

¿REFORMA CONSTITUCIONAL EN CLAVE FEDERAL? (SISTEMATIZACIÓN DE PROBLEMAS GENERADOS POR LAS REFORMAS Y POSIBLES SOLUCIONES)

JOSÉ TUDELA ARANDA
Letrado de las Cortes de Aragón

PRESENTACIÓN.—I. LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS SOBRE EL MODELO DE ESTADO AUTÓNOMO EXISTENTE EN 2004: 1. *La indefinición y evolución del modelo constitucional*. 2. *Características de las reformas*. 3. *Su incidencia sobre el modelo de Estado*.—II. LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LAS REFORMAS.—III. EL FEDERALISMO ¿UNA ALTERNATIVA VIABLE?: 1. *La mirada política del federalismo*. 2. *La articulación técnica de la respuesta necesaria*.—IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL, UNA CONCLUSIÓN NECESARIA.

RESUMEN

El proceso de reformas estatutarias comenzado con la del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha sido objeto de numerosas reflexiones y estudios. Si bien no puede decirse que haya finalizado, lo cierto es que la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el citado Estatuto, permite y obliga a obtener importantes conclusiones para el futuro. Más allá de la incidencia que sobre el modelo existente ha tenido la aprobación de los nuevos Estatutos de segunda generación y la no aprobación de otros, las relaciones entre Cataluña y el resto de España se muestran como el gran problema al que dar respuesta en sede constitucional. La reforma constitucional se presenta como una necesidad tanto para una mejor ordenación de la descentralización política como para la solución de los problemas relacionados con las sensibilidades nacionalistas.

Palabras clave: reforma de los estatutos de autonomía; reforma constitucional; estado federal; cultura federal; simetría y asimetría.

ABSTRACT

The process of statutory reform, commencing with the reform of the Catalanian Statute of Autonomy, has been the subject of numerous studies and reflexions. Although these reforms have yet to be finalised, it is true to say that the Constitutional Court's decision on the aforementioned Statute allows and obliges us to come to far reaching conclusions with respect to the future. Above and beyond the fact that the existing model has been approved by some new, second generation Statutes, while not by others, relations between Catalonia and the rest of Spain have been shown to be problematic, and the Constitutional Court has had to be brought in to respond to this. Constitutional reform would appear to be necessary both for an improved organisation of political decentralisation, and as a solution to problems arising from nationalist sensibilities.

Key words: autonomous statute reforms; constitutional reform; federal state; federal culture; symmetry and asymmetry.

PRESENTACIÓN

Si alrededor de las reformas estatutarias de segunda generación, casi todo resulta discutido, desde una y otra posición, lo que no parece pueda ser objeto de discusión es que las mismas han tenido como consecuencia la apertura de un nuevo estadio en el modelo de organización territorial del Estado. En realidad, las consecuencias van mucho más allá. Lejos de determinar un punto de llegada, un ser estático, la consecuencia fundamental de este proceso ha sido la apertura de nuevos y muy relevantes interrogantes sobre el devenir del Estado autonómico, tanto en lo referido a las que pueden calificarse como cuestiones más técnicas del mismo como a las de naturaleza más intensamente política.

Dos son las causas que sustentan la anterior afirmación. Por una parte, el convencimiento generalizado de que las reformas emprendidas agudizan la necesidad de dotar al conjunto del modelo de un sustento jurídico federalizante acorde con el grado real de descentralización alcanzado en el Estado. Una ordenación federal que vendría a solucionar los problemas relacionados tanto con el terreno de las relaciones intergubernamentales como con el de la integración. Una ordenación que debería levantar velos, clarificar posiciones

y conceptos y dotar al conjunto del Estado de una mayor eficacia. Por otra, el hecho de que el proceso de reformas, muy singularmente la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha enfrentado al modelo de Estado al problema político subyacente más relevante. Me refiero, claro está, al acomodo constitucional del nacionalismo vasco y catalán. El hecho de que, sean cuales sean las causas, el dato objetivo sea que la reforma del citado Estatuto no sólo no ha solucionado ese encaje sino que ha elevado significativamente los decibelios del debate, obliga a concluir que el *status quo* alcanzado tiene un halo de transitoriedad.

Es relevante subrayar cómo las dos causas enunciadas reproducen una vieja y demasiadas veces olvidada cuestión de la organización territorial del Estado español. Me refiero a la dicotomía a la que el modelo de descentralización responde en nuestro caso. Por un lado, al convencimiento de que la descentralización política es un aliado natural del mejor gobierno y más naturalmente adecuada a las sensibilidades derivadas de la diversidad. Por otro, a la necesidad ineludible de dar respuesta a las exigencias del nacionalismo, básicamente concentradas en País Vasco y Cataluña. A las dos se quiso responder desde el esquemático diseño presente en la Constitución (1). El éxito acompañó a la primera. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de la segunda. Transcurridos más de treinta años desde la aprobación de la Constitución, lo cierto es que la cuestión nacionalista sigue abierta. Con la diferencia, claro está, de que el margen de maniobra jurídico-constitucional se ha reducido en la misma medida en la que se ha avanzado en la descentralización. Pues bien, los dos retos que ahora tiene abiertos el denominado Estado autonómico, responden, esencialmente, a esa dicotomía. Los dos tienen una relevancia indiscutible aunque se muevan en planos cualitativos diferentes. Por un lado, hay que resolver desde la eficiencia las naturales distorsiones que el transcurso de los años ha provocado en la dinámica de la descentralización política. La crisis económica ha puesto de relieve la necesidad de abordar esta cuestión. Por otro, la exigencia de encontrar un modelo que satisfaga la voluntad de autogobierno de aquellas Comunidades Autónomas en las que el sentimiento nacionalista es mayoritario y lo haga de forma equilibrada con las exigencias ineludibles de su pertenencia a una entidad política mayor.

(1) Al respecto, y elocuente del ambiente en el que se redactaron los Estatutos vasco y catalán, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, 1985, págs. 457-462.

I. LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS SOBRE EL MODELO DE ESTADO AUTONÓMICO EXISTENTE EN 2004

1. *La indefinición y evolución del modelo constitucional*

Determinar en la medida de lo posible la incidencia de las reformas de los Estatutos de Autonomía de segunda generación sobre el modelo de Estado, exige una siquiera breve y poco rigurosa aproximación a cuál era ese modelo de Estado. Un modelo que, como es sabido, se caracterizaba principalmente por no estar, al menos en gran medida, en la Constitución (2). Una situación que, paradójicamente, va a tener su correspondiente contemporáneo cuando tras los términos de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, difícilmente podrá decirse que el modelo de Estado esté en el resultante de la suma de la Constitución y de los Estatutos. Ni siquiera en los términos de la propia Sentencia. Ese modelo sólo podrá ir deduciéndose de los avatares que sufra el desarrollo de los nuevos Estatutos, interpretados, eso sí, de acuerdo con esa Sentencia. Pero ésta es una afirmación conclusiva y no es ése el momento de estas páginas.

Son numerosas las cuestiones que podrían señalarse en relación con el modelo de Estado establecido en la Constitución (3). Pero no es éste el objetivo de estas líneas. Se trata, tan sólo, de recordar algunos de los rasgos que pueden ser más significativos para entender su evolución y el lugar al que se ha llegado. Desde el doble análisis jurídico y político que hoy creo imprescindible, entiendo que un dato fundamental, en puridad, una indeterminación básica del texto constitucional, es la que se refiere a la homogeneidad o heterogeneidad de las diferentes Comunidades Autónomas. Si bien es cierto que la lectura pausada de la Constitución concluye necesariamente en que nada impide que el resultado final del proceso de construcción del Estado

(2) Como es conocido, tempranamente el profesor Cruz Villalón describió el modelo de organización territorial como desconstitucionalizado (P. CRUZ VILLALÓN, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 4, 1991). En la página 129 del citado informe, el Consejo de Estado ratifica esta idea.

(3) Como es conocido, la indefinición caracteriza a la misma. Una indefinición fruto tanto de las dificultades de acuerdos más concretos como de un momento histórico en el que convergían otras muchas urgencias. El profesor Enterría ha explicado la escasa atención que el Título VIII mereció a los constituyentes (E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, págs. 451 y ss.). Sobre la ambigüedad de la forma de Estado y las dudas nominalistas, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, segunda edición, Iustel, 2007, págs. 181-195; E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, segunda edición, Alianza, 2003, págs. 48-54.

autonómico fuese una homogeneidad esencial con las diferencias, relativas, que pudiesen derivarse del hecho foral vasco y navarro, lo cierto es que ése no parece que fuese el espíritu de los constituyentes ni por el debate político del momento ni por el propio tenor de la Constitución. Mucho se discutió en su día sobre esta cuestión (4). No es preciso reiterar los términos de ese debate, cuyo resultado es, por otra parte, sobradamente sabido. Pero sí es preciso recordar que el constituyente quiso significar la existencia de dos tipos de Comunidades en función de su caracterización, podría decirse, identitaria. No de otra manera puede entenderse, creo, la distinción contenida en el artículo 2.º de la Constitución. Así, si las posibles diferencias en relación con el nivel de competencias o con la organización de la Comunidad Autónoma podían entenderse como eliminables en virtud de la voluntad política de cada Comunidad Autónoma, cabía pensar que bajo la referencia a nacionalidad o región tenían cobijo matices, más o menos simbólicos, destinados a garantizar la inserción constitucional de, esencialmente, las realidades vasca y catalana.

Como ya se indicó, el desarrollo constitucional no sólo igualó en lo esencial a las diferentes Comunidades Autónomas, sino que desvirtuó hasta la eliminación cualquier posible distinción entre nacionalidad y región (5). Hoy, cuando tras la letra del Estatuto catalán y de la Sentencia recaída sobre el mismo, el debate sobre las identidades nacionales ha emergido de nuevo envenenado, no cabe sino mirar y recordar con nostalgia la inteligente solución constitucional. Una solución lastimosamente desaprovechada y a la que, creo, en esos u otros términos, será preciso volver. Hoy es difícil pensar en una solución al desafío que supone el encaje en el Estado de los nacionalismos vasco y catalán que no pase por reconocer desde la propia denomina-

(4) La decisión entre la «tabla de quesos» y el «café para todos» fue una de las primeras y más difíciles de tomar en los inicios del desarrollo del Estado autonómico. Fueron, finalmente, los pactos autonómicos de 31 de julio de 1981 los que, en palabras del profesor Muñoz Machado, «generalizan en todo el territorio español las Comunidades Autónomas y uniforman u homogeneizan el contenido de la autonomía» (S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., vol. I, pág. 180).

(5) Esta distinción ha sido también objeto tradicional de polémica. La discusión puede sintetizarse entre quienes ven en la nacionalidad una región cualificada y quienes ven en ese término un trasunto del de nación. Al respecto, J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Comentario al artículo 2.º», en M. E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, *Comentarios a la Constitución española*, Fundación Wolters Kluwer, 2008, págs. 56-57. Véase *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española*, enero, 2006, págs. 132-134. Sobre el significado en la evolución del Estado autonómico de esas reformas, J. TUDELA ARANDA, «El Estado autonómico treinta años después. Ensayo de una valoración», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 24, 2009, págs. 213-216.

ción las diferencias de estas Comunidades Autónomas con las restantes (6). Desde luego, el reconocimiento de esa diferenciación tiene límites necesarios. En buena medida, el futuro del Estado pasará por la capacidad de encontrar una solución suficiente para vascos y catalanes y aceptable para el resto.

Para una adecuada comprensión de lo señalado, es necesario indicar que el sustento de esa diferenciación no puede ser un arbitrario apriorismo ni siquiera un vago e indeterminado origen histórico. Lo que justifica y legitima esa diferencia es la existencia de una voluntad política contemporánea en esas Comunidades Autónomas que la legitiman. Es la existencia en esos territorios de una visión diferente de su inserción en el conjunto del Estado español lo que explica la necesidad de encontrar una respuesta singularizada. Singularidad lógicamente limitada por la propia existencia del Estado. Explicar adecuadamente el fundamento democrático de la citada diferencia es importante si se desea llegar a buen puerto. Desde otros lenguajes, como el de la historia o el de la sociología, será difícil encontrar fundamentos nítidos para la diferencia y el fracaso el final más plausible.

En todo caso, en el subrayado de algunos de los elementos más relevantes del modelo de Estado existente en la fecha del inicio del proceso de reformas estatutario, no puede dejar de hacerse una siquiera breve referencia al hecho foral. Si la inclusión en la Constitución de la alusión a los derechos históricos (7), implicaba necesariamente la inclusión de una significativa diferencia cualitativa entre las distintas Comunidades Autónomas, el desarrollo e interpretación que se ha realizado de la Disposición Adicional Primera no sólo ha confirmado esa diferencia sino que la ha llevado a términos difícilmente compatibles con un diseño armónico del Estado. En efecto, lo más relevante no es el reconocimiento del hecho foral y de la singularidad de dos

(6) Sobre la incidencia de las reformas estatutarias, y, muy en particular, de la catalana sobre la redacción del artículo 2.º de la Constitución: C. AGUADO RENEDO, «Reforma de los Estatutos y Título Preliminar de la Constitución», en G. RUIZ-RICO RUIZ (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de constitucionalistas de España*, Universidad de Jaén-Tirant Lo Blanch, 2006, págs. 81-100; A. RUIZ ROBLEDO, «Sobre las decisiones políticas fundamentales del artículo 2 de la Constitución: 2005-2006, un nuevo momento constituyente del Estado autonómico», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, ob. cit., págs. 127-152.

(7) Para un análisis de la relación entre estos derechos y la Constitución, J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Constitución y derechos históricos», en su volumen *Nación y Constitución*, Biblioteca Nueva, 2005, págs. 93-120. Sobre la problemática general de los derechos históricos y la amplia bibliografía existente, puede verse mi trabajo J. TUDELA ARANDA, «La disposición adicional primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La historia como legitimación de la autonomía», *RAP*, n.º 173, 2007, págs. 143-281.

territorios por el mismo. Como se ha indicado, al margen del juicio positivo o negativo que pueda merecer, esa definición singular puede ser necesaria para algunos territorios. Lo que por el contrario resulta más difícil de explicar es que su desarrollo haya justificado diferencias cualitativas y cuantitativas muy relevantes entre las Comunidades Autónomas en materias poco justificables, como régimen fiscal. En todo caso, el precedente vasco-navarro no sólo recuerda que estos dos territorios tienen ya reconocida una significativa diferencia sino que la propia diferencia ha sido una opción aceptada por todas las Comunidades Autónomas. En buena medida, podría aventurarse que encontrar una solución similar para Cataluña podría ser una de las vías que facilitasen la reconstrucción del encaje constitucional de Cataluña en el Estado. Por supuesto, en el bien entendido, de que las consecuencias que se anidasen a esa Disposición fuesen compatibles con los elementos esenciales de la definición del Estado y que se corrijan las consecuencias fiscales de ese reconocimiento. La solución nunca puede pasar por ampliar el privilegio que hoy supone el cálculo hecho de los regímenes vasco y navarro sino en su paulatina reducción hasta su coincidencia con los resultados del régimen de financiación común.

Como se ha reiterado, la propia naturaleza abierta de la Constitución y la interpretación realizada del principio dispositivo, permitió, simultáneamente, la generalización y la profundización en la descentralización. Si bien puede compartirse que ambas cosas eran coherentes con el modelo diseñado por el constituyente, lo cierto es que necesariamente tenían que conllevar desajustes severos en el funcionamiento habitual de las relaciones interinstitucionales. Si las carencias del Senado como verdadera Cámara de integración han sido el motivo de crítica y reflexión más significativo (8), lo cierto es que los desajustes se reproducían en casi todos los planos, desde la relación horizontal entre las Comunidades Autónomas a la relación coordinada de éstas con el Estado. Unos desajustes que bien pueden calificarse como inevitables si se piensa que la Constitución no contiene el diseño de una estructura de Estado coherente con el nivel de descentralización alcanzado. Y si el principio dispositivo se ha mostrado adecuado para incentivar y generalizar el desarrollo autonómico, lo cierto es que el Estado central no ha sabido o no ha podido articular un proceso similar en horizontal que fuese adecuando las

(8) La bibliografía sobre una eventual reforma del Senado es amplísima. Por todos, J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (ed.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, El Senado, 2008; VV.AA., *El Senado*, Teoría y Realidad Constitucional, monográfico, 2006; F. PAU I VALL (ed.), *El Senado, Cámara de representación territorial*, AELPA-Parlamento de Andalucía, 1996.

estructuras de relaciones intergubernamentales a la cada vez más intensa descentralización (9). De esta manera, resultaba inevitable que esas relaciones acabasen recabando para sí un protagonismo fundamental (10). En ellas, como habrá de verse, también ha influido el proceso de reformas estatutarias. Pero lo ha hecho de manera objetivamente insuficiente y excesivamente intuitiva.

De alguna manera, las distintas circunstancias mencionadas apuntan a lo que podría sintetizarse como déficits federales del Estado. Entendiendo el federalismo como un proceso de descentralización política que admite modelos diversos, pocas dudas pueden existir de que el resultado de la organización prevista en la Constitución ha sido un Estado que encajaría en los parámetros genéricos del Estado federal. Y que lo hace, además, desde niveles muy relevantes de descentralización que lo acercan a los Estados más descentralizados y lo alejan de aquellas que podrían denominarse federaciones tibias. Pues bien, existe acuerdo en que, al margen de que existan quienes consideren que con todo la descentralización no es suficiente, los déficits más relevantes del Estado español como modelo federal no vienen por la descentralización sino por la definición y categorización de las relaciones horizontales y de integración, que en última instancia serían déficit para la construcción del Estado, entendida como una necesaria apuesta permanente.

Con todo, la pregunta es recurrente ¿Qué modelo de Estado es el español? ¿Un Estado regional? ¿Una variante del Estado federal? ¿Un modelo singular que podría denominarse autonómico? Los muy significativos niveles de descentralización alcanzados y la propia forma de distribución del poder político, han llevado a numerosos autores a entender, como se observó, que el Estado español es una variante más de la bastante heterogénea categoría del Estado federal (11). Si bien parece claro que por los niveles de descentralización alcanzados el Estado español ha superado ampliamente la ca-

(9) Al principio dispositivo dedica páginas notables el *Informe del Consejo de Estado* subrayando cómo su naturaleza inicial de principio de construcción del Estado autonómico, de alguna manera se transforma al convertirse el principio «reformador» del mismo a impulso unilateral de las Comunidades Autónomas (págs. 136 y ss.). Sobre el mismo, E. FOSSAS, «El principio dispositivo en el estado autonómico», *Revista de Derecho Político*, n.º 71-72, 2008.

(10) Al respecto, M. J. GARCÍA MORALES, J. A. MONTILLA MARTOS y X. ARBÓS MARÍN, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, CEPC, 2006.

(11) Desde el exterior, Ronald Watts, entre otros, reforzó esta visión ya en una etapa pasada del Estado autonómico, R. L. WATTS, *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, 1999, págs. 129-131. Una visión que el mismo autor ha ratificado en un trabajo más reciente: R. WATTS, *España ¿Una federación multinacional encubierta?*, <http://www.fundacionmgimenezabad.es/>, 2009.

racterización propia de los Estados regionales y desde esa perspectiva no cabría sino encuadrarlo en la amplia categoría de los Estados federales, también es cierto que son demasiadas las heterodoxias que lo acompañan en relación con una caracterización ideal de ese Estado federal (12). Heterodoxias que son diversas en sus afecciones. Así, alteran no sólo la imagen del Estado federal como soporte de la diversidad sino también su imagen como soporte de la unidad y de la integración necesaria de cualquier Estado. Creo que puede decirse que el terreno de esa indefinición es un terreno propicio para los problemas, las disfunciones y los malos entendidos. Acabar con ella será preciso si no para eliminar una complejidad que es consustancial a cualquier Estado compuesto, al menos para tener un marco adecuado para la resolución de los conflictos.

Junto a consideraciones más netamente jurídicas, es preciso al menos recordar algunos aspectos políticos que necesariamente habrán de tenerse en cuenta. Así, dos reflexiones se me antojan de particular interés al hilo de la evolución de los acontecimientos. La primera se refiere a los significativos cambios que en el sistema y funcionamiento de los partidos políticos ha tenido la evolución del Estado autonómico y de los que, pienso, ha sido reflejo más extremo el estudiado proceso de reformas estatutarias. Son cambios que afectan tanto a los acuerdos necesarios para gobernar en el Estado como a las dinámicas internas de los propios partidos. Así, recuérdese que no sólo este proceso de reformas estatutarias sino también el comenzado con los Estatutos de Aragón y Canarias en 1996 y que finalizó con la homogeneización sustancial de las Comunidades Autónomas, fueron consecuencia, entre otras cosas, de la necesidad de acuerdo del partido nacional mayoritario con fuerzas nacionalistas (13). Por otro lado, es evidente que sin la conformación de poderes «autonómicos» fuertes dentro de los partidos nacionales no es posible comprender adecuadamente el devenir del proceso. Sólo desde esa perspectiva, por ejemplo, puede entenderse el apoyo del Partido Popular al Estatuto de Autonomía de Andalucía y con él, pienso, a la mayoría de los textos que esta formación política ha apoyado.

La aproximación al modelo de Estado no puede prescindir de una mínima valoración de lo acaecido desde la aprobación de la Constitución y los primeros Estatutos de Autonomía. Hoy son tiempos de pesimismo y junto a

(12) Para constatar esa heterodoxia, sigue siendo buen criterio comparar el funcionamiento del estado autonómico con la brillante exposición del modelo ideal del federalismo realizada por García Pelayo (M. GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Alianza, 1993).

(13) J. TUDELA ARANDA, *El Estado autonómico treinta años después. Ensayo de una valoración*, ob. cit., pág. 215.

los problemas relacionados en estas páginas, se pueden escuchar otras muchas consideraciones críticas desde posiciones bien diferentes. Creo que es precisa una matización inmediata. En general, el proceso de descentralización política acaecido en España ha sido un éxito seguramente imprevisible en 1978. Nadie puede negar ni el dinamismo que ha conferido a importantes zonas del territorio español dormidas durante demasiados años ni su propia contribución al desarrollo económico general del país. Tampoco puede negarse lo que de avance sustancial representa en el terreno democrático y, muy especialmente, en relación con las aspiraciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas. No creo que sea una osadía señalar que pocos nacionalistas hubiesen mostrado insatisfacción con la autonomía alcanzada si en 1978 se les hubiese asegurado esta meta. Junto a esta visión necesariamente optimista, existen, desde luego, las sombras. Y si bien pueden aducirse cuestiones relevantes referidas a posibles disfuncionalidades en relación con la gestión pública, a nadie se le escapa que el auténtico fracaso del modelo ha sido netamente político en tanto que los niveles de autonomía alcanzados, por relevantes que puedan considerarse, no han solucionado la cuestión del acomodo estatal de los nacionalismos. Es más, no es aventurado decir que hoy, como demuestran las más recientes encuestas, la desafección de ese nacionalismo con el conjunto del Estado es mayor que en 1978 (14). Un fracaso que debiera ser punto de partida de cualquier análisis que se realice a partir de este momento.

2. *Características de las reformas*

El examen de las características de las reformas estatutarias enfrenta de nuevo a la exigencia de síntesis y elección de aquéllas que se consideren más significativas. Por ello, es obligado centrarse en aquéllas que más relevancia pueden tener tanto para una comprensión global del proceso como para la realización de hipótesis de futuro. Desde esta perspectiva, no puede ofrecer muchas dudas elegir como primera nota a destacar el hecho de que en esta ocasión son las Comunidades del artículo 151 las que han protagonizado la reforma. Como se indicó, hasta el inicio de este proceso, la evolución del Estado autonómico ha estado en buena medida protagonizado por las denominadas Comunidades de vía lenta en su deseo de igualarse con las mal de-

(14) El barómetro de opinión trimestral realizado por la Generalitat de Cataluña ha dado como resultado en julio de 2010 el mayor porcentaje de la historia partidario de la independencia (el 24% de los consultados estaría a favor de la independencia).

nominadas Comunidades históricas. Ninguna de éstas había modificado su Estatuto de Autonomía. Era inevitable pensar que ese momento habría de llegar y que en su caso difícilmente no abriría una nueva etapa en el desarrollo del Estado autonómico. Si la reforma de un Estatuto del artículo 143 había tenido hasta la fecha el límite, más político o psicológico que real, de los Estatutos del artículo 151, lo cierto es que la reforma de uno de éstos, y muy particularmente el de Cataluña, enfrentaba necesariamente a la cuestión trascendente de cuáles eran los límites de los Estatutos en abstracto. Pronto se vio que así iba a ser, con la particularidad de que el nuevo texto catalán incidía en cuestiones como la identitaria o los derechos que suponían una verdadera vuelta de tuerca en relación con la concepción tradicional de los Estatutos.

Como también era de esperar, el inicio del proceso de reforma de un Estatuto del artículo 151 originó lo que parecía un nuevo proceso de emulación. Proceso al que habrían de incorporarse no sólo Comunidades con autonomía en origen de esa vía sino también otras Comunidades que ante la inexistencia de cualquier cortapisa constitucional iban a desear no perder de nuevo el tren. Ahora bien, y éste es un dato de particular importancia, esta emulación va a tener características muy particulares. Tanto que es uno de los rasgos que resultan decisivos para calificar esta nueva etapa del Estado autonómico como radicalmente novedosa. Frente a lo que en una primera visión se pudiese entender, lo cierto es que detrás de la imagen de emulación se esconde una singularización radical del proceso autonómico en cada Comunidad Autónoma. Una singularización que va desde el extremo de aquellas Comunidades del silencio, aquéllas que han entendido que no era necesario proceder siquiera a una pequeña reforma de su Estatuto vigente, a aquéllas que habiendo entendido que esa reforma era necesaria lo han hecho siguiendo un modelo propio, adoptando algunas de las opciones del Estatuto catalán pero descartando otras muchas (15). Así, la emulación es sólo apariencia. O, matizando, sólo se trata de una emulación parcial. La consecuencia no es sino que la heterogeneidad se impone a la homogeneidad. Por ello, una de las características esenciales del proceso va a ser su fragmentarismo y

(15) Para una visión general del proceso de reformas, VV.AA., *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado*, F. PAU I VALL, Cortes de Aragón, Tecnos-AELPA, 2008; VV.AA., *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*, Pablo Iglesias, 2006; VV.AA., *De la reforma estatutaria*, F. LÓPEZ RAMÓN (ed.), *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º VIII, 2005; VV.AA., *La reforma del estado autonómico*, L. ORTEGA ÁLVAREZ (dir.), CEPC, 2005; G. RUIZ-RICO RUIZ (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de constitucionalistas de España*, ob. cit.

la consecuente ruptura de cualquier atisbo de homogeneidad en el modelo (16). Una consecuencia que si bien plantea indudables retos para la funcionalidad global del Estado también enseña la primera aceptación voluntaria de las diferencias que en relación con el autogobierno posee Cataluña.

En todo caso, el examen de lo sucedido en cada Comunidad Autónoma merecería un espacio singular. Como se ha indicado, el debate sobre los originarios Estatutos de Autonomía ha sido muy diferente en cada Comunidad Autónoma. Y lo ha sido en ocasiones de forma coherente con la tradición política pero en otras de forma que no puede sino considerarse novedosa. Así, hay Comunidades que han procedido a reformar o, al menos, intentar reformar su Estatuto, que nunca habían expresado un interés relevante por esta cuestión. Éste es el caso de Comunidades como Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha o Extremadura, en las que el Estatuto original no había sido en ningún caso motivo de gran debate político. En otras, como Aragón, Canarias o Comunidad Valenciana, aun no perteneciendo a aquéllas que accedieron por la vía del artículo 151, el debate estatutario sí había sido una cuestión recurrente. Así, el mapa tradicional de relación con el texto estatutario y, con él, con la autonomía, se ha visto modificado. A ello debe agregarse el alto y significativo número de reformas fracasadas que suponen una adición cualitativa al cambio de mapa del Estado autonómico, tal y como se verá.

En todo caso, no debe perderse la perspectiva de que el debate sobre las reformas estatutarias se concentra jurídica y políticamente en la reforma catalana. Se trata de un protagonismo recurrente, premisa esencial para comprender el Estado autonómico y premisa en demasiadas ocasiones olvidada. Desde esta afirmación, dos consideraciones adicionales son necesarias para comprender la dimensión política de este proceso. Por una parte, recordar que antes de la reforma catalana, el País Vasco intentó un proceso de reforma que concluyó prematuramente al no tomar en consideración el Congreso de los Diputados la propuesta del Parlamento vasco (17). Un hecho de indudable trascendencia que adquiere una dimensión nueva si se compara lo su-

(16) Sobre los riesgos del fragmentarismo inherente al procedimiento seguido han advertido, entre otros y en momentos bien diferentes: J. GARCÍA ROCA, «El riesgo de generalización de asimetrías en las reformas estatutarias», en *La reforma del Estado autonómico*, ob. cit., págs. 92-97; J. PEMÁN GAVÍN, «El sistema español de autonomías territoriales. Apuntes para un diagnóstico», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 35, 2009, págs. 22-30.

(17) Sobre el denominado Plan Ibarretxe, J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Reflexiones constitucionales sobre la propuesta de modificación estatutaria de Ibarretxe», en *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Biblioteca Nueva, 2006, págs. 107 y ss.

cedido tras ese rechazo en la Comunidad Vasca con lo sucedido en Cataluña tras la aprobación del Estatuto catalán. No es difícil ver en ello el fracaso político radical que ha supuesto la reforma del Estatuto catalán y con él de todo el proceso. Por otra parte, es significativo recordar cómo la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía y los términos en que se hace no supone sino una reiteración de lo sucedido en 1981 con el acceso de Andalucía a la autonomía por la vía del artículo 151, quebrando en buena medida lo que había sido previsión constitucional de diferenciación entre nacionalidades y regiones.

Esta forma de discurrir sólo se puede explicar por el aludido protagonismo del principio dispositivo. Un protagonismo que no sólo exige un debate sobre su verdadera funcionalidad en la construcción constitucional, con proyección del mismo hacia el futuro, sino sobre sus consecuencias y la asumibilidad de las mismas. En todo caso, y en lo que ahora importa, una de las consecuencias de ese protagonismo ha sido la inevitable bilateralidad de los procedimientos de reforma. Una bilateralidad que ha tenido su consiguiente reflejo en la filosofía de los textos resultantes. Precisamente, esa bilateralidad connatural al entendimiento del proceso dispositivo del que son reflejo las reformas estatutarias, se levanta como uno de los principales obstáculos a su mantenimiento (18). Para entender en todo su alcance tanto el principio dispositivo como su reflejo bilateral, hay que tener en cuenta la relación existente entre el sistema de partidos y el Estado autonómico. No siendo un tema suficientemente estudiado, este proceso de reformas ha reflejado una transformación notable de la incidencia del Estado de partidos sobre la construcción del Estado autonómico. Dicho de una manera muy simplificada, si el Estado de partidos se había impuesto tradicionalmente, siendo el modelo de Estado autonómico un reflejo de la voluntad de esos partidos, en esta ocasión, ha sido al revés. La construcción del Estado autonómico ha condicionado la dinámica de los partidos. Son diversos los datos que avalan esta afirmación. Así, en primer lugar, está el hecho incontestable de que el proceso no ha estado gobernado por un pacto general de, al menos, los partidos de ámbito nacional, sino que ha reflejado los pactos forjados por los partidos en cada Comunidad Autónoma. Pero, en segundo lugar, y desde un análisis más

(18) Sobre la bilateralidad y su relación con la Constitución, ha realizado importantes consideraciones el Tribunal Constitucional en Sentencia sobre el Estatuto catalán. El Tribunal, en su FJ 13.º, señala que no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad. De acuerdo con ello, continúa el Tribunal, el principio de bilateralidad sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación, implícito en nuestra organización territorial del Estado.

concreto, se pueden encontrar datos que reflejan en toda su crudeza los condicionantes que han tenido esos partidos nacionales. Así, el debate permanente entre PSC y PSOE, esencial para comprender la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, o la posición del Partido Popular de Andalucía, determinante para que finalmente el Partido Popular accediese a votar a favor el Estatuto andaluz, a pesar de sus más que notables reticencias frente al mismo.

Desde otra perspectiva, también ha sido característica de este proceso de reformas la ajenidad social al mismo (19). Una ajenidad casi radical, de la que sólo podría excluirse, y con matices, el caso catalán. La ajenidad no sólo ha tenido su reflejo en la participación en los dos referéndums celebrados para aprobar los textos de Andalucía y Cataluña. El proceso nació de espaldas a los ciudadanos desde el principio. Son numerosos los datos que lo reflejan. Desde la muy escasa participación ciudadana en aquellos casos en los que se instrumentaron procesos de participación popular en la fase de elaboración del texto hasta la evaporación del mismo en las campañas electorales, pasando por las hemerotecas, casi todo avala la idea de que ha sido un proceso dirigido y protagonizado básicamente por las elites políticas. En todo caso, la excepción la constituiría la reforma del Estatuto de Cataluña. La vinculación del mismo con una aspiración arraigada en la sociedad catalana como es la de disponer de mayor autogobierno; la inclusión en la agenda de la reforma como tema prioritario el de la mejora de la financiación o la propia articulación social de Cataluña, con un amplio segmento de sociedades y fundaciones civiles comprometidas con ese autogobierno, explican esta excepción. Y si bien la participación en el referéndum de aprobación introduciría matices en esta afirmación, también es cierto que los distintos avatares que han acompañado el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, parecen haber hecho del Estatuto una cuestión con verdaderas raíces en la sociedad.

Hay dos notas que, en demasiadas ocasiones, parecen ser pasadas por alto y que merecen subrayarse en una caracterización general de este proceso de reformas. Por una parte, se trata del nivel de acuerdo político que lo ha presidido. Por otra, de la necesaria referencia a las reformas fracasadas. La confusión ha dominado la relación Partido Socialista-Partido Popular. Detrás de una discrepancia en apariencia radical, se observa finalmente la existencia de acuerdos en todos los Estatutos aprobados, excepto en el catalán.

(19) Sobre el estado de opinión pública en relación con el hecho autonómico, puede verse el barómetro autonómico de 23 de enero de 2010 del Centro de Investigaciones Sociológicas.

Ahora bien, en el lado de las diferencias cabe añadir las relacionadas con textos retirados del Congreso como los de las Islas Canarias o el de Castilla-La Mancha o fenecidos en el propio Parlamento autonómico como el gallego. En todo caso, no se puede olvidar que, como se subrayó, los nuevos Estatutos demuestran que, con independencia de lo que opine la dirección nacional del partido, los distintos territorios han proyectado una visión propia y diferente tanto en el plano ideológico como en el institucional y competencial del deber ser del Estado autonómico.

Junto a ello, el análisis de este proceso no debiera realizarse sin tomar en consideración tanto las reformas no aprobadas como el hecho de que algunas Comunidades Autónomas no hayan intentado siquiera iniciar este proceso. Por lo que se refiere al fracaso, hay que recordar que el proyecto del País Vasco no fue tomado en consideración por el Congreso de los Diputados mientras que los de Canarias y Castilla-La Mancha fueron retirados de esta Cámara por falta de acuerdo político. En otros casos, esa falta de acuerdo llegó a impedir la propia remisión a las Cortes Generales como en los casos de Galicia o Asturias. Se trata, pues, de un número elevado de reformas que no pudieron ser culminadas. Ello no sólo relativiza los datos de acuerdo, sino que tiene una notable influencia sobre el resultado final del proceso. Así, debe observarse de manera inmediata como dos de las denominadas Comunidades históricas han quedado descolgadas de esta primera fase del proceso de reformas, rompiendo de alguna manera el esquema constitucional que pudo parecer algo tan natural como inmutable.

La caracterización general del proceso de reformas debe finalizar con sendas referencias a la naturaleza y contenido de las mismas. La lectura de los diferentes textos conlleva la imagen generalizada de que no se trata de una mera reforma, sino de la aprobación de nuevos textos. Una aprobación que se encontraría vinculada a la voluntad consciente de expresar el nacimiento de una nueva etapa tanto de la autonomía respectiva como del Estado autonómico en su conjunto. En general, se puede afirmar esa voluntad de ruptura. Pero también en este punto emerge la diversidad. Un texto, el de la Comunidad Valenciana, parece apuntar nítidamente a la continuidad articulando el procedimiento como una mera reforma. En otros casos, como es el de Extremadura, aunque formalmente no puede haber duda de que se trata de un nuevo texto, los debates parlamentarios y ciertas expresiones del propio Estatuto reflejan una voluntad de continuidad expresada por la idea de reforma en oposición a la de derogación del texto de 1983 (20). Detrás de

(20) Aunque se redacta un Estatuto totalmente nuevo, formalmente se ha articulado como una propuesta de reforma con un artículo por el cual se modifica el Estatuto de Autono-

ello, emerge también con claridad una doble visión de la máxima relevancia. Por un lado, aquellos que desean la afirmación de la continuidad esencial del modelo que representa el Estado autonómico. Por otro, el de aquéllos que han querido hacer una categórica expresión de cambio en ese modelo.

Se ha señalado en estas páginas que con los nuevos textos estatutarios se produce un cambio sustantivo en aquello que venía siendo considerado tradicionalmente como propio de los Estatutos. Más allá del debate sobre su contenido constitucionalmente posible, lo cierto es que la imagen de los primeros textos mostraba unos Estatutos más bien fríos desde un punto de vista ideológico que se concentraban en dar forma jurídica al nacimiento de la correspondiente Comunidad Autónoma y a hacerlo con el diseño organizativo y con la necesaria atribución de competencias. Frente a ello, los nuevos Estatutos se caracterizan por una notable densidad. Una densidad que supera esos contenidos iniciales para proyectarse de manera notable en aspectos ideológicos-identitarios de la mano de la triada historia-identidad-derechos. Junto a ello, los nuevos textos han perseguido tanto un *aggiornamento* institucional como un rediseño competencial. Desde luego, ello no es predicable de manera homogénea para todos los textos. Al revés, las diferencias son notables. Pero ése es el marco general que estableció el Estatuto de Autonomía de Cataluña y que, con pequeños matices, siguió el de Andalucía, para posteriormente reproducirse, con intensidad cualitativa y cuantitativamente menor, en los otros textos aprobados.

Esta muy breve reflexión sobre su contenido no debe pasar por alto su reverso, es decir, aquello que no han incluido los nuevos textos estatutarios. Creo que los mismos no deben ser sólo enjuiciados por aquello que contienen sino también por aquello que omiten. Omisiones tanto más significativas cuando la extensión no ha sido en general una preocupación. No se trata de analizar posibles cuestiones concretas que hubiesen podido estar en los Estatutos y no están. Seguramente ésta sí es una tarea inútil. Se trata de poner en evidencia cómo esas omisiones afectan a cuestiones relevantes que sí interesan directamente a las Comunidades Autónomas y sobre las que no parece que se haya querido pronunciamiento o, si se prefiere, compromiso. Son diversos los ejemplos que podrían ilustrar esta afirmación. Una lectura de las tablas de derechos y libertades ilustra cómo el legislador estatutario ha

mía vigente. Expresivas de la voluntad que subyace a esta fórmula son las siguientes palabras del portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, Sr. Sánchez Amor, al presentar el texto en el Congreso: «No es la redacción ex novo de un Estatuto, no se trata de ningún tipo de refundación de la Comunidad Autónoma, sino de un momento de reflexión y de reafirmación de la voluntad de autogobierno» (Diario de Sesiones de 17 de noviembre de 2009, número 122).

preferido la retórica al compromiso cierto. Las políticas de administración pública y participación ciudadana abundan en la misma línea. Las reformas estatutarias eran momento propicio para asumir compromisos claros y efectivos con los ciudadanos en aras a la tan necesaria recuperación de las políticas públicas. Finalmente, sin agotar los ejemplos posibles, los títulos dedicados al gobierno y administración local demuestran con claridad la omisión de pronunciamientos nítidos en cuestiones esenciales del mismo como el excesivo número de municipios o su financiación. En cierta medida, podría decirse que los Estatutos se han redactado hacia fuera, hacia el Estado, y que la reflexión del diseño interior de la propia Comunidad Autónoma, aun lógicamente existente, ha despertado menos interés.

3. *Su incidencia sobre el modelo de Estado*

Con motivo de otra publicación, llegué a calificar el resultado del proceso de reformas estatutarias como una verdadera mutación constitucional (21). Este juicio no escondía ningún juicio de valor sobre su conveniencia o inconveniencia. Tampoco tenía pretensiones de categorización académica. Más allá, sólo buscaba advertir de la profunda relevancia del cambio acaecido sobre la estructura territorial del Estado. Con independencia del calificativo que pueda llegar a merecer, con independencia de que se pueda considerar excesivo calificar de mutación el cambio acaecido, creo que existe una verdadera transformación del modelo. Una transformación que, curiosa y paradójicamente, puede resultar más cercana al espíritu constitucional que lo que el desarrollo constitucional había acabado por dibujar. Un modelo que parecía cerrado en 2004.

La incidencia sobre el modelo de Estado existente en el momento de iniciar el proceso de reformas estatutarias puede abordarse desde diversas perspectivas. Así, podría hacerse desde el análisis competencial o desde la significación ideológica de los nuevos Estatutos. No es posible negar que desde una y otra posición se pueden encontrar afecciones al modelo de Estado. En todo caso, domina una significativa profundización en el principio de autonomía. Pero ello no es una novedad radical. La profundización en el citado principio ha sido una constante desde la aprobación de los primeros Estatutos. Sólo algunas de las manifestaciones ideológico-identitarias de los nuevos Estatutos tendrían fuerza suficiente como para poder afirmar que existía

(21) Al respecto, J. TUDELA ARANDA, *El Estado autonómico treinta años después. Ensayo de una valoración*, ob. cit.

una diferencia cualitativa con otros momentos del desarrollo del Estado autonómico. Así, podría llegar a decirse que para una visión de conjunto del Estado, los aspectos identitarios de los nuevos Estatutos suponen una matización ideológica significativa del modelo que representaban los Estatutos de primera generación (22). La profunda afirmación identitaria contenida en muchos Estatutos tiene como consecuencia inevitable una visión más compleja y profunda de la diversidad existente en el Estado.

Ahora bien, con todo, sería discutible afirmar que suponen una incidencia notable en el modelo de Estado. Cuestiones identitarias estaban ya presentes en los primeros textos estatutarios y en muchos casos, podría alegarse, las consecuencias de las cláusulas identitarias van a ser más retóricas que reales. En consecuencia, la incidencia sobre el modelo de Estado hay que buscarla en otras cuestiones. Una valoración adecuada sólo puede hacerse desde la suma jurídico-política que es el resultado no sólo de las reformas aprobadas sino también de los Estatutos no modificados bien porque su reforma haya fracasado bien porque no haya sido ni siquiera iniciada. Para realizar esa valoración es fundamental recordar dos cuestiones. Por un lado, en 2004, tras el proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que accedieron por la vía del artículo 143, el mapa de la autonomía en España era sustancialmente homogéneo y solamente persistía como diferencia sustancial la derivada del hecho foral para el País Vasco y Navarra. De esta manera, la diferencia entre las denominadas Comunidades históricas y las de vía lenta, había, en lo sustancial, desaparecido. Por otro, en el momento de iniciar las correspondientes reformas era la primera vez en las que de hecho y de derecho todas las Comunidades Autónomas partían de la misma posición. De derecho porque no existía ninguna cortapisa constitucional para ninguna; de hecho, porque todas partían de una situación sustancialmente equitativa. Resumiendo, en 2004, al margen de otras consideraciones, el Estado español era sustancialmente homogéneo en lo referente a la autonomía de sus distintos territorios y lo era porque ésa había sido la voluntad de los mismos.

Precisamente, será sobre estas cuestiones sobre las que la incidencia del proceso de reformas estatutarias adquiera su mayor relevancia hasta el punto de poder decirse que se han modificado aspectos sustanciales del modelo. Como ya hubo ocasión de indicar, si algo caracteriza el proceso y su resultado es su fragmentarismo. Un fragmentarismo que no sólo se proyectó en

(22) Sobre la identidad en los nuevos Estatutos de Autonomía, J. TUDELA ARANDA, *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Civitas-Fundación Martín Escudero, 2009, págs. 21-50.

los ritmos y en el hecho de que no todas hayan querido o podido modificar sus Estatutos, sino que alcanza el propio contenido de éstos. La homogeneidad sustancial de la que se hablaba es cuestión del pasado. Hoy cada Estatuto responde a unas características y contenidos particulares. Existen, por supuesto, unos rasgos comunes. Pero éstos ceden ante las diferencias, notablemente mayores. Diferencias que abarcan esencialmente los aspectos competenciales e identitarios, para ser menores en lo referente a la organización institucional. Diferencias ideológico-identitarias y diferencias en las competencias asumidas que, lógicamente, modulan la forma de Estado. De alguna manera, la relación Estado-Comunidades Autónomas se diversifica necesariamente ya que tanto en el plano identitario como en el competencial será difícil generalizar para ser necesario responder en concreto desde cada uno de los Estatutos vigentes. No puede quitarse importancia a esta cuestión cuando la diferencia entre los Estatutos es tan significativa como la que hay entre el de Cataluña y el de Murcia o el de Andalucía y el de Extremadura.

Pero estas diferencias no sólo modifican el modelo en cuanto a sí mismas consideradas. Como se indicó, es preciso retener que las mismas han sido fruto directo de la voluntad incondicionada de las Comunidades Autónomas. Cualquier Comunidad Autónoma podría haber aprobado un texto como el catalán o el andaluz. Algunas de las que han llegado a aprobar su reforma, se han quedado lejos de ellas. Otras que lo intentaron, lo hicieron con fines bien diferentes. Otras ni siquiera han considerado necesario reformar sus Estatutos (23). Y ni siquiera puede decirse que el texto andaluz sea igual al catalán, al menos en relevantes cuestiones identitarias. Es importante subrayar la voluntariedad de la diferencia en el contenido de los distintos textos estatutarios. Si, hasta la fecha, la evolución del Estado se había caracterizado de manera innegable por la voluntad de emulación de las Comunidades Autónomas con menor densidad autonómica respecto de aquéllas que desde la redacción originaria del Estatuto habían alcanzado mayores cuotas de autogobierno (24), el nuevo proceso supone un cambio radical en este punto.

(23) En concreto, han aprobado nuevo Estatuto de Autonomía, Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Comunidad Valenciana e Islas Baleares. Es previsible que lo hagan antes de la finalización de 2010, Extremadura y la Comunidad Foral de Navarra. Iniciaron el proceso, fracasando en otra etapa, País Vasco, Galicia, Asturias, Islas Canarias y Castilla-La Mancha.

(24) En realidad, este deseo emulativo es previo a la redacción original de todos los Estatutos, ya que es él mismo el que explica el proceso de acceso de Andalucía a la autonomía por el artículo 151, a la postre esencial para comprender la evolución del estado autonómico. El profesor Cano Bueso denomina gráficamente como «efecto Andalucía» las consecuencias de la «rebelión» andaluza (J. CANO BUESO, *Una reflexión sobre el Estado autonómi-*

Pudiendo identificarse con el texto catalán, la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas han rechazado el modelo que éste implica buscando su singularidad. De alguna manera, frente al Estado de la emulación, frente a la dialéctica simetría/asimetría, se ha virado hacia el estado de la singularización, el Estado de la heterogenidad autonómica.

La valoración que ello puede suscitar es, como siempre, diversa. Desde una perspectiva crítica, es fácil hacer notar las dificultades que para la integración y eficiencia del Estado en su conjunto puede tener gestionar una diversidad jurídica tan relevante cuantitativa y cualitativamente. Por el contrario, puede decirse que esa diversidad es la más acorde con el propio principio de autonomía, la más natural con él. Desde la misma, cada Comunidad Autónoma habría podido encontrar su espacio real en el marco que ofrece la Constitución, respondiendo a sus expectativas. Entendiendo como ciertas éstas y otras aproximaciones que podrían realizarse, entiendo, no obstante, que no son las más relevantes. Creo que la valoración de este hecho sólo puede hacerse en toda su dimensión desde la consideración de la dialéctica entre simetría y asimetría como esencial al Estado autonómico. Una dialéctica presente en los debates constituyentes, implícitamente reflejada en la Constitución, diluida por el desarrollo del modelo autonómico y que ha venido a resurgir de la mano de las demandas de Cataluña (y País Vasco) en esta nueva etapa del Estado autonómico. Es en relación con esa dialéctica que encierra el problema esencial y definitorio del Estado en relación con la cual cobra toda su dimensión la diferenciación referida y con ella el proceso de reformas en su conjunto.

El hecho de que las Comunidades Autónomas no hayan buscado alcanzar las cuotas de autogobierno e identidad existentes en el Estatuto de Autonomía de Cataluña supone, en pasiva, su aceptación de la diferencia de esta Comunidad Autónoma. Una diferencia que, como se subrayó, ha de entenderse exclusivamente basada en la diferente voluntad de autogobierno que sus ciudadanos vienen expresando reiteradamente en todos los procesos electorales. Hasta la fecha, el principio de emulación se ha levantado reiteradamente como obstáculo insalvable para poder encontrar un acomodo jurídi-

co, www.fundacionmgimenezabad.es, 2009, pág. 6). En el mismo sentido, A. RUIZ ROBLEDÓ, *Sobre las decisiones políticas fundamentales del artículo 2 de la Constitución: 2005-2006, un nuevo momento constituyente del Estado autonómico*, ob. cit., págs. 138-142. Sobre el Estatuto de Autonomía de Andalucía, F. BALAGUER CALLEJÓN, «La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía en el marco de la Constitución», en *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado*, ob. cit., págs. 153-178; J. J. FERNÁNDEZ ALLES, «La progresiva equiparación al Estado como modelo autonómico: el caso de Andalucía», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 24, 2009, págs. 323-358.

co-constitucional a esa demanda de Cataluña. Pues bien, de alguna manera, el proceso de reformas ha venido a sancionar que ello es posible. De hecho, la afirmación puede ir más lejos, ya que esa diferenciación está ya lograda desde las diferencias existentes entre los distintos textos estatutarios. Precisamente, éste podría haber sido el gran logro del proceso. Un logro de alcance que eclipsaría cualquier fracaso. Pero la torpeza en el procedimiento seguido, los graves errores de forma y fondo cometidos, han provocado que el efecto político sea precisamente el contrario. Templar los ánimos, poner de relieve este hecho y extraer del mismo las consecuencias necesarias para el futuro se antoja una de las exigencias más perentorias.

Las consecuencias del equívoco proceso seguido no finalizan aquí. Al menos, dos perspectivas deben ser citadas. Por una parte, es preciso poner de relieve el muy sustancial incremento de la complejidad del modelo resultante. Una complejidad derivada tanto de la comentada singularización de los Estatutos como de la necesaria ambigüedad de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña en cuestiones muchas veces esenciales. La proyección de esa Sentencia sobre los restantes textos estatutarios no simplifica las cosas. Por otro lado, y de forma paradójica pero expresiva una vez más del fracaso innegable del proceso, el Estado autonómico está más abierto que antes del inicio de las reformas. Lo está no sólo por los interrogantes derivados de la conjunción del desarrollo estatutario con el texto de la Sentencia del Tribunal Constitucional sino también porque, en concreto, el fracaso político en Cataluña tiene todos los visos de provocar la necesidad de afrontar sin demoras la cuestión esencial del encaje de esta Comunidad Autónoma en el Estado. Una operación que, como es fácilmente comprensible, habrá de afectar a todo el modelo de la organización territorial.

Por todo ello, no cabe sino afirmar que las reformas, más en concreto, el proceso, han incidido de manera muy notable en el modelo de Estado. Y no lo han hecho de manera que hoy se pueda calificarlo sucintamente de otro modo, como federal, confederal o regional. No cabe tal opción. Hoy es más difícil definir el modelo de organización territorial español que antes de iniciarse este proceso de reformas. No hay forma de definir con rigor el Estado español de acuerdo con los parámetros clásicos. Y, además, es más que dudoso que esa definición pueda realizarse en un plazo prudencial de tiempo.

II. LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LAS REFORMAS

Es plausible pensar que del proceso de reformas analizado, como de otros anteriores, derivarán ventajas para el conjunto de la sociedad española y para cada una de las Comunidades Autónomas afectadas. Pero también lo es pensar que emergerán nuevos problemas. El esquematismo, las visiones en blanco y negro, han sido tradicionales, como en tantos otros temas, a la hora de enjuiciar el modelo español de organización territorial. No debería caerse en este mismo vicio a la hora de valorar estas reformas. Ahora bien, en el momento de afrontar el tema, de suscitar las posibles alternativas o modulaciones al resultado del proceso, es necesario sobre todo poner de relieve, al menos, los problemas más significativos que pueden detectarse (25).

El analista se encontrará frente a problemas concretos, derivados de las exigencias de poner en funcionamiento el nuevo modelo resultante. Pero, por encima de ellos, es posible distinguir algunos problemas generales de una significación especial. Como es habitual, la primera consideración que podría venir a la cabeza también exige matizaciones. Desde el debate general suscitado por las reformas, pero, muy especialmente, desde el generado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, podría convenirse en que el principal problema es que se trata de una oportunidad desaprovechada. Una oportunidad desaprovechada esencialmente porque habiéndose producido un notable desarrollo del autogobierno, y, muy en particular, de Cataluña, la percepción general, agudizada tras la Sentencia del Tribunal Constitucional (26), es que lejos de resolverse el problema de la comodidad de Cataluña en su inserción general en el Estado, se ha agravado. En un examen superficial es difícil negar la gravedad de esta circunstancia. Una gravedad que lle-

(25) Problemas que en buena medida se han visto agravados por la manera de articular el proceso. Dos visiones críticas de especial impacto: F. SOSA WAGNER e I. SOSA MAYOR, *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, Trotta-Fundación Martín Escudero, 2006; R. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza, 2005.

(26) Bien elocuente de esta percepción es la reacción de la prensa de Cataluña (de provocación, llegaba a hablar *La Vanguardia*) a la publicación de la Sentencia en vísperas de la manifestación del 10 de julio. Expresiva de esta situación es también la reacción de personas de discurso tradicionalmente moderado como Miquel Roca: «No vale la pena discutir que el Tribunal ha cometido un grave error. Ese debate ya no lleva a ninguna parte. El hecho cierto es que se ha cerrado una puerta y con ello toda una etapa histórica. El pueblo de Cataluña ha expresado su voluntad y ésta no cambia porque la puerta se cierre; otras se abrirán o deberán abrirse porque la voluntad colectiva no puede conformarse en renunciar a una legítima ambición que 30 años de normal y progresivo desarrollo autonómico avalan y protegen» («España tiene un problema», *La Vanguardia*, 30 de junio).

garía a desvirtuar radicalmente todo el proceso. Porque haber desaprovechado una oportunidad de estas características es más que un problema concreto, por grave que fuese. Creo que realmente el problema existe y es uno de los que deberá enfrentarse en primer lugar. Ahora bien, existen matices. También puede haber una lectura más satisfactoria si el análisis se aleja del fragor político, la retórica y falsas premisas. Sin ellas, será difícil no coincidir en que Cataluña ha avanzado notablemente en su autogobierno, hasta unos niveles que no admiten muchas similitudes en el derecho comparado. Por otra parte, no menos importante, lo cierto es que, como hubo ocasión de señalar, frente a falsas emulaciones, la aprobación del nuevo Estatuto habría retomado la imagen constitucional inicial de autonomías de diferente intensidad. En todo caso, lo que no parece posible eludir es el hecho de que, sea cual sea la causa, el proceso de reformas estatutarias ha agudizado la sensación de insatisfacción de Cataluña con el modelo constitucional de autogobierno hasta un extremo que hace más que aconsejable la reflexión y adopción de medidas consecuentes.

El debate suscitado alrededor de la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha traído consigo una erosión de la cultura jurídica establecida hasta el momento que no puede obviarse como una de las peores consecuencias del proceso de reformas. Éste ha estado dominado por un exceso de inseguridad y por una erosión considerable del Tribunal Constitucional, cuya función ha sido reiteradamente puesta en cuestión. Son muchos los hechos que han propiciado esa erosión. Pero como explicación necesaria hay que recordar que, en este punto, el debate se monopolizó en derredor del Estatuto catalán. No es que no haya habido discrepancias en torno a otros textos, recuérdese el elevado número de los mismos que han fracasado. Pero en ningún caso la intensidad de la discusión ha llegado a la erosión del sistema jurídico-institucional. El caso de Cataluña ha sido diferente por razones diversas. Podrían citarse muchas, pero creo que dos son esenciales. La primera de ellas, sin duda, la intensidad del debate político. Intensidad que ha llegado a convertir el debate en conflicto. Conflicto entre los dos grandes partidos nacionales y conflicto entre las formaciones catalanas que apoyaron el Estatuto y aquéllos que lo vieron como una amenaza a los fundamentos constitucionales. En segundo lugar, el hecho de que desde el primer momento el debate se suscitó sobre la constitucionalidad o no del texto. Es un planteamiento difícil de entender. Como es natural, el Estatuto debía ser conforme a la Constitución. Como es natural, en determinadas cuestiones podrían plantearse dudas. Como es natural, las formaciones que lo apoyaron podían defender interpretaciones dudosas del propio texto constitucional. Como es natural, aquéllos que considerasen aquellas opciones como inconstitucion-

les tenían la opción de solicitar la interpretación última del Tribunal Constitucional. Pero toda la cadena natural se rompió desde el principio cuando el juicio político del Estatuto se identificó, fundamentalmente por las dos grandes formaciones políticas nacionales y por los medios de comunicación afines, con su adecuación o no al texto constitucional. No haber deslindado adecuadamente la discusión explica en buena parte lo sucedido y es un burdo error. Necesariamente, desde una perspectiva política, el juicio sobre el Estatuto catalán, como sobre cualquier otro Estatuto o ley, es diferente al juicio de constitucionalidad. Es un juicio de oportunidad ligado a las distintas opciones ideológicas. Paradójicamente, desde esta perspectiva son escasos los pronunciamientos habidos (27).

La consecuencia inevitable no podía ser otra que trasladar al Tribunal Constitucional una tensión de difícil resolución. Si a ello se añade la especial naturaleza jurídica del Estatuto, la actuación de las formaciones políticas en relación con el trabajo del Tribunal y la tesis de algún sector doctrinal sobre la imposibilidad de que el Tribunal examinase esta norma (28), puede com-

(27) En este sentido, fue paradigmática la discusión sobre la inclusión de los derechos y libertades en los Estatutos de Autonomía. Lejos de ponderar su conveniencia o inconveniencia, de analizar, en su caso, cómo debería hacerse para alcanzar la máxima efectividad y el mayor beneficio ciudadano, casi todo el debate, también el académico se circunscribió a si esa opción era o no constitucional. Como se recordará, ésta es una de las cuestiones que suscitó mayor interés en la doctrina: L. M. DÍEZ-PICAZO, «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *REDC*, n.º 78, 2006, págs. 63-75; L. M. DÍEZ-PICAZO, «De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño», *REDC*, n.º 81, 2007; V. FERRERES COMELLA, «Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, 2006, págs. 9-37; P. BIGLINO CAMPOS, «Los espejismos de la tabla de derechos», en *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, ob. cit., págs. 39-61; M. A. APARICIO PÉREZ y M. BARCELÓ SERRAMALERA, *Los derechos públicos estatutarios*, www.fundacionmgimenezabad.es, 2007; M. CARRILLO, «Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», *REDC*, n.º 80, 2007, págs. 49-73; F. CAAMAÑO, «Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», *REDC*, n.º 79, págs. 33 y ss.; paradójicamente, como ha indicado Canosa Usera, ha sido ésta una cuestión que ha suscitado más debate doctrinal que político (R. CANOSA USERA, «La declaración de derechos en los nuevos Estatutos de Autonomía», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 20, 2007, pág. 62).

(28) La mayor expresión doctrinal de esta tesis han sido los reiterados pronunciamientos del profesor Pérez Royo. Si bien en ningún caso llegó a negar que jurídicamente el Tribunal Constitucional pudiese enjuiciar el Estatuto, si reiteró la imposibilidad política de ese juicio («Hay que encontrar un salida», *El País*, 13 de octubre de 2007; «La última palabra», *El País*, 5 de septiembre de 2009). En el fondo de la misma, y al menos en relación con los Estatutos de Autonomía, subyace la limitación de cualquier control jurídico a cuestiones procedimentales: «Dicho en pocas palabras: los ciudadanos de Cataluña y los Parlamentos autonómico y

prenderse con facilidad lo sucedido. Después de más de cuatro años, finalmente el Tribunal ha podido dictar sentencia. Pero en medio queda un daño que exigirá de muchos cuidados para ser reparado. No es sólo, algo que de por sí ya resultaría muy grave, el daño sufrido por el Alto Tribunal. Es también la erosión de la cultura jurídica sobre la que se había construido el Estado autonómico. Una cultura que esencialmente había descansado precisamente en la labor del Tribunal Constitucional como árbitro natural y necesario de las posibles controversias que se suscitasen, y cuyos frutos son evidentes, en buena medida, por cierto, de innegable relevancia para una interpretación «autonomista» de la Constitución. Y hay que recordar que se trata de una cultura necesaria para el futuro, necesaria para el desarrollo de los nuevos Estatutos de Autonomía. Tan necesaria como en los primeros años de evolución del Estado autonómico pues también en los próximos años habrá que dar respuesta a múltiples interrogantes generados por los nuevos Estatutos y su relación con la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán. Si no se recupera la confianza y la aceptación del trabajo del Tribunal, resultará muy difícil articular correctamente el Estado.

Desde un análisis generalista, hay una tercera circunstancia que puede plantearse. Me refiero a un debilitamiento excesivo del Estado, hasta el extremo de dificultar su capacidad de repuesta a problemas exigentes. Un debilitamiento no tanto vinculado a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, aunque en algún caso pudiera ser así, como a la heterogeneidad y consiguiente complejidad resultante. La forma de articular las reformas ha tenido como consecuencia, como ha habido ocasión de reiterar, una diversidad de escenarios que exigirá del Estado mucha imaginación y multiplicarse en tareas de negociación. Por otra parte, esa heterogeneidad no sólo afecta al Gobierno central. Afecta también a las Comunidades Autónomas como Estado. El desarrollo de las políticas que les son propias también puede verse perjudicado por la dificultad que conlleva esa diversidad. Inevitablemente, uno de los paradigmas de cualquier reforma que se acometa será el de reducir esa complejidad. Un Estado descentralizado es forzosamente

estatal han cumplido escrupulosamente todas las exigencias que se contienen en la Constitución y en el Estatuto para que pueda expresarse una voluntad de autogobierno dentro del Estado español, que, como no puede ser de otra manera, es una voluntad política. El pueblo de Cataluña ha aceptado las reglas de juego fijadas en el bloque de la constitucionalidad y ha expresado su voluntad con base en dichas reglas. Y esa expresión de voluntad es la que ha sido y no otra. La sentencia del Tribunal Constitucional lo que viene a decir es que esa expresión de voluntad de autogobierno no cabe en la Constitución. A pesar de que se ha seguido paso a paso lo que la Constitución y el Estatuto de Autonomía establecen, el resultado es anticonstitucional» («Problema constituyente», *El País*, 2 de julio de 2010).

complejo. Pero hoy, más que nunca, habrá que hacer compatible esa complejidad con la existencia de otras entidades de gobierno como la Unión Europea y con el ritmo de resolución que exigen los problemas contemporáneos.

Dos ideas más de índole general me parece oportuno siquiera dejar apuntadas. Por un lado, el hecho de que en este proceso de reformas, una vez más, el debate territorial se ha limitado a las Comunidades Autónomas haciendo de las entidades locales un sujeto prácticamente pasivo. Ni siquiera ha habido un mínimo debate teórico previo sobre el papel que le puede corresponder al esquema de organización territorial local dibujado por la Constitución en el contexto de un modelo de descentralización política como el representado por los nuevos Estatutos. La visión del régimen local planteada desde los Estatutos lo ha sido de manera particular y básicamente centrando el debate en la multiplicación de las competencias autonómicas sobre esta cuestión (29). Por otra parte, se ha insistido en el viejo paradigma de obviar al ciudadano para convertir a la Comunidad Autónoma y a la autonomía en único parámetro de bondad o maldad. Ejemplos relevantes de ello son las opciones estatutarias en materias como poder judicial, inclusión del decreto-ley o derechos y libertades. En casi todo momento, no se ha enjuiciado la opción final desde su conveniencia para el ciudadano en tanto pudiese o no reforzar sus garantías como el hecho de que se incrementase la autonomía de las Comunidades Autónomas. Ello es muy elocuente en la introducción en los ordenamientos autonómicos sin debate de una figura como el decreto-ley. Siendo evidente el reiterado y denunciado abuso de esta figura por los diferentes gobiernos centrales y que es muy difícil pensar en una situación en la que estrictamente en una Comunidad Autónoma un procedimiento legislativo de urgencia no ofrezca solución al problema planteado, nadie ha querido reparar en lo que de disminución de las garantías de los ciudadanos puede tener la generalización en las Comunidades Autónomas de la figura del decreto-ley (30).

En esta lista de problemas otras cuestiones pueden, siquiera brevemente, ser mencionadas. Así, existe cierta coincidencia en apreciar que, como ha habido ocasión de señalar, el reforzamiento de los elementos bilaterales ha

(29) Al respecto puede verse T. FONT I LLOVET, F. VELASCO CABALLERO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, 2006, 69 págs.; L. PAREJO ALFONSO, «La reforma estatutaria y organización territorial del Estado», en L. ORTEGA ÁLVAREZ (dir.), *La reforma del Estado autonómico*, 2005, págs. 245-264.

(30) La experiencia ya lo ha demostrando. Obviando ejemplos que también demuestran la facilidad del mal uso de esta figura, los casos del Decreto-Ley de la Comunidad Valenciana sobre el Cabanyal y de Cataluña en relación con el nombramiento del director de la televisión catalana, son paradigmáticos.

sido una de las consecuencias de la reforma. Para muchos, la bilateralidad no habría sido sólo una característica radical del procedimiento de reformas, sino también una de sus consecuencias más significativas. Como en tantas otras cuestiones, el Estatuto catalán habría sido guía. Las manifestaciones de esa bilateralidad en el citado Estatuto, así como en otros, son diversas. En todo caso, entiendo que la bilateralidad enunciada en los Estatutos no es necesariamente ni un problema jurídico ni siquiera un problema político. No lo es al menos en lo que se refiere al reconocimiento de la bilateralidad como uno de los principios que rigen la relación entre el Estado y una Comunidad Autónoma. No hay nada nuevo en ello. El modelo vigente de Estado autonómico ha descansado en una prima de la bilateralidad, siquiera sea por las manifiestas y evidentes carencias en las relaciones multilaterales y de integración. Además, es obvio que un Estado complejo requiere de determinado espacio para la bilateralidad, siempre y cuando, tal y como ha tenido ocasión de subrayar el Tribunal Constitucional, la misma se entienda desde el conjunto de la concepción constitucional del Estado (31). Más matices exigiría la bilateralidad en relación con el proceso mismo de reforma de los Estatutos. Tampoco en este punto ha habido nada realmente nuevo. También la bilateralidad presidió en 1996 los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía de Aragón y Canarias, a la postre decisivos para la homogenización del Estado autonómico. Ahora bien, al respecto sí resulta posible realizar una consideración crítica. La conjunción del principio dispositivo con el predominio de la bilateralidad en los procesos de reforma estatutaria no puede tener otra consecuencia que un proceso como el que se ha conocido. Es decir, un proceso fragmentario y naturalmente abocado a la heterogeneidad. Puede que se entienda que ello es lo correcto. De ser así, no habría nada que objetar. Pero también cabe que una ordenación más racional del Estado exigiría una mejor y más multilateral ordenación de los procesos de reforma.

Es importante subrayar que frente a lo que puede denominarse cultura de la bilateralidad, el proceso de reforma de los Estatutos ha sido también impulso a la necesaria política de cooperación y colaboración horizontal. Reflejo de ello es la creación, a impulso de las Comunidades Autónomas que han aprobado un nuevo Estatuto, de un grupo formalizado que impulsa una política de colaboración horizontal entre las mismas que ya ha tenido su reflejo en la aprobación de distintos acuerdos (32). Pero quizá lo más signifi-

(31) Recuérdese el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre este extremo, el FJ 13.º de la STC 31/2010 de 28 de junio.

(32) Como consecuencia de la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación y con el objetivo de fortalecer las relaciones horizontales, se ha creado el Foro de

cativo haya sido la incorporación al Estatuto de Autonomía de Extremadura de diferentes artículos que buscan fomentar esta política. Más allá de su tenor literal (33), el valor de estos artículos es la vocación de cambio que manifiestan. El texto extremeño no obvia la bilateralidad. Pero subraya la necesidad de compatibilizarla con una política de colaboración entre las distintas Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado. Precisamente, esa complementariedad se presenta como un mínimo realista imprescindible. Las relaciones bilaterales entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas son no sólo políticamente y jurídicamente inevitables, sino necesarias. La singularidad de cada Comunidad Autónoma plantea, precisamente en aras de una adecuada colaboración y lealtad institucional, la necesidad de que existan cauces formalizados para esa relación bilateral. Pero esa necesidad es perfectamente compatible con la existencia de los instrumentos y procedimientos de integración y colaboración horizontal y vertical propios de todo Estado descentralizado.

Desde luego, junto a lo señalado, se podrían enunciar otra serie de problemas, de índole más concreta, aunque no por ello menos relevantes. Así, sería posible extenderse en las consecuencias de la insistencia en los particularismos identitarios; en las dificultades existentes para una adecuada delimitación de las competencias respectivas, incluso con el texto de la Sentencia del Tribunal Constitucional entre las manos; en los condicionantes introducidos en relación con materias hasta ahora reservadas a leyes orgánicas como Poder Judicial o financiación (34); o, por cerrar esta lista de ejemplos,

encuentro entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía, que, además de profundizar en el desarrollo de los Estatutos, busca impulsar el desarrollo y coordinación de sus competencias. Hasta julio de 2010 ha celebrado 7 encuentros e incrementado paulatinamente el número de Comunidades participantes hasta quince (todas excepto Cantabria y Asturias) (<http://www.comunidadesautonomas.org/>).

(33) Para poder desarrollar una más ambiciosa política de colaboración horizontal entre las diferentes Comunidades Autónomas, el texto del Estatuto de Autonomía de Extremadura distingue entre convenios y acuerdos, en el Capítulo II que dedica a las relaciones con otras Comunidades Autónomas (arts. 54-67). Sobre relaciones intergubernamentales en el proceso de reformas estatutarias, E. ALBERTI ROVIRA, «¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? (Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, con las demás Comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía)», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, ob. cit., págs. 713-736; A. M. CARMONA CONTRERAS, «La colaboración entre Comunidades Autónomas: ¿Hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, ob. cit., págs. 737-760.

(34) Sobre la reforma de la financiación de las Comunidades Autónomas desde los Estatutos de Autonomía, J. LÓPEZ LABORDA, M. KÖLLING y F. KNÜPLING (eds.), *La reforma del sis-*

a la incidencia de los Estatutos sobre la gestión del agua (35). Como se ve, son cuestiones relevantes que en condiciones normales tendrían un protagonismo asegurado y a las que, en todo caso, seguro, se les habrá de dedicar muchas páginas. Sin embargo, pienso, de alguna manera, quedan eclipsadas ante los retos genéricos anteriormente enunciados. Evidentemente, será necesario encontrar para éstas y otras cuestiones la solución menos conflictiva y más acorde con el adecuado funcionamiento y eficiencia del Estado en su conjunto. El riesgo es, precisamente, que los graves problemas generales denunciados dificulten la necesaria racionalidad de las soluciones.

Ahora bien, el cuadro de los problemas no estará completo si no se realiza una referencia a aquéllos que subsisten relacionados con la actitud del Gobierno del Estado y de su Administración en relación con el hecho autonómico. Uno y otra demuestran en demasiadas ocasiones dificultades severas para comprender cabalmente el alcance de la descentralización. He tenido ocasión de describir la situación del Estado como de desconcierto (36). Si son muchas las cuestiones que avalan esta afirmación, vuelvo a ella porque nada como la contradicción existente entre, por un lado, avalar una profunda descentralización y, por otro, mantener obstáculos mayores y menores incluso a aspectos marginales de la misma. Así, desde la política, se crean ministerios referidos a materias que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y se aprueban leyes con dudosa legitimación competencial o desde la Administración se mantiene lo que un político autonómico ha definido con sumo acierto como la cultura del «sin perjuicio». La resolución de los problemas del Estado autonómico pasa también por la asunción por el denominado Estado central de la descentralización con todas sus consecuencias. La descentralización no es sólo una cuestión normativa. Es, y no en menor medida, una cuestión cultural. Cultura que reclama a las Comunidades Autónomas una actitud de cooperación y colaboración con el Estado y con las restantes Comunidades Autónomas. Cultura que exige del Estado el respeto a las competencias y decisiones que son propias de las Comunidades Autónomas. Decisiones que pueden gustar o no, pero que no pueden modifi-

tema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas internacionales, CEPC-Fundación Manuel Giménez Abad, 2010.

(35) La cuestión del agua ha sido una de las más problemáticas en los nuevos Estatutos, tanto por las dudas sobre la constitucionalidad de muchas de las decisiones adoptadas como por la polémica suscitada entre diferentes Comunidades Autónomas. Al respecto, A. GARRORENA MORALES y A. FANLO LORAS, *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas. A propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2008.

(36) J. TUDELA ARANDA, *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, ob. cit.

carse en aras a un presunto interés general. En este sentido, no puede sino asombrar la costumbre de criticar decisiones autonómicas, adoptadas por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias, cuando difieren de postulados del Gobierno del Estado. Una crítica que en demasiadas ocasiones viene acompañada por una decisión previa del Estado central en una materia cuya asunción competencial es más que dudosa. Puede decirse que la práctica demuestra que se acepta la descentralización, se impulsa la reforma de los Estatutos, pero no todas las consecuencias que conllevan y fundamentalmente, la pérdida de capacidad de decisión en determinadas materias. Como es natural, el fuerte impulso dado a la descentralización por el presente proceso de reformas estatutarias incrementa notablemente la responsabilidad del Estado central en este punto.

Desde un plano más sociológico, cabría también mencionar como problema anejo a este proceso de reformas lo que puede calificarse como el nacimiento de una fatiga generalizada entre la ciudadanía alrededor del hecho autonómico (37). Una fatiga agravada tanto por la general desafección de la política como por la muy grave crisis económica que ha acompañado a buena parte del proceso de reformas. Las consecuencias de la misma pueden ser diversas e, incluso, de escasa relevancia práctica. Pero tampoco cabe desdeñar una actitud reactiva que ponga en tela de juicio los logros del Estado autonómico. En este sentido, es necesario reclamar prudencia y capacidad de ponderación. Si el axioma de que cualquier descentralización es positiva o necesaria, debe ser cuestionado, no menos lo debe ser el atribuir al Estado de las autonomías todas las disfunciones imaginables. Retener lo mucho que de positivo ha tenido, y tiene, la experiencia descentralizadora y corregir aquellas disfunciones que la hayan podido acompañar debe ser el único objetivo. Para ello, lógicamente, los prejuicios en uno u otro sentido, debieran ser abandonados para primar el estudio y la reflexión serena.

Son pues numerosos los retos que hoy tiene planteados la organización territorial del Estado en nuestro país. Muchos de ellos están directamente relacionados con el proceso de reformas estatutarias. Pero, no puede olvidarse, los más importantes no están, al menos no directamente, ligados al mismo. La búsqueda del encaje constitucional de la voluntad de autogobierno de los ciudadanos de Cataluña y la consolidación de una verdadera cultura federal como equilibrado entendimiento de la diversidad y de la unidad son en puri-

(37) Esta fatiga comienza a reflejarse en las encuestas que el Centro de Investigaciones Sociológicas realiza periódicamente sobre el hecho autonómico. En el barómetro autonómico de julio de 2010, el porcentaje de aquéllos que desearían que desapareciesen las Comunidades Autónomas, se eleva al 14,9%.

dad retos que preceden al proceso de reformas. Pero sí puede decirse que este proceso, lejos de haber aportado elementos que faciliten su consecución, los ha complicado notablemente. Los ha complicado porque en sí mismo ha sido una nueva oportunidad perdida. Pero también porque la forma de proceder ha provocado heridas que en nada benefician ni a uno ni a otro objetivo. Heridas que exigen un tiempo prudencial para abordar los mencionados objetivos. Pero que también hacen ya ineludible su asunción como premisa de una solución que no admite demasiadas demoras más allá del necesario tiempo de reflexión.

III. EL FEDERALISMO ¿UNA ALTERNATIVA VIABLE?

1. *La mirada política del federalismo*

Inevitablemente, sólo en períodos de crisis es posible que determinadas preguntas susciten interés y exijan la respuesta que merecen. La actual crisis política y económica enfrenta necesariamente al modelo de Estado autonómico a retos y preguntas hasta ahora no formulados. No se trata de esconderse en apriorismos en uno u otro sentido. Al revés, hay que huir de ellos. Se trata de lograr identificar las exigencias que tiene el modo de organización política y jurídica del Estado para hacer frente a desafíos como los que han emergido con la citada crisis. En este sentido, no puede ignorarse que la misma representa también un profundo cambio para el modelo español de descentralización política. Desde la economía, el desarrollo autonómico ha tenido lugar, hasta el día de hoy, en un contexto de imparable crecimiento económico. Ni siquiera la crisis de 1992 puede aducirse como precedente, dado el muy diferente nivel de descentralización que existía entonces. La crisis obliga a repensar comportamientos, procedimientos e instituciones. La necesidad de introducir cambios en el modelo de organización territorial del Estado precede a la crisis. Pero, inevitablemente, en el diseño de las distintas opciones deberán estar presentes las lecciones que puedan extraerse de la misma.

Pero, siendo importante, el cambio provocado por la nueva situación económica no es el factor más relevante para considerar la necesidad de una reflexión sosegada sobre el modelo de organización territorial y de adoptar los cambios consiguientes. Parece fuera de discusión que la cuestión que más obliga a plantear el debate de la reforma constitucional es la de la relación de los nacionalismos periféricos con el Estado, y, muy en particular, del catalán. Es difícil discutir que nunca como hoy el Estado se ha enfrentado al

problema de inserción de Cataluña. Paradójicamente, o de forma consecuen- te con las torpezas del procedimiento, lo cierto es que los problemas de rela- ción entre Cataluña y el resto de España se han incrementado de manera sig- nificativa y lo han hecho en las dos direcciones. En Cataluña crece de mane- ra notable el número de aquéllos que consideran que nunca el resto de los españoles aceptarán su singularidad y que, por tanto, no existe acomodo po- sible a Cataluña dentro del Estado y en el resto de España crecen las voces que manifiestan de manera hasta radical su cansancio por un debate que con- sideran cerrado hace tiempo con el desarrollo del Estado autonómico.

En este contexto, el debate sobre una posible federalización de España parece haber recobrado algo de fuerza en los últimos años (38). Para aden- trarse en el mismo, es precisa siquiera alguna breve reflexión sobre el signifi- cado de la voz federalismo. Desde una definición política, debe recordarse que federalismo es la compatibilidad entre un Estado fuerte y una descentra- lización notable, que admite niveles de intensidad variables. Aceptar esta afirmación en su doble perspectiva es el primer paso para poder dialogar y, en su caso, afrontar la consiguiente reforma constitucional. Es evidente que los paradigmas federales deberán ser reescritos para adecuarlos a un entorno social y político bien diferente de aquél que los vio nacer. Pero esa reelabo- ración se sustentará como entonces, y con motivos reforzados, en la citada afirmación. Las nuevas exigencias sociales y las transformaciones en las for- mas de gestión exigen simultáneamente el reforzamiento de las estructuras

(38) En todo caso, cabe recordar que algunos de los textos más clásicos sobre nuestro Estado autonómico, incluso de algunos de los más críticos con el proceso de reformas estatutarias, no sólo planteaban la opción federal sino que la requerían: F. SOSA WAGNER e I. SOSA MAYOR, *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, ob. cit., págs. 141-147; E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, págs. 95-168; R. BLANCO VALDÉS, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, ob. cit., págs. 78-96; J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Nación y Constitución*, ob. cit., págs. 187-197; L. MORENO, *La federalización de España. Poder político y territorio*, Siglo XXI, 2008. Ya desde las premisas fijadas por las reformas estatutarias: L. MORENO, «La federalización de la España plural», *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, n.º 8, 2009, págs. 119-141; J. TUDELA ARANDA, «La necesidad federal desde los Estatutos de Autonomía de segunda genera- ción», en VV.AA., *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, CEPC, 2009, págs. 207-221; R. SÁNCHEZ FERRIZ, «Los nuevos Estatutos de Autonomía en busca de una forma de Estado. Entre el Estado federal y la enésima repetición de la máxima de Lampedusa», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 24, 2009, págs. 359-38; F. DE CARRE- RAS SERRA, «La reforma territorial: el cierre del modelo», en *La reforma del Estado Autono- mico español y del Estado Federal alemán*, ob. cit., págs. 95-126. También el temprano volu- men colectivo en el que desde visiones diferentes (expresivo también de los distintos signifi- cados dados a la voz federal), se apuesta por un modelo federal: VV.AA., *Hacia una España social, plural y federal*, Fundación Catalunya Segle XXI, 2005.

estatales, haciéndolas capaces de responder a los nuevos y exigentes desafíos y la articulación de los espacios regionales como territorios de decisión y flexibilización de las demandas sociales.

El nivel de descentralización alcanzado por el Estado español supera con amplitud el de muchos Estados federales. Sin embargo, como se dijo, los déficits de ordenación, básicamente en lo referido a la colaboración e integración, dificultan la calificación ortodoxa de España como Estado federal. Desde esta premisa, es fácil entender que la opción federal como apuesta por una ordenación del Estado coherente con su nivel de descentralización parece la única alternativa viable al modelo de Estado vigente. Una opción que tiene la virtud de no estar representada por un modelo concreto. Existen tantos modelos federales como Estados federales hay (39). Lo único que, al menos en teoría, los vincula, allí donde la definición federal es más que un mero reflejo retórico, es la aceptación de la cultura federal. Una cultura de diálogo y pacto permanente entre la unidad y la diversidad, entre la igualdad y la diferencia. Una cultura de consenso y necesariamente compleja que explica esa complejidad en la riqueza de los objetivos perseguidos. Un Estado unitario es necesariamente más sencillo. Pero difícilmente podrá responder con la misma eficacia a las necesidades derivadas de la diversidad, exigencias que, no debe olvidarse, se encuentran entre los valores que podríamos denominar emergentes. Pero, sobre todo, desde un mínimo realismo, se impone la conclusión de que la opción federal no es una cuestión de elección. La existencia de sensibilidades políticas fuertes en relación con el autogobierno provoca que esa opción sea, simplemente, necesidad.

Será desde estas premisas desde las que construir un significado unitario que puede servir de base para el consenso necesario que exige la reforma federal en España. Un consenso que deberá articularse sobre dos polos. El primero, la aceptación de las exigencias derivadas de un pacto federal. Es decir, aceptación del Estado común y de la diversidad innata al modelo federal. El segundo, el diseño concreto de ese acuerdo. Un diseño que, como se dijo, posee la gran ventaja de ser flexible. Desde esa flexibilidad, España deberá dibujar su propio modelo federal. Un modelo que, necesariamente, habrá de estar condicionado tanto por la coexistencia en su territorio de diferentes sensibilidades en relación con el autogobierno como por la experiencia de estos treinta últimos años. Un modelo que, también, necesita ser consciente del punto de partida. Unos y otros deben aceptar que el actual modelo de descentralización política se aleja poco, al menos

(39) Para una completa visión comparatista del federalismo, R. L. WATTS, *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, 2006.

en lo referido a la intensidad de la descentralización, de un modelo federal típico (40).

Ahora bien, no cabe lugar al engaño. Los retos de la construcción federal en España, en realidad de la construcción del Estado, superan por complicados que sean los referidos a las materias relacionadas con la colaboración o la integración. El reto que habrá de condicionar todo lo demás es el del encaje de las singularidades políticas vasca y catalana en el conjunto del Estado. Dado que ambas parten de posiciones diferentes, los caminos también pueden ser diferentes, aunque se debiera ser coincidente en la solución final. El acomodo del País Vasco tiene la virtud de tener ya sentada la premisa doctrinal y jurídica en la Constitución vigente. En este caso, la mayor dificultad se antoja en la necesidad de revisar los resultados de un sistema de financiación que, como en el caso navarro, parece difícilmente compatible con una ordenación racional del Estado y, en todo caso, llamado a ser fuente permanente de agravios. El caso de Cataluña es bien diferente. En este supuesto habrá que partir prácticamente de cero. Solamente las diferencias aceptadas implícitamente por las distintas Comunidades Autónomas en el reciente proceso de reforma estatutaria pueden servir de pista. En cualquier caso, la fórmula teórica es sencilla. Se trata de determinar la singularidad suficiente para Cataluña y aceptable para el resto del Estado. Concretar esta ecuación será el verdadero reto que habrá que abordar.

Como es obvio, la condición de todo el diálogo es la voluntad de pertenencia a un mismo Estado y la aceptación, aun no de manera comprometida, de que ese Estado es nación, con independencia de cómo pueda vivir cada territorio, e incluso de cómo se pueda llegar a reconocer jurídicamente, su propia condición nacional (41). Desde esta premisa, será más sencillo determinar la mencionada asimetría y hacerla aceptable para el conjunto de los españoles. En este punto, no es ocioso recordar que no sólo la voluntad de autogobierno es causa, en estos casos pacífica, de asimetría. Así, la geografía en Canarias determina una singularidad fiscal o los avatares histórico-jurídicos otra en relación con el derecho civil en diversas Comunidades Autónomas. Pero la aceptación de esas asimetrías va a estar siempre directamente

(40) Ilustrativo de una visión cualificada desde el exterior de nuestro modelo de organización territorial, R. WATTS, *España ¿Una federación multinacional encubierta?*, ob. cit.

(41) Sobre cómo lo han hecho en este proceso País Vasco y Cataluña: I. AGUIRREAZKUE-NAGA, «Las pretensiones de los nacionalismos periféricos. El caso vasco», en J. M. DE BERNARDO y S. MUÑOZ MACHADO (dirs.), *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas*, Iustel, 2006, págs. 335-370; J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, ob. cit., págs. 149-163; M. BARCELÓ y J. VINTRÓ (coords.), *Derecho público de Cataluña*, Atelier, págs. 139-180.

relacionada con dos cuestiones. Por un lado, con el hecho de que se traduzcan en privilegios o ventajas económicas que inmediatamente se entenderían, como es natural, como algo inaceptable. Por otro, que la asimetría se conjugue con la aceptación pacífica del Estado y de su pertenencia a él. Evidentemente, siempre habrá sectores políticos y sociales que nieguen la misma y busquen fórmulas políticas alternativas. Se trata de una opción política legítima. Pero en el momento de reconstruir el modelo de organización territorial para resolver los problemas derivados de la relación entre los dos territorios citados y el conjunto del Estado, parece que el diálogo y la correspondiente negociación sólo tienen sentido con aquéllos que acepten la premisa de integración anteriormente referida.

Desde estas premisas más netamente políticas deberá abordarse el modelo concreto de Estado. Un modelo que, por definición, sólo podrá insertarse en la ortodoxia del Estado federal y que si bien deberá buscar sus propias respuestas, también deberá ser natural deudor de las muchas y centenarias experiencias comparadas. Una fórmula de Estado que, además, como se dijo, deberá mirar a los retos de un futuro que es ya presente y evitar innecesarias duplicidades y complejidades, persiguiendo la flexibilidad y la eficiencia. En todo caso, bueno es recordar que si bien el problema a resolver es esencialmente político, la solución deberá venir desde el derecho y mediante el derecho. Respetando las reglas establecidas y proyectando la alternativa en otras llamadas a ser respetadas (42).

2. *La articulación técnica de la respuesta necesaria*

Descritas siquiera de una manera muy breve las premisas políticas de la reconstrucción federal del Estado, sería cuestión de adentrarse en las consecuencias jurídicas de esas premisas. Como es obvio, ésta es una tarea que supera en demasía las posibilidades de estas páginas. Sólo es posible plantear siquiera brevemente algunas consideraciones generales y relacionar algunas de las cuestiones concretas a las que habría que dar respuesta. Ahora bien, en el momento de abordar la reforma de la organización territorial del Estado creo que no debiera olvidarse que la necesidad del futuro sólo se puede cons-

(42) Sobre la naturaleza netamente política de este problema ha insistido, entre otros, el profesor Pérez Royo (VV.AA., *España ¿Un proyecto compartido? Un debate sobre los retos pendientes y las oportunidades de futuro*, ob. cit., págs. 26 y 27). Creo que ello está fuera de discusión. Como debiera estarlo el que si se desea una solución no sólo racional sino también democrática, la única alternativa es respetar el ordenamiento jurídico existente y proceder a su modificación de acuerdo con los procedimientos establecidos.

truir desde el presente del Estado autonómico. La experiencia de estos más de treinta años resulta sumamente enriquecedora tanto desde la visión política del Estado como desde una perspectiva jurídica. Establece, además, como punto de partida, una muy profunda descentralización que si bien debe ser freno a impulsos regresivos también debiera ser cautela ante posibles impulsos descentralizadores. El centro del debate no parece que esté en el *quantum* de la autonomía como en lo referido a su calidad, tanto por lo que hace en relación con una mejor definición de los ámbitos respectivos de competencia como de las relaciones entre los distintos sujetos (43).

Así, la respuesta jurídico-concreta deberá ser deudora en buena medida de lo mucho que se ha aprendido en estos años. La jurisprudencia constitucional, la labor de la doctrina y la propia práctica política han de ser elementos imprescindibles para la construcción pendiente. Junto a ello, como se indicó, será necesaria la mirada al exterior. El derecho comparado será un elemento de referencia imprescindible. Pero, también ha de saberse que la respuesta no estará en el mismo. España necesitará articular una respuesta singular coherente con las exigencias políticas de nuestro Estado. En este sentido, es preciso recordar que la respuesta federal ni es ni puede ser igual en aquellos Estados en los que no existen sentimientos nacionalistas fuertes que en aquellos otros en los que sí existen.

La búsqueda de una alternativa mayoritariamente satisfactoria exige clarificar el debate nominalista. Desgraciadamente, se parte de una situación de desventaja. La voz «federal» está rodeada en España de una confusión extraordinaria (44). Una confusión extraña que sólo se puede comprender desde determinadas finalidades políticas y desde un desconocimiento profundo de la cultura política occidental. Sólo así se entiende que o bien se defienda bajo la fórmula federal modelos que sólo se asemejan a estructuras confederales o que se rechace de manera categórica cualquier aproximación al término por ser sinónimo de separatismo. Frente a la primera de las tesis citadas, será preciso reivindicar la naturaleza unitaria del federalismo y su valor

(43) La cuestión de la defectuosa calidad de la autonomía asumida por las Comunidades Autónomas fue desde el principio una de las razones fundamentales que impulsaron la reforma de los Estatutos y, muy en particular, el de Cataluña. Al respecto, C. VIVER I PI-SUNYER, «El Estatuto de Cataluña en el marco de la Constitución», en VV.AA., *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado*, F. PAU I VALL, *Cortes de Aragón*, Tecnos-AELPA, 2008, págs. 140-146.

(44) Desde la misma publicación de *Las Nacionalidades*, de Pi y Margall, esa confusión ha acompañado este debate en España. Un curioso testimonio puede verse en F. VARELA, *Actualidad de la idea federal, Documentos y estudios sobre la República española*, Editorial Orión, México, 1962.

para la construcción de una ciudadanía en común (45). Frente al segundo de los argumentos, habrá que recordar que el nivel de descentralización alcanzado por España y respaldado por los mismos que niegan cualquier virtualidad a la construcción de un Estado federal es superior al de la mayoría de las federaciones existentes. Federalizar España es, ante todo, ordenación del Estado y construcción de ciudadanía común en la aceptación natural de la diferencia.

Desde estas consideraciones, son muchas las cuestiones concretas a las que habrá que responder. Desde luego, la primera de ellas habrá de ser la consecución de la expresión jurídica de la ecuación «singularidad suficiente y aceptable» del País Vasco y Cataluña anteriormente citada. Si son diversas las fórmulas que podrían ponerse encima de la mesa para ser objeto de discusión, no puede negarse que la Disposición Adicional Primera de la Constitución aporta una vía de solución no desdeñable. Desde luego, su fundamento no podría ser el hecho foral como en el caso del País Vasco. Su fundamento no debiera ser otro que la propia singularidad política de Cataluña, su manifiesta voluntad de un autogobierno cualitativamente diferente. Una singularidad que, reconocida en la Constitución, vendría a ser avalada por el conjunto de los ciudadanos españoles. Evidentemente, allí no acabarían los problemas, ya que habría que concretar las consecuencias jurídicas de ese reconocimiento. Unas consecuencias que en ningún caso podrían implicar privilegios económicos o desigualdades no razonables. Si bien sería conveniente que en fase constituyente se negociasen los aspectos esenciales de esa concreción, lo lógico sería que la misma se desarrollase por una ley de desarrollo constitucional. En este sentido, la fórmula también podría ser dotar a Cataluña y País Vasco de un Estatuto de Autonomía o norma constitucional diferenciados del resto de las Comunidades Autónomas.

Las dificultades para el reconocimiento de esa singularidad son conocidas y razonables. Sin embargo, inmediatamente hay que recordar que una singularidad notable y muy difícil de justificar, las consecuencias del hecho foral para País Vasco y Navarra en materia de financiación, han sido pacífi-

(45) Véase S. DION, *La política de la claridad. Discursos y escritos sobre la unidad canadiense*, Fundación Manuel Giménez Abad-Alianza Editorial, 2005. Al respecto, es difícil no suscribir las siguientes palabras del profesor Caminal: «Para mí, un proyecto federal, un proyecto republicano, implica valores comunes e instituciones comunes, un concepto de ciudadanía compartida. Porque no hay otro fundamento para el federalismo que no sea el ciudadano, antes el ciudadano que la nación, no antes la nación que el ciudadano, ya que por aquí empezamos a hacer más nacionalismo que federalismo si nos confundimos en este punto esencial» (VV.AA., *España ¿Un proyecto compartido? Un debate sobre los retos pendientes y las oportunidades de futuro*, ob. cit., pág. 40).

camente aceptadas por el conjunto del Estado. También que el protagonismo de País Vasco y Cataluña ha sido innegable no sólo en el desarrollo del Estado autonómico sino también en el marco general de la política del Estado por mor del protagonismo de sus respectivas fuerzas políticas nacionalistas en el Congreso de los Diputados. Una vez más, no se trata en buena lid de innovar nada. Se trata, básicamente, de ordenar y clarificar. De hacerlo de manera que sirva al reconocimiento de una singularidad objetiva pero también a la causa de la unidad del Estado y de la consolidación de una ciudadanía compartida. La inteligencia y la pedagogía se antojan aliados imprescindibles para una tarea en la que el éxito es el único resultado posible.

Desde el plano de la construcción jurídica del Estado, la Constitución volverá a requerir de las normas fundamentales de los distintos territorios. Los hoy Estatutos de Autonomía podrán mantener ese nombre o tener otra denominación. Ésta puede ser una baza simbólica relevante en la búsqueda del modelo que se desea. Pero, en todo caso, lo realmente importante será determinar su procedimiento de elaboración. Al respecto, entiendo que el actual, con la triple aprobación por el correspondiente Parlamento autonómico, las Cortes Generales y el referendo, allí donde lo hay, ha demostrado sobradamente sus inconvenientes. Ello tenía sentido en el modelo de 1978, cuando las Comunidades Autónomas no existían. Hoy sería mejor fijar en la Constitución con claridad las cuestiones esenciales y dejar la aprobación de las normas básicas de las Comunidades Autónomas a sus Parlamentos. De esta forma, la intervención del Tribunal Constitucional sería política y jurídicamente inobjetable y se reducirían de forma significativa las tensiones. La necesaria aceptación tanto de la primacía constitucional como del papel del Tribunal Constitucional como órgano dirimente necesario se reforzarían en paralelo a la mejora de la cultura colectiva federal (46). Por otra parte, a nadie escapa que los partidos son instrumento natural para determinar en cada caso los contenidos y límites de las normas autonómicas en los respectivos Parlamentos.

Como se ha indicado, es condición de ello que la Constitución fije con claridad las cuestiones esenciales. Repárese bien, no se trata de que la Constitución ahogue el margen natural y necesario de interpretación. La Constitución ni puede ni debe fijar todos los detalles que deben configurar la estructura territorial del Estado. Pero sí resulta preciso que en determinadas cuestiones, aquéllas que tienen una función vertebradora del sistema, la Constitución se defina con claridad. Evidentemente, el catálogo de las mis-

(46) Sobre este extremo, R. L. WATTS, *Sistemas federales comparados*, ob. cit., págs. 221-224; K. C. WHEARE, *Govern federal*, Generalitat de Catalunya, 2008, págs. 168-175.

mas es una cuestión abierta y en sí misma uno de los objetos recurrentes de discusión. Materia de debate sobre todo si se acepta que aquello que debe quedar fijado con claridad en el texto constitucional es aquello que constituye la esencia del Estado, aquello que debe resultar indisponible para las Comunidades Autónomas. Pero si eso lo hace objeto natural de discusión, también es cierto que ayuda a su delimitación.

Así, en primer lugar, es difícil rechazar que el primer contenido constitucional del que cabe reclamar la mayor claridad posible es la delimitación de las competencias estatales. Una delimitación de la mayor importancia, sobre todo si se abogase por un sistema en el que los Estatutos de Autonomía, o correspondientes, y, por tanto, la determinación de las competencias autonómicas quedase en manos del respectivo Parlamento autonómico. La lista de competencias del Estado en todo Estado descentralizado refleja el equilibrio entre unidad y autonomía que es propio de los mismos. La determinación de las competencias estatales es la concreción de la unidad del Estado. Por ello, admite intensidades diversas, pero siempre con el mínimo esencial que debe definir a cualquier Estado. Un mínimo que no puede alejarse de la idea de igualdad que acompaña necesariamente a la noción de ciudadanía. En las competencias del Estado todos los ciudadanos se encuentran en una posición de igualdad. El universo de las competencias autonómicas será por el contrario el mundo de la diversidad. En todo caso, la relación de las competencias estatales deberá ser diáfana de manera que se evite, en la medida de lo posible, cualquier conflicto con las decisiones que en su momento adopten las Comunidades Autónomas. Desde estas premisas, será desde las que habrá que precisar las competencias del Estado (47).

Dadas las diferencias existentes en tamaño y población entre las distintas Comunidades Autónomas, sería razonable pensar que la Constitución previese la posibilidad de que el Estado se proyectase de manera diferente en cada Comunidad Autónoma en función de las necesidades y posibilidades de éstas. Se trataría de que aquellas Comunidades que por la razón que fuese tuviesen problemas para ejercer una competencia determinada o, que, simplemente, no considerasen necesario ejercitarla, pudiesen refugiarse en su ejercicio por el Estado. La recuperación y adecuación al nuevo orden competencial de un principio similar al de supletoriedad sería suficiente a tal efecto.

Una cuestión esencial sería la integración de la organización territorial local en el nuevo Estado. Hay que recordar que en la Constitución de 1978

(47) Véase P. BIGLINO CAMPOS, «Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración del orden constitucional de competencias», *Revista de Cortes Generales*, n.º 65, 2007.

lo que se realiza es la previsión de la implantación de las Comunidades Autónomas sobre un mapa local preexistente que se consagra en la Constitución, con el municipio y la provincia como estructuras esenciales. En una reforma constitucional, el presupuesto sería bien diferente al ser las Comunidades Autónomas una realidad ya existente. Desde esta premisa, aquello que habría que determinar es la planta local homogénea, desde la conciencia de que a las Comunidades Autónomas debería corresponder un amplio margen de decisión en cuanto a la organización de su territorio. Cuestión naturalmente vinculada a ello sería la determinación de las competencias que sobre régimen local corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas. Unas competencias que deberían fijarse con mucha mayor claridad de la existente en el vigente texto constitucional.

Desde una visión estructural de la construcción del modelo de organización territorial, otras tres cuestiones exigirían una decisión expresa. Así, en primer lugar, habrá que decidir el grado de adaptación del Poder Judicial a la forma de descentralización política que se elija. Como es sabido, sobre este punto no existe un axioma federal (48). Hay federaciones en las que el Poder Judicial se encuentra descentralizado y otras en las que es unitario. A su vez, en cada caso la respuesta tiene diversos matices. Como en el caso del régimen local, y en general como en todo lo referido a la organización territorial, la existencia de las Comunidades Autónomas es una realidad que obligará a modular, sea cual sea la respuesta, el diseño del Poder Judicial, de una forma diferente a la de la Constitución vigente. Es preciso recordar que si bien la adaptación a la estructura descentralizada del Estado es necesaria y conveniente para el mejor funcionamiento del Poder Judicial, lo que en todo caso debe primar es la garantía de un Poder Judicial capaz de cumplir su función en las más idóneas condiciones de independencia y profesionalidad.

Una segunda cuestión en la que debería avanzarse en el texto constitucional es en relación con el modelo de financiación de la organización territorial, en el entendido de que deberían contenerse las previsiones básicas tanto para la estructura autonómica o federal del Estado como para la local. Como en otras cuestiones, será necesario llamar a la colaboración de un marco legislativo que complemente las decisiones constitucionales. Pero en el texto constitucional debieran fijarse los criterios fundamentales del mode-

(48) K. C. WHEARE, *Govern federal*, ob. cit., págs. 182-186. Sobre el Poder Judicial en el Estado autonómico, P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «El Poder Judicial en el Estado autonómico», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 5, 2005. Sobre Poder Judicial y reformas estatutarias, R. SERRA CRISTÓBAL, «El proceso de adecuación de la Justicia al Estado autonómico (las proposiciones de reforma de los Estatutos vasco, catalán y valenciano en materia de Justicia)», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, ob. cit., págs. 313-350.

lo. De nuevo, sería preciso hacerlo con la inteligencia suficiente que exige el equilibrio entre la flexibilidad y un mínimo de certidumbre. Si bien la experiencia demuestra que es conveniente sacar del debate constante la definición de los elementos estructurales del sistema, también lo es que las características cambiantes del entorno y la previsión de que ese dinamismo se intensifique, obligan a no diseñar un modelo excesivamente rígido. El modelo de financiación debería afrontar con la valentía necesaria las disfunciones que la actual interpretación del hecho foral vasco y navarro ha generado. Fijar en sede constitucional unas consecuencias equitativas para el sistema foral y el sistema ordinario de financiación se antoja como uno de los retos más difíciles pero también más necesarios.

Finalmente, una cuestión que necesitaría un capítulo expreso es la derivada de la relación entre el Estado descentralizado y la pertenencia a la Unión Europea. De hecho, esta circunstancia por sí sola exige ya una reforma constitucional que adapte nuestro ordenamiento a una reordenación del poder tan significativa como la derivada de la pertenencia a la Unión Europea. En el marco del reconocimiento de esa realidad, habría que establecer los principios esenciales llamados a regir las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea bien directamente bien a través del Estado. La pertenencia a la Unión tiene consecuencias profundas sobre el funcionamiento del Estado autonómico que, de ordinario, son ignoradas por todos los agentes. Las Comunidades Autónomas asumen competencias como exclusivas cuando la Unión Europea incide cotidianamente en las mismas (49) y el Estado negocia en sede europea obviando el reparto interno de competencias. Todos los agentes deben cambiar su comportamiento para hacerlo más coherente con la pertenencia a la Unión. Una coherencia que no debería ser ajena a la vocación uniformizadora que por naturaleza tiene la Unión Europea. Para alcanzar estas metas, en la Constitución deberían establecerse las pautas básicas de relación entre los distintos niveles territoriales de gobierno.

Junto a estas cuestiones más concretas, como es natural, la alternativa que se construya deberá fijar elementos esenciales de cualquier Estado polí-

(49) Un ejemplo expresivo y posterior a la aprobación de los Estatutos de segunda generación ha sido la incidencia de la llamada Directiva de servicios sobre las competencias autonómicas. Al respecto, N. PARÍS I DOMÈNECH, M. CORRETTJA TORRENS, «Aproximació al procés de transposició de la Directiva de serveis: incidència en el sistema de distribució de competències dissenyat per la CE i l'EAC», *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, n.º 10, 2010, págs. 72-108. Sobre este tema, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, «El Estado autonómico unitario y el informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español», *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, n.º 9, 2009, págs. 129-164.

ticamente descentralizado. Así, el hoy olvidado capítulo de la integración y de las relaciones intergubernamentales en general, será necesariamente uno de los debates de mayor alcance. Junto a los elementos de naturaleza más técnica y que deberían plantear menos dificultades, se levantan decisiones políticas más complejas. En especial, la posición de los distintos territorios en aspectos esenciales de la integración como la capacidad en relación con la reforma constitucional o el peso de esos territorios en la imprescindible Cámara territorial, son cuestiones que reflejan directamente el modelo de Estado y, en este caso, la ecuación de la diversidad territorial que se estableció como premisa.

Si bien dar respuesta a los retos derivados de las distintas inquietudes territoriales sería la primera razón de ser de una reforma constitucional en lo que se refiere a la organización territorial, ésta no podrá olvidar su engarce con las exigencias y necesidades de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, la reforma que se articule deberá realizarse desde una visión general de lo público, desde una vocación de reforzamiento del interés general. Ello es independiente de las diferentes opciones que puedan existir en relación con la extensión e intensidad del sector público. Reivindicar la construcción de un espacio común público fuerte es sólo reivindicar el valor de los intereses generales y comunes de los ciudadanos. Una reforma del modelo territorial debería aprovecharse para fortalecer el conjunto de lo público en la necesidad de dar respuesta a los nuevos y exigentes retos. La reforma territorial no puede desligarse en ningún caso de las exigencias que el servicio público tiene en el mundo contemporáneo.

IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL, UNA CONCLUSIÓN NECESARIA

Puede continuarse abundando en la tesis del jurista persa y optar por la aceptación de un modelo de organización territorial del Estado que habría sido definitivamente desplazado del texto constitucional. Una afirmación que en absoluto significa que ese modelo sea inconstitucional. Sólo significa que nadie que hoy lea la Constitución puede tener una idea mínimamente aproximada de la realidad de nuestro modelo de descentralización política. Personalmente, creo que si bien ello es posible, no es en absoluto deseable. No porque lo exija un mínimo de coherencia con el Estado de derecho y con la ortodoxia jurídica. No es deseable porque necesariamente redundaría en un modelo confuso, complejo, con problemas evidentes no resueltos que perjudica a los ciudadanos a los que debe servir. La reforma constitucional era necesaria antes de que se iniciase este proceso de reformas estatutarias. En su

momento, no fue posible. Pues bien, una de las consecuencias más evidentes del mismo es acabar de destapar las vergüenzas de la relación entre la Constitución y el modelo territorial. Cada vez menos elementos del mismo se pueden explicar desde la Constitución y cada vez hay más necesidad de abordar en la Constitución cuestiones que sólo en la Constitución tienen sitio. Si el desarrollo de la descentralización ha podido tener como motores a los Estatutos de Autonomía, el desarrollo de la colaboración de los necesarios instrumentos de integración en el Estado de las Comunidades Autónomas y la necesaria cultura de unidad estatal, sea la que sea, exigen de la reforma constitucional para poder ser una realidad. Porque, no debe olvidarse, encontrar acomodo a las exigencias nacionalistas vasca y catalana es apostar por la unidad del Estado. El Estado tiene, desde la perspectiva territorial, debe recordarse, un doble reto, la ordenación de una descentralización profunda y el acomodo definitivo de los nacionalismos vasco y catalán. No parece que su envergadura pueda encontrar otra respuesta que la que otorga una reforma constitucional.

La necesidad de abordar en sede constitucional no deriva directamente, o al menos, no de forma exclusiva, del estudiado proceso de reformas estatutarias (50). Con anterioridad, la integración y, en general, las relaciones intergubernamentales, eran una cuestión por resolver y a nadie escapaba que pronto o tarde se iba a plantear la situación de Cataluña en el conjunto del Estado. Pero sí puede decirse que este proceso ha acentuado la necesidad de la reforma hasta hacerla prácticamente ineludible. Su incidencia sobre el modelo de Estado ha sido notable. Como se afirmó, ese cambio no puede ser enjuiciado desde un único texto estatutario ni por las afirmaciones aisladas contenidas en los mismos. El cambio es la consecuencia de la suma de las distintas reformas, de las no reformas y de cómo todo ello ha transformado presupuestos que parecían inamovibles. Un cambio, si se quiere, involuntario pero no por ello menos relevante. Al revés, algunos de los problemas más significativos que pueden ser detectados están directamente vinculados al hecho de que no se ha sido consciente de que la suma de reformas diversas necesariamente debía producir no sólo una alteración del todo sino desajustes en el mismo que no son sino consecuencias naturales de la heterogeneidad de las respuestas existentes. Pero, por encima de todo, destaca la deriva

(50) En este sentido, ya era expresivo el aludido Informe del Consejo de Estado: «Después de más de un cuarto de siglo de vigencia de nuestra Constitución, parece haber llegado el momento de introducir en ella algunas modificaciones que, cumpliendo con esas premisas, permitan situarla en disposición de servir a la España del siglo XXI. Porque nuestra realidad ha cambiado desde 1978, y resulta muy aconsejable que, para preservar la vitalidad normativa del texto, algunas de las disposiciones de nuestra Constitución se acomoden a ese cambio».

de la relación de Cataluña con el resto de España. Lejos de ofrecer una solución o, al menos, una pauta de solución, todo parece hacer indicar que el resultado ha sido introducir ese tema en la agenda social y política con unas urgencias desconocidas desde la transición. Junto a ello, no puede ocultarse que el resultado del proceso de reformas tras la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha puesto de manifiesto los límites de los Estatutos de Autonomía como normas idóneas para alcanzar los fines de acomodo constitucional requeridos por las visiones más descentralizadoras o nacionalistas (51).

Así, si las reformas emprendidas han acentuado la necesidad de objetivar y de reordenar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, entre éstas entre sí y, sobre todo, la participación de las mismas en las decisiones estatales y si el «hecho catalán» se ha modificado en negativo, la reforma constitucional no parece ya una cuestión de oportunidad sino de necesidad. Necesidad que no implica urgencia o inmediatez. Precisamente, la dimensión de los retos existentes y las propias heridas sociales y políticas derivadas de los múltiples errores que han acompañado la gestión del proceso de reformas, hacen más que aconsejable la introducción de la pausa y de un tiempo de reflexión serena. Dar una respuesta histórica merece todo el tiempo que sea ne-

(51) Esta presunta devaluación del papel de los Estatutos de Autonomía es la crítica más importante que se hace a la citada Sentencia desde Cataluña. El documento más expresivo en este sentido es el informe elaborado por un grupo de expertos a petición del Presidente de la Generalitat y que concluye de la siguiente manera: «1. La Sentencia debilita significativamente la función constitucional del Estatuto de Autonomía y sustituye su papel en el bloque de constitucionalidad por el del propio Tribunal. 2. La Sentencia trata, en diversas ocasiones, al Estatuto como una Ley meramente autonómica, mediante la que la Comunidad Autónoma pretende imponer al Estado obligaciones y mandatos y olvida que es una norma estatal fruto de un pacto político entre la Generalitat y el Estado. 3. La Sentencia no aplica su reiterada doctrina sobre el principio de deferencia hacia el legislador que, en este caso, incluso debiera ser aplicado de forma más exquisita dada la función constitucional del Estatuto y por el plus de legitimidad que deriva del procedimiento de elaboración y aprobación. Por el contrario, la Sentencia está impregnada de una prevención injustificada respecto del contenido del Estatuto de Autonomía». Para comprender la misma, hay que recordar que el presupuesto de la reforma estatutaria era, para un importante sector doctrinal, una visión cuasi constitucional del Estatuto de Autonomía: J. M. CASTELLÀ ANDREU, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Instituto de Estudios Autonómicos, 2004; C. VIVER I PI-SUNYER, «En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional», en *El Estado autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, CEPC, 2006, págs. 87-122. Para una visión diferente de la naturaleza y posición en el sistema de fuentes de los Estatutos de Autonomía, C. AGUADO RENEDO, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, 1996.

cesario. Pero la cuestión de la reforma debiera entrar en la agenda política. Debiera hacerlo al menos para que las actitudes políticas fuesen desde ya coherentes con los objetivos esenciales de una reforma de la organización territorial que busca tanto mejorar el funcionamiento de un Estado complejo como el acomodo de las sensibilidades nacionales en el Estado.

Desde estas consideraciones, y tal y como hubo ocasión de indicar, no existe otro parámetro posible para la reforma que aquél que marca el Estado federal. Hoy por hoy, desde el realismo, las únicas alternativas que van a ponerse encima de la mesa con visos de efectividad son el independentismo o el soberanismo que no tendría otra consecuencia que un modelo confederal como paso previo a la independencia. Pensar en una involución del modelo autonómico vigente hacia un modelo más cercano a un Estado regional clásico o hacia un Estado centralizado no parece en absoluto realista. En este marco, apostar por levantar el velo del modelo actual, diseñarlo expresamente, con todas sus consecuencias, como un Estado federal, es la mejor apuesta, además de la única, que se puede hacer desde la voluntad de mantener un Estado unitario y un sentimiento de ciudadanía común.

Como es obvio, enunciar la formulación de la alternativa constitucional bajo la rúbrica del Estado federal no es sino dar un primer paso. Un paso que, eso sí, no puede ser desdeñado. Durante demasiado tiempo, el engaño ha sido uno de los peores aliados no sólo de la racionalidad en la construcción de la organización territorial del Estado sino uno de los elementos que más la han debilitado. Descentralizar profundamente el Estado pero, simultáneamente, refugiarse en expresiones que teóricamente están alejadas del Estado federal, ha sido causa de debilitamiento del Estado en tanto que la descentralización no ha ido acompañada de las medidas de fortalecimiento del Estado propias del modelo federal y en tanto que aquéllos que desdeñaban sistemáticamente cualquier avance en la descentralización, han tenido cobertura teórica para amplificar sus demandas. Por ello, reconocer el Estado como federal es no sólo dar carta de naturaleza jurídica a la descentralización que desde los hechos es ya una realidad sino también dotarse de la necesaria argumentación jurídica y política para hacer frente a aquéllos que de una manera no expresa rechazan compartir el Estado.

Un paso importante sí, pero no suficiente. Es sabido que existen tantos modelos de Estados federales como Estados hay en el mundo que se califican como tales. Precisamente, esta flexibilidad del modelo federal es una ventaja a la que habrá que asirse para construir la alternativa que requieren las condiciones del Estado español. El soporte, sea cual sea el modelo, no puede ser otro que la aceptación expresa y leal de los valores de la cultura federal. La aceptación del valor de la diversidad y del necesario respeto a esa

diversidad. Pero también la aceptación del valor de la unidad y de la necesidad compartida de esa unidad. La aceptación de que por encima de intereses territoriales plenamente legítimos está el interés general de los ciudadanos y el valor de la cultura del servicio público. Ello exige una lealtad y coherencia política y jurídica que ha estado lejos de existir en los años transcurridos de desarrollo autonómico. Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas han llegado a aceptar con todas sus consecuencias la cultura compleja de la diversidad y de la descentralización. Realizar una reflexión crítica y cambiar las pautas de comportamiento se antoja absolutamente imprescindible. Es más, es la condición previa para la construcción de cualquier posible alternativa. Por supuesto, ello también exige extraer la esencia del desarrollo del modelo territorial del debate político cotidiano. Los aspectos fundamentales del mismo no pueden estar al albur de la alternativa, de los votos necesarios para soportar un gobierno. La lealtad es también aceptar ese compromiso de estabilidad y respeto por las reglas esenciales del juego.

Si se acepta que el gran reto presente de la construcción de una alternativa constitucional al actual modelo de organización territorial es el acomodo de las sensibilidades nacionalistas, muy en particular de las sensibilidades vasca y catalana, habrá de concluirse en que forzosamente el modelo federal que se diseñe deberá contener un reconocimiento singularizado de las mismas y, por tanto, responder a una idea asimétrica. Creo que ésta es la segunda premisa a compartir para poder seguir avanzando. Si bien la misma puede resultar en una primera reflexión de difícil digestión, inmediatamente habrá que convenir que no es extraña al orden constitucional vigente. Precisamente, la especial sensibilidad vasca (y navarra) fue ya objeto de una consideración particular en la Constitución. De una consideración que en el desarrollo de la Disposición Adicional Primera ha ido más allá incluso de lo que sería aconsejable aceptar en una propuesta de reforma constitucional asimétrica, en la medida en que ha conllevado privilegios financieros de muy difícil justificación. Incluso, en la propia Constitución hay expresiones firmes del reconocimiento de la especial posición de Cataluña, y en este caso también de Galicia. No de otra manera pueden entenderse la diferencia entre nacionalidad y región o las particularidades inherentes a las denominadas Comunidades históricas. Así, pues, el reconocimiento constitucional expreso de la singularidad catalana, puesto que de la vasca nadie puede llamarse a asombro, no debería asustar. Reconocimiento singular que en ningún caso puede traducirse en posición de privilegio en el Estado, como de hecho ha sucedido con la evolución del régimen económico para País Vasco y Navarra.

En este punto, resulta forzoso insistir en el carácter exclusivamente democrático de la legitimación de ese reconocimiento. La singularidad aludida no

reside en la historia ni en la sociología. Reside en el hecho pacíficamente admitido y objetivo de que la voluntad de autogobierno en expresión de una realidad política y cultural singularizada es notable y constante en esas dos Comunidades Autónomas. La conjunción de la realidad cultural singularizada con la voluntad «fuerte» de autogobierno es el hecho que no puede ser obviado ni desdeñado por el resto del Estado. Una lectura que debe realizarse fuera de esos territorios pero también en los mismos, de manera que no se aleguen circunstancias que bien pueden ser objeto de polémicas interminables o ser compatibles por cualquiera de los otros muy históricos territorios españoles.

Avanzando en el modelo federal a construir, habrá que dotar de contenido a la cláusula constitucional que reconoce esa singularidad. Es evidente que éste será el punto más difícil y el que exigirá mayor diálogo y generosidad. En estas páginas se ha definido la «ecuación del reconocimiento» como aquel contenido que sea suficiente para Cataluña (y País Vasco) y tolerable para el resto del Estado. Desde posiciones maximalistas, no habría solución. Lo suficiente en Cataluña no sería nunca aceptable para el resto y viceversa. Por ello, desde un primer momento es imprescindible conocer recíprocamente lo que una apuesta semejante tiene de renuncia. Si se acepta compartir el Estado, si se desea continuar en una historia política que, no puede olvidarse, es centenaria si no milenaria, se debe reconocer que los sacrificios son necesarios y que el resultado no puede colmar unas y otras aspiraciones. Por el contrario, un resultado que alcanzase un mínimo común satisfactorio, merecería, de forma indiscutible, el calificativo de histórico. No en vano la cuestión del acomodo de las sensibilidades nacionalistas lejos de ser una calentura contemporánea es uno de los problemas consustanciales al Estado español.

No es posible, menos en líneas conclusivas, avanzar cuál puede ser el territorio del contenido de la citada ecuación. En páginas anteriores se ha hecho mención a algunas de las cuestiones a las que podría referirse el texto constitucional, siempre entendiendo que habría un espacio necesariamente amplio para su desarrollo extraconstitucional. Pero si no es posible profundizar en los contenidos de la cláusula, sí resulta conveniente resaltar la importancia de los elementos simbólicos de la misma y que necesariamente han de tener su sede en la Constitución. Unos elementos simbólicos que habrán de compaginar con expresividad y sutileza simultánea el reconocimiento de la singularidad con la afirmación del proyecto compartido. Desde unas premisas semejantes que puedan ayudar a eliminar recelos sobre posibles deslealtades será mucho más sencillo construir el desarrollo constitucional de la citada cláusula así como reconducir los inevitables debates que puedan surgir a un escenario más técnico y menos cercano al siempre irracional mundo de las identidades.

Sólo desde esta premisa será posible abordar la tarea de la ordenación «técnica» del Estado. Por supuesto, algunos aspectos de la misma tienen una muy notable dimensión política, como los relacionados con los instrumentos de integración de los diferentes territorios federales en el Estado. Y todos tienen su proyección política en cuanto se refieren a aspectos sustanciales de la distribución del poder. Pero es plausible suponer que desde el acuerdo en las premisas que pueden denominarse como ideológicas del diseño del Estado, habría de ser más sencilla la ordenación de estos elementos de la organización territorial. Por supuesto, premisa de esta operación habrá de ser entender que no se parte de cero. La experiencia de los años transcurridos del Estado autonómico ha sido esencialmente positiva. Son muchas las cuestiones que están llamadas a permanecer o, simplemente, a sufrir modificaciones de matices bien para adaptarse a esos nuevos postulados ideológicos bien para resolver disfuncionalidades que hayan podido ser detectadas. Por otra parte, una buena lectura de derecho comparado será imprescindible. Si bien las soluciones son necesariamente particulares, lo cierto es que los problemas son la mayoría de las veces comunes y que el terreno de la reflexión y del aprendizaje en este extremo es muy amplio.

Esta reordenación técnica del Estado debiera hacerse sin premisas ni planteamientos maximalistas. En este sentido, al igual que no debe aceptarse una revisión del modelo de organización territorial desde una visión crítica generalizada de la descentralización que ve en la misma la madre de todos los problemas, tampoco puede aceptarse como axioma fuera de toda discusión que cualquier avance en los umbrales de descentralización es necesariamente positivo. Una reflexión serena, materia por materia, situando el interés del ciudadano como objetivo fundamental, puede conllevar la conclusión de que en algunos supuestos es conveniente reforzar la posición del Estado en relación con el estatus actual. La propia evolución del orden mundial y las evidencias que deja la presente crisis económica pueden abundar en este sentido. No es posible obviar el reto de eficiencia que representa la gestión del poder en el mundo contemporáneo. Simultáneamente, será necesaria una claridad en el espacio que se deja en disposición de los territorios federales, de manera que el Estado asuma con nitidez su no posibilidad de interferir en el mismo. No será una operación sencilla. Pero desprovista de los elementos ideológicos más fuertes y de los recelos que acompañan a los mismos, es más probable que se alcancen los objetivos de interés y servicio público a los que debe servir cualquier ordenación del poder.

En todo caso, la operación que se ha de acometer tiene como premisa ineludible la de afrontar el reto desde la franqueza y la lealtad. Franqueza que ha de transmitirse a los ciudadanos y que debiera impedir el falseamien-

to u ocultación de los términos del debate por razones meramente de partido. Lealtad que exige sinceridad, respeto y las necesarias dosis de renuncia y paciencia. Es, desde luego, desafío para grandes liderazgos políticos. Pero también para una sociedad madura que acepte de verdad tanto el valor de la diversidad como el de la convivencia en común, el reto de la construcción de una ciudadanía unitaria y diversa, acorde con los valores emergentes del nuevo siglo.