

EL FUTURO TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL ¿CENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA, FEDERALISMO, CONFEDERACIÓN O SECESIÓN? (*)

ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO

Se dice que una recensión debe animar a la lectura de la obra comentada, dibujando un panorama que provoque a quien la lee, las ganas de consumir lo presentado. Por ello, antes de detenerme en mis pensamientos sobre la temática planteada, que podrían desanimar a esa lectura y sumar poco a este esfuerzo colectivo, les quiero transmitir dos elementos objetivos sobre este libro: primero, tiene el indudable interés de nacer naturalmente de una suma desinteresada, tanto en lo científico como en lo personal, de voluntades investigadoras que se plasman con toda franqueza sin concertarse previamente en vendernos una solución doctrinal predeterminada. Y segundo: a diferencia de otras obras colectivas cuyo principal inconveniente es la incongruencia temática que nace de la necesidad de solventar, con la suma, compromisos, o justificar la publicación de un evento; el libro coordinado por el Dr. Oliver asume conscientemente el tema tratado desde la única perspectiva posible (la multidisciplinar). Estas dos notas: la variedad de soluciones y la variedad de puntos de vista, son las que habría de asumir cualquier operador jurídico que intentara entender la encrucijada en la que se encuentra nuestro modelo territorial, y se arriesgara a avalar un cambio.

Me explico: las críticas al modelo autonómico se suceden desde la promulgación de la Constitución de 1978, y con ellas las correspondientes propuestas de cambio. Tras los procesos de reforma estatutaria que se desarrollan a partir de la VIII Legislatura constitucional (2004-2008), este «género» temático, se afianza por todas las disciplinas y áreas relacionadas con el Derecho público es-

(*) Joan OLIVER ARAUJO (dir.), María BALLESTER CARDELL, Vicente J. CALAFELL FERRÁ y Alberto OEHLING DE LOS REYES (coords.): *El futuro territorial del Estado español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

pañol, alcanzando su culminación con la escalada independentista de la última Legislatura (X, 2011-2015). Pues bien, venimos asistiendo a una serie de estudios, conocidos la mayoría y que omito citar, a los que hay que reconocer una indudable calidad científica, y en ocasiones alguna conclusión pacífica, pero que nacen de la idea de converger en una determinada línea de meta para cambiar el modelo territorial. Estas obras no son siempre un encargo, y simplemente los invitados a participar terminan coincidiendo en la misma idea, por su sintonía filosófica y cercanía intelectual. Este libro coordinado por el Dr. Oliver, sin embargo, muestra la cruda realidad: las opiniones son muy diversas y es más que evidente que el legislador o, en su caso, el poder de reforma, no encuentre el momento de acometer el problema, puesto que no tiene una solución que prevalezca sobre otras. Si a ello se le añaden las connotaciones de tipo político que acarrea el mero planteamiento del problema cuando el campo está ya minado, poca esperanza queda a corto plazo, de abordar un cambio en el modelo territorial. Esta obra colectiva es, al respecto, de una elocuencia asombrosa.

Y en segundo término: plantear un cambio de las estructuras políticas y administrativas en un Estado compuesto, desde un punto de vista exclusivo del Derecho constitucional, sería un pecado original irredimible que llevaría al fracaso. Por ello, más que en ningún otro tema, la intrincada naturaleza de cualquier reforma de este calado, exige la concurrencia profesional de múltiples disciplinas sociales, económicas y jurídicas, que efectúen propuestas hilvanadas con la realidad. En *El futuro territorial del Estado español*, los constitucionalistas, mayoritarios como autores, se acompañan de historiadores, politólogos, filósofos, administrativistas, abogados y hasta de un geógrafo. Faltaría, esta es mi única crítica, la presencia de economistas, si queremos que el nuevo sistema guarde la racionalidad que lo haga compatible con la eficacia y la gobernanza. En cualquier caso, esta necesaria aportación es sugerida por varios autores en el texto.

El profesor López Guerra, que efectúa el prólogo, se encarga de recordar la realidad compleja a la que me refiero más arriba, que presenta obligatoriamente varios caminos para su desenlace: [...] *El reconocimiento de la peculiaridad de los problemas representa, como consecuencia, el reconocimiento de la peculiaridad de las soluciones. Las categorías conceptuales heredadas son herramientas cuya utilidad puede disminuir y aún desaparecer, cuando ya no se adecuan a la realidad. Y, hoy, en nuestro país, esta realidad se muestra como una realidad política plural, que necesita para su mantenimiento como unidad de convivencia de fórmulas difíciles de extraer de los manuales de Teoría del Derecho.* [...]. Así, el propio planteamiento del libro y su contenido, van a generar en el lector la conclusión sospechada: la multiplicidad de caminos para

la reforma del sistema territorial y su articulación político-administrativa, y el prolongado (en el tiempo) estudio crítico del sistema autonómico y sus mejoras (o alternativas), concluirá o bien con la permanencia agónica del actual modelo, o bien con otro que, mejorado, no parece que vaya a ser fruto de la traslación de los esquemas teóricos conocidos, ya que ninguno, por sí mismo, resulta a priori satisfactorio para nuestra realidad social y geográfica.

Concretando ya las líneas que encontrarán dentro del complejo panorama del análisis jurídico-territorial, la obra se estructura en cinco partes: Una primera de planteamiento del marco político y doctrinal actual (*España en la encrucijada*), una segunda de análisis del desarrollo de nuestro sistema de descentralización territorial (*Del centralismo franquista a la España de las Autonomías: crónica de una descentralización exitosa*), más una tercera, en la que se presentan ya las críticas con propuestas alternativas (*La crisis y el agotamiento del actual Estado Autonómico español*). Y, finalmente, unas partes cuarta y quinta, que traen al libro una suerte de «parte especial», de ilustración práctica de las tres primeras, al exponer tanto el problema de máxima actualidad que abandera la crisis territorial española (*Cataluña: reflexiones sobre el derecho a decidir*), como los casos a tener en cuenta en diversas naciones del entorno democrático o histórico de nuestro país (*La aportación del derecho comparado a la solución del conflicto territorial español*). Como puede comprobarse, la estructura formal evita de manera más que sobresaliente, los problemas que suelen tener muchas publicaciones colectivas que suman sin orden, dando lugar a una publicación de más fácil seguimiento. Y en cuanto al fondo, es decir, al reparto de temas dentro de cada epígrafe, el lector encontrará que las muy sustanciales diferencias de enfoque entre los diversos trabajos, no nos impiden extraer al final nuestras propias conclusiones, una vez se ha reconocido la extraordinaria posibilidad de caminos de reforma en el objeto de estudio.

Creo que con las líneas anteriores, les he animado suficientemente a conocer la obra comentada. Así que ya pueden dejar de leer. No obstante, yo sigo aquí para realizar la siguiente reflexión, y si es que no tienen nada mejor que hacer, la comparto con ustedes:

Los trabajos de diagnóstico en torno a los problemas de articulación de España, que desgraciadamente van más allá de lo territorial, son ya numerosos, y parecen dejar abiertas todo tipo de decisiones sobre cualesquiera órganos constituidos (por ejemplo, los interesantes trabajos del profesor Muñoz Machado —*Informe sobre España*, 3.^a ed., Barcelona, Crítica, 2012— o de Esteve Pardo —*La nueva relación entre Estado y Sociedad*, Madrid, Marcial Pons, 2013—. En esos libros, y en algunos otros anteriores, puede encontrarse un modelo de revisión de la dinámica de poder y la representatividad (junto a ellos, también

aparecieron varios estudios que se dedican a aspectos concretos, especialmente a la incidencia de la crisis en algunas instituciones (por ejemplo, Alberti Rovira, Enoch, «El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, págs. 63 a 89, 2013). La cuestión es que, además, la crisis económica se ha sumado en el último lustro como factor originario de las propuestas de reforma, cuyas causas antes eran otras: fortalecimiento identitario, mejora de la participación territorial, de la representatividad, de la eficacia, de la gobernabilidad, etc.

Así, en la actualidad, las Comunidades Autónomas como objeto de reforma son elementos de elevado interés, pues su propia naturaleza evolutiva y dinámica marcada por los caracteres del Estado Autonómico consagrado en el Título VIII CE, las han convertido en las instituciones más «alteradas» de todas las que se mencionan en la Constitución de 1978. La Carta Magna, fuente misma que dispone la naturaleza y rasgos característicos de las Comunidades, que mantiene este Título tal y conforme se redactase, ha generado, sin embargo, la obligación de una ingente actividad estatutaria y legislativa para cimentar el nuevo Estado. Así, en una primera fase desarrollada hasta 1983, fue necesaria una estructuración básica de la nueva y relevante división territorial, a través de la elaboración de Estatutos de Autonomía. En los años siguientes y hasta finales del siglo XX, la actividad de reformas en los Estatutos (marcada por la asunción de nuevas competencias fruto de la voluntad de alcanzar el techo competencial previsto) se hubo de combinar con la constante producción de leyes y normas de inferior grado, que permitieran a los nuevos territorios cumplir con su papel en la regulación, complementación y gestión de las funciones del Estado en sus respectivos territorios. Esta nota de su actuar viene permaneciendo en los últimos años, ya en el siglo XXI, pero combinada en buena parte de las nacionalidades y regiones con una relectura de las posibilidades de autogobierno consagradas en 1978, para ampliar la capacidad de poder efectivo de los órganos de cada Comunidad. La principal novedad orgánica, pues, de la Constitución de 1978 (el orden autonómico), ha sido también la primera causa de conflictividad a nivel jurídico, haciendo presente al Tribunal Constitucional en la habitualidad de las relaciones de poder entre el contenido, las Comunidades, y el continente, el Estado, como máximo órgano decisor ante los conflictos de competencia y extralimitaciones legislativas respectivas. No es este el lugar para valorar muchos extremos del funcionamiento institucional autonómico, que parece en cualquier caso innegablemente positivo para el desarrollo social y democrático del Estado, ni tampoco para criticar que la natural caducidad práctica de muchos de los preceptos del Título VIII CE (pensados para articular la construcción autonómica en buena parte, más que destinados a asegurar un funcionamiento ágil del

nuevo orden territorial), apenas haya sido combatida por propuestas de reforma de fondo durante más de treinta años, salvo la no nacida iniciativa de cambio constitucional para la consagración nominal de las Comunidades Autónomas al máximo nivel, una vez constituidas (en la VIII Legislatura constitucional, 2004-2008). Pero sí es la ocasión de subrayar como las hipótesis de *deconstrucción* fruto de causas como la crisis económica, se han sumado a todos los problemas que un Estado compuesto lleva anejos.

En el momento de publicar este estudio sigue sin aparecer en el ámbito de la discusión jurídico-pública (Derecho constitucional, Derecho administrativo) o en ámbitos científicos concordantes en el tema (ciencia política), planteamiento alguno que apueste por la supresión total del modelo de Estado compuesto. Aunque bien es cierto que alguien estará trabajando sobre ello, por la unanimidad política y social en la crítica, tanto por defecto (quienes piensan que el régimen autonómico no satisface sus perspectivas y plantean una profundización, o incluso una independencia), como por exceso (los que apuestan por recentralizar funciones y reducir el edificio autonómico). Por ello, lo que parece pacífico, al margen de los que directamente desearían ignorar el problema por constituirse en otro Estado, es al menos enfocar el problema, como la obra coordinada por Joan Oliver hace, en el mero ámbito de la «reforma».

Es claro que el debate se centra, en cualquier ámbito de opinión, planeando sobre dos estadios: en el primero, el constitucional o reglado, se discute casi de forma generalizada sobre un profundo replanteamiento de las relaciones de poder establecidas entre el Estado y las Comunidades que lo componen, bien sea invocando la presunta insostenibilidad del sistema por su coste (cuestión que se da a menudo por sentada y que no siempre queda probada), bien sea apelando a criterios de toda índole para profundizar aún más en el autogobierno (el caso de las fuerzas nacionalistas). Pero lo que se dice propuestas de reforma total, o mucho menos la finalización del modelo, no se encuentra ninguna que exceda del ámbito de la hipótesis, o sus efectos poco han repercutido en el ámbito público e institucional de discusión, parlamentario o extraparlamentario. En el segundo estadio, el extraconstitucional, desde las nacionalidades históricas surgen propuestas de reforma sustancial, e incluso, supresora, alguna con aval electoral mayoritario indirecto, pero referidas o centradas en la situación propia para que, a través del éxito de la misma, se profundice en el autogobierno, o directamente, se abra el camino a una independencia de España. Por ejemplo, si *Esquerra Republicana de Catalunya* apuesta por la ruptura de esa nacionalidad con el Estado, es para conseguir una finalidad en sí misma y le es completamente accesorio hablar de supresión de las Comunidades Autónomas para el resto de territorios. En resumidas cuentas, ninguna crítica *a la totalidad* del sistema,

salvo las que apuestan por la independencia de un territorio, se ha concretado en una iniciativa de amplia reforma, que proceda a revisar el Título VIII CE. Las propuestas han sido habitualmente muy numerosas, cualitativamente importantes, pero llamadas a cambios parciales (así será hasta que no se demuestre que las propuestas de reforma federalista superan lo meramente nominal, creando un modelo distinto al autonómico o «cuasi federal», que ya tenemos).

Al respecto de los temas tratados por los autores, y desde un menor conocimiento del asunto, quisiera recordar que la hipótesis de desnaturalizar las Comunidades Autónomas para instaurar un modelo de Estado compuesto alternativo, requerirían un cambio constitucional. Ahora bien, llegados al inicio de esa reforma, cabría plantear si una supresión o modificación total del modelo autonómico sería aceptable con la Constitución de 1978 vigente. La respuesta es muy compleja: España como Estado democrático podría organizarse territorialmente de acuerdo con otros modelos, pero se presenta extraordinariamente complicado aceptar que la Constitución de 1978 reformada, y no otra nueva, sirviera de marco para ese nuevo Estado. Dos, entre otras que puedan esgrimirse, son a mi juicio las razones que lo impiden: a) La Constitución marca una prioridad, inmediatamente después de definir España como democracia, sus valores, la soberanía del pueblo y su sistema de gobierno: la unidad indisoluble de la Nación española, patria común e indivisible de los españoles; reconociendo y garantizando el derecho a la autonomía de todas las nacionalidades y regiones (art. 2 CE). Centenares de páginas nos han hablado de la importancia y capacidad fundamental de este precepto (entre otros mucho, Solozábal Echarvarría, Juan José, «Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978», *Revista de Derecho Político*, núm. 13, págs. 53 a 74, 1982) en orden a determinar la interpretación y aplicación del Título VIII CE y con ello los parámetros en los que se mueve el Estado compuesto por el que hemos optado. El artículo 2 CE se presenta como una base del sistema español de organización del Estado donde la composición territorial, tal y conforme será planteada por el Título VIII CE adquiere una importancia extraordinaria que la vincula a las tradicionales funciones Legislativa y Ejecutiva. Es decir, por una parte, de la lectura del texto constitucional, se extrae el protagonismo de la opción territorial nada más comenzar el Título Preliminar. Y de otra, cuando el Título VIII CE explica cómo se concreta esta nueva organización territorial, la disposición de instituciones (arts. 137, 143, 147 y 152 CE) y la distribución de competencias (arts. 148 a 150 principalmente), ya anuncian que las funciones legislativas y ejecutivas del Estado no serán exclusivas de las instituciones estatales que las desempeñan, introduciendo la posibilidad de otras nuevas en cada territorio, y la presencia de una estructura para su ejercicio.

En conclusión, frente a la reforma, el artículo 2 CE y las líneas básicas de la configuración constitucional de las Comunidades Autónomas en el Título VIII CE, que permiten sostener a los nuevos órganos creados funciones legislativas y ejecutivas; puede dudarse de una reforma total que soslayase esta decidida apuesta del constituyente. Como se puede comprobar, yo creo que de alguna forma sí hay que hablar en España de límites materiales implícitos ante la reforma de la Constitución. *b)* Pero además del artículo 2 CE, el texto constitucional ofrece numerosos preceptos de carácter territorial que fueron clave para la consecución de un consenso que cimentase la decisión del poder constituyente. Es cierto que ante una reforma constitucional que pretendiese, por ejemplo, la supresión de la Comunidad de Madrid o la de Castilla-La Mancha, sería en principio ciertamente complicado vetar una reforma apelando a «límites materiales implícitos», y puede que ni forzando la apelación al artículo 2 CE se evitase una deconstrucción autonómica a través del procedimiento de reforma constitucional adecuado. Ningún artículo en la Carta Magna, ni desde luego, el estudio a través de las actas parlamentarias de los trabajos constituyentes, permitiría señalar la permanencia de estas Comunidades como un pilar básico del sistema constitucional, de tal manera que, sin las mismas, la Constitución de 1978 no se pudiera reconocer. La propia vigencia de ese texto antes de la existencia de esas Comunidades es la mejor prueba. Por lo tanto, la iniciativa y pertinencia del cambio quedaría en el ámbito político y luego, una reforma constitucional podría hacer el resto. Sin embargo, esta posibilidad de supresión que en principio sería admisible para algunas Comunidades Autónomas, no lo sería exactamente igual en el caso de otras. Es decir, detrás de la existencia misma del texto constitucional de 1978 está presente el orden territorial, con tanta o más fuerza como lo pueda estar la Corona, el Parlamento o el Gobierno. Que la Constitución de 1978 reformada pudiera ser entendida como tal «sin algunas» Comunidades Autónomas no quiere decir que pueda ser entendida «sin» Comunidades Autónomas. Huyendo de la afirmación de que a nivel de autogobierno unas comunidades (por ejemplo las nacionalidades históricas o la Comunidad Foral Navarra) sean más para la Constitución, ni desde ella, a día de hoy, estén en condiciones de esgrimir diferencias efectivas de mayor autogobierno; la realidad es que fueron las que abrieron el camino al nuevo sistema. Así, sin la existencia de una Cataluña, un País Vasco, una Galicia o una Navarra estructuradas social y políticamente en el momento del debate constituyente, el sistema habría sido otro, y la configuración definitiva de un Estado compuesto también. Una cosa es que en la actualidad, tras la promulgación del texto constitucional y el desarrollo práctico del sistema, se pueda perfectamente sostener la igualdad de todas las Comunidades y Nacionalidades de España, pero bien distinto es

negar que el protagonismo de algunas estuvo presente en los trabajos constitucionales y, con ello, ligaron la existencia misma de la nueva división territorial, con la decisión constituyente. Desde este punto de vista, un régimen distinto al previsto, para alterar sustancialmente su margen de actuación frente al Estado o, en el caso de Cataluña, para sacarla del mismo, dejaría absolutamente irreconocible el texto constitucional de 1978, y la reforma sería revolución. Y es que estas nacionalidades o regiones históricas o forales, no solo tienen como referencia un marco genérico constituido por el artículo 2 y el Título VIII CE: las fuentes de nuestro derecho constitucional nos han hablado reiteradamente de la continua presencia del debate territorial y la relación de concretos territorios con el Estado en construcción, que revestía, además, la fortaleza de condicionar la solución constitucional con tanta intensidad como la adopción misma de la forma de gobierno o la consagración de las libertades públicas. Preceptos como la Disposición Adicional Primera, y las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda, son buena muestra de tal relevancia. Insisto en que no se defiende desde estas líneas que unas regiones o nacionalidades sean «intocables» desde el punto de vista de la reforma constitucional y otras no: simplemente se recuerda que la forma de organización territorial protagonista de la Carta Magna y determinante de nuestro modelo de Estado, la que la caracteriza y la hace reconocible en el derecho comparado y desde cualquier perspectiva, es la estructuración en Comunidades Autónomas. Y que ello ocurrió gracias a la conciencia política de la existencia de algunas de ellas. De hablarse de un posible límite material implícito, lo sería el constituido por la existencia de Comunidades Autónomas, no por el mantenimiento de una en particular.

Termino estas líneas, con la siguiente matización: de las anteriores palabras podría deducirse que una clave del pacto constitucional fue el reconocimiento de un régimen autonómico para algunos territorios, sin cuya concurrencia, difícilmente se hubiera llegado a la actual Constitución de 1978. Creo que así es, pero de ello no se deriva la inalterabilidad absoluta que impida cambios geográficos o de autogobierno, tras la consiguiente reforma constitucional o estatutaria. O por poner otro ejemplo, un proceso de secesión territorial de una Comunidad, tampoco serviría de muestra en este sentido (la imposibilidad de esta hipótesis vendría de la mano de los arts. 1 y 2 CE —soberanía nacional y nación indisoluble— y no desde aquellos otros preceptos propuestos —como la Disposición Transitoria Segunda— que ni remotamente podrían generar un límite material implícito). Entonces la desaparición de Cataluña, el País Vasco, Galicia, Navarra, por secesión o cualquiera otra alteración territorial, ¿vulneraría el pacto constitucional de tal forma que tendríamos incluso que negar la posibilidad de reforma constitucional, pues el texto de 1978 no se vería reconocido

en la regulación de una realidad de tal calibre, como es la supresión de estas Comunidades Autónomas? La respuesta, según mi parecer, es la siguiente, y continúa siendo muy difícil: De producirse esta situación, sin duda se requeriría una intervención del Tribunal Constitucional a través de cualquier iniciativa que durante la tramitación del instrumento que lo pretendiese, impugnase su contenido. De admitirse, cosa que no hace el Tribunal, la existencia de algún límite material implícito frente a la reforma de la Constitución, todo lo más que podría aventurarse sería una respuesta negativa hacia la secesión, en atención como se ha sugerido ya a los artículos 1.2 y 2 CE, pero no parece que la evocación del pacto constitucional donde la situación de algunas de esas comunidades fue clave, y la alusión a las Disposiciones Adicionales y Transitorias, pudieran llevar al Alto Tribunal a negar una reforma constitucional en este aspecto. Lo que puede interesar, desde el punto de vista actual, es si cabe reformar el sistema autonómico, dejando al margen la secesión territorial. La respuesta es positiva, aunque también con matices: cualquier reforma es posible siempre que la misma no exceda la naturaleza de la Ley de Leyes y las normas de reforma no legitimen un cambio que subvierta por completo el espíritu constituyente. Ello supone que una nueva organización territorial de España debería garantizar la convivencia de los principios de unidad y autonomía, el acceso territorial al autogobierno y unas instituciones ejecutivas y legislativas. Fuera de ese espacio, cambios nominales, alteraciones de límites geográficos y desapariciones de las actuales Comunidades para dar paso a otra realidad o depender de las instituciones centrales del Estado, serían posibles tras una reforma del Título VIII CE.

La fuerza de las nacionalidades históricas en el proceso de elaboración constitucional, ha de servirnos para resaltar la envergadura del problema territorial en la decisión del constituyente, lo que genera que durante toda la vigencia que vaya a alcanzar el texto constitucional podamos argumentar a nivel de interpretación, que el modelo de territorio es una pieza básica del edificio, y que ante la mera sospecha de la posibilidad de límites materiales implícitos, han de salvaguardarse al menos los rasgos esenciales que la presión de esos territorios consiguió impregnar en el texto constitucional. Sin embargo, no creo que a efectos de una intangibilidad práctica, derivada de la hipotética existencia de esos límites, las citadas nacionalidades alcanzasen una garantía suplementaria al resto.

Se ha podido comprobar que ese conjunto de matizaciones y explicaciones se refieren a la reforma del modelo en su conjunto. Pero desde las mismas premisas que las anteceden, lo cierto es que para la hipótesis de una separación o «independencia», la respuesta es más rápida y concluyente: la secesión de un territorio, cualquiera que sea este, es posible, pero tras la apertura de un nue-

vo proceso constituyente en toda España. Como he explicado, no creo que sea suficiente acudir a una reforma total del artículo 168 CE. La Constitución de 1978 «reformada» podría contener innumerables cambios sustanciales, pero no creo que pueda explotar su núcleo duro (principios de unidad y autonomía, monarquía parlamentaria, arts. 9 y 10, y derechos fundamentales, como claros ejemplos) hasta quedar irreconocible.