

## ENCUESTA SOBRE LA DINÁMICA DEL SISTEMA AUTONÓMICO

### PREGUNTAS

1. Desde la perspectiva que ofrecen los ya veinte años largos de vigencia de nuestra Constitución, ¿cómo podrían sintetizarse los aciertos y desaciertos que encierra el Título VIII CE?

2. Alguna importante fuerza política defendió, en la primera fase del proceso constituyente, que la Constitución hubiese recogido un modelo de ordenación territorial del poder de corte federal, con la distribución de competencias conforme a la clásica solución de las tres listas. ¿Tal orientación concreta hubiera tenido ventajas respecto de la finalmente constitucionalizada?; ¿es posible aún pensar en un tránsito desde nuestro Estado autonómico hacia un Estado federal?

3. En los principales partidos nacionalistas, alguno de ellos pieza importante del pacto constitucional de 1978, ¿se observa una actitud coherente con las exigencias de la lealtad constitucional? ¿Hay posicionamientos nacionalistas que pueden, en su opinión, colisionar con los mandatos constitucionales?

4. Las últimas legislaturas han mostrado unas Cortes Generales carentes de mayorías absolutas y unos gobiernos recostados en el apoyo parlamentario cotidiano de los grupos nacionalistas. ¿Cómo puede afectar esta realidad a corto, medio y largo plazo al desarrollo e interpretación del Título VIII? ¿Está extraviándose el marco constitucional?

5. La composición parlamentaria a la que hemos aludido, ¿ha incrementado la influencia de las fuerzas nacionalistas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sea a través del nombramiento de magistrados, sea mediante presiones de otro género? ¿Cómo valorar tal jurisprudencia y su evolución en el tiempo?

6. ¿Es necesaria o, al menos, conveniente una consideración de la política autonómica como materia de Estado que demanda un diálogo y una permanente concertación de líneas de actuación entre los grandes partidos de ámbito nacional?

## ENCUESTADOS

Francesc de Carreras i Serra, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de Barcelona.*

Javier Corcuera Atienza, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad del País Vasco.*

José Juan González Encinar, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Alcalá.*

Pablo Pérez Tremps, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Carlos III.*

Francisco Rubio Llorente, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid.*

## ACIERTOS Y DESACIERTOS DEL TÍTULO VIII

*Desde la perspectiva que ofrecen los ya veinte años largos de vigencia de nuestra Constitución, ¿cómo podrían sintetizarse los aciertos y desaciertos que encierra el Título VIII CE?*

## FRANCESC DE CARRERAS I SERRA

La Constitución española tenía ante sí dos grandes retos globales: primero, crear unas instituciones democráticas que garantizaran los derechos fundamentales de los ciudadanos; segundo, transformar un Estado que desde sus orígenes era rígidamente centralista en un Estado descentralizado. Lo primero era, sin duda, previo y principal pero lo segundo era mucho más difícil de alcanzar porque no reunía el amplio consenso ciudadano que se había creado en torno al primer gran reto.

En efecto, muchos demócratas —de derecha, centro e izquierda— no veían la necesidad de descentralizar el Estado porque partían de la superioridad de un modelo centralizado, al modo francés. Sin la presión que venía del País Vasco y de Cataluña quizás España sería todavía hoy un Estado centralista. Ahora bien, el título VIII de la Constitución, es decir, el Estado de las Autonomías, no sólo se debe a esta presión sino también a otras tres razones: primera, la descentralización comienza a ser una necesidad funcional de los Estados en toda Europa; segundo, la idea de una España centralista había sido tan instrumentalizada por el nacionalismo franquista que era muy difícil defenderla; tercera, la truncada experiencia de los Estatutos republicanos aportaban legitimidad histórica a la idea de autonomía.

Todo ello permitió que, a pesar de ciertas dudas e indecisiones, una de las más importantes ideas estructurales que los constituyentes quisieron configurar en la Constitución fuera la de que las nacionalidades y regiones españolas pudieran estar dotadas de autonomía.

A más de veinte años de distancia creo que puede decirse que el Estado de las Autonomías, considerado globalmente, ha sido un éxito en sus tres principales apuestas: aproximar los poderes públicos al ciudadano, modernizar el viejo Estado centralista y solucionar los problemas nacionales pendientes. Ahora bien, si el éxito global me parece indiscutible, tal éxito no ha sido absoluto. De estas tres apuestas mencionadas, quizás la más plenamente acertada ha sido la primera: las autonomías han supuesto un acercamiento de los poderes públicos a la realidad social, a las necesidades de las personas, algo que nunca hubiera sido posible mediante una Administración basada en municipios, provincias y gobernadores civiles.

Una anécdota personal ilustrará lo que quiero decir. Hace cinco años pasé unas semanas del mes de agosto en un pueblo costero, pero no turístico, de la provincia de Almería; pues bien, era raro el día de la semana que no tuviera lugar algún acto cultural —teatro, música, baile— organizado por la Junta de Andalucía. Una Administración centralizada ni siquiera hubiera advertido la necesidad de dar estos servicios y mucho menos hubiera sido capaz de llevarlos a cabo. Las comunidades autónomas, más allá de la función de preservar unas supuestas identidades culturales, han sido antes que nada un instrumento de mejora de los servicios al ciudadano.

Ello indica, por otra parte, que las comunidades autónomas han supuesto, también, una importante reforma del viejo Estado centralista, la cual se ha realizado, sobre todo, mediante la transformación de los órganos de la Administración periférica —reemplazados por las comunidades autónomas— y, también, por las nuevas funciones de los municipios, los cuales han demostrado en estos veinte años un dinamismo inusitado y han sido pieza esencial en la renovación de la sociedad española. Lo que no ha sido reformado de manera suficiente es el aparato de la Administración estatal pese a que ha sido desposeído —por las comunidades autónomas— de importantes poderes.

Por último, la tercera apuesta, la de solucionar «problemas nacionales» pendientes, ha sido mejor resuelta de lo que pueda parecer a primera vista. En efecto, niegan la legitimidad del actual Estado constitucional sectores importantes del País Vasco y Cataluña, y sectores residuales de Galicia, Navarra, Valencia y Baleares. Sin embargo, si observamos los porcentajes de electorado que votan nacionalista, podemos comprobar que su disminución es evidente conforme pasan los años y que los llamados partidos nacionalistas moderados —PNV y CiU— no se atreven, sobre todo en períodos electorales, a efectuar formulaciones radicales porque saben que una parte substancial de su electorado dejaría de apoyarlos. Por tanto, el grado de integración de la Constitución —y de modo determinante en el País Vasco y en Cataluña debido a la organización autonómica— es muy notable y, en consecuencia, puede decirse que en este punto la organización establecida en el título VIII ha alcanzado, en general, sus objetivos.

Debe decirse, sin embargo, que buena parte del acierto de lo establecido en este título y en los estatutos de autonomía que son su complemento necesario para que sea operante, es debido a la interpretación que del mismo han hecho el legislador —especialmente en la elaboración de los estatutos— y, en su defecto, la

doctrina del Tribunal Constitucional, que ha solucionado conflictos que, en principio, no eran de la competencia del Tribunal, pero que ha resuelto mediante razonamientos jurídicos y ejerciendo una labor arbitral, basada más en una argumentación jurídica fundada en la razonabilidad que en la mera deducción lógica de la norma positiva. Esta jurisprudencia ha tenido la virtud de ser aceptada, en general, por las fuerzas políticas. En general puede decirse que la labor legislativa y jurisprudencial sobre autonomías ha sabido dar coherencia al desdibujado modelo para así convertir en normas las muchas dudas, vacíos y aparentes contradicciones que, a primera vista, ofrecían los preceptos del título VIII.

El mayor desacierto del texto constitucional en lo referente al Estado de las Autonomías es la configuración de un Senado que no responde a las necesidades de tal Estado. La idea de un Senado como punto de confluencia de los intereses de todas las comunidades y de integración de las opiniones, que derivan de estos distintos intereses, en la voluntad general del Estado, es esencial en todo Estado compuesto y, en el caso español, lo es, sobre todo, desde que las comunidades autónomas tienen unos niveles de competencia no idénticos pero sí muy homogéneos. El Senado permitiría la participación de las CCAA en la legislación que les afectara, sobre todo en la básica; en la elección de órganos constitucionales (especialmente, TC y CGPJ, también en el Defensor del Pueblo y en el Tribunal de Cuentas) y en la participación en la elaboración de las políticas de la Unión Europea. Es decir, las CCAA dejarían de ser entes políticos que defienden sus intereses para ser también entes políticos que participan en las decisiones que afectan a los intereses de sus ciudadanos.

#### JAVIER CORCUERA ATIENZA

Demos al Constituyente los méritos que tiene: en 1978 lo que importaba era abrir un proceso que permitiera poner en marcha el sistema autonómico. La Constitución republicana de 1931 seguía funcionando como referente, y ni los partidos, tampoco los nacionalistas, ni los profesores de Derecho Público disponían de demasiadas ideas ni de ideas demasiado claras.

En tal situación, hubiera sido vana la pretensión de regular con demasiado detalle la organización autonómica. Sobre todo, porque nadie estaba interesado en ello, y era lógico que así fuera: no estaba claro el mapa autonómico (se discutía, en el caso vasco, si Navarra hubiera de estar dentro o fuera de la Comunidad Autónoma vasca, en Cataluña se agitaba la idea de los Países Catalanes, y nadie sabía si las provincias de Santander, Logroño, Murcia o León iban a acceder a la autonomía o se incorporarían a proyectos pluriprovinciales), no estaba claro si se trataba de generalizar la autonomía ni, en su caso, con qué sujetos, no se sabía si se trataba de establecer un modelo igual para todos los territorios, no se sabía si se iban a mantener o, en su caso, recuperar instituciones como los conciertos económicos..., no se sabía, en definitiva, qué tipo de autonomía se quería (ni siquiera si todas las Comunidades Autónomas iban a tener Parlamento), y no estaba la situación como para intentar aclararlo en el debate constituyente.

Éste fue el mérito central de la Constitución: el permitir una apertura e indefinición que permitió el que hubiera Constitución de consenso (o, más sencillamente, que hubiera Constitución). Y, claro está, ésa es la fuente de sus principales insuficiencias.

No es normal que la regulación constitucional de la autonomía sea, casi exclusivamente, la regulación de los mecanismos de acceso a la autonomía y la definición de techos competenciales máximos y mínimos (definidos por otra parte, tanto las vías de acceso como los techos autonómicos, con igual indefinición y apertura). Hubiera cabido esperar que la Norma Fundamental hubiera establecido las bases del sistema de articulación de los ordenamientos estatal y autonómicos, hubiera diseñado un mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado que fuera digno de ese nombre, o hubiera previsto vías que hubieran permitido la coordinación de las Comunidades entre sí y de todas con el Estado. Pero regular eso hubiera exigido haber llegado a acuerdos que eran imposibles entonces (y que siguen sin darse hoy, aunque por otras razones).

Muchas de las carencias del texto constitucional en materia autonómica se han ido solucionando gracias a las fórmulas ideadas por el Tribunal Constitucional o gracias al acuerdo conseguido por los partidos. Y si mencionamos hoy algunas limitaciones, lo es porque han faltado, y siguen faltando, soluciones que sólo hubieran sido posibles mediante consenso.

JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR

Intentaré ser breve, en ésta y en las siguientes respuestas, como me parece que requiere el original sistema de hacer la misma pregunta a un corro de profesores sin que se oigan los unos a los otros. El método recuerda, desde luego, a esos concursos de televisión en los que se encierra a cada uno de los participantes en una cabina insonorizada, pero lo que aquí lógicamente se pretende no es que ganemos o perdamos los encuestados, sino que el lector realice por sí mismo el contraste de los distintos pareceres. Otra posibilidad hubiese sido, y quizás la Revista se decida a utilizarla en el futuro, que el contraste, en este caso el diálogo, tuviese lugar entre los propios participantes. Pero siendo el sistema el que es —y sus buenas razones tendrán los que lo han propuesto, que son gente de ordinario sensata— parece evidente que para con el lector de estas peculiares «encuestas» la brevedad es casi una cortesía obligada. Pido, pues, de antemano, disculpas por las inevitables carencias de toda simplificación. Me consuela, en todo caso, pensar que, aunque aparecida en la misma época en que en los Estados Unidos comenzaban a causar furor los «libros para tontos», esta Revista nada contra corriente: la inteligencia de los lectores se presupone. Y dicho esto paso a responder de forma sucinta a la primera pregunta.

El Título VIII de la Constitución sólo puso los mimbres; el cesto de la organización territorial del Estado se hizo después de 1978. La Constitución, decían nuestros mayores, es una forma abierta a través de la cual pasa la vida dejando su rastro, y desde luego, para sistema abierto, y de par en par, ningún ejemplo mejor

que el Título VIII de nuestra Constitución. Podría, por tanto, resultar confuso que hablásemos a estas alturas de aciertos y desaciertos de la Constitución, porque de esa manera vendríamos a atribuir a sus autores los méritos y las culpas de todo lo ocurrido en los últimos veintiún años, lo cuál sería evidentemente injusto. El Título VIII fue simplemente un compromiso, con el que se llegó hasta donde se pudo, no hasta donde se quiso, por lo que bien podríamos decir que fue, en 1978, «el mejor de los compromisos posibles». Y puesto que, con la Constitución en la mano, la organización territorial del Estado bien podría haber sido muy distinta de la que ahora tenemos, es evidente que los aciertos y desaciertos verdaderamente determinantes tienen lugar bastante después de haberse aprobado la Constitución.

Ciertamente el Título VIII sentó las bases de un importante embrollo. Se abrió la posibilidad de crear entes territoriales con algunas competencias expresamente relacionadas por la Constitución, con otras no relacionadas, pero sin embargo posibles, con otras tampoco relacionadas, pero delegables, y con otras prohibidas; se creó desde un principio, aunque con carácter transitorio, una importante diferencia entre autonomías de primer y segundo grado; y no se estableció de forma expresa ningún límite claro al paulatino y progresivo aumento de las diferencias entre Comunidades Autónomas. En esas circunstancias, lo verdaderamente sorprendente hubiese sido que, sólo veintiún años después, el tema de la organización territorial del Estado estuviese ya definitivamente resuelto. Pero la Constitución, insisto, tiene sólo una pequeña parte del mérito, o de la culpa, de lo acontecido después de 1978.

En su día se llegó a decir que la Constitución no había dado forma al Estado, o que el modelo de Estado había quedado sin definir, o que el compromiso del Título VIII era un compromiso apócrifo. Hoy, todavía, algún miembro de la ponencia constitucional va por ahí diciendo y escribiendo que los constituyentes se pusieron de acuerdo en las palabras pero no en el significado de las mismas. Estas y otras afirmaciones semejantes ocultan, en realidad, la esencia del problema. Una vez aprobada la Constitución, las diferencias de opinión entre los constituyentes resultan prácticamente irrelevantes. Naturalmente que la Constitución dio forma al Estado. ¿Qué otra cosa podría hacer si no una Constitución? Y por supuesto que la Constitución no establece un modelo de Estado, pero porque la función de los constituyentes no era establecer un modelo, sino llegar a un compromiso. Sí parece, no obstante, necesario admitir que, en materia de organización territorial, el legislador constituyente fue poco claro, y que el compromiso parece un compromiso apócrifo, pero esa falta de claridad no puede ser nunca una excusa, sino que es, por el contrario, un desafío para el intérprete de la Constitución.

PABLO PÉREZ TREMP

Hablar de aciertos y desaciertos de una norma jurídica, y si cabe más de una Constitución, puede hacerse desde muy distintas perspectivas, perspectivas que, incluso, se presentan a veces como contradictorias; así, por ejemplo, no es raro que normas de escasa calidad técnica hayan resultado sumamente eficaces o, lo contrario, que normas técnicamente muy depuradas resulten inútiles y hasta nocivas

para la sociedad. La pregunta, pues, exige responderla en términos menos categóricos de en los que está formulada. Partiendo de ello, el gran acierto, posiblemente, del Título VIII de la Constitución ha sido permitir, por primera vez en la Historia de España, que se haya procedido a efectuar un auténtico sistema de descentralización política, abriendo vías de integración territorial del Estado hasta 1978 inexploradas o transitadas con escasísimo éxito en las dos experiencias republicanas. El mayor desacierto radica ahí mismo: transcurridos veinte años, y hecha efectiva esa descentralización, la realidad pone de manifiesto que no ha servido para resolver definitivamente o, al menos, con suficiente estabilidad, el tema de la integración territorial del Estado. Ciertamente es, en todo caso, que la Constitución sigue vigente y que el desacierto, de momento, ha de calificarse sólo de temporal ya que, en cuanto marco genérico, sigue abierto para intentar que se produzca esa integración. Pero también es verdad que la excesiva apertura del pacto constituyente ha creado una cierta conciencia en ciertos sectores de que todo es posible y, por tanto, una situación de perpetua reivindicación.

Desde el punto de vista estrictamente técnico, no creo que tenga sentido enumerar los múltiples defectos técnicos del Título VIII, puestos de manifiesto por la doctrina de manera suficiente; lo que sí vale la pena es recordar, como también se ha hecho de forma reiterada, que muchos de esos defectos se deben a las condiciones políticas en que se elaboró la Constitución. Además, y por otra parte, muchos de esos defectos se han visto atemperados por un proceso de desarrollo constitucional laborioso donde el empuje técnico-doctrinal y los esfuerzos de integración política han confluído, eliminándolos o relativizándolos.

FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Querido Oscar:

A continuación contesto, con alguna libertad en la forma, la encuesta a la que me invitas. Antes de abordar las cuestiones que planteas quisiera sin embargo hacer una pequeña precisión sobre la sorpresa (por fortuna, sólo parcial) que, según dice en el número primero de esta misma Revista, nuestro común colega y amigo Jorge de Esteban dice experimentar al leer ahora unos párrafos míos escritos en 1973.

La sorpresa parece venir del hecho de que en esos párrafos yo animaba a emprender el estudio jurídico de una realidad normativa que había durado más de cuarenta años, por entender que el análisis jurídico era la vía más accesible y probablemente, decía, «más eficaz», aunque no precisaba el para qué de esa eficacia. Así lo pensaba entonces y lo sigo pensando hoy, no porque creyese, entonces o ahora, que esa realidad normativa merecía el nombre de Constitución, sino por la convicción de que sólo así cabía desvelar su verdadera naturaleza. Quizás la sorpresa hubiera sido menor si la lectura no hubiera saltado un párrafo interpuesto entre los que cita (por cierto, con algún error: yo no me refería a los

*acontecimientos*, sino a los *condicionamientos* que la situación reinante imponía) y se hubiera continuado durante algunas líneas más. Así hubiera podido comprobar que, en el contexto, la eficacia del método jurídico a la que en la parte citada se alude, se enlazaba directamente con la capacidad de ese método para producir estudios que no fueran simplemente apolo-géticos y se precisaba que reducir «el estudio de la Constitución española al de los órganos del poder, sin entrar a analizar ni los fundamentos de su legitimidad, ni sus fines proclamados, ni los derechos a cuyo servicio está, equivale a adoptar para el estudio del Derecho Constitucional el punto de vista del análisis sistémico, prescindiendo de toda consideración axiológica y reduciendo el problema político al de *la persistence of a system*».

Por lo demás, la sorpresa que hoy le produce a Jorge de Esteban mi entusiasmo de entonces por el estudio jurídico se compadece mal con la importancia que, inmediatamente a continuación, atribuye al «debate constitucional que la doctrina venía manteniendo en España desde 1972», dentro del que sitúa el libro, que, en unión de varios colaboradores y al parecer por encargo, publicó en 1973 bajo el título de *Desarrollo político y Constitución española*, para explorar, según se afirma en la Nota Preliminar, «los márgenes que ofrece al desarrollo político el orden constitucional vigente». La tesis central que allí sustenta, la de que las Leyes Fundamentales del franquismo abrían camino a la instauración de un régimen democrático (o casi), que culminaba en un «neoparlamentarismo» en el que el Consejo del Reino seguía jugando un papel fundamental, me pareció entonces profundamente errónea y la historia ha probado que lo era. Yo creía que no se podía reformar lo irreformable, y al hilo también de ese debate, publiqué poco después (14 de junio de 1975) en el diario *Informaciones* un artículo cuya tesis se concentraba en su título: «*Sobre la imposibilidad de reformar una Constitución inexistente*». Lo que allí dije, por iniciativa propia, no de encargo, es lo que entonces pensaba y lo que sigo pensando hoy: las leyes fundamentales del franquismo no fueron nunca (ni siquiera para sus autores) una Constitución y por eso erraban quienes pensaban que bastaba con reformarlas para introducir la democracia en España. Otra cosa es que, por razones tácticas, hubiera que calificar de reforma lo que fue realmente una ruptura.

Me he equivocado en tantas cosas que, desde el punto de vista biográfico, un error más no tendría importancia alguna. Para quienes en el futuro hayan de hacer la historia de acontecimientos que nosotros vivimos, sí puede tener quizás alguna relevancia el hecho de que no todos los que en aquellos años de final de régimen escribíamos sobre estos temas, coincidíamos en el análisis jurídico-político del franquismo. Ni siquiera los que escribíamos alentados por los mismos ideales y en persecución de los mismos objetivos, como entiendo que era el caso de Jorge de Esteban y yo mismo. Y una vez hecha esta puntualización, paso a ocuparme de tus cuestiones. Me ocuparé en primer lugar de las que se plantean en el punto primero y en la primera parte del segundo; después



de las enunciadas en los puntos 3.º, 4.º, y 5.º, y por último de las referidas al futuro, sea como propuesta de lege (rectius, constitutione) ferenda, sea como consejo de estrategia política.

El desacierto principal de las decisiones humanas, individuales o colectivas, no es frecuentemente sino el reverso de su acierto más importante. El principal mérito del Título VIII es la audaz opción por el principio dispositivo; su más grave demérito, la indeterminación constitucional de la forma de Estado que esa opción comporta. La «desconstitucionalización» de esa materia, para decirlo con el término que empleó hace años Cruz Villalón. Aunque esa desconstitucionalización no sea total, pues el Estado unitario queda desde luego excluido, en una perspectiva puramente formal, la letra de la Constitución hace posible, por ejemplo, no dividir todo el territorio nacional en Comunidades Autónomas, o no dotar a todas ellas de competencias legislativas, etc.

Con el correr de los años, esa apertura amplísima del texto constitucional ha ido estrechándose, sin embargo, y el Estado de las Autonomías ha ido cobrando una forma definida. Algunas opciones que la Constitución deja abiertas, por ejemplo la que antes mencionaba de limitar la aplicación del régimen autonómico sólo a algunas partes del territorio nacional, pero no a todo él, hablan sido ya cerradas de hecho, antes de su promulgación, por la apresurada creación de las «preautonomías» y el fomento de unos sentimientos de regionalismo político antes inexistentes o escasamente perceptibles. Más tarde, los Pactos de 1981 hicieron el mapa político del país y atribuyeron a todas las Comunidades Autónomas la potestad legislativa, considerada como inherente a la autonomía política. A partir de aquí, la (relativa) homogeneización competencial que resulta de los Pactos de 1992 era ya obligada. En esta configuración de una forma que en la Constitución existe sólo como posibilidad ha jugado también un papel importante el Tribunal Constitucional, que casi sistemáticamente, y en contra de lo que los nacionalistas suelen decir, ha interpretado las normas constitucionales y estatutarias en un sentido muy favorable a las Comunidades Autónomas, pero de esto hablaremos después.

Toda esta construcción se hace en el marco de la Constitución y es por eso perfectamente constitucional, pero el hecho de que sea producto de decisiones políticas sucesivas que, aunque concordadas por los grandes partidos nacionales y reflejadas en leyes orgánicas, no son decisiones constitucionalmente necesarias, alimenta la ilusión de que quizás una fórmula menos abierta, más definitiva, nos hubiese ahorrado la permanente puesta en cuestión de la forma de Estado. Una ilusión, no porque realmente no hubiese sido preferible que el propio texto constitucional determinase cuántas y cuáles eran las Comunidades Autónomas existentes en España y hubiese precisado, de una vez por todas, cuáles eran las competencias, iguales o desiguales, de cada una de ellas, y cuáles las del Estado, sino porque esa constitucionalización de la forma de Estado sólo es posible a partir de una concepción de España aceptada por todos y ese acuerdo no existía en 1978, ni, lo que es peor aún, existe todavía hoy.

Ésta es la única indeterminación realmente grave, pero también la indeterminación inevitable. Es cierto que al comienzo del proceso constituyente, el PSOE,

o el PC, o los dos, hizo o hicieron una propuesta de tipo federal, con dos o tres listas de competencias, pero esa propuesta no prescindía del principio dispositivo, al que es inherente tal indeterminación y en consecuencia tampoco la eliminaba. Su propósito era más bien el de hacer más claro y más operativo el sistema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si lo hubiera conseguido o no, es cosa difícil de decir. El sistema actual, el que incorpora el artículo 149 de la Constitución, es desde luego mejorable ya en su formulación original, pero no tan malo como el que ahora tenemos, consecuencia de la técnica que, desde el primer momento, han utilizado los Estatutos de Autonomía para especificar las competencias de las respectivas Comunidades y del uso que se ha hecho del artículo 150. No hay sin embargo en el ancho mundo ningún modelo de distribución territorial del poder político en el que la discusión competencial entre el todo y las partes, entre las instancias centrales y las territoriales, no sea permanente. Yo no recuerdo cual era el contenido de esas tres listas. Quizás esa solución que en el cuestionario se califica de clásica (aunque se me escapa la razón del calificativo, pues creo que ningún federalismo la ha empleado nunca) hubiera eliminado o imposibilitado, en efecto, algunas de las muchas ambigüedades que el artículo 149 contiene o ha hecho posibles, y hubiese ahorrado algunos de los muchos litigios que se llevan ante el Tribunal Constitucional. Pero ni hubiera suprimido o disminuido en términos sensibles la litigiosidad, ni es la existencia de ésta, aunque tenga costos de todo tipo, el aspecto más problemático de nuestro original sistema de distribución territorial del poder. Incluso puede afirmarse, sin exageración alguna, que esa litigiosidad es más bien un signo de salud. Infinitamente más inquietante para nuestra convivencia es la eliminación de litigios que resulta de la decisión de evitar que se planteen y se resuelvan en términos jurídicos las diferencias políticas que la negociación no ha podido superar. Así, por ejemplo, cuando el Presidente de la Generalidad de Cataluña amenaza con romper las buenas relaciones con el Gobierno si se presenta un recurso de inconstitucionalidad contra la segunda ley de normalización del catalán, o el Gobierno vasco resuelve no acudir nunca más ante el Tribunal Constitucional en calidad de demandante, como de hecho viene haciendo, según creo, desde 1991 o 1992 hasta la fecha.

Las amenazas que sobre nosotros se ciernen no vienen, en resumen, de los muchos defectos del sistema de delimitación de competencias, que en su mayoría pueden ser eliminados sin tocar al texto de la Constitución, operando sólo sobre el de los Estatutos, e incluso sin ello, aunque más lentamente, mediante la acción del Tribunal Constitucional. Las amenazas graves nacen más bien del rechazo de ese sistema. No entiendo por rechazo la petición de que, por ejemplo, se haga una interpretación diferente de la distinción entre normas básicas y normas de desarrollo. Desde el punto de vista formal, no me resulta fácil imaginar una interpretación más favorable a las Comunidades Autónomas que la que el Tribunal ha hecho hasta ahora; desde el punto de vista material, el de los contenidos, probablemente quepa hacer correcciones porque, a falta de una teoría coherente, ha habido exageraciones en los dos sentidos, unas veces en daño de las Comunidades Autónomas y otras en perjuicio del Estado. Como en eso tengo tanta

responsabilidad como el que más, creo poder decir, sin que se me interprete mal, que ni mientras yo estuve en él, ni después de mi salida, ha logrado construir el Tribunal Constitucional una doctrina que dote de coherencia a sus decisiones en este campo. Creía antes y sigo creyendo ahora que el eje de esa doctrina hay que buscarlo en el 149.1.1, que debería jugar un papel parecido al que, a través de la cláusula de *equal protection* y de la idea de *las preferred freedoms*, ha jugado la Enmienda XIV de la Constitución de los Estados Unidos en la construcción judicial de su federalismo. La verdad es, sin embargo, que se trata más bien de una intuición. Para determinar su consistencia real habría que hacerla objeto de una investigación seria que yo no estoy ya en condiciones de abordar. Es un buen tema de tesis, aunque no está al alcance de cualquiera.

Pero como antes digo, ni estas peticiones de que el Tribunal revise su doctrina implican en modo alguno un rechazo de la Constitución o una amenaza para nuestra convivencia, ni cesarían esas peticiones aunque el Tribunal Constitucional elaborase una doctrina que marcara un hito en la historia del constitucionalismo occidental. El rechazo y la amenaza vienen de quienes quieren perpetuar la indeterminación originaria forzando hasta mucho más allá de lo racionalmente posible la interpretación de algunas cláusulas constitucionales y negando la validez y el significado palmario de otras.

En cierto sentido, cabría decir, todas estas actitudes, con distintos matices e intensidades, tratan de mantener vivo el mayor defecto de la Constitución, se niegan a aceptar que con el paso del tiempo y por exigencias de la realidad se ha ido estrechando el haz de posibilidades que aquella ofrecía en el momento de nacer, se ha ido reduciendo su penosa indeterminación. Pero esto nos lleva ya a otros puntos del cuestionario.

## EL MODELO FEDERAL

*Alguna importante fuerza política defendió, en la primera fase del proceso constituyente, que la Constitución hubiese recogido un modelo de ordenación territorial del poder de corte federal, con la distribución de competencias conforme a la clásica solución de las tres listas. ¿Tal orientación concreta hubiera tenido ventajas respecto de la finalmente constitucionalizada?; ¿es posible aún pensar en un tránsito desde nuestro Estado autonómico hacia un Estado federal?*

FRANCESC DE CARRERAS I SERRA

No creo que haya una correspondencia entre el sistema de tres listas y el Estado Federal. Si observamos el sistema de distribución de competencias que rige en los Estados federales de nuestro entorno cultural podemos comprobar que los modelos son muy diversos. No creo, por tanto, que la no existencia de las tres listas sea la causa de las dificultades interpretativas de nuestro reparto competencial.

Las dificultades radican, seguramente, en la complejidad del Estado actual y en que los artículos 148 y 149 CE fueron excesivamente influidos por el redactado de la Constitución de la II República, que respondía a un Estado muy distinto, a un Estado todavía liberal clásico, no a un Estado Social. Por tanto no creo que las tres listas hubieran aportado ventajas substanciales.

De mayor importancia me parece tratar el tema sobre el posible tránsito de un Estado autonómico a un Estado Federal. A mi modo de ver, tal tránsito ya ha tenido lugar en lo más fundamental y nuestro Estado pertenece a la gran familia de los Estados federales. Por tanto, el texto constitucional, en el cual tenían encaje otros modelos, se ha decantado por el modelo federal, con las matizaciones que ahora formularemos.

En efecto, los elementos esenciales de la estructura de un Estado federal son los siguientes: una única Constitución para todo el Estado; un mismo sistema de derechos fundamentales; unas instituciones de gobierno comunes a toda la federación y otras distintas para los Estados federados; un reparto de competencias entre el Estado federal y los estados federados; una participación de los Estados federados en la voluntad federal, cuyo cauce más habitual es un Senado representativo de estos Estados federados; la inexistencia de controles políticos entre el Estado federal y los Estados federados, aunque sí de controles jurisdiccionales; y, por último, una Hacienda propia del Estado federal y otra particular de cada uno de los Estados federados.

Si tenemos en cuenta estos elementos esenciales y la realidad constitucional española en esta materia, es fácil deducir que nuestro Estado compuesto está formado por todos estos elementos menos por uno: el senado federal. ¿Significa ello que no podemos considerar a nuestro Estado como un Estado federal? Si examinamos el derecho comparado, podemos ver cómo los principales países federales europeos (Alemania, Austria, Suiza, Bélgica) tienen senado, aunque su composición y funciones sean muy heterogéneas y, en consecuencia, la idea de senado federal difiere de unos Estados a otros. En el fondo, de lo que se trata no es de tener una institución concreta con el nombre de Senado sino de que los Estados miembros participen en las instituciones federales: y esto segundo –no la cuestión terminológica primera– falla en España.

Ahora bien, ello no impide que podamos incluir al sistema constitucional español, en cuanto a su estructura se refiere, en la categoría de los Estados federales, ya que cumple con el resto de requisitos básicos y también la mayoría de Estados, que comúnmente son admitidos como federales, suelen carecer de uno u otro requisito. Por tanto, la categoría de federal –como la de gobierno parlamentario, Estado democrático y tantas otras del derecho constitucional– no es una categoría exactamente delimitada sino un tipo ideal, inexistente en la realidad en todos sus elementos, pero que sirve para establecer unos modelos teóricos a partir de los cuales analizar la realidad constitucional. Por tanto, cabe admitir que nuestro Estado, con esta insuficiencia, puede ser considerado un Estado federal.

En consecuencia, no hay transición del Estado de las Autonomías al Estado federal ya que, estructuralmente, mediante el bloque constitucional formado por

la Constitución y los estatutos, España ya es un Estado federal. Otra cosa distinta es que funcionalmente existan determinadas carencias. Entre ellas cabe señalar la necesidad de una mayor colaboración y coordinación entre Estado y CCAA y entre éstas entre sí, la reforma de las administraciones públicas, tanto la estatal como las autonómicas, la necesidad de descentralizar funciones autonómicas en los entes locales, además de todas las funciones de integración que se solucionarían con la existencia de un senado, a las que ya hemos hecho alusión antes. Por consiguiente, nuestro Estado es federal aunque debe perfeccionar algún elemento estructural y sobre todo, debe mejorar sus reglas de funcionamiento.

JAVIER CORCUERA ATIENZA

La fuente principal de los problemas que mantiene hoy nuestro sistema de articulación territorial no tiene que ver, inicialmente, con cuestiones técnicas (aunque éstas no sean desdeñables). En la pregunta anterior me he referido a la existencia de un consenso constitucional en materia autonómica, pero este consenso fue posible precisamente porque carecía de contenido: existió acuerdo porque era abierto y no predeterminaba nada. Los problemas se plantearon en el momento en que se trató de poner en marcha la autonomía. Si sigue habiendo hoy cuestiones pendientes no tanto es por las limitaciones del modelo cuanto por las limitaciones que tiene entre nosotros ese ingrediente considerado básico en todos los Estados compuestos: la lealtad federal, constitucional o como quiera llamársele. Y aunque es obvio que existen instrumentos mejores que otros para facilitar aquella lealtad, no menos cierto es que el problema para conseguirla no es tanto técnico cuanto político.

De los aspectos políticos de la cuestión hablaremos en la siguiente respuesta, y toca ahora referirnos a los técnicos, aunque no es fácil saber, cuando se habla de federalismo, si hablamos sobre todo de derecho o de política. Ello es así, en primer lugar, porque las palabras tienen su historia y el significado histórico del federalismo ha tenido más que ver con la importancia de un principio que con la utilización de determinadas técnicas. Por otra parte, la experiencia ha demostrado que existen tantos modelos de federalismo como Estados que se definen federales, lo que no facilita saber de qué hablamos cuando utilizamos tal palabra.

Pero la pregunta se circunscribe a plantear las ventajas o inconvenientes de un modelo de tres listas, como el alemán, dotado de amplia descentralización y con igual capacidad de los Estados Miembros para aprobar su respectiva Constitución en el marco definido por una Constitución Federal que no prevé diferencias sustanciales entre aquéllos.

¿Hubiera tenido ventajas esa opción?. Permítaseme un par de recordatorios antes de contestar: tal esquema de autonomía igual no fue desechado por el constituyente y para muchos de los primeros intérpretes de la Constitución, el 148.2 CE significaba, precisamente, la existencia de una igualdad federal diferida en el tiempo. Pero también es cierto que la autonomía igual desde el primer momento

hubiera sido imposible. Ello supuesto, y volviendo a la pregunta, entiendo que una articulación federal de la Constitución, que hubiera establecido una igual posición jurídica de los territorios autónomos sí hubiera sido, a mi modo de ver, ventajosa.

Definir un marco igual no implica limitar la autonomía de nadie, ni supone imponer más igualdad que el igual sometimiento a la Constitución. Las desiguales necesidades y distintos intereses de Comunidades con particularidades geográficas, culturales, históricas o económicas no tienen por qué suponer tratamiento uniforme para situaciones distintas (no creo necesario recordar la existencia de Suiza), pero la igual definición constitucional hubiera presumiblemente cerrado o, cuando menos, reducido, la emulación y la carrera perpetua por redefinir la autonomía. En definitiva, ese planteamiento hubiera permitido limitar lo que, a mi entender, es la principal causa de inestabilidad en nuestro sistema autonómico, aparentemente siempre necesitado de una nueva definición porque existen en él sujetos que, también aparentemente, tienen como objetivo redefinir indefinidamente la diferencia, y tienen capacidad para mantener relaciones bilaterales con el Gobierno central y para beneficiarse de ellas.

Desde tal lógica federal se hubiera podido atender a la solución de cuestiones que siguen mal resueltas entre nosotros. La vida de nuestro sistema autonómico aparece excesivamente dependiente de la política de los nacionalistas, y la crítica sobre lo que es desautorizado como «café para todos», y denostado por pretender igualar lo que no es igual, impide abordar cuestiones que sí merecerían alguna mayor atención: me refiero a los mecanismos de coordinación de las Comunidades entre sí y con el Estado, a los de participación de aquéllas en el legislativo estatal y a los instrumentos para intervenir en la definición de la política comunitaria europea.

¿Es hoy posible aún pensar en un tránsito desde nuestro Estado autonómico hacia un Estado federal?: es posible, y deseable, una eficaz puesta en marcha de los mecanismos de coordinación y colaboración que exige el funcionamiento de un Estado compuesto, es posible el acuerdo sobre un modelo de financiación que permita garantizar una autonomía efectiva, y nada impide la puesta en marcha de reformas que fortalezcan la posición de las Comunidades Autónomas o permitan el progresivo adelgazamiento de la Administración periférica del Estado.

¿Ello supondría la adopción de un modelo totalmente «simétrico»? Hay diferencias entre las Comunidades que son de generalización imposible (Convenio navarro y Concierto Económico vasco), y hay situaciones culturales, geográficas o políticas que definen particularidades propias de algunas Comunidades. Pero el problema no es el reconocimiento de las diferencias derivadas de la cultura, la historia o la geografía, sino la pretensión de definir nuevas «asimetrías», en nombre de la existencia de las primeras, en terrenos no previstos por la Constitución. No me parece deseable una dinámica de continua redefinición de la autonomía, siempre abierta a las polémicas en torno a los agravios comparativos. Pero, supuesto ese principio, nada impide que las circunstancias aconsejen tratamientos desiguales en determinados casos.

JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR

¿Y me lo preguntan Vds. a mí? Hace quince años que vengo diciendo y escribiendo que, desde que se aprobaron los Estatutos de Autonomía, el Estado español tiene una estructura tan federal, mejor o peor, pero tan federal como la de cualquiera de los Estados federales que en el mundo existen. Nuestro Estado reúne todas y cada una de las características esenciales que, a la luz de una Constitución democrática, sirven para definir hoy a un Estado como Estado federal. No conozco, por otra parte, a nadie que haya rebatido los argumentos expuestos al respecto en mi libro sobre *El Estado unitario-federal*, de 1985, y sí conozco, sin embargo, a un notable número de ilustres juristas que, de entonces acá, y de manera más o menos explícita, han suscrito las tesis que allí se mantienen: el Estado español es un *Estado Federal*, pero un *Estado Federal asimétrico*. Así lo he venido explicando desde entonces en distintos foros nacionales e internacionales sin que nadie, hasta hoy, haya objetado con argumentos válidos la calificación de federal referida al Estado español. Valga citar aquí una de las obras más recientes sobre el Estado Federal, publicada por la Universidad «La Sapienza», de Roma, con el expresivo título *Quale, dei tanti federalismi?*, en la que se analizan, por iniciativa de la propia Universidad, además del caso de los Estados Unidos, los cinco modelos federales de la Europa occidental: el español, el belga, el suizo, el austríaco y el alemán. Como autor de la parte española de dicha obra, puedo certificar que en el interesante y concurrido Congreso que precedió a la publicación del libro todo el mundo estuvo de acuerdo, en Roma, que el caso español era uno de los modelos de federalismo a tomar en consideración para una posible reforma de la Constitución italiana.

Consecuentemente con mi posición doctrinal, hace quince años que vengo denunciando que la discusión sobre si vamos o no vamos, podemos o no podemos, debemos o no debemos ir hacia un Estado federal es discusión sobre galgos y podencos. Ningún Estado goza del privilegio de la inmortalidad, pero el nuestro, a juzgar por los síntomas, mucho menos que otros. Convendría, pues, que no perdiésemos más tiempo con problemas ficticios, que sólo sirven para enmascarar los problemas reales y para retrasar, por consiguiente, la solución de éstos. Los juristas no deberían dejarse arrastrar por el uso partidista que se pueda estar haciendo en el debate político de aquellos mismos términos que sirven para designar conceptos científicos de la Dogmática que, al menos fuera de España, están sobradamente consolidados.

Dicho en pocas palabras: el problema de España no es que falte federalismo; es que sobra asimetría. España es un Estado federal, pero un Estado federal asimétrico, y de ahí derivan los problemas de los que tendríamos que estar hablando ahora. Todo lo demás es pensamiento débil. Hay que coger el toro por los cuernos y los cuernos no son, ni la existencia de partidos nacionalistas, ni la heterogeneidad del sistema, sino su asimetría, en el sentido estricto del término: la falta de un parámetro claro para poner coto a la progresiva y discriminatoria diferenciación entre Comunidades Autónomas. Y conviene recordar aquí que no

discrimina el que quiere, sino el que puede, y que la discriminación se hace siempre desde el Poder Central del Estado.

PABLO PÉREZ TREMPES

De nuevo conviene relativizar la formulación misma de la pregunta. Como ha sido suficientemente recordado por la doctrina, no existe en el Derecho Comparado un único modelo de federalismo, por más que ciertas técnicas de ordenación territorial del poder puedan identificarse en mayor o menor medida con el federalismo por ser patrimonio más o menos común de Estados que se definen como federales. Partiendo del anterior dato, entiendo que la forma de organización territorial vigente en España como consecuencia del desarrollo del Título VIII de la Constitución puede homologarse dentro de los sistemas federales, dejando a un lado el problema de su denominación, con una carga histórica en España clara y que habría que empezar a verla como superada. A partir de aquí, es posible, por no decir seguro, que el marco constitucional pudiera haberse formulado de manera técnicamente más correcta o que dicha mejora pueda llevarse a cabo en el futuro; en esa hipotética mejora, también es posible que pudieran adoptarse medidas, incluso constitucionales, que introdujeran algunas instituciones o técnicas de sistemas federales que en la actualidad no se encuentran en nuestro ordenamiento. Pero la clave del problema de la forma territorial del Estado no está ni en cómo denominarla, ni en otorgar una competencia u otra a los entes territoriales o al Estado, ni en incorporar tal o cual técnica como la existencia de una, dos o tres listas; el problema de la definición de la forma territorial del Estado es de acuerdo y voluntad política; dicho acuerdo no existía en 1978, motivo por el cual el modelo se configuró como un modelo abierto y el pacto constituyente como pacto de mínimos. Lo que actualmente se vive es un nuevo debate político sobre la forma de Estado que, en la medida en que conduzca a alguna conclusión, debería constitucionalizarse. Lo demás es pura técnica jurídica o puro nominalismo, aunque es verdad que una y el otro pueden ser relevantes para el desarrollo de ese debate político, pero nunca decisivos.

FRANCISCO RUBIO LLORENTE

*Véanse la respuesta anterior y la última.*

## LEALTAD CONSTITUCIONAL

*En los principales partidos nacionalistas, alguno de ellos pieza importante del pacto constitucional de 1978, ¿se observa una actitud coherente con las exigencias de la lealtad constitucional? ¿Hay posicionamientos nacionalistas que pueden, en su opinión, colisionar con los mandatos constitucionales?*



FRANCESC DE CARRERAS I SERRA

Las posiciones nacionalistas, a la larga, son de muy difícil conciliación con la Constitución. El núcleo básico del nacionalismo clásico, que es donde se hallan enclavados todavía los principales partidos nacionalistas catalanes y vascos, sigue siendo el principio de las nacionalidades y ello significa, en lo esencial, que a toda nación le corresponde un Estado propio. Para los nacionalistas, la autonomía no es otra cosa que un simple paso hacia la única solución final admisible: tener un Estado propio.

Ahora bien, tal posición, es difícilmente defendible en la Europa actual debido a que, en tal supuesto, el País Vasco y Cataluña deben mantenerse al margen de la integración en Europa, cosa que no están dispuestos a hacer ni el PNV ni CiU. Por el contrario, tanto uno como otro partido se muestran, curiosamente, fervorosos partidarios de la integración de sus respectivos países en la Unión Europea. Todo ello genera muchas contradicciones en el discurso nacionalista, que acepta sin queja alguna que determinadas competencias sean asumidas por Bruselas pero que no admite que esas mismas competencias las ostente Madrid, exigiendo el traspaso de las mismas en razón de que no son unas comunidades autónomas cualesquiera sino que su autonomía es de rango superior dada su condición de naciones. La fórmula actualmente preferida por los nacionalistas es que son «naciones sin Estado», formulación claramente ideológica, ya que lleva implícita que son naciones a los que les falta algo que les es connatural: que a toda nación le corresponde un Estado. Y ésta es la idea central del nacionalismo político, no una teoría objetiva y neutral.

Desde estas posiciones, la lealtad constitucional se hace muy difícil. A pesar de ello, la forma de actuar de los nacionalistas es siempre calculadamente ambigua. Por un lado, proclaman que su lealtad a la Constitución es total y que su única exigencia es la de reclamar la autonomía que les ha dado la Constitución y que no les reconoce el Estado. Aparentan, por tanto, exigir, simplemente, aquello que es suyo. Por otro lado, a sus partidarios más irreductiblemente nacionalistas les dicen que la aceptación de la Constitución es un simple paso táctico dentro de una estrategia a más largo plazo que debe conducir a la independencia, siempre dentro de la unidad europea, lo cual significa mantener todos los lazos que dicha unidad exige en Bruselas pero cortar todos los que actualmente tiene con Madrid y romper, por consiguiente, con el Estado español. Esta ambigüedad fuerza a los nacionalistas a utilizar muy diversos lenguajes —según sea el lugar, el momento y el interlocutor— que dificultan, para un no avezado en estas tácticas, la interpretación de su modo de hacer política y la auténtica finalidad de la misma.

En consecuencia, lo único coherente con las posiciones nacionalistas de PNV y CiU es la deslealtad constitucional.

JAVIER CORCUERA ATIENZA

Escribo influido por un reciente comentario del Presidente del PNV sobre la suspensión del acuerdo del Parlamento Vasco de ceder sus locales al llamado

Parlamento Kurdo en el exilio, en virtud de la impugnación del Gobierno ante el Tribunal Constitucional prevista en el artículo 161.2 CE. A su entender, el Gobierno central sólo podría impedir aquella reunión si ordenara rodear el Parlamento Vasco con su policía. En caso contrario, de poco importaría la decisión del Gobierno y la del Tribunal Constitucional, pues la reunión tendría lugar.

Es un ejemplo reciente, no más significativo (tampoco menos) que otros que pueden encontrarse frecuentemente en la prensa. No se trata de hacer un catálogo de *boutades*, y sólo me pregunto si son únicamente ocurrencias más o menos ingeniosas destinadas a alimentar el victimismo, o si la cuestión tiene más alcance. Tal falta de respeto a las instituciones constitucionales, ¿tiene atenuantes por realizarse muy frecuentemente?. ¿Tiene alguna trascendencia que un partido, que ocupa la presidencia del Gobierno Vasco desde que éste existe, haga estas manifestaciones, aunque sean únicamente para consumo interno de sus militantes? ¿Qué efectos tiene este uso de la desmesura?, ¿alguien se cree este tipo de cosas?

Parece que las encuestas nos dicen que tales afirmaciones tienen consecuencias. Un instrumento continuamente utilizado (aparentemente con éxito) por los nacionalistas vascos para la consecución de sus objetivos políticos es el descrédito de la Constitución y de las instituciones, a las que se achaca ser antidemocráticas, basar su vigencia en la sola fuerza del ejército, negar los derechos vascos... Buena parte de esos desatinos son, con alguna presteza, corregidos, negados o imputados a la malevolencia del intérprete, pero tienen, obviamente, efectos: incrementan el malestar de la comunidad nacionalista, justifican su actitud de rechazo y con ello aumentan la capacidad de presión del partido, lo que suele rentabilizarse en la negociación de que se trate en cada caso. Durante años se ha podido pensar que el independentismo era una añagaza para conseguir a corto plazo objetivos más alcanzables, y posiblemente siga siendo cierto que los nacionalistas vascos más que pretender separarse de España, pretenden ser españoles de primera. Hay muchas razones para pensar que ello sigue siendo cierto, pero también las hay para entender que no entorpece a los objetivos del nacionalismo el que cada vez haya más independentismo: con ello no pierden, y mucho menos sabiendo que tal objetivo es prácticamente imposible con más de la mitad de la población que no lo desea. Es verdad que de ello se derivan consecuencias odiosas para la convivencia constitucional en España y para la convivencia *tout court* en el País Vasco, pero eso es otra historia.

Esta actitud no es predicable de todos los nacionalismos: el catalán compatibiliza sus aspiraciones con la aceptación de la Constitución, y no acostumbra a plantear envites a que pongan en peligro la dinámica constitucional, lo que no siempre se puede decir del nacionalismo vasco. Asentados en la afirmación de que ésta no es su Constitución, no necesitan decir qué cambios habría que plantear en ella para que pudieran estar cómodos en su seno, y pueden mantener indefinidamente su política que pretende, sencillamente, tener más.

Por otra parte, la creación de un frente nacionalista tras las últimas elecciones autonómicas (octubre de 1998) y la subsiguiente aprobación de un pacto de legislatura (mayo de 1999) no dejan de suscitar inquietudes. Es extraordinariamente positivo que fuerzas políticas que han vivido fuera (y contra) el sistema

institucional, intenten realizar sus objetivos dentro de las instituciones y sin otro apoyo que el que les dan sus votos y sus argumentos, pero sólo el tiempo dirá si en ese proceso acaban predominando los elementos centrípetos que introducen en el sistema democrático, junto con el PNV y EA, a EH o si triunfan los centrífugos

JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR

Si la «lealtad» se entiende como sinónimo de «legalidad», el concepto no añade nada y, por consiguiente, nada dice en Derecho. Si, por el contrario, se la entiende como un «estado de espíritu» es el Derecho el que nada tiene que decir. La «lealtad constitucional» —discutible traducción de la «Bundestreu» alemana—, o viene a significar algo parecido a aquel artículo de la Constitución española de 1812 en el que se afirmaba que los españoles eran justos y benéficos, o, en buena técnica jurídica, no aporta nada nuevo, no nos puede llevar nunca —como señala acertadamente Konrad Hesse— a decidir un conflicto de modo distinto a como se resolvería con la aplicación de las restantes normas vigentes en la materia. No creo, pues, que valga la pena entretenerse con conceptos de tan escasa utilidad práctica, o técnica, como el de lealtad, cuando el sistema de organización territorial del Estado está, sobre todo, necesitado de conceptos precisos.

A la segunda parte de la pregunta, la de si hay posicionamientos nacionalistas que colisionan con la Constitución, la respuesta tiene que ser más matizada y exigiría una previa toma de postura sobre el derecho de autodeterminación, problema que excede con mucho de los límites de esta encuesta. Limitándonos ahora al hecho constitucionalmente más llamativo, que es, sin duda, el que partidos políticos que no renuncian al derecho de autodeterminación para sus respectivas Comunidades formen parte de la mayoría parlamentaria en la que se apoya el Gobierno Central del Estado, hay que ser conscientes de que la respuesta depende, como siempre, de la pregunta, y la pregunta puede formularse, al menos, de dos maneras distintas:

a) ¿Puede un partido que forma parte de la mayoría parlamentaria en la que se apoya el Gobierno Central predicar al mismo tiempo el derecho de autodeterminación para su propia Comunidad?

b) ¿Puede un partido que predica el derecho de autodeterminación para su Comunidad ser admitido como socio parlamentario del Gobierno Central?

La primera pregunta nos lleva a cuestionar la actitud de algunos partidos nacionalistas. La segunda, mucho menos frecuente —pero, a mi juicio, desde el punto de vista de la constitucionalidad, tanto o más necesaria— nos lleva, por el contrario, a cuestionar el comportamiento del partido que detenta el poder en el Gobierno Central. ¿Se puede gobernar, o encaminar un Estado hacia el futuro, a través de pactos y compromisos con aquellos que ambicionan la destrucción de ese Estado? Pensando desde la Constitución, los planteamientos de los partidos nacionalistas son, con frecuencia, menos inconsecuentes que los de los grandes partidos de ámbito estatal.

PABLO PÉREZ TREMPES

Lo primero que creo que hay que tener presente a la hora de responder a la pregunta es que en España falta lo que podría denominarse cultura de la descentralización, lo que es perfectamente explicable si se tiene presente lo dicho previamente: a pesar de la «vejez» de las reivindicaciones descentralizadoras, como sistema jurídico-constitucional descentralizado España sólo tiene la corta y traumática experiencia de la II.<sup>a</sup> República y los veinte años de vigencia constitucional. Esa cultura de la descentralización contrasta con la de sistemas federales en algunos casos seculares, como son el de Estados Unidos, el de la República Federal de Alemania, el de Austria o el de Suiza.

En segundo lugar, la falta de cultura de la descentralización es imputable tanto a fuerzas políticas de ámbito estatal como autonómico, nacionalistas como no nacionalistas, de izquierda como de derecha, de gobierno como de oposición, por más, también es cierto, que algunos sean menos «cultos» que otros. Todo ello se traduce en la existencia de problemas de «lealtad constitucional», más graves en unos casos que en otros; así, por ejemplo, es lamentable ver que un determinado Gobierno autonómico haga el *boicot* a instituciones del Estado, como lo es ver como en debates sobre el Estado de las Autonomías un Presidente del Gobierno ignora deliberadamente, haciendo casi alarde de ello, preguntas o propuestas procedentes de tal o cual Comunidad Autónoma.

En tercer lugar, es también verdad que lo que se ha denominado antes la «cultura de la descentralización», poco a poco, va calando en las fuerzas políticas y, lo que es aún si cabe más importante, en la propia sociedad; un ejemplo claro es la evolución habida en estos años en relación con la pluralidad lingüística, por más que puedan seguir dándose problemas más o menos puntuales.

Hechas las anteriores consideraciones, y sin afán de hacer un juicio global y categórico sobre actitudes políticas, puede sostenerse que no todas las fuerzas políticas se han comportado, como se adelantaba, con similar lealtad constitucional. Dejando a un lado episodios concretos y esporádicos, y, como es lógico, obviando el juicio sobre aquellas fuerzas que, ellas mismas, se sitúan fuera del sistema político-constitucional, son algunos sectores nacionalistas los que menor lealtad han manifestado, sin que pueda ampararse esa falta de lealtad en un originario «no apoyo» explícito a la Constitución, que, sin embargo, sí ha sido aceptada a otros efectos, en concreto como base del desarrollo estatutario y como amparadora de «derechos históricos»; no creo que la calificación de «constitucionales» o «inconstitucionales» de esas actitudes y de sus manifestaciones concretas aporte nada, máxime teniendo en cuenta que hay mecanismos en el sistema constitucional para realizar dichas valoraciones. Por el contrario, otros sectores nacionalistas han sido más «leales» constitucionalmente hablando, lo que no excluye que hagan reivindicaciones que, para algunos, se sitúan fuera del marco constitucional; también otros han juzgado como inconstitucionales actuaciones de fuerzas no nacionalistas por verlas como lesivas de la autonomía constitucional y estatutariamente garantizadas. En resumen, pues, y teniendo siempre presente la «juventud» del Estado de las Autonomías, creo que el grado de lealtad constitucional de las fuerzas políticas de ámbi-

to estatal y nacionalistas ha sido aceptable, resultando claramente mejorable, en especial, en lo que respecta al nacionalismo vasco.

FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Los términos en los que se plantean las preguntas hacen difícil la respuesta. De una parte, el hecho mismo de hacerlas lleva a pensar que quien las formula tiene cuando menos la sospecha de que efectivamente los partidos nacionalistas no siempre son coherentes con las exigencias de la lealtad constitucional y adoptan posicionamientos (sic) que chocan con los mandatos constitucionales. De la otra, sin embargo, no se ofrece pista alguna sobre el fundamento de esa sospecha. Se mete a todos los partidos nacionalistas en el mismo saco, no se indica cuáles son las exigencias de la lealtad constitucional eventualmente incumplidas, y no se precisa de qué posicionamientos se trata ni cuáles son los mandatos constitucionales presuntamente infringidos, con lo que el preguntado no sólo ha de argumentar la afirmación o la negación, sino determinar el contenido concreto de la pregunta que se le hace. Pese a ello, intentaré alguna respuesta.

El problema político y constitucional no viene, naturalmente, de la existencia de partidos nacionalistas, sino de la presencia en la sociedad española de sentimientos nacionalistas que no nacieron con la Constitución ni son por tanto creación de ésta. Dada la existencia de estos sentimientos, mejor es, me parece, que puedan expresarse a través de partidos políticos nacionalistas, que prohibir la existencia de estos, como por ejemplo sucede en Portugal. Nuestra Constitución no sólo no prohíbe los partidos, sino que se fundamenta en una concepción de España que, en el plano estrictamente teórico o lógico, hace compatible la existencia superpuesta de diversos nacionalismos: unos más inmediatos, más íntimos, más determinados por razones culturales de lengua, costumbres, estilos de vida, visiones del mundo etc, pero no exentos de una dimensión política y otro más genérico, más apoyado en la historia común y en la convivencia secular en un mismo territorio, más predominantemente político, si se quiere, apoque no exento tampoco de rasgos culturales específicos, aunque estos sean sólo aquéllos que llevan a los extranjeros a caracterizarnos como españoles a todos los que, a sus ojos, lo somos. Este modelo constitucional (por lo demás insuficientemente teorizado, y en ello alguna culpa particular tenemos los profesores) no ha pasado sin embargo del plano de la teoría al de la realidad, al de la práctica política. Ni los españolistas, ni los nacionalistas catalanes o vascos o gallegos, hemos sido capaces de convertirlo en pauta de acción.

Quienes piensan (o mejor, pensamos, puesto que estoy entre ellos) que es preferible la unidad de España a su disgregación, y que el mantenimiento de esa unidad implica la necesidad de admitir que España no es simplemente una estructura jurídica, un Estado, sino algo más y anterior, huyen como de la peste de la acusación de nacionalismo o se refugian en un nacionalismo de viejo cuño, castellanista. Esa huida impide la autodefinición y conduce a la inacción, o a enfrentar el debate político frente a los otros nacionalismos como una acción puramente defensiva, en la que la iniciativa corresponde siempre al otro y cuyo objetivo

final parece ser más el de postponer la derrota que el de lograr la victoria. El nacionalismo español de viejo cuño, por su parte, simplemente se sitúa desde el comienzo frente a la Constitución, a la que combate con la misma o mayor saña que a los nacionalismos rivales, a los que imputa, como es lógico, el carácter excluyente que él mismo tiene y proclama. En definitiva, del lado de la unidad tenemos un nacionalismo constitucionalmente posible y teóricamente adecuado a nuestro tiempo y a nuestras necesidades, pero vergonzante y políticamente impotente, y un viejo nacionalismo cerril, inconstitucional y, por eso, objetivamente colaborador de los nacionalismos radicales, que quieren destruir la unidad de España, o reconstruirla como producto de un acuerdo ocasional entre varios pueblos a los que ninguna otra cosa une.

Sin duda en los partidos nacionalistas a los que la pregunta se refiere hay una presencia de este nacionalismo radical, nada españolista, o más precisamente antiespañolista, al que ahora me refiero. A juzgar por las tomas de posición pública de sus dirigentes, o sus decisiones, o su participación en la vida política española, no parece sin embargo que sea esa actitud de absoluta alienación respecto de España la única que existe y ni siquiera la dominante. Y desde luego, sería injusto no establecer en este punto una diferencia radical entre el nacionalismo catalán y el nacionalismo vasco. Aquél no ha renegado nunca de la Constitución, que en buena medida es obra suya, en tanto que el PNV, que se abstuvo y recomendó la abstención frente al texto constitucional, ha repetido hasta hartarse que rechaza la Constitución, aunque al menos hasta hace poco aceptaba el Estatuto de Autonomía, que tiene su base en ella. No tiene sentido detenerse ahora en el disparate lógico, la inconsecuencia ética y el oportunismo político que subyacen a esa afirmación, que traigo aquí a colación sólo como prueba de que el nacionalismo radical, excluyente y por eso incompatible con la Constitución, no está repartido por igual en Cataluña y en el País Vasco; en tanto que en este último parece ir ganando una situación hegemónica, en Cataluña sigue siendo, creo, minoritario y sus proyecciones en la práctica política más bien ocasionales, aunque no del todo inexistentes.

Estas proyecciones, que son, pienso, los posicionamientos a los que la pregunta alude, revisten muchas formas diversas. Las más directas y brutales son las que se presentan como reivindicaciones claramente incompatibles con la Constitución, como es la de la famosa autodeterminación. No voy a entrar aquí en el análisis del concepto y del modo en el que se utiliza, cuyas víctimas principales son, me temo, los vascos de buena fe, nacionalistas o no; es claro, en todo caso, que esta reivindicación sólo tiene sentido a partir de la negación de la Constitución, incluido el procedimiento para su reforma, que atribuye la decisión al pueblo español en su conjunto. En esa línea se sitúan también, aunque de modo menos hiriente, las pretensiones de cosoberanía, y algún otro «posicionamiento». Esas pretensiones originan una perturbación grave y permanente de nuestra vida política, pero quizás no tanto por que nos pongan a todos en la necesidad de hacer frente a un intento resuelto de autodeterminarse, etc., como por el hecho de que su frecuente invocación carga de tensión dramática el debate político abierto en torno a otras pretensiones que en sí mismas son perfectamente compatibles con la Constitución. Los debates en torno a la financiación autonómica, a

los trasposos de competencias, a la distinción entre bases y desarrollo, e incluso a la necesidad de dotarnos o no de una estructura estatal asimétrica, por poner sólo algunos ejemplos de enfrentamiento entre intereses diversos, serán siempre duros y difíciles, pero lo que les da una actitud especial y un dramatismo insoportable es su conexión, real o imaginada, con ese objetivo final de la separación, de la ruptura de la unidad. En muchos casos, la política andaluza no es menos particularista que la catalana, ni la navarra menos que la vasca, pero es claro que esos particularismos no suscitan los mismos recelos. Naturalmente, se dirá, porque los de Andalucía o de Navarra son suscitados o asumidos por partidos no nacionalistas, pero ésa es precisamente la cuestión. El problema grave no está en la pretensión particularista, sino en la naturaleza de quien la protagoniza, en las intenciones últimas que éste alienta o que los demás creen adivinar en él. En conclusión, salvo esos casos de la pretensión de autodeterminación o de cosoberanía, no veo con claridad una colisión entre las proposiciones de los partidos nacionalistas y los mandatos constitucionales si se atiende sólo al contenido de esas proposiciones y no a la intención última (repito, real o supuesta) de sus autores. Incluso en el caso de la política lingüística, que es tal vez el más grave, es mucho más perturbador el espíritu que algunas definiciones y principios dejan traslucir que las soluciones normativas a las que se llega. La dificultad sería insalvable dentro de la Constitución si el único nacionalismo posible fuera el que sólo puede satisfacerse mediante la creación de un Estado propio, mediante la disgregación de España; si el único modo de integrar en ella a los nacionalistas catalanes y vascos fuera el de que estos abandonaran su nacionalismo. Creo, sin embargo, que no es así; no sólo que es posible que catalanes y vascos sigan siendo nacionalistas dentro de España y sintiéndose también españoles, sino que esta forma de doble nacionalismo, de lealtades compartidas, es la única adecuada a nuestra realidad, que por lo demás es la propia de los grandes Estados territoriales del occidente europeo, una forma política que, por desgracia, no pudo arraigar en el Este, en esa trágica zona de confluencia de tres imperios en donde naciones distintas se disputan la misma tierra. La construcción de ese nuevo nacionalismo, que en cierto sentido es también el que la construcción de Europa reclama, requiere el esfuerzo de todos; de catalanes y vascos y gallegos, por supuesto, pero también de los que no somos simplemente «el resto del Estado», sino miembros de otra comunidad nacional que no se identifica con la española, aunque sin duda es parte de ella.

## EQUILIBRIOS PARLAMENTARIOS Y DESARROLLO AUTONÓMICO

*Las últimas legislaturas han mostrado unas Cortes Generales carentes de mayorías absolutas y unos gobiernos recostados en el apoyo parlamentario cotidiano de los grupos nacionalistas. ¿Cómo puede afectar esta realidad a corto, medio y largo plazo al desarrollo e interpretación del Título VIII? ¿Está extraviándose el marco constitucional?*

FRANCESC DE CARRERAS I SERRA

Efectivamente, en estas dos últimas legislaturas ha sido muy notable la influencia de CiU y PNV en el Gobierno del Estado, no sólo porque sus votos han sido necesarios para formar y mantener a dicho Gobierno sino también porque, en sus respectivas comunidades autónomas, su política nacionalista había llegado a un determinado límite.

En efecto, mientras se procedía al desarrollo del estatuto de autonomía, la continua reivindicación del traspaso de competencias y la construcción de las instituciones de autogobierno eran suficientes para que la política nacionalista tuviera un objetivo propio. Sin embargo, cuando estas instituciones se han consolidado y las competencias básicamente han sido transferidas, la necesidad nacionalista de dar unos pasos más en la dirección de adquirir mayores poderes se hace ineludible. Además, la igualación substancial de competencias entre todas las comunidades autónomas en virtud de los pactos de 1992 entre PSOE y PP, es decir, la política que los nacionalistas han calificado despreciativamente como «café para todos», crea en ellos una situación incómoda ya que supone igualarse con comunidades autónomas que los nacionalistas consideran de rango inferior.

No hay duda que la argumentación es falaz dado que las diferencias con relevancia jurídica se encuentran en los llamados «hechos diferenciales» reconocidos en la Constitución y en los estatutos de autonomía y no hay razones objetivas ni racionales para establecer diferencias en materias competenciales en las cuales no inciden estos «hechos diferenciales». Por otra parte, esta igualación competencial es necesaria para que el Estado de las autonomías sea coherente: la Administración de un Estado de «geografía variable» implicaría costes y duplicaciones que lo convertirían en algo totalmente disfuncional.

Por tanto, los partidos nacionalistas siempre necesitarán acceder a mayores niveles competenciales y diferenciarse de las otras comunidades autónomas y, en consecuencia, su soporte al gobierno será utilizado para estos fines. Así ha sido hasta ahora y seguirá siendo así en el futuro, ya que la propia ideología nacionalista fuerza a tal política. No creo que en la actualidad —excepto en ciertos aspectos de la política lingüística de Cataluña— se haya rebasado el marco constitucional, pero las diversas declaraciones formuladas por el PNV, CiU y BNG, en sus reuniones de Barcelona, Estella y Santiago, sitúan el horizonte de futuro de estos partidos para los próximos años y van, sin duda, mucho más allá del actual marco constitucional.

JAVIER CORCUERA ATIENZA

Valga señalar, en primer lugar, que de la ausencia de mayorías absolutas suelen derivarse ventajas para los partidos-bisagra, pero que tales ventajas han de tener límites cuyo respeto ha de esperarse de la responsabilidad (y, por qué no, de la lealtad constitucional) de los demás partidos. Si son criticables los excesos en las demandas de los nacionalistas, no lo es menos la frecuente irresponsabilidad de unos partidos de gobierno más preocupados en asegurar su posición que



en definir un marco estable en materia autonómica (cuya aprobación obligaría a realizar un acuerdo de Estado con la oposición).

Por lo que respecta a la eventual afectación del título VIII por aquella situación, alguna se ha producido y parece que seguirá produciéndose. Permítaseme ceñirme únicamente a la Comunidad Autónoma del País Vasco para mencionar la vigencia de viejas actitudes que tan beneficiosas fueron para sus territorios en el pasado.

Las provincias vascas dispusieron, desde el comienzo del régimen de concierto económico, en 1878, de una autonomía económico-administrativa basada en su capacidad para recaudar por sus propios procedimientos las cantidades correspondientes a aquellas contribuciones «concertadas», que no cobraba el Estado. Su autonomía en la materia no estuvo definida por la ley, sino que fue construyéndose progresivamente a lo largo de un proceso en que lo definitivo no fue la formal atribución de competencias, sino la disponibilidad de los recursos derivados del Concierto: gracias a los medios económicos con que contaban, fueron asumiendo competencias en muy diversos ámbitos, y fueron capaces de consolidarlas a través de fórmulas tan vagas como las utilizadas en el artículo 15 del RD de 13 de diciembre que aprobó el concierto económico de 1906: «Las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava continuarán investidas, así en el orden administrativo como en el económico, de todas las atribuciones que vienen ejerciendo». Los tribunales, por otra parte, acaban constatando el ejercicio de determinados usos que, así, se confirman como competencias.

La indefinición posibilitó la expansión competencial, y la capacidad de presión política de dinásticos, nacionalistas, tradicionalistas y fueristas permitió salvaguardar los viejos títulos y construir una «novísima foralidad» más beneficiosa que la anterior a la ley abolicionaria de 1876.

En época ahora constitucional, con sistemas competenciales teóricamente definidos por la Constitución, los Estatutos y la ley, se repite en buena medida la vieja dinámica (no extrañará que la disposición adicional tercera de la vigente Ley 12/1981 del Concierto Económico diga, en el momento inaugural de la novísima foralidad, que las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos «tendrán las facultades que en el orden económico y administrativo les reconoció el artículo quince del Real Decreto de trece de diciembre de mil novecientos seis», con lo que parecía decirse algo concreto pero...).

Los fueros, ahora convertidos en Derechos Históricos amparados por la Constitución, se convierten en título que permite definir un impreciso y rico territorio que permite expandir las competencias de la comunidad autónoma siempre que se mantenga la posibilidad de presión política de los nacionalistas que así rentabilizan su, por otra parte no excesiva, presencia en el Congreso de los Diputados. Ello obliga a mantener el lenguaje de la desmesura, y a intentar aprovechar los réditos que pudieran provenir de la presencia o ausencia de ETA para, otra vez, ir definiendo situaciones que se sabe son sin retorno: esa es la esencia histórica de la foralidad, tener más, y construir a partir de lo que se tiene. (Y, por supuesto, compatibilizar la conciencia de la situación de ventaja de que se disfruta con la afirmación de la injusticia que se dice padecer).

En los tiempos actuales, se ha comenzado a hablar de la «soberanía fiscal» de que disponen los territorios vascos, y la reiteración del término pretende —supongo—

influir en la imagen social de la foralidad, incorporando a la garantía institucional que la defiende aquel carácter (recuérdese la evolución del significado del carácter «paccionado» de la foralidad navarra definida en la Ley de 1841, o la propia evolución en la interpretación de las exigencias derivadas del carácter pactado de los conciertos económicos). Como ha puesto de manifiesto mi compañero el Profesor A. Pérez Ayala, en unos «Comentarios políticamente incorrectos sobre el Concierto Económico», se han manifestado y concretado los riesgos de utilización inconveniente (habría que decir inconstitucional) del Concierto, al tiempo que la posición de éste se blindó, sin ser cuestionado por nadie, ni dentro ni fuera del País Vasco.

Otros problemas de inconstitucionalidad se plantean, a mi entender, en el sistema autonómico vasco, ahora relativos a los controles que Parlamento y jueces pueden llevar a cabo de la actuación de las administraciones forales y autonómica, pero su explicación exigiría una argumentación excesivamente larga. Se trata de cuestiones que, en su mayor parte, están amparadas por la ley, estatal o autonómica, cuya inconstitucionalidad ni ha sido planteada ni es fácil que lo sea. En todo caso, no es sencillo entender por qué el Parlamento Vasco no tiene posibilidad de enmendar el acuerdo en que representantes de los ejecutivos forales y autonómico deciden las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda de la Comunidad Autónoma, por qué es tan marginal el papel del Parlamento Vasco en la definición de la fiscalidad, realizada por los Territorios Históricos, cómo interpretar la marginación del principio de legalidad en materia impositiva, qué sentido tiene que una Comisión Arbitral decida sin posibilidad de ulterior recurso contencioso-administrativo en materia de conflictos entre las administraciones forales y autonómica, cómo puede justificarse esa especie de control previo de foralidad que obliga al Parlamento a atender a los requerimientos de esa Comisión Arbitral cuando ésta entienda que un proyecto se opone a las competencias estatutarias de los Territorios Históricos, por qué, en definitiva, se reducen, en nombre de los Derechos Históricos, principios que parecen propios de nuestro ordenamiento constitucional, como la centralidad del parlamento y la primacía de la ley.

JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR

Por razones sistemáticas me referiré aquí al tema desarrollo y remito a la siguiente pregunta para el tema de la interpretación.

Que el desarrollo de la Constitución depende de la mayoría parlamentaria es obvio. Si para formar esa mayoría se ha recurrido a un partido nacionalista, nada parece tener, en principio, de extraño que, de acuerdo con la lógica parlamentaria, los pactos incluyan ventajas para la Comunidad a la que pertenezca el mencionado partido, o incluso para dicho partido dentro de su propia Comunidad. En estos días anda la Fiscalía Anticorrupción investigando si se ha comprado el voto de una concejala de Ceuta tráfuga del partido socialista, pero a nadie parece sorprender ya la noticia, también de estos días, de que el Gobierno Central ha ofrecido 17.500 millones más para Cataluña con el fin de conseguir que CiU vote afirmativamente los próximos Presupuestos Generales.

El problema es, como el lector entiende, bastante menos simple de lo que a primera vista pudiera parecer al común de los ciudadanos. Nuestra Constitución no sólo permite, sino que obliga a establecer diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas. La propia Constitución alude expresamente a algunas de las razones que obligan (u obligaban) a diferenciar en el trato a las distintas Comunidades. Pero el problema consiste ahora en determinar cuales son, a partir de la Constitución, las otras diferencias jurídicamente relevantes y cuál la diferencia de trato proporcional a cada una de ellas. Y aquí es donde la Constitución ha dado pie al embrollo, porque en el Título VIII no se establece un límite claro a las posibles discriminaciones por parte del Gobierno Central, y los intérpretes de la Constitución no han acertado tampoco a deducirlo de una interpretación sistemática del texto constitucional. Pero el problema era, y sigue siendo, un problema de interpretación.

PABLO PÉREZ TREMPES

La posición y fuerza parlamentaria de las formaciones políticas nacionalistas son producto de los votos y, por tanto, consecuencia de la lógica democrática de un Estado donde las tendencias nacionalistas tienen la fuerza que tienen; este es un dato con el que hay que contar, incorporándolo a la cultura de la descentralización, y del que todos los partidos, incluidos los propios nacionalistas, deben extraer sus conclusiones. Entre esas conclusiones debería estar el excluir los temas de definición del modelo territorial del Estado de los debates y pactos de eso que se ha llamado la «gobernabilidad»; a este respecto, ha sido de lamentar que el vigente modelo de financiación del Estado sea producto de un acuerdo de «gobernabilidad» (pacto de legislatura), y ello con independencia de que se adecúe o no a la Constitución. Es verdad que, teniendo como se tiene un sistema de organización territorial no constitucionalizado totalmente o ampliamente desconstitucionalizado, el riesgo y la tentación de hacer depender las mayorías parlamentarias de esas cuestiones es mayor, por lo que una renovación del pacto constituyente relativo a la forma territorial del Estado reduciría esos riesgos y tentaciones. Quizá un buen punto de arranque para ese pacto sería precisamente llegar a un acuerdo político amplio que excluyera de los pactos de gobierno (se llamen como se llamen) los temas centrales de la organización territorial del Estado, asumiendo su naturaleza materialmente constitucional e impidiendo su sometimiento a la pura coyuntura electoral de los poderes constituidos.

FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Como en el caso anterior, la respuesta se hace difícil por la falta de concreción. Es obvio que si para tener mayoría en las Cortes, el Gobierno requiere el apoyo de los partidos nacionalistas, se fortalece la posición negociadora de estos y es evidente también que la aprovecharán para llevar agua a su molino. Eso, en sí mismo, desde el punto de vista constitucional es perfectamente legítimo mientras se respete el

marco que la Constitución establece. Pero si se quiebra este marco, la culpa no estará sólo en los nacionalistas, sino también, en la misma medida o incluso mayor, en la apetencia de poder del partido que tiene la minoría más numerosa en nuestro Parlamento. Si, para satisfacerla, tal partido está dispuesto a olvidarse de la Constitución, él será el principal responsable de lo que en la pregunta se llaman «extravagaciones». Por lo demás esta situación no ha surgido por primera vez en 1993; también antes, en la formación de algunos gobiernos regionales, aunque ha sido quizás la negociación que se llevó a cabo en 1996 la que ha producido más inquietud. Sin duda ha servido para romper barreras históricas entre los nacionalistas y la derecha, pero la apetencia de poder de los populares era tan patente y su «implacable hostilidad» frente a los socialistas tan enérgica, que fuera cual fuese el resultado, era inevitable la sospecha de que habían hecho demasiadas concesiones. A mi juicio no es malo, sino muy bueno, que la minoría mayoritaria busque el apoyo de los nacionalistas para gobernar; lo que es malo es que no la busque con bastante ahínco y la acepte sin que éstos se impliquen directamente en el Gobierno, sin formar parte de él. La reticencia a aceptar carteras ministeriales es una proyección directa de esa forma de entender o sentir el nacionalismo que a mí me parece inadecuada y en consecuencia su abandono debería ser la primera condición para la negociación. Si se rechaza, al menos quedarán claras las posturas y si a consecuencia del rechazo se dilata la formación de Gobierno o se acorta la vida de éste, tampoco el daño es tan grave. Quizás menor que el que resulta del obstinado empeño de hacer aparecer como fuertes Gobiernos que realmente no lo son, o de convertir su duración en un objetivo prioritario.

Al margen de esto, no estoy en condiciones de afirmar o negar que se haya respetado siempre el espíritu o la letra de la Constitución. En un caso en el que, por pura casualidad, tuve alguna intervención, me pareció que se forzaba innecesariamente el texto constitucional para traspasar como transferencia una competencia que, a mi juicio, debería haberse trasladado a Cataluña como delegación, pero otros colegas tenían una opinión distinta y en todo caso la cuestión era simplemente de forma, no de sustancia.

## JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL SISTEMA AUTONÓMICO

*La composición parlamentaria a la que hemos aludido, ¿ha incrementado la influencia de las fuerzas nacionalistas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sea a través del nombramiento de magistrados, sea mediante presiones de otro género? ¿Cómo valorar tal jurisprudencia y su evolución en el tiempo?*

FRANCESC DE CARRERAS I SERRA

No tengo ninguna certeza sobre presiones cerca del Tribunal Constitucional, aunque los rumores han existido y no hay duda de que tales presiones pueden

ser ejercidas tanto por los grupos nacionalistas como, con mucho mayor peso, por los partidos mayoritarios y, también, por otros grupos sociales y económicos. De la solidez y coherencia de las argumentaciones en las que se basan las resoluciones del Tribunal, es decir, de la calidad de las sentencias, podremos deducir si ha habido o no presiones y si algunos miembros del Tribunal han sido receptivos a las mismas.

Ciertamente, la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional tiene algunas inflexiones en materia autonómica que, desde mi punto de vista, no son acertadas. El caso más notorio es la sentencia sobre la Ley del Suelo en lo que se refiere, muy especialmente, a la interpretación del principio de supletoriedad. En los últimos meses, alguna sentencia intenta reinterpretar la noción de legislación básica en una línea, a mi parecer, muy discutiblemente coherente en nuestro sistema constitucional y puede representar un giro importante en una cuestión muy central del Estado de las Autonomías. También en cuestiones lingüísticas, la jurisprudencia constitucional es, en ciertos aspectos, sobre todo en concretar quien es el titular de dicha competencia, confusa y contradictoria, aunque ello viene de más lejos. Por tanto, no hay por ahora un giro claro de carácter global pero sí indicios de que este giro puede tener lugar.

En todo caso, debe decirse que globalmente considerada, la jurisprudencia del Tribunal en materia de autonomías ha sido clave para el desarrollo equilibrado del sistema autonómico y, en muchos casos, el Tribunal ha debido suplir la falta de acuerdo político entre las partes implicadas, haciendo más de árbitro que de juez en una materia en la cual los preceptos constitucionales eran especialmente abiertos.

#### JAVIER CORCUERA ATIENZA

No creo que el Tribunal Constitucional tenga una actitud especialmente determinante en el tema que nos ocupa. Puede estarse de acuerdo o en desacuerdo con sus resoluciones, y algunas ha tenido especialmente criticables, pero, si se trata de buscar causas que expliquen la mayor influencia de los nacionalistas, deberían encontrarse no en él sino en el legislativo y en el ejecutivo. Y, si los planteamientos de los nacionalistas influyen en su jurisprudencia, ello no sería sino reflejo de la previa e intensa influencia que aquellos han tenido en la clase política española.

La capacidad de los nacionalistas para influir en la designación de alguno de los miembros del Tribunal Constitucional es tan razonable como la que puedan tener los restantes partidos políticos, y tiene los mismos límites que en el caso de éstos. A la hora de designar a los Magistrados de representación parlamentaria, se plantean con demasiada frecuencia problemas y siempre está presente el riesgo de que la carencia de consenso se solucione mediante el sistema de cuotas. Eso no es bueno cuando beneficia a los nacionalistas ni cuando lo hace a cualquiera de los otros partidos. Esa reiterada queja nacionalista (presente de modo especial en la serie de documentos aprobados en Barcelona, Vitoria y Santiago por CiU, PNV y

BNG) de la «desigualdad de armas» entre las nacionalidades y el Estado a la hora de nombrar al órgano que interpreta la Constitución y soluciona los conflictos entre ambos no puede dar lugar a la conversión del Tribunal en una tercera cámara representativa.

Pero, al margen de los efectos deslegitimadores que puedan acabar teniendo esas actitudes, creo que todas las fuerzas políticas asumen que el modo de designación de los miembros del Tribunal Constitucional es correcto en la teoría y no ha presentado problemas significativos en la práctica. Considero que los magistrados mantienen su independencia y realizan su tarea con una extraordinaria dignidad y con menor contaminación política que la que existe en otros órganos que igualmente debieran de carecer de ella.

JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR

La posibilidad que los partidos nacionalistas tienen de influir en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no depende, en nuestro sistema, del hecho de que formen o no parte de la mayoría que apoya al Gobierno Central en las Cortes Generales, pero este hecho, cuando se da, acrece, como es obvio, las posibilidades de influencia de aquellos partidos, en la medida en que pudieran llegar a condicionar la actitud de dicho Gobierno. Presiones de otro género sobre el Tribunal Constitucional no me constan de forma fehaciente.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de autonomías tiene, por supuesto, luces y sombras, pero hay que tener muy en cuenta que el embrollo del Título VIII cayó, casi exclusivamente, sobre las espaldas del Tribunal. En materia de autonomías, los partidos políticos han venido convirtiendo con excesiva frecuencia los conflictos políticos en conflictos constitucionales, y la doctrina científica ha esperado y sigue en muchos casos esperando a que sea el Tribunal el que elabore la teoría que ha de servir de base para resolver los conflictos concretos que en materia de autonomías se plantean al Tribunal.

En la jurisprudencia hay errores y, sobre todo, carencias, pero yo me atrevería a decir que, en la mayoría de los casos —como he explicado con detalle hace tiempo— no es tanto el Tribunal, como la doctrina científica, la auténtica reponsable de las mismas.

Una de las sombras de esa jurisprudencia a la que vale la pena aludir aquí, y sobre la que en otro lugar habría que discutir con más detalle, es el abandono, o más bien negación, en una temprana sentencia, del principio de igualdad entre las Comunidades Autónomas. Entiendo, sin embargo, que habida cuenta de las muchas puertas que el Título VIII dejaba abiertas, el principio de igualdad —cosa bien distinta de la homogeneidad— no sólo resultaba necesario, sino probablemente imprescindible como barrera de contención a la forma e intensidad con que el Gobierno Central ha venido discriminando a unas u otras Comunidades. A las pruebas me remito.

PABLO PÉREZ TREMPES

El Tribunal Constitucional es, posiblemente, la primera institución que ha hecho un esfuerzo serio por asimilar lo que previamente he denominado la «cultura de la descentralización». Quizá por tratarse de una institución creada *ex novo* por la Constitución, quizá por la forma en que se le plantean los problemas de organización territorial del Estado, quizá por el concurso de ambas circunstancias con otras muchas, el Tribunal Constitucional ha asumido, desde un inicio, una posición coherente con la forma territorial del Estado. Obvio es decir que ello no significa «santificar» todas sus decisiones, muchas de las cuales pueden y han sido objeto de críticas desde muy distintas perspectivas. Por otra parte, no creo que existan en los últimos tiempos circunstancias que permitan afirmar que el Tribunal Constitucional es «más autonomista» que antes o más proclive al «nacionalismo» que antes; más bien, lo que ha sucedido es que se han manifestado de manera más patente las discrepancias de sus miembros sobre la organización territorial del Estado, lo que no significa que los Magistrados sean más «autonomistas» o más «centralistas» que antes, sino que usan un estilo en parte distinto.

El papel del Tribunal Constitucional en estos veinte años de vigencia de la Constitución ha sido absolutamente decisivo en la consolidación del proceso de centralización; con independencia, hay que insistir en ello, de que se compartan todas sus líneas o sus decisiones concretas, ha sido su jurisprudencia el elemento central que ha dado una cierta coherencia al marco territorial del Estado, fijando sus límites constitucionales y buscando en el Título VIII una lógica que no resultaba, en muchos puntos, fácil. Es sorprendente, y quizá el mejor aval del éxito de su función, que haya recibido críticas duras tanto de ciertos sectores nacionalistas (Declaración de Barcelona), carentes del suficiente rigor técnico e histórico, como de ciertos sectores «centralistas». En todo caso, y dando por supuesto que existen cuestiones mejorables en el trabajo del Tribunal en este campo (como en todos), lo que no puede esperarse es que una institución jurisdiccional, como es el Tribunal Constitucional, ocupe el lugar que corresponde a las fuerzas políticas: la definición de la forma territorial del Estado.

FRANCISCO RUBIO LLORENTE

En esta pregunta, además de la inconcreción que encuentro también en las anteriores, hay un elemento inquietante y hasta un poco ofensivo. Es natural y plausible que los partidos nacionalistas intenten influir en la designación de magistrados del Tribunal Constitucional, como es natural y plausible que los demás partidos intenten llevar a él a personas cuya visión del mundo o ideología o como se le quiera llamar coinciden con las propias. Peor sería que no lo intentasen y gravísimo que considerasen al Tribunal como un cuerpo ajeno y casi por definición hostil frente a ellos. También es natural que los Gobiernos de Cataluña y del País Vasco, al alegar ante el Tribunal expresen el punto de vista de los partidos que los

sostienen, es decir, de los respectivos nacionalismos. Por esas vías, que son las previstas en la Constitución y que tiene una racionalidad evidente y una aplicación casi universal, los partidos pueden y deben tener una influencia en la doctrina del Tribunal. El proceso constitucional es fundamentalmente objetivo, no puramente subjetivo, pero es proceso y en consecuencia su decisión depende en gran medida de las posiciones de las partes; en cuanto que su dependencia política de los nacionalistas haya podido influir en la posición adoptada en los litigios por el Gobierno del PSOE entre 1993 y 1996, y en el del PP, de entonces para acá, es posible que también por esta vía, cuya constitucionalidad tampoco me parece cuestionable, se haya producido alguna inflexión en la jurisprudencia del Tribunal. Yo no la he percibido, pero tampoco la sigo en este tema con la atención necesaria. Se ha hecho una reinterpretación de la cláusula de supletoriedad que me parece equivocada, pero no estoy seguro de que responda a una concepción nacionalista o de que sirva mejor que la anterior a los intereses del nacionalismo, más bien creo lo contrario; en todo caso, esa interpretación ya se había explicitado, aunque sin consecuencias, en una sentencia en la que, por azar, no participé, aunque yo formaba todavía parte del Tribunal cuando se dictó.

Pero estas influencias pueden ser criticadas y lamentadas desde el punto de vista político, no desde el constitucional; en cuanto a los cambios de doctrina, si los ha habido, también hay que establecer una distinción nítida entre ambas perspectivas.

En el uso común, cuando entre nosotros se habla de influencia de una u otra fuerza sobre los tribunales en general o sobre el Tribunal Constitucional en particular, se apunta más bien, sin embargo, no a las influencias lícitas y constitucionalmente previstas, sino a las ocultas y antijurídicas y es este uso lingüístico el que me parece dotar a la pregunta de un cierto sesgo ofensivo que seguramente no estaba en la intención de sus autores. Quizás respecto de este género de cuestiones yo tenga una sensibilidad muy viva porque sufrí muy profundamente la miserable campaña de insidias desatada contra el Tribunal en general, y contra García-Pelayo, en particular, con ocasión del triste asunto Rumasa, pero en todo caso creo que hay que evitar con cuidado el riesgo de la insidia y que hay que cuidarse mucho antes de hablar en términos genéricos de influencias ejercidas sobre el Tribunal.

## POLÍTICA AUTONÓMICA Y PACTOS DE ESTADO

*¿Es necesaria o, al menos, conveniente una consideración de la política autonómica como materia de Estado que demanda un diálogo y una permanente concertación de líneas de actuación entre los grandes partidos de ámbito nacional?*

FRANCESC DE CARRERAS I SERRA

Ya se tomaron unas importantes medidas de política autonómica, concertadas por los dos grandes partidos de ámbito nacional y concebidas desde una óptica



de Estado, no desde una óptica partidista. Me refiero, naturalmente, a los Pactos Autonómicos de 1992 que dieron lugar, primero, a una ley de transferencia y, poco después, a diversas reformas de los estatutos que todavía no han finalizado. Estos acuerdos estaban abiertos a la participación de los demás partidos parlamentarios pero no fueron aceptados por CiU ni por PNV –así como tampoco por Izquierda Unida– debido a que su finalidad consistía en elaborar una opción política global para todas las autonomías que, naturalmente, no interesaba a unos partidos que sólo pretenden resolver los problemas de sus respectivos ámbitos territoriales, diferenciándose claramente del resto de comunidades. Un acuerdo de este tipo impide la negociación bilateral con el Gobierno de Madrid, que es la fórmula preferida de CiU y PNV. Esta política nacida de los pactos autonómicos ha tenido gran trascendencia, está en lo fundamental ya acabada, y ha supuesto un gran impulso para la construcción de la España de las autonomías.

Evidentemente, una política de colaboración entre los dos grandes partidos estatales debería continuar hasta el cierre del modelo autonómico. Sin embargo, para proceder a este cierre no puede contarse con la colaboración de PNV y CiU, ya que uno de sus intereses principales, consubstancial a su naturaleza de partidos nacionalistas, es conservar el Estado de las Autonomías como un modelo permanentemente abierto. Así pues, los partidos de ámbito estatal deberían ponerse de acuerdo en un sólo punto: la reforma constitucional del Senado, estableciendo una cámara territorial representativa de los gobiernos autonómicos, a semejanza del *Bundesrat* alemán. El siguiente paso sería cerrar el modelo.

¿Qué quiere decir, desde nuestro punto de vista, cerrar el modelo? Por supuesto, no quiere decir establecer un modelo inmodificable en todos sus detalles. Significa, simplemente, que las líneas estructurales básicas han de quedar definitivamente establecidas. De acuerdo con la Constitución, el sistema autonómico puede modificarse a través de tres vías: mediante la reforma de la Constitución y de los estatutos, mediante las leyes del artículo 150 de la Constitución –leyes marco, de transferencia o delegación y de armonización– y mediante la legislación básica. Estas tres posibilidades constitucionales hacen que el Estado de las Autonomías esté siempre abierto a posibles cambios. Ahora bien, desde un punto de vista político creo que sería conveniente dejar el modelo establemente cerrado para evitar en lo posible la reforma de la Constitución y de los estatutos, así como también utilizar con precaución, y sólo en lo imprescindible y plenamente justificable, las leyes del artículo 150 CE. En un plazo breve de tiempo, debería acordarse un modelo estructural definitivo con el fin de no tener que utilizar ninguna de estas vías.

En cambio, creo que debería dejarse más abierta la vía de la legislación básica. Existe una numerosa legislación básica en amplios campos de las materias competenciales y esta legislación tiene un carácter más coyuntural, además de depender de mayorías parlamentarias simples. Según vayan cambiando las mayorías parlamentarias, estas leyes básicas que, indudablemente, deben ser más estables que las demás leyes ordinarias, puede ir cambiando y adaptándose a nuevas realidades sin suscitar –dado su carácter uniforme para todas las comunidades– agravios comparativos entre comunidades autónomas. Así pues, a mi modo de ver,

con excepción de estas leyes básicas, el modelo, estructuralmente, debe quedar cerrado.

En cambio, desde el punto de vista funcional, las perspectivas son distintas. Se deberían establecer mecanismos de relación entre el Estado y las comunidades a través de la intensificación de las relaciones de colaboración, coordinación y cooperación; deben reformarse paulatinamente las Administraciones públicas del Estado y de las Comunidades Autónomas, conforme se va cerrando estructuralmente el modelo; deben reequilibrarse las competencias autonómicas y las de los entes locales, a fin de optimizar los recursos y hacer más eficaces y ágiles las Administraciones Públicas; además, también deben establecerse mecanismos que hagan efectiva la participación de las comunidades autónomas en las decisiones de la Unión Europea. Por último, *but not least*, deberían irse adecuando el sistema de financiación de las comunidades y de los entes locales a todas estas transformaciones y nuevas necesidades.

En definitiva, desde el punto de vista funcional, el sistema federal permite estar, por su propia naturaleza, permanentemente abierto a cambios. Estos cambios deben ir en el sentido de ir perfeccionando el modelo de la práctica institucional de las Comunidades Autónomas bajo el obvio método de la prueba y error. El tratamiento que se debe dar a las comunidades autónomas desde esta perspectiva funcional afecta a todas por igual y, por tanto, los cambios también deben tener estas repercusiones sin ninguna posibilidad de que incidan en la igualdad básica de todas las comunidades autónomas.

Este cuasi cierre estructural e intensificación de la apertura funcional debe permitir acompañar la necesaria estabilidad del sistema con el permanente cambio necesario para adaptarlo a la realidad social.

JAVIER CORCUERA ATIENZA

Creo haberlo contestado antes. Es lícito que los partidos busquen apoyos donde puedan, y que ello les obligue a ajustar sus políticas, pero ello no debiera de permitir que una presión pueda siempre ser rentable y que una negociación bilateral permita redefinir cuestiones que debieran determinarse de manera más reposada, consensuada y estable.

Aquí también se manifiesta que es mejor ser gobernado por las leyes que por los hombres. Por ello es oportuno dejar estas cuestiones no tanto a la buena voluntad de los gobernantes, sino a sedes que sean las encargadas de concretar el marco general de aquellas políticas autonómicas. Órganos en los que, con participación del Gobierno central y de los de las Comunidades, y con luz y taquígrafos, se intente la concertación de las políticas. Existen cuestiones en las que el bilateralismo seguirá siendo necesario, pero ello sólo se producirá en situaciones excepcionales.

No hay nada que inventar en la materia: las conferencias sectoriales ya existen, y bueno sería hacerlas efectivas, convirtiéndolas en lugares en que realmente se toman decisiones, por lo que a todos interesa estar presente en sus reuniones. Más difícil me parece conseguir que el Senado fuera lo que debiera de ser, el

encargado de conciliar y armonizar posturas y de tomar las decisiones relativas al modelo autonómico. Ello exigiría, a mi entender, adoptar el modelo alemán, lo que obligaría a reformas constitucionales de alguna entidad que no serían fáciles sin el acuerdo de los propios nacionalistas.

Dinamizar los órganos verticales y horizontales de coordinación supondrá, obviamente, complicar la acción del gobierno, pero sería el mejor modo de intentar evitar que éste tenga la tentación de recurrir a mecanismos que, aunque le permitan solucionar sus problemas a corto plazo, tienen consecuencias negativas a largo.

JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR

Hay cosas de las que no se puede estar hablando todos los días y una de ellas es la estructura y organización territorial del Estado, o las medidas que afectan sustancialmente a dicha forma de organización. Para eso están las constituciones: para fijar claramente lo que es esencial y lo que, por tanto, queda fuera de la discusión política cotidiana.

Es obvio que los partidos políticos de ámbito estatal tienen que abordar conjuntamente el problema de la organización territorial del Estado, pero no con una continua y permanente discusión en la que se incluyan los propios fundamentos del sistema, sino fijando claramente los puntos de acuerdo y negociando luego con los partidos nacionalistas, hasta donde se pueda, una fórmula de consenso para la reforma de la Constitución.

Soy consciente del «miedo a la reforma», el pánico, en ocasiones, que atena a nuestra clase política, pero estoy convencido de que, en materia de autonomías, todo lo que no pase por una reforma constitucional será más de lo mismo que hemos vivido hasta ahora. En los últimos veinte años, y después de haberse aprobado la Constitución, hubieran podido hacerse las cosas de muy distinta manera de como se han hecho. Pero hoy es ya demasiado tarde para confiar en que desde la arena de la política cotidiana se pueda poner un orden razonable en el terreno de la organización territorial del Estado, o que a golpe de interpretación jurisprudencial se consiga racionalizar el problema de las autonomías. A la vista de lo acontecido, habrá que terminar admitiendo que, si como parece previsible, los demás factores permanecen más o menos constantes, lo que hay que reformar es el Título VIII.

Sea cual fuere ahora el precio del consenso para una reforma de la Constitución, la historia nos ha enseñado que, con nuestro concreto sistema de partidos, el precio que habría que pagar en la praxis política de los próximos años por la falta de consenso constitucional sobre la organización territorial del Estado sería siempre incomparablemente más alto. Por esa razón, el miedo a la reforma es, hoy por hoy, nuestro peor enemigo.

Las cosas no van hoy mejor que en 1978, ni desde el punto de vista de la lengua común —el elemento integrador por antonomasia—, ni desde el punto de vista de ese mínimo de homogeneidad socio-económica imprescindible para que

distintos territorios puedan formar parte de un mismo Estado. No se trata, por consiguiente, de seguir mareando la perdiz con temas menores, como el de la reforma del actual Senado. Mientras aquí se discutía del reglamento de una cámara prácticamente inútil, los mercados financieros, por una parte, y el Tratado de Maastricht, por otra, han traído como consecuencia, no ya una profunda mutación, sino lo que bien podría llegar a calificarse como una auténtica ruptura constitucional. La letra sigue siendo prácticamente la misma, pero, en su fuerza normativa, la actual Constitución española está ya muy lejos de aquélla de 1978.

En las nuevas circunstancias, lo que ahora necesita España son políticos capaces de encarar una vez más, aprovechando la experiencia adquirida, sin miedos irracionales, y con todas sus consecuencias, el problema de la organización territorial del Estado. Seguir discutiendo de galgos y podencos sería más propio de un club de suicidas que de un Estado democrático.

PABLO PÉREZ TREMPES

La respuesta a esta pregunta debe comenzar por intentar clarificar qué se entiende por «política autonómica». Entendida la «política autonómica» como la toma de postura sobre los problemas concretos y coyunturales de relaciones y articulación entre poderes centrales y Comunidades Autónomas, se trata de una parte más de la política, que cada partido debe defender e intentar hacer efectiva; cuestión distinta es que puntualmente algún tema concreto pueda trascender de la política de partido por su importancia intrínseca o por meras razones de circunstancia histórica: un ejemplo claro de ello es la cuestión del terrorismo en la medida en que incide en la política autonómica. Si por «política autonómica» se entiende, en cambio, y como parece deducirse de la pregunta, más bien las grandes líneas del diseño de la articulación territorial del Estado, entonces nos encontramos ante lo que tradicionalmente se ha denominado «cuestión de Estado», lo que nos sitúa en otro escenario político. Lógicamente, el diseño de la forma territorial del Estado donde debe estar resuelto, al menos en sus líneas más importantes, es en la propia Constitución, tal y como enseña la Teoría Constitucional más tradicional; en España, sin embargo, como ya se ha dicho y es sobradamente conocido, el diseño territorial quedó muy abierto en la Norma Fundamental, motivo por el cual se entremezcla (y es más fácil de entremezclar) la dimensión de «Política de Estado», en mayúscula, con la dimensión de «política», con minúscula, de los temas territoriales. Por ello, parece conveniente que se busque un pacto político que cierre nuevas puertas en el diseño de la forma territorial del Estado, pacto que debe ser lo más amplio posible.

Por otra parte, sería equivocado, en mi opinión, que un pacto de esa naturaleza se cerrara sólo entre partidos de ámbito nacional: en tanto en cuanto un acuerdo sobre organización territorial del Estado tenga una dimensión materialmente constitucional (adopte o no esa forma) debe ser un pacto que incorpore, en la medida de lo posible, posiciones nacionalistas y regionalistas; lo contrario privará al hipotético acuerdo de un importante elemento de legitimidad política,

con los riesgos que ello entraña. Problema distinto es el de en qué medida pudiera contribuir a ese pacto una coordinación previa de posturas entre distintas fuerzas políticas, de ámbito estatal o autonómico, de un signo ideológico u otro. Pero el auténtico pacto sobre la forma territorial del Estado exige el mayor respaldo posible y aconseja que se concluya entre fuerzas de ámbito estatal y de perfil nacionalista.

FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Me referiré aquí, como indiqué al principio, no sólo a la pregunta acerca de la deseabilidad de la concertación entre los grandes partidos, sino también a la que en el punto primero se formulaba sobre la posibilidad o la conveniencia de una evolución federal, puesto que ambas están referidas a lo que se debe hacer. No hay un modelo federal único y ni siquiera una distinción nítida entre federalismo y otras formas de distribución territorial del poder. Por lo tanto, si no se precisa cual es el modelo de organización que se propugna, la pregunta no tiene sentido. Quizás, en términos más generales, tampoco tenga sentido cuestionarnos qué es lo que debemos hacer sin precisar antes cuales son los problemas que con la acción que se propugna pretendemos resolver y la definición de esos problemas todavía no se ha logrado. En términos muy generales se trata sin duda de conseguir que la existencia de sentimientos nacionalistas y la presencia de los partidos que los expresan, no ponga en cuestión continuamente la unidad de España y no perturbe el funcionamiento del Estado, pero esa finalidad no puede conseguirse exigiendo el abandono de los sentimientos e imponiendo la desaparición de los partidos. Un primer paso a dar es por supuesto, como ya queda dicho, la aceptación sin reservas por parte de todos de la diversidad dentro de la unidad. Yo creo que ese camino lo hemos transitado más los castellanos que los nacionalistas catalanes o vascos, y que ahora son sobre todo éstos los que deberían reformular su postura, pero naturalmente mi óptica es la castellana y quizás ellos piensen que la aceptación de la diversidad por parte nuestra no está todavía suficientemente generalizada, o no es del todo sincera o profunda. Para eso, no veo otra vía que el diálogo abierto, razonable y sobre todo centrado sobre cuestiones concretas, no sobre ideas generales. Si una de las condiciones para asegurar la integración plena es la de crear una estructura de distribución territorial del poder basada en las identidades culturales, hablemos de ello. ¿Pero puede alguien considerar razonable una Federación en la que uno de los miembros ocupa el 87% del territorio, incluye el 73% de la población y genera el 69% del PIB? Se ha criticado mucho la artificiosidad de las Comunidades Autónomas de base regional, pero se ha pasado por alto el hecho de que gracias a su existencia se ha fragmentado políticamente un entidad que, de otro modo, hubiera desequilibrado nuestro sistema tanto como Prusia desequilibró el sistema imperial germánico. De otro lado, sin embargo, también es evidente que la defensa del particularismo no se plantea ni se puede plantear del mismo modo en Asturias o Extremadura, que en Cataluña, o el País Vasco o Galicia. La asimetría cultural (e incluyo aquí algu-

nos rasgos históricos específicos) debe tener alguna correspondencia en la asimetría estructural, pero no puede servir de base o pretexto para una asimetría que, en todo lo demás, sería privilegio. En definitiva, para no hacerme interminable, creo que todavía no tenemos una definición de los problemas a resolver suficientemente clara para abordar el modo de resolverlos. Seguramente esta es una actitud de profesor, más que de político, pero profesor soy.

Y esto me lleva, para concluir, al tema de la concertación entre los grandes partidos. Como en el acuerdo necesario para vivir en paz y enfrentarnos con eficacia a los problemas cotidianos han de participar todos los partidos, no sólo los grandes, si por concertación se entiende la creación o el mantenimiento de una relación bilateral (o trilateral) entre ellos, me parecería peligrosa. Si, por el contrario, lo que se quiere decir es que estos partidos grandes entre los que hasta ahora se ha turnado el gobierno de España han de tener sentido de la propia responsabilidad y no extremar su enfrentamiento hasta el punto de subordinar a él cualquier otra consideración, de aceptar, para lograr el triunfo, cualquier alianza, sean cuales sean sus condiciones, sin duda ha de haber concertación. Una concertación que no necesita ni de foros específicos ni de acuerdos explícitos. Dicho brevemente, lo único que se necesita es patriotismo y mesura. La obsesión de los grandes partidos por el poder ha producido más daños que los nacionalismos, que se limitan a aprovecharla. Desde este punto de vista, la opción por la lucha agonal que la oposición hizo en 1993 fue una auténtica catástrofe, que todavía no se ha remediado.