

“Sobre la necesidad y la oportunidad de la reforma estatutaria”

Abraham Barrero Ortega

Departamento de Derecho Constitucional.
Universidad de Sevilla

Metafóricamente, cabría describir el Estado de las Autonomías como un paraje en donde se cruzan dos calles o caminos. No se puede negar, de un lado, el cambio radical que su implantación supuso en el contexto de una larga historia de centralismo del Estado español. Pero, por otro lado, no deja de constatar en estos momentos una cierta frustración autonómica que se encuentra a la base de las iniciativas y propuestas de reforma estatutaria actualmente abiertas. A pesar del innegable avance histórico, el sistema de distribución territorial del poder diseñado a partir de la Constitución de 1978 comienza a ser objeto de críticas significativas. Algunas de ellas quizás puedan considerarse fruto de opciones políticas insolidarias o extravagantes; sin embargo, por regla general, son fruto, en mi opinión, de un importante grado de justificada insatisfacción ante la lectura que se ha hecho de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

El presente trabajo no pretende ni utilizar ni tan siquiera dar cuenta de la extensa bibliografía sobre la materia ya existente. Sencillamente, intenta descubrir, a la luz de algunas lecturas, las razones de esa cierta frustración y los problemas de orden constitucional que suscitan algunas de las alternativas hoy planteadas para superarla. Asimismo, incorpora algunas consideraciones acerca de la oportunidad de la reforma estatutaria. Sirva, en cualquier caso, de excusa la limitada ambición de estas páginas.

1º. La decisión del constituyente español de 1978 de desconstitucionalizar la forma territorial del Estado ha dificultado la articulación de mecanismos efectivos de coordinación y colaboración territorial

El constituyente español de 1978 procedió, como significase Pedro Cruz Villalón, a desconstitucionalizar la estructura territorial del Estado, de suerte tal que, sin modificar la norma fundamental, lo mismo cabía un Estado uni-

tario y centralizado, que uno unitario pero descentralizado o incluso uno sustancialmente federal¹. Y es que el constituyente optó por un modelo abierto, que, en lo esencial, se limitaba a regular las distintas formas que podría adoptar, llegado el caso, el proceso descentralizador. Por así decir, la voluntad del constituyente fue posibilitar la apertura de un proceso que podría, eventualmente, desembocar en la configuración de un modelo. Ni la distinción entre nacionalidades y regiones, ni la previsión de diversas vías de acceso a la autonomía, ni la diferencia en los respectivos techos competenciales, ni la indeterminación de la ordenación institucional de las Comunidades y de la naturaleza de los Estatutos permitían afirmar la existencia de un modelo territorial. La desconstitucionalización no era, con todo, absoluta, pues se consagraba la indisoluble unidad de la Nación española.

Este silencio del constituyente informa, en último análisis, de la imposibilidad para el acuerdo político en materia de organización territorial. Un desacuerdo que, andado el tiempo, se trasladó al desarrollo ulterior del Estado autonómico, asistiéndose hasta la fecha a interpretaciones y actuaciones muy diferentes de los principios de *generalización* (apertura a todas las regiones del principio dispositivo), *limitación* (establecimiento de condiciones para el ejercicio de la autonomía u opción por la autonomía administrativa), *igualación* (un único régimen autonómico) y *diferenciación* (dos regímenes distintos, uno especial y otro ordinario). El punto de llegada de este largo proceso parece, no obstante, claro: generalización e igualación, vía *emulación* (cada avance en la ampliación de los techos competenciales de las autonomías de *vía rápida* se ha visto seguido por una reivindicación similar por parte de las de *vía lenta*).

Y, claro, a falta de modelo territorial preciso, Senado de circunstancias². Un Senado *fundamentalmente provincial* (recuérdese el progresivo aumento de la importancia de la provincia en el debate constituyente) y sólo *marginalmente autonómico* (latía la idea de que los grandes temas con incidencia sobre la autonomía política no podía dirimirse en un foro donde presumiblemente buena parte de los entes territoriales en él representados carecían de la misma, sino bilateralmente entre el poder central y la entidad sí provista de autonomía plena). Un Senado, en suma, que no es una verdadera cámara territorial, al modo federal, sino que actúa como cámara de reflexión o de segunda lectura,

¹ CRUZ VILLALÓN, P., "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 4, 1982.

² SANJURJO RIVO, V., *Senado y modelo territorial*, Senado, 2004.

pero con escaso peso político. ¿Casa bien este Senado con el pluralismo territorial existente hoy en España? ¿Proporciona una oportunidad para su conocimiento y coordinación? ¿Está a la altura del extraordinario proceso de descentralización efectivamente operado y del carácter político de la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas? La pujanza actual del Estado autonómico no fue siquiera imaginada por el constituyente. Ello obliga a interpretar la *representación territorial* no como una categoría complementaria de la *representación popular*, sino como un concepto central para el adecuado funcionamiento del Estado de las Autonomías. La aludida desconstitucionalización de la estructura territorial ha permitido utilizar el Senado como cámara de segunda lectura o de reflexión. Pero las circunstancias han cambiado y los entes territoriales reclaman mayor protagonismo político. La insatisfacción es generalizada.

En este contexto, la doctrina sostiene la necesidad de proceder a una reforma constitucional³, no tanto para eliminar los problemas que el Senado ha planteado, casi nulos, como para hacer frente a los que no ha solventado: la cooperación entre el Estado central y los entes regionales y la participación de éstos en la toma de decisiones de aquél con incidencia en su autonomía política. El Senado como garante de la autonomía. Se apuntan, asimismo, algunas de las razones por las que la reforma, tan necesaria y aparentemente tan ventajosa, no se ha llevado a cabo. En primer lugar, por el temor casi reverencial a abrir un proceso de reforma constitucional; temor no del todo infundado. En segundo, por los intereses estratégicos de las distintas formaciones políticas, para las cuales el Senado jamás supuso ni supone una amenaza ni un escollo para el funcionamiento del sistema. La percepción del Senado como cámara disminuida ha calado entre la clase política, de manera que, sin voluntad de generar una nueva dinámica política, la mejor de las reformas caería en saco roto. Y, en tercer lugar y sobre todo, porque la reforma del Senado no es sólo un problema técnico-jurídico, sino también una cuestión política irresuelta. Se hace indispensable terminar la Constitución territorial antes de reformarla⁴, cerrar el proceso autonómico que se abrió después de aprobarse la Constitución, lo que exigirá dejar resuelto de una vez por todas, si es que es posible, la dialéctica igualdad-diferenciación o, si se prefiere, simetría-asi-

³ Sobre las distintas posiciones doctrinales, GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F., *Senado y representación*, Senado, 2004.

⁴ RUBIO LLORENTE, F., "Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma", en *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

metría. Como ha escrito Javier Pérez Royo, hasta que no sepamos si vamos a tener definitivamente una estructura del Estado plenamente territorializada y con homogeneidad en el status de los distintos componentes de dicho Estado, o si vamos al reconocimiento de la diferencia de ciertas Comunidades que se traduciría en una estructura orgánica y competencia diversa, la reforma resulta imposible⁵.

Con todo, no debiera, a mi juicio, abordarse la reforma del Senado en términos exclusivamente normativos, haciendo depender su funcionalidad política sólo de su regulación constitucional. El efecto de las previsiones constitucionales puede actuarse o, por el contrario, neutralizarse a través del desarrollo infraconstitucional o a través de la existencia o no de voluntad política. La virtualidad del Senado no puede depender solamente de su configuración constitucional y ello por cuanto, como demuestra la experiencia española, el déficit funcional del Senado descansa no sólo en su insuficiente definición constitucional, sino también en la escasa voluntad política de obtener todo lo posible de esa definición, sobre todo de su caracterización como cámara de representación territorial (art. 69.1 CE). Sin modificar una coma del artículo 69 CE, pero sí el contenido de otros varios, el Senado podría haber acentuado considerablemente su naturaleza de cámara territorial cuantas más competencias decisorias en materias atinentes a las Comunidades Autónomas se le pudieran haber atribuido. Por ese camino aumentaría, sin duda, la vocación territorial de la Cámara Alta, pero es lo cierto que hasta la fecha no se han concretado políticamente esas propuestas.

Tampoco se olvide que nuestro ordenamiento contempla otros mecanismos no parlamentarios (Conferencia de Presidentes, Conferencias Sectoriales, Consejo de Política Fiscal y Financiera, Comisiones de Transferencias, Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, etc.) para conseguir de alguna manera que las demandas de las Comunidades Autónomas sean atendidas por el Estado a la hora de tomar decisiones. Otra cosa es que arrojen resultados plenamente satisfactorios teniendo en cuenta su funcionamiento heterogéneo y poco eficaz. Como han señalado Eliseo Aja y Carles Viver Pi-Sunyer, la profunda descentralización política no se ha visto acompañada de una articulación equivalente de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni siquiera entre Comunidades Autónomas⁶. La

⁵ PÉREZ ROYO, J., "La reforma imposible", *Claves de Razón Práctica*, 20, 1992.

⁶ AJA, E. – VIVER PI-SUNYER, C., "Valoración de 25 años de autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69, 2003.

Norma Fundamental no previó estas relaciones intergubernamentales, de forma que se ha impuesto el *bilateralismo* en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas. En ausencia de relaciones institucionales generales, relaciones bilaterales, que, por lo demás, acaban siendo más relaciones interpartidistas que relaciones intergubernamentales, con consecuencias nefastas. Falta institucionalización de las relaciones entre gobiernos y sobra confrontación partidista. Y falta, por lo que alude a la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, el establecimiento de un procedimiento por el que el Gobierno español se comprometa a defender una determinada posición común en los órganos comunitarios cuando la decisión afecte a las competencias autonómicas. Cabe, en suma, cuestionar que exista impulso político para la coordinación y cooperación territorial.

Creo, de otro lado, que, adoptada la decisión de reformar la Constitución, el principal problema residirá en fijar su extensión y sus límites. ¿Debe el Senado reformado adaptarse al esquema, más o menos difuso, del Estado Autonómico? O, por el contrario, ¿se puede proponer un Senado federal que destruya ese esquema? Piénsese, por ejemplo, en las reformas que, con apoyo minoritario, pretenden convertir al Senado en cámara gubernamental autonómica, compuesta por representantes nombrados y cesados por sus presidentes y sujetos imperativamente a sus instrucciones. ¿No choca esta configuración con la idea constitucional de un Senado integrado en las Cortes Generales, foro representativo del pueblo español, y con la prohibición del mandato imperativo o condición libre del representante parlamentario? Se impone reflexionar acerca del alcance *reducido* o *amplio* de la reforma⁷.

Considero, por último, que toda propuesta de reforma habría de tomar en consideración los distintos Senados o Cámaras Altas existentes en el espacio constitucional. Sin pretender importar un modelo a nuestra realidad, seguramente en el Derecho Comparado (*Bundesrat* alemán, Senado austriaco, Consejo Federal suizo, etc.) puedan encontrarse elementos de suma utilidad. Se trataría de adaptar a nuestro sistema construcciones avaladas por un cierto éxito. Los experimentos, con gaseosa.

⁷ BLANCO VALDÉS, R., "La reforma del Senado", *Claves de Razón Práctica*, 151, 2005.

2º. La indeterminación y flexibilidad del diseño constituyente en materia competencial ha generado una dinámica centrípeta con base en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Quizás haya sido Carles Viver Pi-Sunyer quien más y mejor ha estudiado otra de las disfunciones del Estado de las autonomías: la interpretación extensiva del concepto de bases y algunos títulos transversales del Estado, en detrimento de otros más específicos de las Comunidades Autónomas. Una interpretación extensiva debida a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que, ante la indeterminación de muchas de las reglas sobre el reparto competencial, ha asumido un protagonismo muy destacado en la definición del modelo territorial.

Una primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional acuñó un concepto material de bases, de contenido prácticamente indeterminable, en virtud del cual lo básico es *aquello que requiere un tratamiento uniforme*. A partir de 1988 –apunta Viver⁸–, se introdujeron algunas matizaciones, se comenzó a exigir una serie de requisitos formales, en especial el de una ley formal, aunque se admitían excepciones relacionadas con materias técnicas o en constante cambio. Pero, en la práctica, lo cierto es que las excepciones han acabado erigiéndose en la norma. El alto número y relieve de las materias en que Estado y Comunidades Autónomas comparten funciones (bases/legislación de desarrollo y ejecución), la indeterminación de las bases y, sobre todo, el amplísimo alcance material que el Constitucional les asigna relativizan la normatividad del sistema de distribución de competencias⁹.

A la indeterminación de las bases se suma, por otro lado, la de los denominados títulos transversales del Estado, particularmente el 149.1.1 (regulación de las condiciones básicas que garantice la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales) y 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica). Así, con base en la jurisprudencia del Constitucional, el Estado ha utilizado frecuentemente el 149.1.1 para regular aspectos concretos de los regímenes jurídicos de determinados derechos y, por ende, limitar competencias sectoriales autonómicas, más que para determinar el *contenido pri-*

⁸ VIVER PI-SUNYER, C., “Tribunal Constitucional y Estado de las Autonomías”, en *Homenajes a la Constitución*, Parlamento de Andalucía, Sevilla 2004.

⁹ *Ibíd.*

mario, las facultades elementales y límites esenciales de tales derechos. Cabe cuestionar que este título demande el establecimiento de regímenes jurídicos completos y acabados, sino más bien la *igualdad en el contenido esencial de los derechos fundamentales*¹⁰.

A partir del 149.1.13, el Estado ha incidido sobre *todo aquello que requiere un tratamiento unitario para asegurar la unidad del sistema económico*. Criterio finalista que, en la práctica, impide efectuar un control jurisdiccional sobre aquellas actuaciones estatales que ilegítimamente puedan provocar un vaciamiento de competencias autonómicas. Manuel Carrasco Durán lo ha resumido con precisión: la interpretación desbocada de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica ha puesto en manos del Estado un vasto arsenal de argumentos mediante los cuales justificar la atracción a su espacio competencial de la facultad de dictar normas o de llevar a cabo actuaciones sobre actividades económicas acerca de las cuales las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias exclusivas. Las Comunidades Autónomas han visto reducido el ámbito en el que pueden ejercer sus competencias sobre dichas actividades¹¹.

Todo ello, siguiendo a Aja y Viver, redundaría en una autonomía política de *baja calidad*. Las Comunidades Autónomas gestionan mucho, pero deciden poco. Su autonomía se ha ido, por así decir, administrativizando. Su capacidad para fijar políticas sectoriales propias en determinados ámbitos competenciales, a través de leyes que dictan los Parlamentos autonómicos, se ha visto en parte neutralizada por la jurisprudencia reseñada. Una jurisprudencia que, por lo demás, da fe del auténtico problema: una concepción sumamente indeterminada de la mayor parte de los principios y de los títulos competenciales.

Ante esta situación, cabrían, en principio, tres opciones. Una primera, la *reforma* constitucional, iría destinada a avanzar en la precisión y, si se quiere, en la exclusividad competencial al más alto rango normativo. Quizá se trate de la opción más razonable, aunque lo cierto es que, a día de hoy, no goza de impulso político. Una segunda, la *relectura* del texto constitucional, tendría como

¹⁰ AJA, E. – VIVER PI-SUNYER, C., *op. cit.*

¹¹ CARRASCO DURÁN, M., “La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE)”, *Revista de Derecho Político*, 62, 2005.

protagonista al Tribunal Constitucional y se traduciría en que éste exigiese con más rigor que hasta la fecha el cumplimiento de requisitos formales en la definición de lo básico y controlase la *vis expansiva* de algunos títulos competenciales a fin de que los preceptos que regulan la distribución de competencias actúen como auténticas pautas de enjuiciamiento jurídico. Una tercera, por último, sería la *reforma estatutaria*, en el bien entendido de que, como reza el artículo 147.2 CE, la delimitación competencial es *materia autonómica*. Ya que no hay voluntad para activar el poder constituyente constituido, aprovechése las posibilidades que ofrece el poder de reforma del legislador estatuyente. La referida delimitación ha de ajustarse, en cualquier caso, a la Constitución. El Estado de Derecho es la base de la autonomía.

El denominado *blindaje de competencias*, esto es, la enumeración cerrada y pormenorizada de las *submaterias* que comprende cada competencia autonómica, se enmarca en esta tercera opción. Pretende clarificar y dotar de mayor seguridad al sistema de distribución de competencias. Se quiere facilitar y, en cierto sentido, constreñir la interpretación de los operadores jurídicos llamados a controlar cualquier invasión competencial. No se olvide que los Estatutos se integran en el *bloque de la constitucionalidad* (art. 28.1 LOTC).

Alguna doctrina, no obstante, ha formulado objeciones constitucionales a esta técnica jurídica¹². De un lado, porque se estima que el Estatuto de Autonomía no es norma que pueda modular el alcance de la competencia exclusiva del Estado para fijar las bases en determinadas materias. Es la norma básica del Estado la que ha de concretar la amplitud de las competencias de desarrollo y ejecución de las Comunidades Autónomas y no al revés. De la jurisprudencia del Constitucional en torno al binomio *bases-desarrollo* se deduce que es el legislador estatal quien debe determinar en exclusiva la extensión de las bases.

De otro lado, se considera que el blindaje implica la quiebra de la función constitucional de las bases. En primer lugar, porque supondría negar que la legislación básica tenga como función el establecimiento de un mínimo común normativo en todo el territorio nacional. Y, en segundo, porque supondría desconocer que la legislación básica es una normativa relativa y circunstancial que, en cada coyuntura concreta, determina el Estado. La inconstitu-

¹² Por todos, DE LA CUADRA-SALCEDO JANINI, T., “¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 72, 2004.

cionalidad del blindaje radicaría no sólo en que lo básico no pueda ser matizado en cada Estatuto, sino también en que con ello se desvirtúa una concepción, arraigada en la jurisprudencia constitucional, en virtud de la cual lo básico es algo circunstancial que el legislador estatal decide en función de coyunturas variables y opciones políticas plurales. La asimetría y la petrificación de lo básico choca con la Norma Fundamental.

Se cuestiona, en suma, que el blindaje autonómico pueda acotar la definición de lo básico, pues tal definición corresponde el Estado. Esa concreción, en cambio, no sería inconstitucional si se incluyera una cláusula de salvaguarda, en cuya virtud se reconociera que la delimitación de submaterias se realiza sin perjuicio de la competencia estatal para definir lo básico. El Estatuto, en tal caso, no operaría más que una atribución provisional de submaterias a la Comunidad Autónoma. Pero, así interpretado, el blindaje no representaría una garantía eficaz frente a ilegítimas intromisiones competenciales del Estado vía legislación básica. De ahí que, como se ha apuntado, quizás la mejor fórmula para evitar el abuso sea articular la participación de un Senado que sea realmente una cámara de representación territorial en el debate y aprobación de la legislación básica.

3º. La indefinición del diseño constitucional en materia de financiación autonómica ha generado una censurable inseguridad o provisionalidad en el sistema

Como ha expresado Manuel Medina Guerrero, toda aproximación al tratamiento constitucional de la financiación autonómica culmina con la misma conclusión: “la Constitución ni siquiera contiene un esbozo mínimamente perfilado del sistema”¹³. Sobre esta base, se entiende con mayor claridad que la concreción del modelo quede confiada al proceso político, al legislador orgánico y/o estatuyente, conforme a lo dispuesto en el artículo 157.3 CE.

Y así ha sido. La desconstitucionalización ha propiciado, en efecto, una constante evolución del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que ha puesto de manifiesto, de un lado, que todo avance descentralizador es difícilmente reversible y, de otro, la existencia de una tendencia que ha sobrepasado el nivel de descentralización concebido en la versión original de

¹³ MEDINA GUERRERO, M., “Algunas consideraciones sobre la eventual reforma del sistema de financiación”, en TEROL BECERRA, M. (coord.), *El Estado Autonómico in fieri*, IAAP, Sevilla 2005.

la LOFCA¹⁴. El grado mínimo de autonomía sobre el que diseñar un nuevo sistema de financiación viene siempre matizado por el sistema vigente. La Hacienda autonómica depende hoy más de la riqueza generada en el propio territorio que de las transferencias.

Con todo, se ha sugerido la conveniencia de avanzar en la constitucionalización de los criterios de financiación para, en último extremo, reforzar la autonomía política de los entes territoriales. Las Comunidades Autónomas precisan fuentes de financiación no sólo suficientes sino también objetivas y precisas, a fin de que la necesidad de recursos financieros no pueda convertirse en instrumento de presión política. El Estado no puede escudarse en la indefinición del constituyente para privar de un amplio margen de autogobierno a las Comunidades. Quizás la solución pase, como han sugerido Aja y Viver¹⁵, por distinguir, al modo alemán, entre la normativa constitucional (larga duración y alto nivel de seguridad), la normativa orgánica (duración media y nivel medio de seguridad) y las normas ordinarias (apreciable flexibilidad y bajo nivel de seguridad). No se trata de definir *ex Constitutione* un modelo cerrado de financiación, sino de objetivar una cierta configuración de la Hacienda autonómica. Lógicamente, habría que discutir mucho el modelo o, al menos, el contenido primario y límites esenciales del modelo de financiación a incorporar a la Norma Fundamental. Pero tampoco aquí, sin embargo, parece que exista impulso político.

Sí que se apuntan, como es sabido, líneas de reforma en alguno de los procesos estatuyentes abiertos. Líneas que apuntan a una posible profundización de las atribuciones autonómicas en la normación y recaudación de las figuras impositivas. A este respecto, debiera dejarse constancia de que alguna jurisprudencia del Tribunal Constitucional lleva a la conclusión de que existen límites constitucionales, exigidos por la necesidad de mantener la unidad del mercado y unas condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos en el cumplimiento del deber de contribuir, que pueden oponerse a la pretensión autonómica de ostentar competencias normativas sobre determinadas figuras impositivas. Los problemas comienzan cuando se trata de precisar a partir de qué margen de maniobra impositiva se pone en peligro esa unidad o esa igualdad¹⁶.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ AJA, E. – VIVER PI-SUNYER, C., *op. cit.*

¹⁶ MEDINA GUERRERO, M., *op. cit.*

Asimismo, no cabe duda de que sobre el Estado recae la responsabilidad de redistribuir interterritorialmente la riqueza y, para ello, no puede verse despojado de aquellos instrumentos que resulten imprescindibles. Se hace, pues, evidente que el principio de solidaridad puede constituir una restricción constitucionalmente relevante para el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de un amplio derecho de recaudación respecto de los principales impuestos del sistema. Ciertamente es que la realización de la solidaridad no pasa necesariamente por la existencia de topes o límites a la cesión de la recaudación de las principales figuras impositivas, pero no lo es menos que sí puede justificar el establecimiento de mecanismos como el *retorno financiero* o el *ajuste financiero secundario horizontal* al estilo alemán¹⁷.

Por último, desde un punto de vista más formal, cabe cuestionar que un Estatuto pueda diseñar por sí solo un sistema acabado de financiación. Aunque resulte posible incorporarle algunos principios generales relativos a la financiación autonómica, dichos principios deberán ser congruentes con el bloque de la constitucionalidad y, especialmente, con la Ley Orgánica a la alude el artículo 157.3 CE, en tanto norma que asegura un mínimo de homogeneidad en el sistema de financiación¹⁸. Dado que el sistema de financiación afecta a todas las Comunidades Autónomas de régimen común, es necesario que se determine previamente mediante acuerdo entre el Estado y los entes regionales.

4º. La evolución del Estado autonómico ha propiciado una dinámica a favor de la igualdad, que está a la base de la imposibilidad de cerrar la denominada cuestión territorial

El cuarto y acaso principal motivo de frustración autonómica deriva de lo que gráficamente Javier Pradera describiera como la carrera entre la liebre y la tortuga¹⁹. Algunas decisiones del constituyente (arts. 2, 148 y 151 CE) parecían apuntar a un modelo territorial predominantemente diferenciado. Pero, por otro lado, el artículo 148.2 CE convertía las diferencias competenciales en una fase provisional. Andado el tiempo, unas Comunidades Autónomas

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ SSTC 150/1990 y 68/1996.

¹⁹ PRADERA, J., "La liebre y la tortuga. Política y Administración en el Estado de las Autonomías", *Claves de Razón Práctica*, 38, 1993.

reclamarían, en efecto, más competencias y otras rechazarían la igualación, de suerte que si ésta se produjo por el crecimiento de las de vía lenta, las de vía rápida, inicialmente dotadas de más alto techo competencial, exigen, por la vía del artículo 150.2 CE, nuevas competencias. La situación actual, de clara tendencia a la igualación²⁰, satisface a algunas Comunidades y no a otras, que se consideran defraudadas en su expectativa inicial de mantener una diferencia cualitativa respecto a otras Comunidades. Lo cierto, en todo caso, es que tal situación no puede calificarse de inconstitucional porque se ha llegado a ella por unos cauces constitucionales irreprochables (art. 148.2 CE) y por una interpretación de otros (art. 150.2 CE) que cabe en la Constitución. Se ha forzado, por así decir, la uniformidad, realmente existente, frente a la diversidad, no menos real.

Como antes se apuntó, se ha abogado, en estas coordenadas, por terminar la Constitución (F. Rubio Llorente); por concluir la hoy inacabada Constitución territorial, lo que exige decidir si todas las Comunidades deben tener o no el mismo nivel de autonomía. El constituyente no se atrevió a definir un modelo territorial, dejó abierto un problema constitucional, que, con la experiencia habida hasta la fecha, quizás convenga ya atajar.

A mi juicio, sin negar que los hechos diferenciales constitucionales (geografía, hecho insular, historia ininterrumpida y diferenciada, lengua oficial y capitalidad) dotan al sistema de una cierta dosis de diversidad, y sin negar tampoco que la descentralización política conlleva necesariamente la posibilidad de que los derechos y deberes de los españoles sean diversos, el Estado de las Autonomías debe cerrarse, si es que es posible, con la igualación competencial entre todas las Comunidades.

Y es que, como ha sostenido J. J. Solozábal Echavarría, la igualación es garantía del buen funcionamiento del Estado autonómico, así como de su capacidad de integración. De otro modo, el sistema podría romperse. El principio de igualdad es imprescindible en todo Estado. El Estado Constitucional español no tutela ni la desigualdad jurídica injustificada o arbitraria entre los ciudadanos ni la persistencia de particularismos territoriales que mediaten la pertenencia a una organización política general. Demostrada, claro está, la voluntad de autogobierno y la capacidad de todas las Comunidades Autónomas,

²⁰ Así, BLANCO VALDÉS, R., “Constitucionalización, descentralización, federalismo: ¿qué se puede aprender de la experiencia española?”, en TEROL BECERRA, M. (coord.), *op. cit.*

quedan sin base alguna las razones que pudieran esgrimirse para justificar la desigualdad. En este sentido, convendría insistir en que ni la distinción entre nacionalidades y regiones, ni la previsión de diversas vías de acceso a la autonomía, ni la diferencia en los respectivos techos competenciales, ni la indeterminación de la ordenación institucional de las Comunidades y de la naturaleza de los Estatutos permiten afirmar la existencia de un modelo que privilegie la diversidad frente a la uniformidad²¹. Más allá de la diversidad expresamente contemplada en la Constitución, se hace difícil encontrar, en suma, justificación constitucional a cualquier pretensión de asimetría. Este último motivo de frustración resulta, pues, inatendible.

5º. Con todo, quizás fuese oportuno no separar la reforma de los Estatutos de Autonomía de la reforma constitucional

Necesidad y oportunidad no van, en cualquier caso, siempre de la mano. A tenor de cuanto se lleva dicho, puede concluirse que la reforma estatutaria es algo a lo cual conviene no sustraerse, faltar o resistir. Otra cosa es que, en esta hora española, quepa apreciar conveniencia de tiempo y lugar. Y es que, como se ha dicho, la reforma estatutaria debería activarse “cuando sea necesario y conforme vaya siendo necesario: las dos cosas”²². Y quizás el conforme vaya siendo necesario exigiría acompañar el tiempo de la reforma estatutaria con el de la reforma constitucional.

En efecto, es sabido que las elecciones generales del pasado 14 de marzo de 2004 han abierto la puerta a un proceso de reforma constitucional. El proceso arranca del impulso propiciado por el cambio de Gobierno y por la nueva correlación de fuerzas presente en las Cortes Generales. Aunque todavía en sus inicios, son públicas las posiciones del gobierno que ha delimitado sus propuestas, eso sí, con un alto grado de imprecisión. La cuatro propuestas que el Gobierno de la Nación ha puesto sobre la mesa tienen por objeto la que afectaría al artículo 57.1 para modificar el orden de sucesión al trono; la que, al modo alemán, supondría declarar expresamente en la Constitución que España es un Estado miembro de la Unión Europea; la que se referiría al Senado, para que éste recobre significación territorial y, finalmente, la que consistiría en la designación nominal e individualizada de las nacionalidades y re-

²¹ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill, Madrid 1998.

²² CRUZ VILLALÓN, P., “La cesta de la reforma”, *El País*, 7 de octubre de 2004.

giones que integran la Nación española y que pudiera afectar al artículo 2 o al 137. Como parece claro, las dos últimas, la reforma del Senado y la designación de las Comunidades Autónomas, están íntimamente ligadas a la constitucionalización del Estado de las Autonomías.

En este contexto, cabría cuestionar seriamente la separación entre reforma estatutaria y reforma constitucional, aunque sólo sea porque los Estatutos tendrán ineludiblemente que hacerse eco de los cambios en el Senado. Lo que en este momento está en juego es la indispensable interconexión entre Constitución y Estatutos. No tiene mucho sentido que la reforma estatutaria vaya a su aire, al margen de lo que pueda eventualmente disponerse en la Constitución. Hasta la fecha, la Constitución ha reconocido al legislador estatuyente y orgánico un amplio margen de libertad en lo que a la evolución de la estructura territorial se refiere. Pero, a la luz de la experiencia habida, quizás convenga plantear una “tarea de reequilibrio de la actual situación a favor de la Constitución”²³. Se impone en este campo una cierta *reserva de Constitución*. Ello no implica negar la necesidad de profundizar en el Estado de las Autonomías. Pero lo deseable es que esta profundización esté en la Constitución y no que, por así decir, “la Constitución vaya a remolque de los Estatutos”²⁴, lo que incrementaría la ya fácilmente constatable pérdida de normatividad de su texto en materia territorial.

Es, en efecto, bien conocido que algunas previsiones constitucionales del frente territorial han quedado derogadas por agotamiento de sus contenidos (arts. 143, 144, 146, 147.1 y 2, 151 y las disposiciones transitorias). A ello se añade la profunda evolución del modelo debida a diversos acuerdos políticos materialmente constitucionales (1981, 1983, 1991, 1992, 1994 y 1996), la ausencia de reglas claras para el reparto competencial y un Senado que no representa a los territorios. Son algunas de las carencias que relativizan la normatividad del acuerdo constituyente.

El proceso de construcción del Estado de las Autonomías se ha llevado a cabo no sólo como si fuera un desarrollo de la Constitución sino también una Constitución en paralelo. A partir de la reseñada desconstitucionalización del modelo territorial, el proceso descentralizador ha quedado en manos del legislador estatuyente y orgánico. Bastaba para ello que los dos grandes partidos

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.*

se pusieran de acuerdo y juridificaran el modelo pactado. De este modo, si comparamos la realidad externa a la Constitución con la interna, se produce el chocante fenómeno de tener que interpretar el texto constitucional a la luz de su desarrollo.

La solución, como apunta alguna doctrina, pasa por interiorizar el desarrollo infraconstitucional, esto es, por incorporar a la Norma Fundamental el proceso de construcción del Estado de las Autonomías iniciado con los pactos de 1981 y ajeno a la misma Constitución. Se hace, en definitiva, necesario definir un marco estable a fin de asentar un modelo territorial sobre la base del pacto constituyente originario. Y ello exige una reforma constitucional que asuma lo ya operado al margen de la Constitución y las nuevas realidades jurídicas que vengan a propiciar la profundización en el Estado Autonómico. La reforma constitucional debería ser una operación previa.

Claro está, siempre podrá objetarse que no existe impulso político. Pero, aquí y ahora, no interesa tanto prever o razonar la viabilidad política de la reforma constitucional cuanto resaltar la necesidad y oportunidad de interaccionar del plano estatutario y del constitucional a fin de evitar disfuncionales desfases. Tampoco se olvide la trascendencia de la cuestión jurídica de fondo: no estamos ante discusiones doctrinales en torno a modelos ideales, sino ante iniciativas y propuestas cuya legitimidad se pretende desde la Constitución o contra la Constitución²⁵.

²⁵ APARICIO PÉREZ, M. A., "Reforma estatutaria y reforma constitucional", en TEROL BECERRA (coord.), *op. cit.*