, es necesario un debate conjunto que tenga como objetivo lograr soluciones compartidas.

España es una realidad plural, cuya Constitución reconoce en su Preámbulo la realidad de los diversos pueblos que la conforman, con sus culturas, tradiciones, lenguas e instituciones. No debe sorprender, por tanto, que esta realidad plural reaccione también de forma diversa ante la crisis del modelo. Algunos plantean reducir las cuotas de autogobierno o renuncian a asumir nuevos poderes. Otros reclaman más poder político y potenciar la relación bilateral con el Estado.

En todo caso, si parece necesario en este momento tratar de identificar los principales problemas para poder luego avanzar en el diseño de las respuestas que permitan construir de nuevo, y sobre bases más sólidas, un modelo de convivencia común.

a. La posición constitucional de los Estatutos de Autonomía, su contenido y función en orden a la configuración del sistema autonómico, requiere una relectura. Los Estatutos se concibieron en 1978 como el instrumento para la creación de las Comunidades Autónomas a través de procedimientos diferenciados que tuvieran en cuenta la diversidad de las realidades territoriales. Además, los Estatutos tenían la función de asumir las competencias autonómicas, lo que implicaba definir en parte por vía negativa las competencias del Estado. En la actualidad se sigue discutiendo sobre el valor normativo de los Estatutos, ya que se les considera norma básica de la Comunidad Autónoma, pero a su vez ley orgánica singular de carácter paccionado.

Cerrado el mapa autonómico, y acordado un nuevo sistema de distribución competencial, se podría redefinir con precisión la posición constitucional de los Estatutos, su contenido y su procedimiento de aprobación, reforma y control constitucional. Este control debería ser previo al referéndum, pudiéndose recuperar a estos efectos el control previo de constitucionalidad.

b. La distribución de competencias, en tanto supone reparto de poder, es uno de los elementos esenciales en todo en todo Estado compuesto. Algunos rasgos de la Constitución española dificultan un funcionamiento adecuado del conjunto.

El principio dispositivo, seguramente necesario en 1978 dadas las incógnitas existentes en aquel momento, debería dar paso a un sistema de distribución del poder fijado en el texto constitucional, lo que a su vez afectaría al contenido de los Estatutos de Autonomía, que recuperarían su naturaleza de norma estrictamente autonómica.

La fijación de lo básico, que se corresponde con las materias más importantes a repartir (ordenación general de la economía, educación, sanidad, medio ambiente...) se construye sobre una compleja distinción entre un ámbito mínimo común y un ámbito diverso. Esta combinación resulta muy adecuada a la sociedad actual, pero la determinación de los ámbitos respectivos da lugar a una conflictividad enorme entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin igual en el derecho comparado. El Tribunal Constitucional ha dictado centenares de sentencias intentando fijar sus contornos pero ha sido incapaz de establecer criterios generales, porque la propia dinámica política interviene en lo que resulte básico. En este sentido, la necesidad de introducir unas categorías competenciales generales, que planteaba el Estatuto catalán, resulta conveniente, si bien su fijación corresponde a la Constitución. Pero el cambio esencial debe ser la configuración política de lo básico, por acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El reparto de poderes debe adecuarse a la realidad de un Estado integrado en Europa del primer tercio del siglo XXI, tratando de asignar los cometidos que corresponden a cada nivel en función de la naturaleza de cada materia y de la preocupación básica por el mejor servicio al ciudadano. En este proceso de reordenación del mapa de distribución competencial se ha aludido recientemente que la experiencia acumulada permite detectar la existencia de duplicidades y disfunciones en nuestro sistema de asignación de cometidos, lo que se ha vinculado con un problema de incremento de costes. Estas imputaciones deberán acreditarse de modo riguroso con el fin de adoptar, en su caso, las medidas de corrección necesarias. En todo caso creemos que la prueba de la ineficiencia no resultará fácil, ya que son muchos los criterios a considerar para concluir que una determinada atribución competencial es ineficiente. Así, por ejemplo, la existencia de normas que regulan de modo diferente una misma función pública, o formas de ejecución diversa de una misma normativa, no es por ello algo en sí mismo ineficiente ni que rompa necesariamente la unidad de mercado, ya que la diferencia es inherente a la autonomía. Demostrar que esta diferencia no tiene justificación, o que a través de un juicio de proporcionalidad resulta desproporcionada, requiere análisis necesarios, pero muy complejos.

Algunos problemas de orden general requieren también nuevos marcos competenciales más precisos. Así, los conflictos vinculados a la supraterritorialidad, o los vinculados a la actividad de fomento, que muchas veces se incorpora en planes estatales a los que se invita a participar mediante fórmulas convencionales. La participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente y descendente respecto a la Unión Europea, así como los problemas derivados de la responsabilidad interna por incumplimiento del derecho comunitario, reclaman también un marco general normativo de referencia. Al respecto algunos pasos se han dado ya en los últimos Estatutos de Autonomía.

c. La insuficiente representación autonómica del Senado, planteada ya en propuestas de reforma desde 1996, repercute en la alta conflictividad competencial. La reforma que pudiera llevarse a cabo del sistema de distribución de competencial no debería olvidar la necesidad de corregir este defecto de nuestro sistema institucional, al que se refirió el propio Consejo de Estado en su Informe del año 2007.

Las Comunidades Autónomas deben participar en la elaboración de las normas que después ellas deben aplicar, y deben definir de común acuerdo el alcance de lo que en cada caso debe entenderse como básico. El procedimiento de elaboración de las leyes es una garantía ex -ante y mucho más efectiva que el recurso al Tribunal Constitucional, al que será muy difícil fijar conceptualmente la línea divisoria entre lo que es o no básico. Además, la sentencia puede llegar 8 o 10 años después de planteado el conflicto.

Un Senado de carácter autonómico se proyecta no sólo en las leyes que afectan a las Comunidades Autónomas, sino también en relación a los nombramientos de las principales instituciones del Estado, así como en la participación de las Comunidades Autónomas en los órganos estatales cuya actividad afecta a las Comunidades Autónomas.

d. La garantía del modelo de reparto competencial fijado en la Constitución debe quedar reservada al Tribunal Constitucional, pero como acaba de señalarse deben articularse y aplicarse garantías de carácter preventivo que hagan que el recurso al Tribunal sea excepcional. Estado y Comunidades Autónomas deben negociar en cada caso el alcance de lo básico. Sería mucho más fácil delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas si éstas participan en el proceso legislativo, por ejemplo a través de un órgano que las represente realmente.

El papel irrenunciable del Tribunal Constitucional como institución que ofrece la garantía final en caso de conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas exige que se refuerce la legitimidad de una institución cuyo prestigio se ha visto afectado de forma singular por el largo y tortuoso proceso de resolución del conflicto en torno al proyecto de Estatuto catalán. La demora injustificada en la renovación de sus miembros socava aún más este prestigio, lo que en este caso es responsabilidad de los partidos políticos. La designación de nuevos magistrados por razones exclusivas de competencia y neutralidad, así como la reducción de los retrasos hoy existentes, permitirían volver a situar a esta institución en la posición central que le corresponde para un buen funcionamiento del Estado autonómico.

e. La amplitud y complejidad de las formas de intervención de los poderes públicos en la vida económica y social requiere que, sin perjuicio de la distribución de competencias y asunción de las respectivas responsabilidades, en el ejercicio de estas competencias se articulen formas efectivas de colaboración y cooperación.

Un primer nivel de colaboración debe situarse en el plano político. Con este fin parece necesario recuperar y potenciar la figura de la Conferencia de Presidentes, asegurando la periodicidad de sus reuniones y la cualidad de los temas a tratar. Para ello deberá mejorarse la preparación de estos encuentros, dándoles contenido sustantivo y convirtiendo estos encuentros en algo atractivo para todos los Presidentes autonómicos. El disponer de un lugar de comunicación horizontal al máximo nivel en el que poder afrontar el planteamiento de temas de interés común, y en su caso poder llegar a acuerdos, requiere reforzar esta figura institucional.

A nivel de gestión administrativa el mejor servicio a los ciudadanos obliga a poner en común experiencias, evitar duplicidades, recurrir al auxilio de otra administración, colaborar en la elaboración de normas generales de interés común... En definitiva, en el nivel administrativo hay que potenciar todos los instrumentos de relación y colaboración, a partir de las Conferencias sectoriales y del recurso a los Convenios horizontales.

f. Los principios básicos del sistema de financiación deben llevarse también a la Constitución, sin perjuicio de la remisión a una ulterior ley orgánica de financiación. La reforma periódica de la LOFCA no debe suponer cuestionar todo el sistema. La LOFCA ha sido reformada prácticamente cada cinco años, generalmente para adaptarse progresivamente a una mayor corresponsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas, pero la ausencia de contenido normativo en la Constitución en el tratamiento de este fundamental aspecto del Estado autonómico, comprensible en 1978, introduce demasiada inestabilidad al sistema cada vez que debe afrontarse una reforma, por parcial que esta sea.

La indefinición del modelo, y de su carácter o no excepcional de modo singular, debería dar paso a unas reglas que aseguraran la existencia de un modelo basado en la claridad de los criterios en razón de los que se reparten las respectivas fuentes de ingresos, una mayor corresponsabilidad normativa y recaudatoria, y la fijación de un nivel de solidaridad razonable.

g. Pero existe un último tipo de problemas, referidos a la fundamentación política e ideológica del Estado, que está llegando a ser tan o más importante que los anteriores y que condiciona la respuesta que pueda darse a estos últimos.

Desde el principio del sistema autonómico se percibió la diferencia que existía entre Comunidades Autónomas en cuanto a su voluntad de autogobierno, así como la posición más radical de Cataluña y el País Vasco. Sus Estatutos fueron ciertamente los primeros en aprobarse (en virtud de la disposición

transitoria segunda) y en ambos la autonomía adquirió un peso específico mayor. Pero no se estableció una diferencia formal con las demás Comunidades Autónomas. En todo caso hasta 1992 fueron siete las Comunidades Autónomas que tuvieron un nivel competencial mayor, si bien la reivindicación de las restantes por situarse al mismo nivel competencial y la disfuncionalidad de tener un Estado dividido de facto en dos territorios (recuérdese lo de territorio MEC y no MEC), condujo a la igualación sustancial de los niveles competenciales en 1992. Desde entonces la diferencia entre Comunidades Autónomas radica en la personalidad específica de algunas Comunidades, determinada mediante los denominados hechos diferenciales (lengua, derecho civil, concierto económico, insularidad...) que se reconocen en los Estatutos.

Manteniendo este enfoque del Estado autonómico, que descansa sobre un doble eje (competencias comunes y hechos diferenciales), parece conveniente proceder a un ajuste más general del conjunto, una vez descartada la identificación de la autonomía como privilegio, con un reconocimiento ideológico de la diferencia. Es este sin duda un reto complejo, pero constituye un elemento fundamental para el logro del éxito final de la operación. Alcanzado el acuerdo en este punto, las restantes cuestiones antes planteadas tendrían más fácil solución.

Lo expuesto nos lleva a concluir que la mayoría de los puntos anteriores reclaman la reforma constitucional, lo que es una operación delicada que debe acometerse cuando las condiciones políticas la hacen viable, pero que por otro lado es algo que periódicamente se realiza en todas las democracias constitucionales sin mayores sobresaltos. Por el contrario en España sólo se han realizado dos reformas puntuales, en 1991 y en 2011, ambas de manera precipitada y casi sin debate de la población. La reforma de la Constitución es la vía principal prevista por la propia Constitución para su adaptación a las nuevas necesidades de las instituciones. La oportunidad de la reforma parece justificada en la situación actual, aunque se antoje difícil en estos mismos momentos el acuerdo parlamentario imprescindible entre todas las fuerzas políticas. Pero el rechazo a debatir al menos la oportunidad de la reforma y comenzar a identificar los problemas a tratar, supone postergar de modo indefinido algo que es necesario acometer, por lo que la situación empeorará de forma progresiva.

Tras más de treinta años de experiencia autonómica parece que la sociedad española, políticos, empresarios, académicos y ciudadanos en general, deben poder hacer un balance de lo vivido, y formular propuestas de futuro que permitan adecuar la organización territorial a las demandas hoy existentes. La crisis económica ha impulsado el debate, pero será conveniente encauzarlo desde la pluralidad y la racionalidad de las propuestas. Tratemos, pues, al menos, de favorecer este consenso abriendo la discusión entre políticos, representantes de la sociedad civil y expertos, con el fin de que alejados de la dinámica partidista puedan trabajar en la elaboración de propuestas de reforma para, en su caso, llevarlas después al debate parlamentario.

Joaquín Tornos Mas

Catedrático de derecho administrativo. Universidad de Barcelona.