

---

## Acotaciones al ayer y al hoy del Estado de las Autonomías

RAFAEL ARIAS-SALGADO MONTALVO\*

**L**A cuestión constitucional más difícil con que ha debido enfrentarse la España democrática ha sido –y es de algún modo todavía– la del Estado de las Autonomías, concepto elusivo para no calificar al Estado español ni como Estado regional ni como Estado federal. Evanescencia semántica o escapismo verbal, reflejo de un viejo problema nuestro, recurrente en nuestra historia, del que la Constitución se ocupa con técnica deficiente, pero con acierto político, porque ha permitido avanzar de manera sustancial en su resolución. Aunque la dificultad política impidió la introducción de fórmulas técnico-jurídicas rigurosas, España ha logrado al fin, de manera razonable, organizarse como Estado políticamente descentralizado y dar cauce a su visible diversidad.

Cualquier referencia crítica en este artículo, cuya pretensión es ante todo, aunque no sólo, explicativa, tiene su amortiguador en esa premisa mayor que resume mi pensamiento sobre el Título VIII de la Constitución. Afirmación, por otra parte, necesaria porque me propongo dividir mi exposición en cuatro partes. En la primera explicaré las razones y circunstancias que, respectivamente, inspiraron y dificultaron la configuración del Título VIII como punto de partida y marco para la redacción de los Estatutos de Autonomía. En la segunda, me referiré a la elaboración de los Estatutos vasco, catalán, gallego y andaluz como primera experiencia y factor condicionante del resto del proceso autonómico. Aludiré en la penúltima a los Pactos Autonómicos del 31 de julio de 1981 como decisión final de ordenación de la pluralidad y heterogeneidad de iniciativas autonómicas. Y concluiré con un cierto balance que alcanza hasta el presente.

---

\* Ex-Secretario General de UCD y ex-Ministro de Administración Territorial.

Mi intención es principalmente analítica e informativa, aunque, como participante activo en alguno de los hechos subsiguientes, me resulte inevitable la referencia a la circunstancia política y, por tanto, destile valoraciones también inevitables. En el relato hay vivencias y racionalizaciones *a posteriori* en mezcla difícil de deslindar porque la reflexión jurídica y política es, por mi formación, parte inseparable de mi experiencia vital.

## I. EL MARCO DE ELABORACIÓN: EL TÍTULO VIII

Hoy, muchos que en su día criticaron el trabajo de las Cortes constituyentes, empiezan a reconocer las grandes virtualidades que encierra el Título VIII, aunque sea técnicamente deficiente y en su aplicación se encuentren notables dificultades. Hoy, se puede también percibir que el proceso político democrático fue reforzado y legitimado por el proceso autonómico, aunque su planteamiento simultáneo implicase afrontar obstáculos adicionales. Y hoy, asimismo, parece claro que la unidad política española –con matizaciones que derivan de la cuestión vasca– se levanta sobre cimientos más sólidos, firmes y auténticos, por más libres, que antaño. De ahí, que hoy igualmente, la radical pretensión independentista del nacionalismo vasco, a pesar de su inviable finalidad rompedora, carezca de virtualidad para desestabilizar la vida democrática española. Si todo ello es así, como creo que lo es, no resulta razonable exigir más a una Constitución, o mejor, al bloque de la constitucionalidad, concepto fecundo al que el Tribunal Constitucional dio carta de naturaleza entre nosotros. La historia del Estado de las Autonomías, aunque breve todavía, es pues la historia de un éxito colectivo.

La decisión de los constituyentes españoles, cuyo antecedente político se halla en el genial y audaz restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña, el 29 de septiembre de 1977, por el primer gobierno Suárez, no fue ni arbitraria ni fruto de la improvisación como algunas veces se ha sugerido. Había por el contrario, profundas razones para transformar desde su raíz la estructura del viejo Estado español; razones aún vivas que son el fundamento del Estado de las Autonomías en que ha organizado su convivencia la España democrática. La generalización de las «Preautonomías» fue el primer indicio de un extendido

propósito de regionalización. Es cierto que hubo en el comienzo una cierta precipitación, pero la integración de los nacionalismos político-culturales –tarea urgente– comportaba a través de una exigencia de igualdad formal el riesgo de la emulación, riesgo ineludible que incidió con intensidad durante todo el proceso.

Había, en primer término, *una razón de orden histórico*, derivada de las fragilidades y fisuras, mal cicatrizadas algunas de ellas, que aparecen en la unidad española en todos los momentos de nuestra historia en que se instaure un régimen de libertades o si se quiere, en la línea de Fusi, la impotencia de nuestro liberalismo para culminar la construcción del Estado Nacional. La existencia de nacionalismos y de regionalismos de raíz popular exigía un cauce institucional para su plena integración en la unidad política española. El principio de autonomía, como técnica de organización y de distribución territorial del poder estatal, da respuesta adecuada –y así se aceptó por todos durante la transición política– a esa realidad plural de España. Su implantación supuso, por ello, entender la unidad nacional española tal y como es, es decir, diversa y plural.

Tuvieron los constituyentes de 1977, en segundo lugar, *una razón de orden político* para plasmar en la Constitución un Estado políticamente descentralizado: la necesidad de perfilar una democracia moderna, es decir, participativa. Acercar los centros de decisión política para organizar la participación ciudadana en las decisiones que más afectan a su vida cotidiana y facilitar su control comporta una división territorial del poder. De ahí que se extienda el principio de autonomía a la provincia y al municipio, para la consecución de sus fines, y que el principio de representación electiva, articulado a través del sufragio universal, se aplique a los titulares de sus órganos de gobierno.

En tercer lugar, hubo *una razón de orden funcional*, de importancia considerable, que condujo asimismo de manera natural a la descentralización política: la crisis del Estado centralista, cuya ineficacia y capacidad de despilfarro dañaba su propia legitimación social. La transformación del Estado liberal en Estado social se hace en el transcurso del siglo xx mediante la intervención del poder público en todas las vertientes de la vida colectiva, para corregir desequilibrios e injusticias sociales. Surge así el Estado de bienestar, pero la universalización de sus servicios públicos y prestaciones sociales se lleva a cabo en forma tan centralizada que

origina una hipertrofia administrativa. La organización más eficaz del bienestar social fue también motivo esencial para que los diputados y senadores de las Cortes de 1977 coincidieran en implantar una institución estatal política y administrativamente descentralizada. El Estado español padecía además una excesiva desviación centralista de doble origen: la centralización inherente al proceso de formación del Estado moderno (según el modelo francés) e intervencionista (según el modelo de Estado social) y el centralismo inherente a la existencia de un régimen autoritario de larga duración bajo cuya égida se reconstruyó, después de la guerra civil, la organización estatal.

Por último, aunque no por ello menos importante, hubo *una razón de orden socioeconómico*. España era un país que padecía graves desequilibrios interterritoriales. Existían profundas diferencias económicas y sociales entre las distintas zonas del territorio español. El principio de autonomía no es, desde luego, la solución de un problema tan complejo, pero resulta un instrumento útil para generar una dinámica que obliga a los órganos centrales del poder político a plantearse una más justa distribución territorial de los recursos públicos, es decir, una utilización no exclusivamente determinada por la rentabilidad económica inmediata.

Todas estas razones avalaron y avalan el Estado de las Autonomías; todas ellas fueron alegadas con reiteración en el debate político preconstitucional, y en todas ellas se fundamenta el Título VIII de la Constitución. Título que ha sido criticado con dureza excesiva, sin caer en la cuenta de que, como señalaba más arriba, ha servido para encauzar, en régimen de libertad y democracia, la iniciativa más difícil y compleja que pueda afrontar un Estado con varios siglos de existencia: cambiar su naturaleza política y su configuración funcional. Es evidente que tiene defectos técnicos y es evidente asimismo que de tales defectos derivan dificultades de aplicación. Sin embargo, cuando el político tiene que optar entre la elaboración unilateral de una norma precisa y ajustada a la dogmática jurídica, y la elaboración compartida o consensuada de una norma imperfecta pero capaz de encauzar la realidad, opta por esto último. La experiencia revela que hay leyes técnicamente perfectas, pero inservibles, y leyes imperfectas que garantizan sobradamente la consecución del objetivo que se persigue. La política en un Estado de Derecho, discurre necesariamente por el cauce de la Ley, pero no puede quedar secuestrada por las exigencias de la técnica jurídica.

El Título VIII es parte de un todo constitucional y expresión jurídica de una situación política dada. Se impone, pues, la referencia a la circunstancia política. Se podría resumir de la siguiente manera: el Gobierno y el partido gubernamental, Unión de Centro Democrático (UCD), habían hecho del consenso constitucional su estrategia política. Pero, además, carecían de mayoría absoluta en las Cortes Constituyentes, por lo que, aunque hubiera sido necesario o conveniente en algunos aspectos, no habrían podido tampoco imponer una determinada formulación.

En cualquier caso, para Suárez y la mayor parte de los dirigentes de UCD, la consecución de una Constitución pactada, que integrase todo el pluralismo de la sociedad española –y, como parte principal de él, los nacionalismos– suponía un objetivo irrenunciable para asegurar la viabilidad del cambio democrático. Es más, la credibilidad, inicial y final, interior y exterior, de la propia transición democrática dependía de la aceptación de los nacionalismos vasco y catalán –cuyo modelo se basa en el sencillo principio de que todo es esencial para defender la propia identidad– y de la izquierda, que, como elemento explicativo adicional del resultado último, aducía por aquel entonces posturas autonomistas exigentes y a veces radicales y coincidentes con el nacionalismo extremo. La presión era difícilmente soportable para un gobierno sin mayoría parlamentaria y apoyado por una coalición electoral, en trance de convertirse en partido, que tampoco tenía un esquema global definido. Si se tiene en cuenta, por otra parte, que el mero regionalismo se descalificaba entonces como postura tecnocrática y conservadora y que el federalismo se rechazaba como expresión de una doctrina peligrosa, por reconocer implícitamente soberanías políticas preexistentes a la unidad de España y que, por tanto ponía o podría poner ésta en tela de juicio, se comprenderá que lo que he llamado circunstancia política se parecía mucho a un callejón sin salida.

Así nació, no obstante –y seamos conscientes de que pudo no nacer– el Título VIII de nuestra Constitución, y así pueden, en gran medida, explicarse sus deficiencias y sus elusiones. Pero ha resultado útil y positivo para la democracia española. Podría decirse que hemos dejado de lado la tradicional influencia del racionalismo jurídico francés, en busca siempre de un modelo acabado, trazado con tiralíneas, y hemos optado, quizás *malgré nous*, por un sistema con límites pero abierto, basado en la técnica

del precedente, pues no otra cosa, en última instancia, es encomendar a las sentencias del Tribunal Constitucional, en cada caso concreto, la definición de una distribución de competencias constitucional y estatutariamente con frecuencia ambigua y en ocasiones contradictoria.

Querría concluir esta parte con una afirmación que completa la premisa mayor con la que comenzaba: el Título VIII no crea un problema: aunque con flecos pendientes, resuelve un problema de gran envergadura, que en más de una ocasión en nuestra historia ha dado al traste con el sistema democrático. Una mirada hacia la Europa Central y del Este –aunque el paralelismo con España carezca de fundamento histórico– es útil, sin embargo, como recordatorio de las dificultades de integración institucional que engendran los nacionalismos étnicos y culturales que gozan de base social y capacidad de arrastre electoral.

## II. LOS PRIMEROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El Título VIII establece tres grandes coordenadas en las que se inserta el proceso autonómico: 1ª) La voluntariedad para instituir una comunidad autónoma. 2ª) La libre disponibilidad para determinar el contenido o techo competencial del Estatuto. Y 3ª) dos procedimientos principales de acceso a la autonomía, en los que la iniciativa de incoación se atribuye a los entes locales (ayuntamientos y diputaciones provinciales). La vía del artículo 143 de la Constitución se concibió como un procedimiento de fácil y breve tramitación conducente a un modesto grado de autogobierno. La vía del artículo 151, por el contrario, se introdujo como un procedimiento más complejo y sembrado de obstáculos que culminaba en una amplia autonomía, en una autonomía igual –fue una manera de salvaguardar el principio de igualdad– a la de las impropriadamente llamadas nacionalidades históricas (Galicia, el País Vasco y Cataluña) que, por virtud de la Disposición Transitoria segunda de la Constitución, podrían asumir directa y aceleradamente un régimen de autonomía plena o máxima.

A los efectos que aquí nos interesan deben resaltarse dos cosas: de una parte, la Constitución no define un tipo específico de Estado descentralizado ni impone un perfil previo y tasado de comunidad autónoma. De otro lado, nuestra Ley fundamental tampoco atribuye formalmente a un único

órgano constitucional la responsabilidad del impulso y dirección del proceso. Ni el Gobierno ni su mayoría parlamentaria disponen, por tanto, de los resortes jurídicos necesarios para encauzarlo. Son los órganos territoriales de los partidos políticos (comités locales y provinciales) —de unos partidos entonces en formación y con una afiliación nueva, sin mucha capacidad para definir posiciones y resistir presiones locales, o simplemente en busca de protagonismo local— quienes tienen constitucionalmente, a través de ayuntamientos y diputaciones, la facultad de iniciar el procedimiento de acceso a la autonomía. Esta circunstancia ejerció una influencia considerable en la generación de un descontrol de las distintas iniciativas, al principio más aparente o potencial que real, pero políticamente perturbador. Y es que, como se verá después, las normas reglamentarias del Congreso de los Diputados para elaborar y debatir los proyectos de Estatuto conferían, durante la tramitación parlamentaria, un protagonismo a los representantes de la futura Comunidad Autónoma equivalente al de los propios diputados a Cortes.

No obstante las precedentes consideraciones, el texto constitucional ofrecía un marco aceptablemente racional para digerir la regionalización de España y la descentralización del poder del Estado.

De la política, o lo que es lo mismo, de las relaciones de poder, más que de los preceptos de la Constitución, derivaron las principales dificultades:

- 1ª) Los resultados electorales de 1979. En marzo de 1979 se había producido la segunda victoria electoral de UCD, nuevamente sin mayoría absoluta y mal encajada esta vez por el PSOE. Un mes más tarde, las elecciones municipales desembocaron en el pacto de socialistas y comunistas que dio al PSOE el gobierno de los principales ayuntamientos de España, en perjuicio de la mayoría minoritaria conseguida también por UCD en buena parte de las grandes ciudades. Los resultados electorales condujeron, pues, de un lado, a una situación poco propicia para continuar el consenso constitucional, arbitrado hasta entonces por UCD-PSOE, en el desarrollo autonómico; y de otro lado, confirieron a la izquierda (PSOE + PCE) un mayor poder en el desarrollo del proceso, poder ejercido casi siempre a favor de autonomías máximas.
- 2ª) La urgencia imprimida a la elaboración de los Estatutos vasco y catalán por nacionalistas y socialistas —partidos mayoritarios en País Vasco y Cataluña— fue un factor de presión que dejaba poco margen de actua-

ción al gobierno y al partido gubernamental. Ambos proyectos de Estatuto se redactaron antes de la conclusión del proceso constituyente y, con ligeros retoques, fueron presentados en las Cortes en un competitivo sprint final poco tiempo después de las elecciones generales de 1979. Los dos textos –es casi obvio decirlo– eran rigurosamente inconstitucionales y faltó sentido de la responsabilidad al eludir la adaptación de los proyectos de Guernica y de Sau antes de su remisión a las Cortes a la Constitución aprobada en referéndum. UCD habría de emprender esta tarea en solitario. Cumplió con su responsabilidad pero pagaría un altísimo coste.

- 3º) El factor emulación o el efecto demostración, en una situación de libertad recién estrenada y preconfigurada por la, en cierto modo, apresurada concesión de una vacía preautonomía, produjo una imparable generalización del proceso, es decir, la rápida puesta en marcha de las iniciativas locales en casi toda España –acuerdos de ayuntamientos y diputaciones– por la vía, muchas de ellas, del artículo 151 de la Constitución. (Escribo de memoria: Andalucía, Canarias, el entonces País Valenciano, Aragón, Baleares, además de Galicia, reconocida como nacionalidad histórica, y Navarra, titular de un régimen foral, se encaminaron hacia un modelo de autonomía plena, «a la vasca» o «a la catalana»). La generalización, digerible en principio por el procedimiento del artículo 143 de la Constitución, como era el cálculo previo de los constituyentes, se hacía inviable y escapaba a todo control racionalizador posible por el camino del artículo 151. La actitud del «todos, todo y ya» se extendió superficialmente por la mayor parte –en términos de población– de la geografía española. La ausencia inicial de dirección central (ni en el gobierno, agobiado por la crisis económica más grave de la historia reciente, ni en los partidos de la oposición, particularmente en el PSOE, siempre dispuesto a sacar provecho electoral), así como los protagonistas locales, recién elegidos, aupados al plano nacional por unas diabólicas normas de procedimiento, conducían hacia una situación cada vez más difícil de embridar. En aquellos momentos era más una anarquía de imágenes que de realidades, toda vez que hasta la entrada en vigor de los Estatutos y de los decretos de transferencia de funciones y servicios, la estructura estatal permanecía inalterada. Pero la previsión no podía ser optimista e influía negativamente en el clima político general.



El desarrollo autonómico comenzó sin embargo con dos grandes éxitos políticos: los Estatutos vasco y catalán. La experiencia adquirida durante su tramitación parlamentaria empujó, no obstante, al Gobierno a intentar una racionalización de las iniciativas subsiguientes: Galicia y Andalucía, tentativa que se saldó en ambos casos con un fracaso inicial. «Racionalización» era, en la idea de UCD, un concepto necesario para hacer frente a una situación que como partido gubernamental, de minoría mayoritaria, no podía por sí solo dirigir. El procedimiento suponía y exigía corresponsabilidad, especialmente por parte de los partidos políticos de ámbito estatal.

### III. LOS ESTATUTOS VASCO Y CATALÁN: DOS ÉXITOS

Los Estatutos vasco y catalán fueron un éxito político porque alcanzaron el objetivo previsto: ser, a partir de la Constitución, punto de referencia libremente aceptado para la integración de los nacionalismos vasco y catalán en la unidad democrática de España. Su elaboración fue ardua y complicada. UCD hubo de hacer frente a las negociaciones, en soledad, sin apoyos estables en los otros partidos estatales, que se comportaron en ocasiones con notable irresponsabilidad. El PNV representó el papel que de él había esperar, pero, dentro de su pretensión de máxima autonomía, hizo posible la solución final y no buscó entonces legitimarse mediante la ruptura o la adopción de posiciones irreductibles como ha hecho en flagrante vulneración del pacto estatutario, veinticinco años más tarde. En iguales términos se podría valorar la actitud del nacionalismo catalán, aunque el contenido del Estatuto de Cataluña quedó en cierto modo predeterminado por el acuerdo alcanzado en torno al Estatuto vasco.

Las circunstancias que presidieron la tramitación de ambos Estatutos fueron las siguientes: 1ª) La imposibilidad de actuar coordinadamente con el PSOE de manera estable, obligó al Gobierno y a UCD a adoptar una estrategia de bilateralización del proceso. La bilateralización, es decir, la negociación directa con la fuerza mayoritaria en la región cuyo Estatuto se debatía, era, en todo caso, una dimensión necesaria, pero habría tenido menos dificultades de mediar acuerdos previos con el partido socialista. 2ª) Como dije anteriormente, los proyectos de Estatuto de Guernica

y de Sau eran rigurosamente inconstitucionales. No obstante, únicamente UCD presentó *motivos de desacuerdo* (equivalentes a enmiendas) para acomodarlos a la Constitución. 3ª) La actitud del partido socialista se describe con dos datos: no sólo no presentó motivos de desacuerdo, sino que mantuvo votos particulares al informe de la ponencia para defender el texto originario –e inconstitucional– de Guernica. Los acuerdos entre el Gobierno y el PNV, previos a las sesiones de los órganos parlamentarios, tenían por ello una cierta fragilidad, ya que los peneuvistas se veían a veces desbordados públicamente en su nacionalismo por los socialistas. 4ª) La actitud de la derecha (Alianza Popular, llamada entonces Coalición Democrática) fue también inconsecuente. En la fase de ponencia votó varias veces en el mismo sentido que el PNV, dejando a UCD en minoría. Se trataba de votaciones sobre cuestiones denominadas «de imagen», no siempre inocuas para la configuración del Estado, en las que la pérdida de votación por el PNV no arrastraba –y así se pactaba– la ruptura del acuerdo básico. 5ª) Las normas reguladoras del procedimiento de tramitación parlamentaria de los proyectos de Estatuto de las nacionalidades históricas (y de los del artículo 151 de la Constitución) –producto de la fértil imaginación de Miguel Roca– se articulan en torno al principio del pacto permanente entre dos partes: la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y la Delegación de la Asamblea proponente del Estatuto. Ambos órganos se reunían simultáneamente en sesión pública en una misma sala, pero votaban separadamente. Para los partidos políticos estatales el procedimiento era perverso, porque sus representantes se enfrentaban entre sí. En efecto, los partidos representados en la Comisión constitucional y en la Delegación proponente eran los mismos pero su función –visión global versus visión localista– así como, sobre todo, la correlación de fuerzas en una y otra, eran muy distintas. UCD carecía de toda posibilidad de influir decisivamente en la postura de la Delegación vasca o catalana y sólo podía hacer valer su posición de mayoría minoritaria en la Comisión Constitucional, en la que dependía a su vez, para sacar adelante sus propuestas, de AP, del PSOE o del PCE.

El procedimiento enfrentaba a los órganos centrales de los partidos estatales representados en la Comisión Constitucional, con sus propios órganos locales representados en la Delegación de la Asamblea proponente. En posteriores Estatutos habría, en UCD y PSOE, casos de indis-

ciplina o de incapacidad de los dirigentes nacionales para imponer disciplina de voto a sus representantes locales. La naturaleza del procedimiento empujaba al pacto previo a las sesiones parlamentarias. El riesgo radicaba en que durante el debate público la actitud voluble, errática o dubitativa de algún diputado o de algún grupo político, o bien una mala interpretación de los propios términos del preacuerdo, diese al traste con éste. Así ocurrió en alguna que otra ocasión.

El éxito político en que se tradujo la aprobación en las Cortes y en referéndum de los Estatutos de autonomía del País Vasco y de Cataluña no borró la preocupación que dejó en el Gobierno de UCD la dificultad de conducción del proceso autonómico. Una fuerza parlamentaria insuficiente y unas normas de procedimiento como las aludidas no facilitaban la elaboración de Estatutos rigurosos que resolviesen las imprecisiones y ambigüedades de la Constitución. Por el contrario, eran un cauce para su reproducción en los textos estatutarios, reproducción tanto o más peligrosa cuanto que los Estatutos del artículo 151 amenazaban con desgajar del Estado un extenso haz de competencias que podían dejarlo reducido a una estructura residual. De esta reflexión vendría el primer intento de racionalización.

#### IV. LOS ESTATUTOS GALLEGO Y ANDALUZ: DOS TROPEZONES GRAVES

La tramitación del Estatuto gallego se inició en un clima de confianza. Aunque carecía de mayoría absoluta en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, UCD era ampliamente mayoritaria en la Delegación de la Asamblea proponente. Había razones para pensar que la redacción final del texto podría reconducirse hacia fórmulas de distribución de competencias más rigurosas que las que habían consagrado los Estatutos vasco y catalán. Pronto se reveló que la mezcla de la fuerza de la emulación (la aspiración permanente a la igualdad con Cataluña y País Vasco), la incidencia de los competitivos protagonistas locales y un cierto galleguismo (sentimiento real mal calibrado por algunos dirigentes nacionales de UCD y del PSOE) no harían la tarea fácil. El Gobierno buscó y formalizó un acuerdo con el PSOE para hacer un Estatuto técnicamente más riguroso, pero la indisciplina interna, manifestada primero en el seno del

partido centrista y después entre los socialistas, hizo imposible su cumplimiento. UCD sacó adelante el Estatuto con la sola fuerza de sus votos, tanto en la Delegación de la Asamblea proponente como en la Comisión Constitucional. En ésta ganó la votación, a pesar de su posición minoritaria, por ausencia del dirigente nacional de AP, Fraga Iribarne, que quiso probablemente, de este singular modo, ayudar al Gobierno sin el desgaste de votar a favor de un proyecto sobre el que finalmente, no se había conseguido consenso.

La «racionalización» que UCD introdujo en el Estatuto aprobado consistía, entre otras cosas, en prever que la delimitación de competencias y atribuciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma se podría hacer mediante leyes y reglamentos, lo que permitía a las Cortes y al gobierno de la Nación, en el ejercicio de su respectiva potestad normativa ajustar en cada materia el alcance de la autonomía. La fórmula, expresión de una vocación moderadamente descentralizadora, fue previamente pactada entre Alfonso Guerra, en nombre del PSOE, y Pérez Llorca y el autor de estas líneas, en representación de UCD. Al llegarse a la votación, los socialistas, sorprendentemente, se manifestaron en contra del texto. Al parecer, el Vicesecretario General del PSOE no había sido capaz de convencer a los «galleguistas» de su partido de la bondad de las fórmulas pactadas con UCD y para evitar una manifestación externa de indisciplina, perjudicial para la imagen de unidad monolítica que, por entonces, los socialistas querían proyectar, decidió ponerse al frente de la manifestación. El texto fue aprobado con los votos centristas, pero desde el día siguiente la palabra «discriminación», coreada por todos los partidos estatales al unísono, prendió en los medios de comunicación social de Galicia. Algún tiempo después se forzarían las normas constitucionales para rectificar el articulado del Estatuto, que quedó, en todo lo sustancial, equiparado al de Cataluña.

Así finalizó el primer intento de delimitar un planteamiento que en sus consecuencias naturales o espontáneas conducía hacia un modelo de Estado-residuo, presionado con carácter permanente por más de una docena de Comunidades Autónomas dotadas de máxima autonomía y sin instrumentos para articularlas en un proyecto colectivo común. A mi juicio, UCD estuvo a la altura de la responsabilidad que le correspondía ejercer. No siempre acertó en sus propuestas concretas aunque tampoco

encontró auténtica colaboración para mejorarlas. El único error de la dirección política centrista consistió probablemente en que no calibró adecuadamente la fiereza de ese león dormido que eran, y que son, los sentimientos localistas en un país de tan perceptible diversidad. Alguien ha dicho con acierto que en la llamada históricamente «cuestión regional» juegan símbolos, es decir, sentimientos; mitos, es decir, prejuicios e ideologías, es decir, valoraciones. En suma todo aquello que resulta difícil de encajar en un esquema racional.

Los proyectos de Estatuto de las llamadas nacionalidades «históricas» –Cataluña, País Vasco y Galicia–, aprobados por las respectivas Asambleas proponentes, se presentaban directamente en el Congreso de los Diputados para su tramitación. La iniciativa del proceso autonómico de aquellas otras regiones que aspirasen a un techo competencial similar, requería para prosperar, en cambio, superar ciertas barreras constitucionales: 1) acuerdo favorable a la iniciativa de todas las Diputaciones provinciales de la región; 2) acuerdo favorable de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representasen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas; y 3) ratificación de la iniciativa mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. Cumplidos estos requisitos, el procedimiento debía atravesar las siguientes fases: 1) la Asamblea proponente, compuesta por todos los diputados y senadores de la futura Comunidad Autónoma, elabora un proyecto de Estatuto. 2) Debate del proyecto en la Comisión Constitucional del Congreso con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formalización definitiva. 3) Nuevo referéndum sobre el texto acordado en las provincias comprendidas en el proyecto de Estatuto. 4) Exigencia de aprobación en todas las provincias afectadas por la mayoría de los votos válidamente emitidos. 5) Elevación, en caso de resultado positivo, a las Cortes –a ambas Cámaras– para la decisión final mediante un voto de ratificación.

Ésta es, en síntesis, la llamada vía del artículo 151 de la Constitución; carrera de obstáculos pensada para que ninguna región pudiese alcanzar la meta en un primer momento. Era voluntad no explícita del gobierno llevar el proceso de regionalización por la vía del artículo 143, expresión de una autonomía limitada, funcionalmente digerible, y prevista como fase de prueba y entrenamiento en el ejercicio político y administrativo del autogobierno.

En el proceso andaluz se puso de relieve con claridad la inmadurez de algunos cuadros locales de los partidos políticos estatales y las dificultades de conseguir la aceptación de las directrices emanadas de los órganos centrales. UCD trató primero, sin éxito, desde la dirección nacional, de frenar los acuerdos de ayuntamientos y diputaciones. Éstos, por el contrario, fueron, en no pocos casos, empujados a pronunciarse por el entonces presidente regional centrista de Andalucía, Clavero Arévalo que se negó de hecho a acatar las directrices del gobierno y del partido. Alcanzado el número de ayuntamientos y diputaciones que la Constitución establece, hubo de convocarse el referéndum para ratificar la iniciativa de los entes locales. UCD defendió la abstención en una segunda tentativa de reconducir hacia la vía del artículo 143 el resto del proceso autonómico, impidiendo el acceso a la autonomía de Andalucía por la vía del artículo 151. El PSOE, aun estando sus dirigentes nacionales de acuerdo con el planteamiento de fondo del partido gubernamental, decidió no asumirlo públicamente y buscó, simplemente, la derrota y por tanto el fracaso de UCD, promoviendo, en una campaña que tuvo mucho de demagógica, el voto favorable a la ratificación de la iniciativa. Desde una perspectiva jurídico-constitucional UCD consiguió su objetivo: la iniciativa, aunque salió adelante en siete provincias, no fue ratificada por una mayoría suficiente en Almería por lo que no podría continuarse su tramitación por el artículo 151. Políticamente, sin embargo, aquel resultado estaba muy lejos de ser un éxito. Se exigió entonces desbloquear el procedimiento, lo que finalmente se hizo, forzando de nuevo el texto de la Constitución.

En Andalucía se perdió de forma irreversible la batalla por hacer de España, de manera gradual y con el rigor técnico que la Constitución no ofrecía, un Estado políticamente descentralizado, con una precisa distribución territorial de competencias y, sobre todo, con mecanismos que permitiesen solventar con agilidad y eficacia las complejidades inherentes a la, por otra parte, conveniente y necesaria, descentralización política.

Como es obvio, UCD no pretendía discriminar a Andalucía, aunque el referéndum llegó a adquirir la faz de una heroica lucha por la igualdad con Cataluña. El partido centrista cometió, sin duda, errores. Infravaloró la conciencia colectiva de discriminación, acudió a alguna que otra triquiñuela —a la postre perjudicial— como la complejidad técnica de la pregunta

sometida a referéndum, y radicalizó la explicación de sus posiciones durante los últimos días de la campaña. Errores, a mi juicio, menores en un enfoque globalmente acertado. A UCD le tocó el papel de contemplar y proteger el todo —es decir el Estado español— por encima de las partes y lo jugó a fondo, arriesgando su supervivencia como partido. Su actitud no era arbitraria. Se fundamentaba en una valoración del proceso autonómico extraída de su experiencia en los Estatutos vasco, catalán y gallego, experiencia que revelaba que el PSOE, su principal «socio de Estado», por así decirlo, no estaba dispuesto a pagar el más mínimo coste electoral.

En Andalucía, la mayor capacidad de legitimación autonomista en la Delegación de la Asamblea proponente la ostentaba en principio un partido de ámbito exclusivamente andaluz, el Partido Socialista de Andalucía (PSA), cuya reivindicación buscaba lógicamente la equiparación con Cataluña. La presunción, en UCD, era que el PSOE no se dejaría sobrepasar por el PSA en ningún punto importante. Existía, pues, el riesgo de otro Estatuto de techo máximo y técnicamente ambiguo, sobre cuya tramitación el partido centrista tendría escasa capacidad de control.

Para decidir en el referéndum andaluz apoyar la abstención, UCD y el gobierno hicieron el siguiente análisis: al menos en otras cuatro regiones se habían empezado a producir ya acuerdos en ayuntamientos y diputaciones favorables a la tramitación de sus respectivos Estatutos por la vía del artículo 151. De prosperar tales iniciativas, habría una larga sucesión de referendos, —dos por región—, de alto coste y estériles en su rendimiento. Habría también una tramitación parlamentaria sujeta a unas reglas de procedimiento inspiradas en una concepción de la norma estatutaria como pacto; pacto conducente a Estatutos de formulaciones jurídicas diferentes, pero de techo competencial máximo. Habría asimismo, finalmente, de no pisar el freno, unos procesos previsiblemente acelerados y simultáneos de transferencias de funciones y servicios, negociados en otras tantas negociaciones bilaterales (en el seno de las Comisiones Mixtas instituidas por los Estatutos para tal fin), al compás marcado por Cataluña y el País Vasco. Habría, en suma, el peligro grave de desarticular el Estado. El único instrumento de que se disponía era conseguir que los andaluces no ratificasen, en grado suficiente, la iniciativa de sus ayuntamientos y diputaciones. El fracaso de tal planteamiento en Andalucía condujo a la postre a los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981 entre el Gobierno

de Calvo Sotelo y el PSOE, como único camino para encauzar un proceso desbocado que a los socialistas, por sus crecientes expectativas de gobierno, tampoco convenía.

## V. LOS PACTOS AUTONÓMICOS

Los Pactos Autonómicos encuentran, pues, su causa real, no en el intento de golpe de Estado del 23-F, sino en la valoración del riesgo de descontrol general del proceso. Sin duda, el 23-F aceleró y facilitó la decisión hacia unos pactos de Estado, pero su gestación en el análisis político del gobierno y de UCD (como probablemente en el de los estados mayores de otros partidos), había comenzado con anterioridad.

Se empezó por designar una Comisión de Expertos cuyo informe dictaminó: 1º) que se había hecho una utilización defectuosa del principio dispositivo, sin acudir al contrapeso de otros principios constitucionales correctores; 2º) que podía resultar una excesiva heterogeneidad estatutaria que, dada la generalización de iniciativas que se había producido, podría hacer ingobernable el Estado; 3º) que convenía acelerar la generalización del proceso, es decir, descentralizar con carácter general, dentro de un esquema homogéneo de distribución de competencias; 4º) que convenía que las fuerzas políticas acordasen la aplicación de ciertos principios esenciales sobre la organización y competencias de las CC.AA., reconduciendo hacia ellos las diversas iniciativas locales; 5º) que se acudiese con rigor al concepto de entidad regional histórica (artículo 143, 1 Constitución) para evitar la creación de comunidades uniprovinciales.

A partir de los Pactos Autonómicos, los diversos Estatutos de autonomía dejaron de tener una historia singular o propia para tener una historia común.

Los Pactos Autonómicos fueron firmados el 31 de julio de 1981 entre el Gobierno centrista, presidido por Leopoldo Calvo Sotelo, y UCD de una parte, y el PSOE por otra. Aunque Alianza Popular y PCE participaron en las negociaciones, no quisieron, por motivos distintos, suscribir los acuerdos. Los Pactos Autonómicos, cuyo mérito principal correspondió a Calvo Sotelo y su Gobierno, reordenaron de manera definitiva el proceso autonómico desde el punto de vista político, econó-



mico-financiero y organizativo al despejar las principales indefiniciones del Título VIII de la Constitución; generalizaron las autonomías y dibujaron un mapa territorial por el que España quedaría integrada por dieciséis comunidades autónomas (y una comunidad foral, Navarra), constituidas por el artículo 143 del texto constitucional (salvo Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía). A Canarias y Valencia, en aplicación del artículo 150.2, se transferirían «conjuntos competenciales homogéneos» que funcionalmente les equipararían a las comunidades del artículo 151. Las demás accederían con posterioridad al máximo techo competencial. No hubo nunca propósito de realizar un tratamiento desigual. Simplemente no era posible, sin desarticular el Estado, dirigir y digerir un proceso de transferencias máximas a diecisiete comunidades autónomas simultáneamente.

De los Pactos formó parte la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (la polémica LOAPA), que, entre otras finalidades, trataba de generalizar mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de sistematizar las relaciones entre el ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos autonómicos, y de fijar criterios o bases para la regulación de las funciones públicas respectivas. Casi una tercera parte de sus artículos fue declarada inconstitucional, así como su naturaleza de Ley Orgánica y de armonización. Pero la LOAPA y los Pactos tuvieron una gran virtualidad: el gobierno, UCD y PSOE hicieron visible que los Estatutos de autonomía tenían política y jurídicamente unos límites que no serían sobrepasados salvo resolución judicial en contrario. Desde entonces bajó el tono de las reivindicaciones nacionalistas y se metió en cintura a las organizaciones territoriales (regionales y provinciales) de los partidos estatales; organizaciones frecuentemente responsables de una presión irracional sobre los órganos nacionales de dirección, por su incapacidad para mantener una visión global del problema o para resistir las exigencias de la prensa local, proclive casi siempre a excitar impulsos de emulación con respecto al País Vasco y Cataluña.

La ejecución de los Pactos correspondió a UCD hasta agosto de 1982 en que se disolvieron las Cortes. Hasta esa fecha se aprobaron ocho Estatutos de autonomía. La Comunidad Valenciana y Canarias alcanzaron techos competenciales superiores mediante leyes orgánicas de transferencias, complementarias de sus Estatutos (LOTRAVA - Ley Orgánica de

Transferencias a la Autonomía Valenciana y LOTRACA - Ley Orgánica de Transferencias de la Autonomía Canaria). Después de octubre de ese año, tomó el testigo el Gobierno socialista, que finalizó la tramitación de los Estatutos de Autonomía, mejoró el modelo de financiación y concluyó con buena parte de las Comunidades Autónomas las transferencias de funciones y servicios.

En febrero de 1992, el Gobierno del PSOE firmó con el PP unos nuevos Acuerdos Autonómicos para «ultimar, de conformidad con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución de manera que se afiance un funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico en su conjunto».

Esta sucesión de pactos pone de relieve que, en el ámbito autonómico, nada resulta a la postre viable sin el acuerdo de los grandes partidos nacionales, experiencia que al día de hoy no debería ser olvidada.

## VI. LA EVOLUCIÓN POSTERIOR: EL ESTADO AUTONÓMICO, EN CUESTIÓN

Hoy, a diferencia de ayer, pocos se atreven a negar que la España de las Autonomías es, como decía al principio de este artículo, la historia de un éxito. La profunda descentralización política, aun con las dificultades, complejidades y errores descritos, ha sido cauce eficaz del asentamiento de nuestra democracia y del notable progreso del país en todos los órdenes durante los últimos veinticinco años.

Sin embargo, los partidos nacionalistas del País Vasco y Cataluña proyectan, aunque con formas y actitudes radicalmente distintas en una y otra Comunidad Autónoma, críticas y frustración por el funcionamiento del Estado Autonómico. Hablan así de incomodidad creciente, insuficiencia de los Estatutos, leyes estatales involutivas que restringen la autonomía, incumplimientos en la realización de transferencias estatutariamente previstas, ofensiva centralista del neonacionalismo español, etc. En ambas Comunidades Autónomas se ha reiniciado el singular debate sobre *su inserción en o su relación con España*, poniendo en circulación nuevos proyectos de Estatuto de Autonomía con difícil (proyecto CIU) o imposible (proyecto PNV) encaje constitucional. Incluso el PSC-PSOE –diríase que en un planteamiento de subasta elec-

toral— ha lanzado una propuesta de reforma estatutaria para «mejorar el encaje de Cataluña en la España plural».

Ante esta situación cabe plantear, a la hora de hacer balance, dos cuestiones. *Primera cuestión:* habida cuenta de que la fórmula autonómica nació con vocación de integrar a los nacionalismos vasco y catalán, ¿han fracasado los Estatutos en el País Vasco y Cataluña? Es difícil de aceptar una respuesta afirmativa cuando quienes principalmente alegan su fracaso final o insuficiencia actual, para justificar su revisión global, son partidos nacionalistas que llevan más de veinte años gobernando, con competencias crecientes, no menguantes, en sus respectivas Comunidades Autónomas. Quizá se encuentre ahí una parte al menos del problema: en los veinte años de gobierno y en el lógico desgaste de los partidos nacionalistas como partidos gobernantes, así como en la correlativa rutinización del ejercicio del poder autonómico, expresión a la postre de una excesiva integración en la unidad política española que pondría en riesgo su identidad étnico-cultural. El miedo a perder el poder por la vía electoral (pérdida sin embargo impensable en su concepción teórica porque se arrojan frente a los demás la representación más natural y completa de su Comunidad Autónoma-nación) les impele a extremar su proyecto nacionalista, a renovar su reivindicación identitaria, a relanzar su primitivo victimismo o a afirmar con ímpetu renovado su incomodidad institucional sea por la insuficiencia del Estatuto o sea por la agobiante invasión competencial del gobierno central. En el extremo, el PNV se ha salido unilateralmente y por la vía de hecho del pacto estatutario y plantea desde el Gobierno autonómico una «asociación libre» que implica la ruptura de la unidad constitucional de España. CIU ha preferido lanzar un nuevo Estatuto que, aunque tramitado por el procedimiento constitucional, reclama para su viabilidad una, a mi juicio, imposible lectura de inspiración confederal de la Constitución. Estos hechos no prueban que la fórmula autonómica actual haya fracasado ni exigen por tanto su revisión a fondo porque no cabe calificar de fracaso el permanente deseo —imposible de saciar— de los nacionalismos identitarios de alcanzar mayores cotas de poder institucional.

*Segunda cuestión:* ¿Tienen razón en sus críticas los partidos nacionalistas? ¿Hay regresión autonómica? En principio, es contrario a la evidencia sostener que las Comunidades Autónomas disponen en el presente

de menos competencias que hace una década. Hay, en efecto, hechos recientes que reflejan una evolución del Estado de las Autonomías hacia una mayor plenitud del poder autonómico:

- 1º) La aprobación, por unanimidad, de un nuevo sistema de financiación autonómica, no sujeta a revisión quinquenal automática, que eleva sustancialmente la autonomía financiera –base esencial del poder político– de las Comunidades Autónomas: incrementa sus recursos disponibles para financiar los servicios traspasados y extiende su independencia financiera y su poder tributario al aumentar sus recursos propios mediante: a) la cesión de nuevos tributos; b) la atribución de mayores facultades normativas sobre los tributos cedidos y c) la ampliación de las figuras tributarias compartidas, incluyendo la casi totalidad de las que configuran el sistema tributario estatal.
- 2º) Renovación del Concierto económico con el País Vasco al que se confiere en lo sucesivo carácter indefinido.
- 3º) En el terreno de las transferencias concretas, se puede mencionar, a título de ejemplo, la creación y el despliegue de la policía autonómica catalana y la Ley de Puertos que coloca la autonomía de gestión de éstos bajo la tutela de las Administraciones Autonómicas que nombran a la Autoridad portuaria.
- 4º) Por último, desde una perspectiva global, de la que nadie razonablemente puede exigir que se prescinda a la hora de hacer balance, hay unos datos de alcance general sumamente expresivos:
  - *En 1982 la distribución del gasto público* en España era de 79,7% para la Administración General del Estado; de 7,7% para las Comunidades Autónoma y de 12,7% para las Entidades locales.
  - *En 2002*, el Estado gestiona el 48,7% del gasto público, las Comunidades Autónomas el 35,5% y las Entidades locales el 15,8%.
  - *En materia de personal*, las cifras son aun más reveladoras: la Administración General del Estado ha pasado de tener el 82,6% del personal al 24,4%; las Comunidades Autónomas del 3,2% al 48,2%; las Entidades locales del 12% al 23,3% y las Universidades del 2,2% al 4,1%.

Estos datos reflejan no sólo el alto nivel de autonomía alcanzado –lo que, en rigor, impide hablar de regresión autonómica–, sino una situación que, desde la perspectiva del Estado (contemplado en su acepción restrin-

gida) no cabe estirar mucho más. Se está tocando techo. Por otra parte, respecto de lo que en teoría quedaría por transferir, –lo que es dudoso– no puede hablarse de incumplimiento estatal. Los Estatutos son en gran medida normas pactadas y sus previsiones han de ejecutarse mediante acuerdo entre la Administración General del Estado y cada Administración Autónoma. Si al intentar establecer el alcance o amplitud de una determinada competencia cuya transferencia esté estatutariamente determinada no se alcanza tal acuerdo, se podrá hablar justamente de desacuerdo, desacuerdo que ciertamente paraliza la transferencia de funciones y servicios pero que en ningún caso comporta incumplimiento del Estatuto por parte del Estado.

Mayor fundamento podría tener la queja de que determinadas leyes estatales recientes restringen la autonomía. Entramos aquí en el ámbito de lo que es inherente al funcionamiento cotidiano, es decir, político, del Estado de las Autonomías: la búsqueda permanente de un equilibrio de poder en un sistema político fuertemente descentralizado de competencias compartidas, a veces concurrentes, en que la afirmación de exclusividad competencial que hacen los textos –Constitución y Estatutos– está casi siempre modulada por la adjudicación de otra exclusividad de signo distinto de otras competencias materialmente próximas o por la cláusula «sin perjuicio», muy frecuente, que deja en vigor normas sobre la misma materia pertenecientes a ordenamientos jurídicos distintos (estatal o autonómico).

En la búsqueda de ese equilibrio, con frecuencia predominan –es cierto– las exigencias de las políticas nacionales que de otro modo –excesos aparte, que sin duda los hay– no serían tales. La ley de estabilidad presupuestaria, por ejemplo, que impone límites a la política de gasto público de las Comunidades Autónomas no responde sólo a una convicción ideológico-económica –como tal discutible– sino también a la necesidad de garantizar que el Estado español esté en todo momento en condiciones de cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre el que se erige la introducción del euro en la Unión Europea. Las recientes leyes educativas –es otro ejemplo– son respuesta –al margen de su acierto o desacierto– a la legítima preocupación nacional por el creciente fracaso escolar, la endogamia universitaria, el bajo nivel de conocimientos con que llegan a la Universidad nuestros bachilleres, o el exce-

sivo localismo, impropio de una época en que todos empezamos a residir en la aldea global.

Y es que, en el Estado de las Autonomías, funcionalmente hablando, la política no es ni puede ser unidireccional. Cuando se habla del carácter abierto y flexible del Título VIII de la Constitución no se quiere aceptar que, con límites, siempre con límites, la flexibilidad lo es para ampliar, mantener, delimitar más rígidamente o incluso restringir tanto el ámbito de lo autonómico como el ámbito de lo estatal, según las exigencias de la política y de las mayorías que hayan emergido de las elecciones. El Estado de las Autonomías es, primero, un Estado democrático de Derecho, expresión de la unidad política española y, luego, autonómico. Hay que conjugar permanentemente estas dos dimensiones cuyas dosis –insisto, dentro de ciertos límites infranqueables que en última instancia garantiza el Tribunal Constitucional– determinará cada coyuntura. Nadie tiene derecho a denunciar el pacto constitucional o el estatutario porque no le guste el equilibrio que destila cada legislatura. En democracia siempre queda la posibilidad de pugnar por el cambio de equilibrio. La posición que en síntesis podría definirse como «no más autonomía», no merece la calificación peyorativa de neonacionalista española o de antiautonómica. Se puede defender el Estado de las Autonomías y no considerar necesaria la reforma del Senado o rechazar la transferencia de nuevas competencias o la participación directa de las Comunidades Autónomas en las decisiones de España como miembro de la Unión Europea que afecten a competencias transferidas a aquéllas. El Estado de las Autonomías no supone necesariamente que cada «perfeccionamiento», cada reforma o cada «profundización» deba ser para ampliar «lo autonómico» y reducir «lo estatal». La simplificación del debate político en este terreno es peligrosa porque puede conducir a desarticular el Estado o a hacer inviable el funcionamiento del sistema político.

Así pues, los Estatutos de Autonomía no han fracasado. Es legítimo que los partidos nacionalistas reivindiquen más poder pero carecen de razón para legitimar su reivindicación alegando una regresión o incomplitud autonómica. El intento de ruptura constitucional que protagonizan la actual dirección del PNV y el Gobierno autonómico vasco conduce probablemente a un choque final con el Estado, ciertamente muy grave. Pero el éxito y la legitimidad del Estado Autonómico y por tanto su forta-

leza son, en mi opinión, de tal calibre que el conflicto que suscita el nacionalismo vasco no tiene ya capacidad, como decía más arriba, para desestabilizar la democracia española. Y ése es, a mi juicio, el principio del fin de un movimiento de intencionalidad última secesionista que se autojustifica por la existencia de una organización terrorista cuya derrota final empieza a ser, por vez primera, verosímil.

El PNV no tiene ninguna razón sólida para salirse, como lo ha hecho, del pacto estatutario. El Estatuto de Autonomía garantiza unos niveles de autogobierno sin parangón, como conjunto competencial, en ningún otro Estado descentralizado, federal o no. Recuerdo bien que, alcanzado el acuerdo después de tres días y tres noches de febril negociación en la Moncloa, los representantes del PNV –Arzallus entre ellos– afirmaron con rotundidad que, a partir del Estatuto pactado, en cuanto éxito de la vía pacífica, ETA tenía los días contados porque el terrorismo quedaría deslegitimado y el PNV podría ponerse al frente de la lucha antiterrorista.

No lo hizo entonces ni lo ha hecho después. Nunca ha estado en vanguardia del combate contra el terror etarra aunque condene formalmente la violencia como método de acción política. Es más, ha decidido (léase el llamado Pacto de Estella o Lizarra) deslegitimar el Estatuto en virtud del cual gobierna legítimamente en el País Vasco, aduciendo la continuidad de las acciones terroristas como expresión de un conflicto histórico no solventado para justificar su planteamiento de ruptura en búsqueda de un nuevo pacto –constitucionalmente imposible en la formulación pretendida– que le confiera todo el poder que involucra la secesión del Estado español.

Los constituyentes introdujeron tanto en la Constitución como en los Estatutos procedimientos de reforma rígidos, impracticables sin previo acuerdo entre los partidos políticos mayoritarios. En el presente no hay –al menos no parece haber– consenso nacional bastante para introducir modificaciones estructurales en la configuración del Estado Autonómico, es decir, no hay acuerdo para modificar sustancialmente ni la Constitución ni los Estatutos. Y es difícil que, a corto o medio plazo, pueda ni siquiera vislumbrarse su posibilidad porque las reformas que se pretenden no se plantean como adaptación o perfeccionamiento de lo existente sino como un nuevo equilibrio en las relaciones de poder que, transitorio por naturaleza, sólo serviría para preparar el siguiente paso en

búsqueda de más poder. Se dirá que ello es lógico por ser tensión inherente al Estado descentralizado. Y lo es siempre que la cuestión no se suscite sólo desde la perspectiva del poder de las Comunidades Autónomas sino también desde la perspectiva del poder del Estado (en su acepción restringida). Lo cual no suele hacerse. Y, sin embargo, es imprescindible para el equilibrio del sistema que haya quien lo pueda hacer con capacidad nacional y lo haga efectivamente sin tener que pagar por ello un coste políticamente inasumible.

Y es que la reforma sustancial de cada Estatuto o su sustitución por otro de autonomía «más profunda» no es cuestión que afecte o interese sólo a cada Comunidad Autónoma, sino que afecta a todas ellas y por tanto a todos los ciudadanos. Por dos razones principales: 1) porque la modificación de cada Estatuto implica una modificación del bloque de la constitucionalidad y 2) porque se pretende ampliar la «capacidad de autogobierno», es decir, modificar la relación de poder entre la parte (la Comunidad Autónoma) y el todo (el Estado) en beneficio de la parte –que aspira a más poder– y en perjuicio del todo que es de todos –que lo pierde–. Si se prescinde del concepto de poder se falsea el planteamiento del problema. La descentralización del poder del Estado implica, siempre que sea auténtica, creación de otros poderes que, en el ámbito de sus competencias, excluyen la presencia del poder del Estado.

Ciertamente todo es perfectible y por ello resulta legítimo defender la mejora política y funcional del Estado de las Autonomías. Pero es exigible a quienes la susciten que expongan qué es lo que debe mejorarse en concreto. Y, en la medida de lo posible, acrediten suficientemente la gobernabilidad y funcionalidad del conjunto del sistema tras las reformas. Tendrían pues, a mi juicio, que demostrar al menos dos cosas: de una parte, la necesidad de la reforma y de otro lado, sus repercusiones en el funcionamiento del sistema político, es decir en la gobernabilidad del Estado democrático en el nuevo marco institucional que se desprende de las propuestas de los nacionalistas y del PSC-PSOE, propuestas que al comportar una más amplia y profunda autonomía aproximarían inevitablemente el Estado español al modelo confederal, de innegable inviabilidad histórica (por absorción central o por disgregación final). Porque, por fortuna, hemos articulado un sistema institucional moderno que, desde la perspectiva de la gobernación, funciona bien, incluso con gobier-



nos minoritarios. Los acuerdos políticos, una vez alcanzados, se tramitan sin dificultades institucionales relevantes en ambas Cámaras –Congreso y Senado– que justamente por su composición similar no fuerzan a pactos de signo diverso o con participantes distintos e incluso antagonistas. Pero si se modifica el Senado, configurando una Cámara de inspiración más federal (modelo alemán por ejemplo) con posibilidad de mayorías de distinto sesgo ideológico en una y otra Cámara, se ampliarían correlativamente las posibilidades de bloqueo del proceso de decisión política. ¿Va a tener el nuevo Senado igual o más poderes que el Congreso de los Diputados? ¿Se va a colocar a la representación territorial en igual o superior plano que a la soberanía popular que reside en el Congreso de los Diputados?

Y es que dada la composición de nuestro sistema de partidos, es previsible que en una Cámara de representación territorial en que se vote por Comunidades Autónomas, la mayoría eficaz de votos la determinen –como ha ocurrido en varias Legislaturas en el Congreso– las Comunidades Autónomas gobernadas por partidos nacionalistas que incrementarían así su poder en el Estado y en beneficio de su respectiva Comunidad Autónoma sin necesidad de incrementar su representación popular y territorial. Para conseguir este fin sería mejor, a mi entender, imaginar mecanismos que empujasen a los partidos nacionalistas a implicarse como protagonistas en la gobernación de España, defendiendo intereses de todos los españoles y no sólo de sus conciudadanos autonómicos. Tal acontecimiento sí supondría una sustancial «profundización autonómica» porque el Estado de las Autonomías se justifica no sólo por la existencia de una España diversa y plural sino también por la exigencia correlativa de que los nacionalismos se integren en plenitud en la unidad política española, asumiendo incluso responsabilidades ejecutivas de este alcance.

Quiero decir con todo ello que la reforma del Senado no es una propuesta inocua, mero retoque, según alegan sus defensores, para perfeccionar un Estado descentralizado en teoría incompleto o cojo. Al propiciar su modificación hay que concretar, más allá de las definiciones genéricas, el tipo de Cámara Alta que se contempla –composición y poderes– y explicar cómo funcionaría el conjunto del sistema con el nuevo Senado. Del perfeccionamiento técnico de la participación y representación territoriales en el Estado no se desprende mecánicamente un mejor

funcionamiento del sistema político. Se pueden articular fórmulas técnicas impecables de representación e integración territorial y, al mismo tiempo, perjudicar gravemente la eficacia del sistema institucional o la capacidad de los partidos estatales para vertebrar la unidad política española y convertir en árbitros inapelables, en los procesos de decisión estatales, a partidos de ámbito territorial limitado que, mientras no cambien en forma explícita de estrategia, sólo se proponen defender los intereses de su Comunidad Autónoma.

Razonamiento similar cabría hacer sobre la Conferencia de Presidentes Autonómicos –presidida por el Presidente del Gobierno central– que suscita el PSOE. En principio, este nuevo órgano, que según sean sus competencias podría introducir una indeseable dinámica confederal en el ámbito del ejecutivo, no favorece al parlamentarismo presidencialista que diseñó con gran acierto la Constitución. También, por efecto de nuestro régimen de partidos, el Presidente del Gobierno estaría siempre o casi siempre en minoría, es decir, en situación de debilidad. No parece pues muy útil. La teórica mayor integración de las Comunidades Autónomas difícilmente producirá resultados positivos si llega a alcanzarse a costa de debilitar a uno de los ejes –la cabeza del poder ejecutivo– que vertebra el conjunto el sistema estatal.

Por último, la participación activa de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones comunitarias en las materias que les afectan por razón de las competencias que tienen atribuidas me parece, en principio, lógica. Pero no exige *per se* la presencia directa de los representantes autonómicos en las delegaciones españolas ante los Consejos de Ministros de Bruselas. La cuestión que, a mi juicio, importa dilucidar es la de la fórmula que permita defender con mayor eficacia los intereses españoles en las instituciones europeas. ¿Se han defendido mal o de manera insatisfactoria hasta ahora nuestros intereses en la Unión Europea? ¿Se protegerían mejor si los representantes autonómicos tuviesen voz propia –el voto no sería posible– en las negociaciones intracomunitarias? Creo que si se hiciera un balance objetivo de lo acaecido desde 1986 se vería que los distintos Gobiernos lo han hecho en general muy bien. Que se cuente, sin embargo, con las Comunidades Autónomas a la hora de formar criterio y determinar los objetivos resulta razonable; que formen parte de las delegaciones españolas también. Que tengan voz

propia y distinta en el proceso negociador –aunque sólo sea a efectos de manifestar una opinión diferenciada ante los negociadores comunitarios o ante los demás miembros del Consejo de Ministros europeo– sólo puede conducir a debilitar la posición española en la negociación. Sería bueno, en todo caso, que dejáramos de acudir a las fórmulas concebidas por otros Estados miembro de la Unión Europea. Hemos construido nuestro propio modelo de Estado como respuesta a nuestros problemas específicos. Y ha desarrollado su lógica propia, lógica que no coincide, por ejemplo con aquellos Estados descentralizados que *no tienen* partidos nacionalistas, o si los tienen éstos suman –es el caso de Bélgica– un porcentaje de votos sobre el total de los censos estatal y territorial muy superior al que representan –y también sobre el total de los censos estatal y autonómico– los nacionalismos en España.

En resumen, el Estado de las Autonomías es un buen invento. Su nacimiento y desarrollo ha costado mucho trabajo, inteligencia y capacidad de pacto y su gestión será siempre delicada. Reabrir un proceso generalizado de cambios estatutarios sólo puede hoy proponerse por inmadurez o por desconocimiento –ambas enfermedades se curan leyendo– de las enormes dificultades políticas y riesgos *ex ante* y *ex post*, que tuvo el consenso logrado hasta completar en todo lo principal el perfil actual del Estado. Y por experiencia adelanto que cualquier acuerdo a que se llegue en relación con los Estatutos de Cataluña o del País Vasco se extenderá, *velis nolis*, a las demás Comunidades Autónomas. ¿Qué sentido tiene reabrir un proceso estatutario cuando no hay nada verdaderamente significativo que trabe el funcionamiento normal del Estado Autonómico? Y no es motivo bastante el que deriva de la línea argumental que expone el catedrático catalán Miquel Caminal en su libro *El federalismo pluralista*, libro, por otra parte, excelente. Distingue entre dos objetivos cuya consecución exige técnicas diferentes: de una parte, descentralizar el Estado –objetivo en parte alcanzado– y de otro lado, acomodar o encajar institucionalmente la plurinacionalidad existente. La descentralización, por profunda que sea, o el federalismo clásico no habrían conseguido la plena acomodación de los nacionalismos en los países plurinacionales, entre ellos España. Los nacionalismos demandarían pues, para su más cómoda inserción en una unidad política plural, una fórmula institucional singular y diferenciada para ellos que tendría sin duda elementos del federalismo pero que esta-

ría dotada de particularidades, como tales no generalizables. El problema radica, sin embargo, en que no hay garantía alguna de que esas particularidades, transcurrido un tiempo, satisfagan la natural tendencia de los nacionalismos identitarios a sentirse siempre incómodos, es decir, a no integrarse en ninguna unidad política por descentralizada, plurinacional y asimétrica que sea su estructura institucional. Y tampoco hay garantía de que pueda evitarse la extensión de la fórmula singular a otros polos de poder territorial en un Estado descentralizado. La aspiración a la igualdad –en el mundo de hoy– no se puede frenar con argumentos meramente identitarios de lengua, cultura o raza.

## VII. COLOFÓN

Creo que todos los que tuvimos responsabilidades directas en el proceso autonómico actuamos por convicción democrática. Buenos conocedores de la historia de España, compartíamos la creencia de razón de que la democracia difícilmente se consolidaría si no iba acompañada de la implantación de un régimen autonómico en aquellas regiones españolas de arraigada identidad en las que había partidos nacionalistas con notable fuerza electoral. Pero muchos de nosotros éramos también al mismo tiempo, de formación centralista. Aun reconociendo sus excesos uniformizadores y jerarquizantes y sus desviaciones elitistas, nos atraía más el Estado-Nación de inspiración jacobina y liberal, por su mayor capacidad para erradicar privilegios indebidos y combatir casticismos, intereses y caciquismos locales culpables de una España atrasada, de charanga y pandereta. Hicimos pues un gran esfuerzo intelectual y político para institucionalizar una profunda descentralización política que estabilizase –por siglos de ser posible– la unidad plural de España, organizando su diversidad en libertad.

Con este espíritu se gestó, primero, el pacto constitucional y luego los sucesivos pactos estatutarios en la compleja forma que he relatado. Cedi-mos entonces todo lo que creíamos cedible y desgajable del Estado centralizado para lograr el consenso. Y fue mucho lo que cedimos, con grandes dudas a veces pero, a la postre, creo que con acierto y para bien. El resultado global está a la vista. Por ello, es difícilmente aceptable que se intente ahora justificar la reapertura del proceso autonómico, argumentando polí-

ticamente como si el Estado de las Autonomías fuese una realidad superficial, o en retroceso, incapaz de canalizar la diversidad española. Se llega al límite de considerar antiautonomista o neoespañolista (en su acepción peyorativa) la actitud de quienes defienden como una fórmula razonable y exitosa el Estado autonómico en su presente configuración. Cuando se alega «no más autonomía», no se expresa una posición de cerrazón irracional sino la fundada creencia –retoques funcionales de mejora aparte– de que no es posible más autonomía sin cambiar la configuración actual del Estado, es decir, sin hacer otro Estado distinto, de tipo probablemente confederal que, además de no encajar en la Constitución (o de obligar a su reforma) pondría en serio riesgo la unidad política-española.

Sinceramente, en esos términos, otro pacto constitucional parece inviable. No lo exige ni la funcionalidad del Estado autonómico, –que funciona razonablemente bien–; ni el fortalecimiento de nuestra democracia –sólidamente asentada–; ni la legítima defensa de la identidad, lengua y cultura de los distintos pueblos que integran la unidad española –que tienen amplios ámbitos de poder y gobierno para defenderlos–. Introducir asimetrías en el actual esquema estatal para singularizar en mayor medida a las Comunidades con partidos nacionalistas gobernantes no es políticamente posible –excepción hecha de instituciones de existencia histórica acreditada como los conciertos vascos y navarros–. Así lo pone de manifiesto nuestra reciente experiencia política –y ya también histórica– que queda expuesta más arriba.