

# LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN BUSCA DE UNA FORMA DE ESTADO ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LA ENÉSIMA REPETICIÓN DE LA MÁXIMA DE LAMPEDUSA\*

REMEDIOS SÁNCHEZ FERRIZ  
*Catedrática de Derecho Constitucional*  
*Universitat de València*

## SUMARIO

- I. Reforma «Constitucional» atípica a través de reformas estatutarias (¿mutación o reforma tácita?)
- II. La complejidad del momento presente . ausencia de un modelo definido.
- III. Necesidad de optar entre el paradigma federal y la recalcitrante asimetría.
- IV. Reflexión para concluir: Treinta años de interpretación de un modelo indefinido: permanentes cambios para seguir, aún hoy, en la indefinición.

Recientemente he de reflexionar sobre la doble lectura del Estado de las Autonomías que nos ofrece la comparación de las distintas etapas de esta forma estatal y la reciente polémica doctrinal, principalmente propiciada por los constitucionalistas catalanes con el planteamiento de su nuevo Estatuto de 2006. Allí<sup>1</sup> dejaba planteado un buen número de dudas y cuestiones por

\* El presente trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación (dirigido por la Prof.<sup>a</sup> GARCÍA SORIANO) «Modelos de Participación Ciudadana en el ámbito municipal que permitan la integración de los nuevos ciudadanos», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (Ref. SEJ200764431).

1 R. SÁNCHEZ FERRIZ «Sobre las recientes reformas estatutarias: Derechos, deberes, Principios rectores y políticas públicas», en *Revista Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, num. 57, publicado en homenaje a don Juan Ferrando Badía. Valencia, 2009 (de inminente aparición).

UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, pp. 359-381.

resolver al menos por quien, como yo, no ha hecho de la aplicación del Título VIII de la Constitución su principal objeto de estudio académico. Los límites editoriales de aquella reflexión impedían un mayor detenimiento por lo que me propongo ahora ahondar en algunas de las principales cuestiones que las divergentes lecturas del Estado de las Autonomías (al menos a mí misma) plantean.

## I. REFORMA «CONSTITUCIONAL» ATÍPICA A TRAVÉS DE REFORMAS ESTATUTARIAS (¿MUTACIÓN O REFORMA TÁCITA?)

Si en algo es conteste la doctrina es en el profundo calado de las recientes reformas que afectan al orden constitucional sin, en cambio, haberse modificado una sola coma de la Constitución. Se ha hablado de mutación<sup>2</sup> aunque otros niegan su posibilidad<sup>3</sup>. De no resultar tan inusual y dogmáticamente tan contradictorio con nuestro sistema, personalmente diría que el único encaje aparente del reciente cambio político, o el único modo de calificar lo ocurrido, es el conocido como reforma constitucional tácita o sistema de enmienda tan común (aunque de uso ponderado<sup>4</sup>) en la Constitución de EEUU, pero tan incongruente con nuestro sistema constitucional. Además, siquiera esta explicación formal nos daría una idea cabal de lo realmente acontecido puesto que las supuestas «enmiendas» lo serían al bloque de la constitucionalidad y no propiamente a la Constitución, añadiendo, así, mayor complejidad a la situación.

### I.1. ATIPICIDAD DE LAS FORMAS EMPLEADAS

Incluso desde el punto de vista formal dos cuestiones al menos llaman la atención con carácter previo a cualquier observador de nuestra reciente evolución constitucional.

La primera, que contrasta con las previsiones de evolución formal (aunque no con el origen) del Estado autonómico español: se trata del protago-

2 Cabe hallar diversas referencias doctrinales en R. SÁNCHEZ FERRIZ, «El Estado de las Autonomías antes y después de 2006», en *Revista de Estudis Autònomicos de la Generalitat Valenciana*, num. 51, 2008.

3 Abiertamente en contra J. J. SOLOZÁBAL «Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias», en *web de la Fundación Giménez Abad* <http://www.fundacionmgimenezabad>

4 Justamente la operatividad de este sistema americano deriva, de una parte, de su escaso uso pues, no siendo así, este método de los «artículos suplementarios (amendments)» no favorece en absoluto la buena disposición y claridad del texto constitucional (cfr. K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1979, pág. 186); y, de otra parte, de la naturalidad con que ha operado en EE. UU. de América el control de constitucionalidad a modo de garantía «ordinaria» o natural (cfr. J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 2007, pág. 150).

nismo de los territorios<sup>5</sup> en una reforma que, por más que planteada como de los Estatutos, es una reforma estatal en toda regla. Instaurado el Estado autonómico como forma muy desarrollada de Estado descentralizado, estaría por ver si resulta compatible con tal concepción el que los territorios, o algunos de ellos, tomen las riendas de una evolución estatal que deja de ser pilotada por todos sus protagonistas, lo que ciertamente se me antoja un tanto anómalo no sólo desde la perspectiva de la experiencia constitucional de la Transición sino también desde el incontestable hecho de que el Estado español, precedía ya a la Transición<sup>6</sup> e inició con ella una intensa labor de descentralización.

Ello no empece el reconocimiento de un decisivo papel tanto jurídico<sup>7</sup> como político a los Estatutos pero, a mi juicio, el protagonismo de éstos en el ámbito político ha de ir ligado al del poder constituyente constituido y al de los diversos poderes «estatuyentes» (entre sí) que en absoluto deberían actuar al margen unos de otros, a modo de compartimentos estancos<sup>8</sup>. Resulta llamativo por ello que, por más que se considere propio de nuestro régimen constitucional el papel co-constituyente de los Estatutos<sup>9</sup>, éstos hayan actuado en forma aislada y sin la previa puesta en común de unos mínimos

5 R. RIPOLLÉS SERRANO («La reforma de los Estatutos de Autonomía», en *Reforma de los Estatutos de Autonomía y Pluralismo Territorial, Revista General de Derecho Constitucional* (en adelante, R.G.D.C.) Iustel, num. 1, pág. 99) llama la atención sobre el hecho de que hayan sido protagonistas en este segundo momento en que, a diferencia del primero, de establecimiento de las autonomías, no parecía que el utilizado tuviera que ser el sistema normal de reforma.

6 Aunque se trate de una obviedad, ha de decirse por lo que después veremos.

7 Para Aragón «la clave de nuestro Estado autonómico reside, de un lado, en que la Constitución no regula por completo el modelo territorial, con lo cual, la realización y determinación de este modelo (operación, pues, materialmente constitucional) está en manos de unas normas, los Estatutos...». Cfr. M. ARAGÓN REYES «La construcción del Estado Autonómico», en R.G.D.C., Iustel, 2006, num. 1, pág. 36. Pero, a mi juicio, estas afirmaciones resultan pertinentes en el proceso «ordinario» del desarrollo constitucional, o en el aspecto jurídico; sin embargo, son discutibles en el proceso de cambio político ahora iniciado.

8 F. SOSA WAGNER («Reforma de los Estatutos de Autonomía», en web Fundación Jiménez Abad, pág. 6, [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2006/20061117\\_ot\\_sosa\\_wagner\\_f\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2006/20061117_ot_sosa_wagner_f_es_o.pdf)) no ha podido ser más claro y contundente: «...nunca se debió iniciar el banquete estatutario sin un acuerdo previo de todos los comensales y menos hacerlo movido por exigencias coyunturales de apoyos políticos y parlamentarios. Porque es evidente que aquello que se decida en el este afecta al oeste, y lo que se acuerde para el sur repercute en el norte al ser buena verdad que las artificiales fronteras administrativas no logran embridar realidades tercas que las trascienden holgadamente...».

9 Esta es la característica de nuestro Estado autonómico que lo convierte en forma política de Estado y no sólo jurídica, viene a decir Aragón, para su total comprensión y su funcionamiento. Cfr. M. ARAGÓN REYES «La construcción del Estado Autonómico...», cit. pág. 38. Ello, sin embargo, no justifica, a mi juicio, la actuación «centrífuga» de quienes son responsables de la actuación estatutaria. Más claro y contundente en cuanto a la vinculación de los Estatutos y sus reformas a la Constitución es J. J. SOLOZÁBAL «Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias», *op. cit.*, en pág. 9: «ni es posible el entendimiento de la habilitación estatutaria sin la cobertura constitucional, ni cabe propiamente, a mi juicio, actuación de los poderes de la Comunidad Autónoma sin referencia al fundamento estatal, que así antes que frontera o límite es parámetro o pauta de conducta».

irrenunciables, lo que, obviamente hubiera clarificado extraordinariamente la situación aun en el caso de haberse llevado a cabo las reformas tal como se han practicado, sin previa reforma constitucional (*iter* atípico que, por lo demás, no a todos parece tan grave<sup>10</sup>).

La segunda atipicidad formal va referida al denso y serio debate doctrinal de que se han acompañado las recientes reformas, que, curiosamente, tampoco ha encarado la reforma del Estado como hubiera sido de esperar; ello pudo haberse planteado mediante el intento de aplicación de los procedimientos constitucionalmente establecidos, no solo por obra de instancias centrales, sino también por simple interrelación de las propias autonomías que, al tratar de elevar sus techos competenciales en la forma tan generalizada como ya se ha destacado<sup>11</sup>, hubieran podido plantear un ordenado debate para la reforma de los presupuestos (teóricos) estatales de 1978.

Es cierto que en Cataluña<sup>12</sup> se ha cuidado extraordinariamente el estudio del federalismo y sus múltiples manifestaciones, con nutridísimas contribuciones del Derecho Comparado, pero ello no desmiente mi afirmación: ha faltado el interés doctrinal generalizado en el resto del territorio estatal<sup>13</sup> sobre la forma territorial del Estado, su revisión y su posible evolución. Al final, el debate se ha llevado a cabo, como se acaba de decir, de la mano de alguno de los territorios y de modo muy especial protagonizada por los constitucionalistas catalanes que, sin embargo, no han logrado o querido incorporar al resto de constitucionalistas en tan interesante tarea de elaborar un acervo doctrinal poco menos que envidiable, tal como lo han consolidado para sí mismos los catalanes.

Y, sin embargo, sí lo han hecho, y lo han logrado (aunque haya sido a modo de «acción-reacción», en forma polémica o, cuanto menos, dialéctica), en una cuestión que nadie hubiéramos considerado directamente unida a la

10 J. J. SOLOZÁBAL, *op. cit.* pág. 6.

11 Justamente la generalización con que el fenómeno reformista se ha difundido pudo permitir un previo consenso pluriterritorial que, sin embargo, ha quedado en puro mimetismo. G. JAUREGUI «Algunas reflexiones sobre los vigentes procesos de reforma estatutarios», en *web Fundación Jiménez Abad*. [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2006/20061117\\_ot\\_jauregui\\_g\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2006/20061117_ot_jauregui_g_es_o.pdf).

12 No puede dejar de mencionarse la extraordinaria labor desarrollada, entre otros, por dos centros de investigación realmente paradigmáticos en la materia. De una parte, el Institut d' Estudis Autònomic, dirigido por C. VIVER PI-SUNYER, de cuyas contribuciones, y entre una abundante bibliografía monográfica, no puede ignorarse la Revista d' Estudis Autònomic y Federals (REA i F) o los documentos elaborados desde 2006 por el Seminario permanente sobre la evolución del Estado autonómico (cfr. <http://www10.gencat.cat/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/IEACastella/Publi/evolucio.jsp>). Y, de otra parte, no menos prolífico ha sido el grupo de investigación dirigido por M. A. APARICIO y M. BARCELÓ en dos Universidades señeras de Cataluña. Así, bastará con citar el Grup de Recerca, Estudis Federals y Autònomic UAB, que dirige M. BARCELÓ (<http://dretsestatutariis.uab.cat/>) y en cuanto a publicaciones, la colección de monografías *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, dirigida por M. A. APARICIO.

13 Más allá de las propuestas vascas, cuyo exclusivismo y radicalidad han producido más rechazo que posibilidad de debate doctrinal.

conformación territorial del Estado sino más bien a su naturaleza constitucional y democrática. Me refiero al también intenso debate, pero este sí, difundido a lo largo y ancho del territorio español, sobre los derechos, principios y garantías de los nuevos Estatutos de autonomía<sup>14</sup>.

Así pues, los dos puntos de partida resultan llamativos, fundamentalmente, por ser obra de una pequeña, aunque decisiva, parte del territorio español y, también, por la vía indirecta escogida, la de la inclusión de Títulos específicamente dedicados a derechos en los textos estatutarios como si de Constituciones se tratara. No es, desde luego, la única aportación de las recientes reformas pero sí el tema que ha logrado difundir el debate más allá de Cataluña donde ya años atrás, se ha ido consolidando una corriente doctrinal especializada en estos temas, como *supra* he apuntado.

## I.2. MODIFICACIONES SUSTANTIVAS Y TRANSVERSALIDAD DE LAS MISMAS

Pero lo más importante no es que haya exportado (o propiciado) Cataluña el debate doctrinal sino que, además, ha exportado a los nuevos Estatutos aprobados con posterioridad al catalán (con la sola excepción de Canarias) la introducción del nuevo Título dedicado a derechos<sup>15</sup> y las técnicas y/o aspiraciones que al mismo se han ido vinculando (excepción hecha en este caso del Estatuto valenciano<sup>16</sup>, no tanto por haber precedido al catalán sino, fundamentalmente, porque conscientemente se apostó en él por la continuidad).

14 Las referencias bibliográficas más directamente implicadas en tal debate se contienen en mi trabajo «Sobre las recientes reformas...» ya cit. en la nota 1.

15 Aunque con la consciente prevención de no denominarlos fundamentales como, entre tantos razona M. L. BALAGUER CALLEJÓN, «Reformas estatutarias y reconocimiento de derechos», en *Iustel.com, RGDC*, num. 3, abril 2007, pág. 3.

16 El caso valenciano resulta especial en la medida en que, por su prioridad en el tiempo o por la falta de una previa y consolidada «conformación» doctrinal, se ve abocado a una pronta superación de sus propios planteamientos apenas empezada la vigencia de la reforma de 2006. Ello no obstante es cierto que las voces que con carácter oficial exponen las novedades del nuevo Estatuto se muestran satisfechas con sus niveles competenciales y reafirman su propósito, ya desde el mismo planteamiento de la reforma, de no rebasarlos ni de comprometer en ningún momento el texto constitucional ni forzando su interpretación ni sumándose en ningún momento a otros planteamientos más exigentes que, aunque haya sido el primero de los aprobados, ya eran conocidos en las fases preparatorias de otros estatutos especialmente del catalán. Así, SERAFIN CASTELLANOS (Ponente en su día de la reforma en les Corts, representante de estas ante el Congreso de los Diputados y fautor del consenso con los representantes del PSPV que concurrió en tal reforma estatutaria) en Conferencia («El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana») pronunciada en el Curso de Derecho Parlamentario organizado en el marco del Convenio entre la Universitat de Valencia con les Corts Valencianes (12-13 de mayo de 2009, sede de les Corts y Facultad de Derecho de Valencia). En el mismo sentido se manifiestan los análisis doctrinales. Así, R. GÓMEZ-FERRER MORANT «Los principios de unidad y autonomía en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana», en J. M. BAÑO LEÓN, *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Madrid, Civitas, 2007, o J. F. MESTRE DELGADO «Los derechos de los valencianos reconocidos en el Estatuto», en *ibidem*.

Y, siendo ello así, cabe preguntarse si la imitación formal y también identitaria del Estatuto de Cataluña alcanza o podría alcanzar a la significación política que para ella y las nacionalidades históricas se reivindica. Ya advertía Balaguer en 2006 que «uno de los problemas que puede plantear la propuesta de Cataluña, desde el punto de vista competencial, es el de su no generalización»<sup>17</sup>. La cuestión preocupante, sin embargo, no se reconduce tan sólo a los techos competenciales<sup>18</sup> sino a la significación política que los nuevos Estatutos están tratando de dar a sus respectivos territorios respecto del Estado y en su seno.

Es ello lo que, realmente, sí podría comportar un fraude constitucional en la medida en que la flexibilidad en la convivencia de diversos techos competenciales sí ha sido prevista por la Constitución pero no así el cambio de modelo desde el de tintes *federalizantes* a la introducción de otro con elementos confederales<sup>19</sup> que pudieran advertirse en alguna de las recientes reformas. Con todo, tampoco lo grave sería el cambio de modelo sino la falta de congruencia y de preordenación con que se lleva a cabo sin que se sepa muy bien hacia dónde se camina<sup>20</sup> y sin que se respete ningún sistema teórico previo.

Así, por ejemplo, llama la atención Jáuregui<sup>21</sup> sobre la también atípica reforma sustantiva, o de fondo, al decir que esa federalización (la que se está llevando a cabo) resulta ciertamente peculiar, ya que uno de los rasgos que definen a los federalismos es el de la existencia de una relación multilateral entre el Estado central y los Estados miembros. Sin embargo, en el caso espa-

17 F. BALAGUER CALLEJÓN, «Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía», en ya cit. num. 1 de *R. G. D. C. de Iustel*, 2006, pág.45.

18 G. JÁUREGUI, «Algunas reflexiones sobre los vigentes procesos...» ya cit., pág. p.7: «...En contra de lo que ha venido ocurriendo hasta ahora, la cuestión del nivel competencial ha pasado a un segundo plano. Es cierto que el tema competencial ocupa una parte importante en los proyectos o textos estatutarios, pero lo que se aborda en ellos no es tanto la cuestión de las competencias en sentido cuantitativo sino el establecimiento de cláusulas que permitan una efectiva garantía, un auténtico blindaje de las mismas...»

19 Entre tantos otros, P. CRUZ VILLALÓN, «La reforma del Estado de las Autonomías», en *Revista d' Studis Autonòmics y Federals*. Generalitat de Catalunya, num.2, 2006, pág. 77: «El momento actual debe entenderse como de reforma, no de un número mayor o menor de Estatutos de Autonomía, sino del propio Estado que hemos convenido en llamar Estado de las Autonomías». G. JÁUREGUI «Algunas reflexiones sobre los vigentes procesos...» ya cit.: «los nuevos EEAA implican un cambio radical en la concepción que hasta ahora se venía teniendo sobre este tipo de normas. Los EEAA se asimilan estructuralmente a la Constitución, se configuran como auténticas mini-constituciones. Esta asimilación formal conlleva consigo, en buena medida, una asimilación similar de las CCAA al Estado...». [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2006/20061117\\_ot\\_jauregui\\_g\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2006/20061117_ot_jauregui_g_es_o.pdf).

20 J. TUDELA ARANDA «La organización territorial en las reformas estatutarias», pag. 6: «...ni siquiera ha habido coordinación, ni real ni aparente, entre los distintos procesos. El resultado será un menú a la carta que, obviamente, incrementará las dificultades interpretativas y no aumentará la eficiencia global del sistema...» [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2006/20060918\\_ot\\_tudela\\_aranda\\_j\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2006/20060918_ot_tudela_aranda_j_es_o.pdf)

21 G. JÁUREGUI, *op. cit.*, pág. 15.

ñol, la ausencia de una cámara territorial auténtica impide o cuando menos dificulta de modo notorio esa multilateralidad, haciendo que la relación entre el Estado y las CCAA se rijan, como ya he señalado, por una relación fundamentalmente bilateral». Por donde se pone de relieve el extraordinario interés de las formas en el desarrollo de las reformas pues, si no se establecen los cauces institucionales de orden estatal (de los que el Senado sería solo un ejemplo), difícilmente puede ser coherente el resultado último de esta profunda y reciente reforma autonómica.

Como enseguida habremos de ver, las más avanzadas concepciones autonómicas llevadas a los nuevos Estatutos no admiten reproche de inconstitucionalidad alguno por parte de la doctrina que los avala, protestando en todo momento su adecuación a la Constitución «abierta» de 1978. Y es probable que sea así, dado «lo poco que dice la Constitución española»<sup>22</sup> y el exceso de fórmulas abiertas y ambiguas del Título VIII<sup>23</sup>. Sin embargo, no cabría decir lo mismo a la luz de los principios, o del «espíritu de la Constitución» que nadie niega que en este «segundo momento autonómico»<sup>24</sup> ha quedado desbordado.

En efecto, si aceptamos la distinción de Rubio Llorente entre la «Constitución como norma» y la «Constitución como ordenación política» y, en consecuencia, la diferencia por él mismo establecida entre las reformas de la Constitución que «afectan a su contenido político y aquellas otras cuyos efectos son puramente jurídicos», es cierto que en el caso de estas últimas (cual es el ejemplo de la reforma del art. 13.2 CE) nadie puede «sentir inquietud alguna». Pero bien distintas son las reformas «que pretenden alterar la estructura del cuerpo político» pues, antes de emprenderse, deben clarificarse las cuestiones no bien definidas aún; y, como no podía ser menos, entendía también Rubio que la configuración territorial del Estado supone el ejemplo más obvio<sup>25</sup>.

Cierto que, de haberse verificado la reforma constitucional con carácter previo a la de los Estatutos podríamos haber estado ante un marco de actuación más claro<sup>26</sup>. Pero tampoco el orden cronológico de las reformas resulta en

22 P. CRUZ VILLALÓN, «La reforma del Estado de las Autonomías», en *Revista d' Estudis Autònòmics y Federals*. Generalitat de Catalunya, num.2, 2006, pág. 87.

23 Que, dicho sea de paso, permitieron al legislador estatal gozar también de un amplísimo margen de discrecionalidad para llenar las lagunas constitucionales, dando paso a excesos por todos denunciados. Entre otros, C. VIVER PI-SUÑER, «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicocostitucional», en *R. d' E. A. i F.*, num. 1, 2005, pág. 110.

24 P. CRUZ VILLALÓN, «La reforma del Estado de las Autonomías...», cit., pág. 80: «Formalmente es verdad que se están siguiendo los procedimientos de reforma de los Estatutos tal como se encuentran contenidos en sí mismos... Materialmente, sin embargo, ...se trata de una «reforma total» de los Estatutos, e incluso algo más en algún caso... «El actual es otro proceso, porque éste, a diferencia del anterior, no estaba constitucionalmente previsto». De ahí que «...para este otro proceso es inútil buscar previsiones en la Constitución».

25 F. RUBIO LLORENTE *La forma del poder*, CEPC, Madrid, 1993, págs. 165 y ss.

26 Con detalle puede verse el reproche a la ausencia de dicha ordenación en L. Ortega Álvarez «Reforma constitucional y reforma estatutaria», en *web Fundación J. Díaz*: [http://www.fundacionmgimenezabadi.es/images/Documentos/2005/20051102\\_ot\\_ortega\\_alvarez\\_1\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabadi.es/images/Documentos/2005/20051102_ot_ortega_alvarez_1_es_o.pdf).

sí mismo decisivo como Solozábal<sup>27</sup> pone de relieve. Sin duda ha resultado más decisiva, al menos a mi juicio, la ausencia de «indirizzo» nacional capaz de haber logrado el consenso en las grandes líneas de actuación. ¿Han ocupado, por ello, las Comunidades Autónomas el vacío de poder que en los niveles centrales no se ha sabido o querido llenar? Pero, aunque así fuera, ¿sabían los proponentes que, junto a requisitos procesales, los hay sustanciales?

## II. LA COMPLEJIDAD DEL MOMENTO PRESENTE. AUSENCIA DE UN MODELO DEFINIDO

Se puede compartir con Solozábal que el *iter* de las reformas no haya de ser necesariamente negativo; pero lo que no cabe posponer es la organización y racionalización de un proceso carente de racionalidad; no sólo por la forma en que se ha llevado a cabo, primando siempre lo particular o territorial sobre lo general o nacional (o, si se prefiere, estatal), sino también por la falta de perspectivas claras de futuro que nos permitan advertir hacia dónde caminamos exactamente o, desde otra perspectiva, sin que podamos saber en qué punto hallarán satisfacción quienes actúan de motor en las exigencias autonomistas, los nacionalismos que, sin embargo, son, como veremos, los menos satisfechos de los intervinientes en la última oleada de reformas estatutarias.

Pues bien, en la búsqueda de la necesaria clarificación me parece extremadamente útil la distinción de Solozábal, entre articulación e integración. Puede que ésta, la integración, resulte un objetivo mucho más difícil de lograr, en la medida en que ha de verse acompañada de sentimientos (o, al menos, de olvido de pasados resquemores) y, por consiguiente, de elementos subjetivos que escapan a la programación normativa. Pero la articulación es posible y es necesaria; y, por lo demás, es urgente; pues la eficiencia a la que naturalmente ha de tender toda acción estatal puede verse seriamente afectada a medida que se vaya profundizando en las singularidades, en los reproches y en los supuestos (o al menos sentidos) agravios comparativos sin que se lleguen a tomar las riendas de un proceso que, afectando directamente al Estado, se lleva a cabo desde partes del mismo sin que ninguna institución hasta ahora (desde luego no el Gobierno central) haya asumido la representación general de todas las partes, la representación del Estado y, por

Aún con mucha mayor contundencia, F. SOSA WAGNER «Reforma de los Estatutos de Autonomía», en la misma web, pág. 4: [http://www.fundacionmgimenezabadi.es/images/Documentos/2006/20061117\\_ot\\_sosa\\_wagner\\_f\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabadi.es/images/Documentos/2006/20061117_ot_sosa_wagner_f_es_o.pdf)

27 J. J. SOLOZÁBAL «Algunas consideraciones...» ya cit., pág. 6: «...me ha parecido adecuado el orden procedimental en que se han planteado las reformas, de manera que la modificación estatutaria precediese a la constitucional. Ocurre que la reforma estatutaria responde a los postulados del principio dispositivo, de modo que la misma queda disponible a la iniciativa de los Parlamentos autonómicos, de manera que si su celebración se hubiese subordinado a la reforma constitucional se habría pospuesto demasiado...».

consiguiente, del interés general. De ahí la inquietud de Cruz Villalón que comparto: la necesidad de volver los ojos al paradigma federal como posible momento centrípeto (el único hasta ahora) frente a tantas actuaciones centrífugas. La relectura de la mejor doctrina<sup>28</sup> nos recordaría lo que, por obviedad asentada, no solemos mencionar: que en el federalismo concurren elementos diferenciadores pero también otros conformadores de la unidad sin la cual no cabe configurar un Estado Federal<sup>29</sup>.

Pues bien, nuestro problema en el momento presente es que, si bien se invoca el Estado Federal como objetivo, las actuaciones, exigencias y reformas recientes (sobre ser para algunos, como ya he dicho, insuficientes) no respetan los esquemas propios, ni los principios orientadores, de un Estado federal. Dicho de otro modo, siquiera la federalización en la que aparentemente se ha avanzado escapa a la ya repetida atipicidad, como recuerda Jauregui<sup>30</sup>: se ha operado «un proceso de federalización que, paradójicamente, no desemboca en la consiguiente y lógica configuración de un sistema federal» ... pues «¿Cómo puede entenderse la existencia de un sistema federal en un Estado en el que no sólo prevalecen las relaciones bilaterales sobre las multilaterales sino que éstas últimas resultan prácticamente inexistentes, o en un Estado en el que la teórica cámara de representación territorial es cualquier cosa menos una cámara territorial?». Se diría que a nadie han preocupado las formas ni los referentes teóricos o paradigmas bien consolidados en los Estados tradicionalmente democráticos.

Llegados a este punto, y sin que aún el Gobierno (o, si se prefiere, los dos partidos mayoritarios) haya decidido tomar las riendas de la ordenación del proceso solo nos queda preguntarnos cuál de los dos modelos que en el presente se dibujan es más o menos racional (y más o menos «constitucional») desde la perspectiva de los valores superiores del ordenamiento jurídico.

## II.1. LOS MODELOS EN CIERNES Y LA NECESIDAD DE ADOPTAR EL MÁS IDÓNEO PARA PROCEDER A SU CONCLUSIÓN

Un modelo sería el que realmente se ha desarrollado en estos tres últimos años: el de las reformas estatutarias generalizadas y con las más altas cotas de competencias y de elementos identitarios. El otro, curiosamente, el que pretendían los nacionalismos que en absoluto han cubierto sus niveles de satisfac-

28 M. GARCÍA PELAYO *Derecho Constitucional Comparado* Madrid, 1985.

29 A diferencia de la Confederación, en la que los Estados siguen manteniendo su propia personalidad (y titularidad en las relaciones internacionales), el Estado Federal es un super-Estado en el que confluyen sus distintos territorios con la peculiaridad de que gozan de autonomía constitucional pero con pleno sometimiento a la Constitución federal. Cfr. Para una síntesis clarificadora R. Sánchez Ferriz *El Estado Constitucional. Configuración histórica y jurídica. Organización funcional*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.

30 G. JAUREGUI «Las reformas del Estado Autonómico español: un primer balance de urgencia», pág. 22, en <http://www.fundacionmgimenezabad.es>.

ción. También es Jaúregui quien, en este sentido, subraya el «hecho paradójico de que todas las reformas realizadas hasta ahora han ido dirigidas a satisfacer las pretensiones o las necesidades, en su caso, de territorios que nunca tuvieron reivindicaciones autonómicas y, en cambio, quedan pendientes de resolución los problemas de las tres nacionalidades históricas...»<sup>31</sup>. Si parece, pues, claro que se desecha por inconstitucional el modelo nacionalista, lo que sigue extrañando es la indefinición del federal al que se podría tender a condición de aceptar, junto a sus posibilidades, también sus límites que, sin embargo, se quieren desconocer mediante el uso de una terminología confusa con la que las nacionalidades que accedieron a la autonomía a través del art. 151 CE tratan de escapar al propio modelo federal que invocan.

Lo que nos lleva al planteamiento de nuevas dudas: ¿Se programaron o idearon las recientes reformas (en la profundidad con que se han llevado a cabo) sólo para las tres nacionalidades llamadas «históricas»? ¿La vía del artículo 151 como modo de acceso también permitía aceptar a Andalucía en el club de los «primeros»? ¿Asumidas las reformas propuestas con carácter general ello comporta que ha de comenzarse de nuevo para que las tres (o las cuatro) Comunidades puedan seguir marcando distancias? Ciertamente, las dudas son inacabables y, sin embargo, la reconducción a una reordenación racional de nuestro ordenamiento plural será más compleja cuanto más se posponga el necesario acuerdo estatal.

Pues bien, tomando como ejemplo el siempre referente imprescindible de los planteamientos realizados desde Cataluña, no puedo por menos que reflexionar sobre las dudas que la autorizada pluma de González Casanova me ha planteado respecto de los criterios con que ya de una vez y cuanto antes debería el Estado autonómico y/o federal español cerrar su proceso (ya excesivamente dilatado) de establecimiento. Ello requiere, no obstante, clarificar previamente algunos aspectos y avanzar ya desde ahora que, por lo demás, tampoco se clarifica el modelo catalán deseado por cuanto, defendiendo como se hace el modelo federal (en el que sin duda confluirían muchas voluntades) se introducen en cambio en el Estatut elementos confederales absolutamente incompatibles con la Constitución. Tampoco pueden pasar desapercibidas afirmaciones doctrinales que ponen en tela de juicio las más consolidadas ideas de la Teoría del Estado y de la Constitución.

## II.2. UNA PRECISIÓN COMO PUNTO DE PARTIDA: LA DEMOCRACIA PENDE DE LOS VALORES SUPERIORES DEL ART. 1.1CE MÁS QUE DE LA FORMA DE ESTADO

Ciertamente, una de las dudas que en tal sentido se nos han planteado es la de la compatibilidad de la teoría (y su aplicación) desarrollada por González Casanova sobre la reforma estatutaria de Cataluña con el respeto a los valores superiores del ordenamiento jurídico español e, incluso, con algunos

31 Ibidem. Pág. 24.

paradigmas que, por referirse a los elementos más esenciales del Estado, no creo puedan desconocerse. Me refiero a su defensa, bien fundada en sus estudios históricos sobre la autonomía y federalismo en Cataluña, sobre el protagonismo de ésta en la construcción del Estado español; afirmación, en lo que se refiere al protagonismo y papel de Cataluña, que en absoluto pongo en duda y que, en última instancia, el aludido proceso autonómico de los últimos años viene a confirmar. Solo que el viejo y admirado profesor llega a sostener que en España no ha podido existir Estado antes de 1978 porque para él no existe Estado sin ser liberal, democrático y *federante*<sup>32</sup>.

No puedo compartir la idea sin alguna esencial puntualización pues, en última instancia, ello es defendible pero no para la conformación del Estado (se quiera o no, fenómeno muy anterior en Europa, salvo que también queramos enmendar la plana de la doctrina europea, por cierto bastante más consolidada que la nuestra, y de la que todas nuestras experiencias constitucionales se han nutrido), sino para la concepción del Estado Constitucional y, si se quiere, para el Estado Constitucional español<sup>33</sup>. Esto es otra cosa.

Ahí sí. Cuando queremos hablar del Estado Constitucional sí hemos de empezar por comprobar y confirmar si estamos ante un Estado democrático<sup>34</sup>. No hace tanto que la demostración de la democraticidad constituía la principal aspiración (y condicionante a la vez) de quienes, como nosotros, aspiraban a integrarse en Europa, cualquiera que fuera su forma territorial del Estado. Cuestión distinta es si, por la propia idiosincrasia de las diversas partes de ese Estado, no puede en algunos casos (como sin duda podría ser, para alguno de sus territorios, el español) hablarse de democracia si ésta no es territorialmente plural. El caso suizo es paradigmático<sup>35</sup>, o el belga, y si se quiere España. Ahora bien, llegar a decir que no hay Estado sin tendencia a la federación me parece, cuanto menos, ofensivo para casos evidentes de vivencia democrática contrastada como, por ejemplo, el francés. ¿No ha llegado Francia nunca a ser Estado por no contener fuerzas nacionalistas y sólo por ello perdería su condición y prestigio de ser cuna de los derechos<sup>36</sup>? Sinceramente, creo que son estas exageraciones, aun cuando proceden de tan autorizadas voces las que restan seriedad a justas pretensiones políticas.

32 J. A. GONZÁLEZ CASANOVA «Cataluña en la construcción del Estado español», en *El modelo de Estado a debate. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, num. 54-55, pág. 125.

33 R. SÁNCHEZ FERRIZ *Introducción al Estado Constitucional.*, Ariel, Barcelona, 1993.

34 En el que, junto a las consabidas condiciones de todo Estado de Derecho, cabría indagar, para su efectiva realización, si concurren también los requisitos derivados de una cultura constitucional y democrática sobre la que tanto nos ha ilustrado recientemente P. Habèrle, *passim*.

35 Sobre el origen, ya en sí mismo diversificado, del Estado Federal suizo, y sobre la permanencia secular de sus peculiares connotaciones, cfr. R. SÁNCHEZ FERRIZ y M. V. GARCÍA SO-RIANO, *El Régimen político suizo*, Madrid, CEPC.

36 Incluso a modo meramente anecdótico no puede sostenerse nada semejante respecto de un país que es cuna de la revolución liberal, de las libertades y de lo que se da en llamar lengua de los derechos (E. GARCÍA DE ENTERRÍA *La lengua de Los Derechos. La formación del Derecho público europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid Alianza Editorial, 1994.

### II.3. EL FIN NO JUSTIFICA LOS MEDIOS: UNA EXAGERACIÓN CENTRÍPETA NO SE RESUELVE CON OTRA EXAGERACIÓN CENTRÍFUGA

La defensa de las reformas estatutarias de Cataluña, tanto de sus contenidos como de su técnica (ya calificada *supra* de atípica), lejos de renegar de la Constitución de 1978, la invocan y proclaman su adecuación al texto fundamental que, sólo ahora, habría logrado todas sus potencialidades antes amordazadas por intereses «centralistas». En este sentido, clarifica González Casanova la verdadera intención de su pensamiento y del pensamiento catalán tradicional: no es la disgregación sino el establecimiento de una «Constitución federante, es decir, integradora»<sup>37</sup>.

Siendo de muy positiva valoración para el caso español la precisión, la puntualización que se acaba de hacer (sobre la desproporcionada afirmación del «Estado federante») seguiría en pie, pues la idea de Estado no se circunscribe a la experiencia española ni la lectura histórica sería tal cuando se pretende hacer desde la realidad actual. ¿Hemos de borrar toda la Ilustración y todo período que haya tomado como guía la idea de progreso por que entonces no existieran las tecnologías de que hoy disfrutamos?

Nadie como González Casanova, cuya extraordinaria sensibilidad y cultura nos ha ofrecido deliciosos libros mas allá del Derecho Constitucional<sup>38</sup> podría contestar a todo ello. Al fin y al cabo, en el trabajo que ahora comentamos, se refleja bien la condición con que lo elabora, en defensa no ya de una Comunidad Autónoma o de un Estatuto concreto, sino de un concreto modo ideológico de entender todo ello, en defensa de la labor desarrollada por el partido socialista de Cataluña, fuera y dentro del Gobierno catalán. Su sinceridad al presentarse a sí mismo como permanente colaborador y asesor de un concreto partido político es encomiable y prueba de honestidad intelectual; y, sin duda alguna, las críticas al modo como se ha ido produciendo el desarrollo autonómico anterior al «primer gobierno de izquierdas catalán» tienen mucho de razón<sup>39</sup>. Todo ello, sin embargo, no justifica tan radicales afirmaciones como las ya aludidas aunque pudiera justificar el empeño de los catalanes en aprovechar la ocasión histórica que las elecciones del 2003-2004 ofrecieron a su propia visión del Estado.

En este sentido, el autor de referencia justifica la necesidad de haber cambiado radicalmente de técnica en el nuevo Estatuto catalán, al entender que la práctica de nuestro régimen constitucional ha sido absolutamente disfuncional por haberse atendido a los intereses políticos de los partidos estatales y del partido nacionalista conservador gobernante en Cataluña durante

37 J. A. GONZÁLEZ CASANOVA «Cataluña...», ya cit. pág. 130.

38 J. A. GONZÁLEZ CASANOVA *Malber. La canción del retorno*. Ariel, Barcelona, 1995.

39 Cuestión distinta es si tras seis años de gobierno de izquierdas podemos afirmar que el chantaje y la mercantilización de los apoyos políticos (que con tanta razón denuncia sobre la situación precedente) han quedado erradicados o no.

tantos años, hasta el triunfo de las izquierdas<sup>40</sup>. Así, la disfunción que se ha visto facilitada desde su origen por ciertos errores textuales y conceptuales intencionadamente introducidos en la Constitución, ha podido ser cómodamente explayada durante 25 años en los que, pese al esfuerzo del Tribunal Constitucional, lejos de haberse clarificado la distribución de competencias, se ha instalado la política del chantaje y de la rivalidad<sup>41</sup>.

En lo que se refiere a errores textuales considera erróneo haber manifestado en el art. 2 de la Constitución que ésta no podía fundamentarse más que en la unidad de España, pues su fundamento se debió residenciar en las Comunidades Autónomas. «También —afirma— hubiera sido incuestionable que las Comunidades Autónomas son Estado, partes del mismo y no algo diferente»<sup>42</sup>. Ninguna de las dos ideas son descabelladas si nos atenemos a las experiencias del Derecho Comparado, aunque tal vez habrá que convenir en que la aplicación de la primera requería de algún tiempo y de una mayor difusión de la cultura «federante» a lo largo del territorio español en el momento de elaborar la Constitución.

De nuevo nos encontramos con lecturas que sólo hoy son posibles desde el debate y la construcción doctrinal pero que entonces, hace 30 años, sólo habrían sido posibles por imposición ideológica (cosa que, afortunadamente, rehuyeron todos los actores). Pero, además, no debe llevarse la interpretación constitucional hasta el extremo de suplir los mandatos constitucionales por los que un sector del Estado hubiera deseado; será un error para algunos pero lo cierto es que la Constitución no fija el fundamento del Estado en las Comunidades Autónomas sino en la unidad de España y, siendo ello así, aquéllas tienen un marco de actuación que es el de la autonomía y no el de la soberanía<sup>43</sup>.

Respecto del segundo reproche (referido a errores conceptuales), es más fácil coincidir con González Casanova, pues, ciertamente, es un error muchas veces puesto de manifiesto<sup>44</sup> la permanente contraposición entre el Estado y las Comunidades Autónomas como si estas no fueran parte y encarnación de aquel.

Pero la primera afirmación destacada aún merece alguna otra consideración. Conceptualmente la confusión y la estrategia de confrontación derivan y son alentadas, en opinión de González Casanova, por el malentendido

40 J. A. GONZÁLEZ CASANOVA «Cataluña...», ya cit. págs. 138-9. La críticas en este sentido son contestes en la doctrina.

41 Una acerva crítica a esa misma política de exigencias puntuales frente a la idea de un proyecto común en el que los catalanes tengan una voz relevante, entre tantos, X. RUBERT DE VENTÓS, en *España ¿Un proyecto compartido?* Catalunya segle XXI, Barcelona, 2008, pág. 31.

42 J. A. GONZÁLEZ CASANOVA «Cataluña...», ya cit. pág. 133.

43 Cfr. Respecto de las múltiples aplicaciones reales de estos conceptos E. ARGULLOL MURGADAS (Dir.) *Federalismo y autonomía*. Ariel, Barcelona, 2005.

44 Así, J. GONZÁLEZ ENCINAR («Lo Stato federale asimétrico: il caso spagnolo», en A. PACE (a cura di) *Quale, dei tanti federalismi?* Cedam, Padova, 1997, pág. 53.

existente en torno a la idea de Nación y de soberanía (por contraposición a la autonomía)<sup>45</sup>. Así lo expresa el autor de referencia:

«Una vez más parece negarse la obviedad de que por «Nación española una e indivisible» ha de entenderse, a efectos jurídico políticos, el Estado español, el cual, como todo Estado y por el hecho de serlo, no puede dejar de ser uno e indivisible en cuanto Estado. Las nacionalidades participan, pues, de esa unidad sin fisuras de la soberanía nacional o estatal. No gozan tan sólo de autonomía: son partes soberanas, es decir, co-soberanas (no con el Estado) junto a las otras nacionalidades y regiones, partes también de la misma soberanía común. Por eso es erróneo contraponer, cuando se substancian en las Cortes las reformas estatutarias de las comunidades autónomas surgidas al amparo del art. 151 CE, la soberanía nacional del poder legislativo estatal y el derecho del legislativo autonómico. Las Cortes Generales *no son* la soberanía nacional: tan sólo *la ejercen*, y no en monopolio, pues los Parlamentos autónomos también la ejercitan cuando legislan y estatuyen reformas...»<sup>46</sup>.

La construcción podría ser impecable si se establecieran los mecanismos para que todas las partes cosoberanas intervinieran en las decisiones. No cabe mayor integración de las partes en el todo por lo que tal construcción teórica, si acompañada de lealtad en el comportamiento de todos los protagonistas políticos, podría ser un ideal a perseguir. Es más, tal construcción viene a avalar el acierto de la principal de las críticas que vertimos en este trabajo, la falta de coordinación, la ausencia de la visión global de las diferentes partes del Estado.

Pero lo que ahora quiero destacar es que tan ideal construcción contiene en sí misma el germen de la contradicción desde el momento en que se formula sólo para unas partes del territorio estatal y no para todo él: «cuando se substancian en las Cortes las reformas estatutarias de las comunidades autónomas surgidas al amparo del art. 151», se lee en el párrafo transcrito.

Y lo más llamativo es cómo se puede vincular la idea de democracia a unas reformas que, según esta ideal teoría de la integración y la cosoberanía, no se llevan a cabo por todos los afectados sino por una parte de ellos. Si llama la atención la ausencia de estas consideraciones de orden puramente formal pero esencialmente democrático, cual es que una parte pueda decidir sobre el todo, tanto más debería también analizarse (y tampoco se hace) la compatibilidad de la justificación teórica que estoy comentando con los valores superiores del ordenamiento proclamados por el art. 1.1 CE.

Por ello, hay que preguntarse si para los territorios que no accedieron por el artículo 151 CE no caben los mismos postulados ni la misma capacidad de contribuir en la construcción estatal; pues, de ser así, la propia teoría, con

<sup>45</sup> De nuevo, se advierte la pretensión de querer situarse en 1978 e, ignorando todo lo transcurrido desde entonces, reescribir la Constitución sin la más leve duda sobre lo democrático del empeño...

<sup>46</sup> J. A. GONZÁLEZ CASANOVA «Cataluña, ya cit. pág. 136.

ser aceptable, contendría fisuras difícilmente restañables. Y es que, como decíamos, la cuestión no puede dejar de reconducirse a la normatividad constitucional o, cuanto menos, a lo que Solozábal denomina, si no integración, sí, al menos, articulación: «la reforma estatutaria supone una actuación en el plano de la articulación del Estado autonómico»<sup>47</sup>.

Dicho de otro modo: aun sin entrar en la eficacia y racionalidad organizativa de un modelo asimétrico, lo que tampoco es desdeñable desde la perspectiva de la sostenibilidad económica, no puede negarse a todos los territorios, justamente en términos de integración, lo que solo a algunos se reconoce (cuando, en la realidad, son los que menos sentimiento nacional español acumulan, como puede verse en las políticas lingüísticas que en los mismos se desarrolla). Pero, además, si realmente tendemos a la federación, ¿no es lo más lógico procurar la homogeneización de todas sus partes? En efecto.

#### II.4. LA DEFENSA DEL ESTADO FEDERAL NO ES INCOMPATIBLE CON SU GENERALIZACIÓN

La aludida construcción, que puede parecer a algunos atrevida, no deja de ser extraordinariamente coherente, y defendible, si no se formalizara con cierto carácter de exclusión desde el momento en que se suele razonar así para casos concretos que siempre se sobreentienden con la expresa mención<sup>48</sup> de «las CC. AA. del art. 151» y, por consiguiente, sin contar con el conjunto de los territorios de España.

Este reproche, que entiendo debe hacerse, puede no ser siquiera oportuno desde el punto de vista sociológico o político; pues cabe que existan territorios que no deseen ser punteros en el desarrollo del Estado de las Autonomías; pero lo que entiendo no puede hacerse es negarse la generalización de las máximas posibilidades para todos desde el punto de vista jurídico pues basta recordar los primeros años del régimen constitucional para poder comprobar que entre las «Comunidades del artículo 151» ni son todas las que están ni están todas las que son. Algunos territorios de España están a una u otra parte de la línea divisoria del artículo 151 simplemente por ra-

47 J. J. SOLOZÁBAL «Algunas consideraciones... ya cit.», El autor distingue entre articulación e integración representando ésta un nivel superior de valores éticos y de sentimientos que confluyen en una unidad política mientras que aquella se mantendría en el nivel de la eficiencia por cuanto solo aspira a lograr una unidad de acción y decisión. En todo caso, sobre la prioridad constitucional respecto de los Estatutos, Solozábal no tiene duda alguna: «los Estatutos de Autonomía tienen su origen en la Constitución a la que se encuentran sujetos; no son, por tanto, expresión de una soberanía preconstitucional», pág 17.

48 Aunque también la menciona lo hace sólo en forma potestativa, ni siquiera siempre, C. VIVER PI-SUÑER, «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competencies...», ya cit, que, bien al contrario, en sus diversas respuestas a los reproches formulados contra el Estatuto de 2006, recuerda que es posible la *generalización* del sistema catalán a todas las Comunidades.

zones políticas, en realidad, partidistas, y no jurídicas, ni sociológicas, ni históricas. El caso valenciano y el andaluz creo que son paradigmáticos de cómo se puede estar a una u otra parte de dicha línea por puros intereses (no precisamente generales) capaces, incluso cuando resulta necesario, de violentar la Ley.

Puestos a buscar realmente diferencias entre las Comunidades Autónomas de primera o de segunda categoría, tras la publicación de la Constitución y en su marco normativo, realmente tendríamos que convenir que no las hay de carácter definitivo en un sentido jurídico; donde las hay y se reivindican acaban consolidándose por obra de la labor política de sus líderes, solo jurificada indirectamente por obra de permanentes y progresivas cesiones de los poderes centrales ante las dificultades de gobernabilidad a que el sistema electoral general (por obra de la LOREG) les somete.

Pero, con todo, si volvemos al marco jurídico, tampoco el progresivo alejamiento entre el primer y segundo nivel por obra de las aludidas transacciones políticas comporta en sí mismo un modo de cerrar el problema de los *bechos diferenciales* ni de las aspiraciones de terceras Comunidades por alcanzar a las que van en cabeza, puesto que el marco normativo sigue siendo el mismo.

De ahí, la cuestión que deberíamos formularnos: si el texto constitucional establece un sistema *federalizante*, ¿acaso su generalización está prohibida? O, dicho de otro modo, ¿en base a qué normas constitucionales vinculantes ha de entenderse que sólo ha de tener aplicación en una parte del territorio nacional? Y, en última instancia, ¿se quiere realmente un Estado Federal o simplemente permanecer en la indefinición actual que, al tiempo que sobrepasa en algunos aspectos el marco constitucional de aquél (antes de su establecimiento), no tiene más efecto que debilitar al Estado constitucional español sin que se atisbe un resultado final más democrático ni más progresista?

En definitiva, debería hacerse un esfuerzo por entender si, más allá de las razones políticas de raigambre histórica (desde cuya perspectiva, por cierto, carece de sentido negar tal condición a Valencia o a Murcia, salvo que toda referencia histórica quiera reducirse a la corta y traumática experiencia republicana<sup>49</sup>), hay elementos en el texto que impongan la asimetría, no sólo en los modos, que podría ser aceptable, sino también en la misma naturaleza de los diversos territorios. Ello, sobre tener que ser contrastado con los valores superiores del Ordenamiento Jurídico, contravendría el espíritu federal que todos invocan.

En efecto. Entre otros que ya he mencionado, Ortega (que fue pionero en la denuncia, y por ello referencia bibliográfica obligaba) reprochaba el desordenado inicio de las reformas justamente porque ello nos aleja del proceso de *federalización*:

49 Cfr. M. RAMÍREZ *España al desnudo (1931-2007)*. Ed. Encuentro, Madrid, 2008, págs. 104 y ss..

«Ahora, en cambio, el proceso aparece dirigido por las cúpulas de los partidos en sus instancias territoriales en una aplicación radical del principio dispositivo de reforma sin una concepción clara del modelo final, que puede acentuar los rasgos de desigualdad de cada Comunidad, produciendo un alejamiento del horizonte de federalización final de nuestro sistema que reclamaría una equiparación sustancial del conjunto de las Comunidades Autónomas, incluida la del País Vasco, especialmente en lo que se refiera a la contribución al principio de solidaridad»<sup>50</sup>.

Y, en el mismo sentido, incluso con mayor dureza sobre la incongruencia de las recientes reformas, se manifiesta Sosa Wagner<sup>51</sup>:

«Permitir que en cada Comunidad autónoma se proceda a las modificaciones de su texto estatutario que sus respectivos órganos de gobierno consideren pertinentes sin existir un acuerdo previo de conjunto acerca de cuestiones fundamentales como las competencias, la financiación, las relaciones institucionales etc., es algo peor que una imprudencia: es un desatino que, *por carecer de parentesco alguno con el modelo federal*, lo aproxima peligrosamente al confederal».

### III. NECESIDAD DE OPTAR ENTRE EL PARADIGMA FEDERAL Y LA RECALCITRANTE ASIMETRÍA

En el momento actual, al enjuiciar las nuevas reformas, no podemos ignorar el principio dispositivo ni el transcurso de los cinco años de plazo mínimo a partir del cual ninguna Comunidad Autónoma que lo desee puede dejar de alcanzar la posición máxima que otras (a las que se refiere el Profesor González Casanova como «las que accedieron por la vía del artículo 151») ya hayan alcanzado (o que se hallen reivindicándola). Dicho de otro modo: la autonomía «diferida» que impuso la Constitución es aceptable por esa misma razón, pero en el momento presente no cabe más diferencia que la que cada propio territorio acepte. De hecho, los Estatutos reformados tras el de Cataluña están asumiendo muchos de sus planteamientos.

Creo que esta es una convicción generalizada y, por ello mismo, las exageradas afirmaciones sobre las bondades del Estatuto catalán a que ya me he referido no tendrían más reproche técnico que el de que se formulen en términos de exclusión, si es que así cabe entenderlo. Que puedan existir diferencias es obvio por más que ello genere dificultades y Balaguer llega a hablar de los problemas estructurales que pueden originarse en el Estado autonómico por la desigualdad competencial.

Pero de lo que no cabe dudar es de la libertad con que los territorios, dentro del marco constitucional, pueden pretender niveles que otros ya ten-

50 L. ORTEGA ÁLVAREZ «Reforma constitucional y reforma estatutaria», ya cit., pág. 5.

51 F. SOSA WAGNER «Reforma de los Estatutos de Autonomía», ya cit., pág. 4 (el subrayado del texto es mío).

gan. Pues, en última instancia, como también reconocieran Rubio Llorente<sup>52</sup>, Cruz Villalón<sup>53</sup> o Balaguer<sup>54</sup>, la desigualdad sería aceptable a condición que las diferencias no fueran impuestas. Si ello resulta impuesto por la simple aplicación de los valores constitucionales, y muy especialmente el de la igualdad, no parece que tendría que ofrecer inconvenientes desde el punto de vista de la mejor ordenación del Estado que, siendo federal, introduciría elementos de claridad en la definición del futuro, que hoy se ofrece incierto, ante las últimas manifestaciones del Estado de las Autonomías.

Cruz Villalón<sup>55</sup> así parece defenderlo y lo mismo cabría decir de quienes han participado en la reciente polémica sobre los derechos en los nuevos Estatutos justamente para defender la claridad de las siguientes fases del desarrollo constitucional. Es el caso de Ferreres que razona sobre la contradicción de querer presentar los Estatutos como Constituciones federadas pues ambas normas son contrapuestas o, cuanto menos, muy diferentes en algunos de sus elementos esenciales (su función, su modo de aprobarse y reformarse y su control jurisdiccional), lo que le lleva a concluir que «El Estatuto responde a una necesidad, y está diseñado de una manera que contrasta con la necesidad y el diseño que es propio de la Constitución de un Estado miembro: «Si se quisiera, de verdad, «federalizar» nuestro sistema, lo que habría que hacer es muy sencillo: suprimir la figura de los Estatutos de Autonomía tal y como los conocemos»<sup>56</sup> y, por supuesto, modificar la Constitución.

Ciertamente, la profundización en el Estado de las Autonomías se está llevando a cabo tratando de lograr la complitud de sus ordenamientos jurídicos de suerte que, a la organización y estructura de que se han ido dotando en estos años las Comunidades Autónomas se ha tratado ahora de sumar su respectiva «parte dogmática»<sup>57</sup>. La cuestión, sin perjuicio de los intereses políticos en juego y de la reivindicación identitaria, debe plantearse, sin embargo, en los términos jurídicos que el marco constitucional establece. Desde esta perspectiva, cabe aceptar que tal intento de difusión del reconocimiento de derechos en los diversos territorios no es, en última instancia sino coopera-

52 F. RUBIO LLORENTE *La forma del poder*, ya cit., págs. 172-173.

53 P. CRUZ VILLALÓN, «La reforma del Estado de las Autonomías...», ya cit., pág. 95.

54 F. BALAGUER CASTEJÓN, «Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma...», ya cit., *passim*, «...La desigualdad no está originada por quien aspira a más, de manera legítima dentro del marco constitucional, sino quien se conforma con menos arriesgándose a disponer de instrumentos jurídicos más limitados para defender su esfera de competencias y los derechos de ciudadanía»

55 P. CRUZ VILLALÓN, «La reforma del Estado...», ya cit., pág. 94: «...un momento federal de estas características otorgaría a nuestro Estado un momento centrípeto, un momento de unidad, que hasta el presente ha estado ausente de nuestro actual período constitucional, caracterizado desde sus inicios por la inercia centrífuga propia del ejercicio del derecho a la autonomía (*devolution*)».

56 En V. FERRERES COMELLA, P. BIGLINO CAMPOS y M. CARRILLO *Derechos, Deberes y Principios...*, ya cit., págs. 15 y 16.

57 Como *supra* se advirtió, este sí es un debate que ha alcanzado a todas las autonomías y grupos doctrinales. Así, un amplio y documentado estudio en J. TUDELA ARANDA *El Estado desconcentrado y la necesidad federal*, Cívitas, Madrid, cuya consulta del original agradezco.

ción en la realización, justamente, de los valores superiores del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, si ello ha podido aceptarse en el ámbito de cada sub-ordenamiento que así se integraría en el ordenamiento compuesto del Estado, lo que no puede acabar imponiéndose es que tal «completación» ordinamental tenga una significación distinta para unos u otros territorios; pues, al menos, hemos de suponer que las relaciones entre los diversos territorios siguen estando sometidas a los mismos valores superiores del artículo 1.1 de la Constitución.

Es cierto que tal asimetría «cualitativa» sería coherente con el mantenimiento del ordenamiento plural a que se refiere este epígrafe (la asimetría derivaba del *pluralismo*); pero es discutible que resulte coherente con el resto de los valores y, sobre todo, que permita mantener una descentralización en la que todo está permanentemente cambiando para (al modo lampedusiano) hallarnos siempre en la misma situación de desconocimiento del paso siguiente, de imposibilidad, por ende de cerrar la descentralización del sistema.

El sólo sentido común, y hasta diría que el instinto de supervivencia de un modelo descentralizado que, de seguir en el desarrollo desordenado puede conducirnos al caos, debería ser acicate suficiente para sentar a todos los actores políticos en torno a una mesa que (a modo de cónclave) no pudiera ser abandonada hasta lograr una solución razonable y duradera.

Cuestión distinta habría de ser la técnica concreta con que pudiera hacerse realidad tal acuerdo de Estado sobre la que yo me permitiría simplemente recordar que, si puede ser un límite la conservadora convicción de que todo tiempo pasado fue mejor, no lo es menor (y comporta mayores riesgos) la decidida voluntad de huir de las experiencias pasadas y de las teorías constitucionales bien consolidadas, desconociéndolas intencionadamente. En este sentido, el paradigma federal a que se refería, entre otros, Cruz Villalón, no tiene por qué ser desechado y podría ser el referente en torno al cual se encauzaran las discusiones. Entre otras, por la razón no menor de que no contrasta con los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico.

#### IV. REFLEXIÓN PARA CONCLUIR: TREINTA AÑOS DE INTERPRETACIÓN DE UN MODELO INDEFINIDO: PERMANENTES CAMBIOS PARA SEGUIR, AUN HOY, EN LA INDEFINICIÓN

Tal vez lo más llamativo de la situación a que hemos llegado es la invocación puntual de los preceptos constitucionales en apoyo de una u otra tesis o, incluso, la utilización de expresiones lacerantes sobre los efectos jurídicos de la posición contraria a la, en cada caso, sostenida. Así, hemos afirmado en varias ocasiones que en la trastienda de todo el reciente debate sobre las tablas autonómicas de derechos se halla el propósito de cambiar el modelo de Estado.

Pero ¿qué modelo de Estado? ¿Acaso la Constitución apuntó hacia un concreto modelo territorial del Estado o justamente por su indefinición y confusión ha podido cada cual imaginarlo y «encauzarlo» en formas bien diversas? Apurando más la situación presente, cabría preguntarse lo que probablemente nos desvele el TC en breve: ¿tan radicales, novedosas y decisivas han sido las recientes reformas estatutarias como para que consideremos inconstitucional alguno de sus elementos más significativos? ¿Acaso el desprecio por la lengua común o los símbolos, y por la idea de nación española, no ha sido fomentado desde las escuelas durante todo el régimen constitucional, sin que ninguna institución tratara de reconducir tales planteamientos al orden constitucional?

Trataré, para ir concluyendo, de responder a ello recurriendo, de nuevo, al estado de la cuestión doctrinal. En tal sentido, podremos observar que la indefinición del modelo acaba por involucrarnos a todos pues, apenas formulada una crítica a las más llamativas cuestiones, aparentemente las más novedosas, se justifica o se busca la «acomodación» al presunto modelo constitucional. Pero, además, podremos también, de la mano de Aparicio, comprobar que no son tantas las innovaciones pues probablemente lo grave de la indefinición de nuestro sistema no sea solo la que afecta a la configuración material del mismo sino la indefinición, incluso de las formas o procedimientos de cambio lo que, como he señalado en el epígrafe, explica que no hayamos dejado de evolucionar y modificar las relaciones de poder cuando ahora, como hace 30 años, resulte extraordinariamente difícil determinar quién, cómo y en qué momento, ha sobrepasado los márgenes del modelo constitucional.

#### IV.1. INCLUSO LOS ELEMENTOS DE CARÁCTER CONFEDERAL PODRÍAN RECONDUcirSE

Por más que no han faltado voces autorizadas en abierta crítica a la pretensión de algunas Comunidades de intervenir en la toma de decisiones de carácter «central»<sup>58</sup> y a los excesos en torno al establecimiento de la bilateralidad<sup>59</sup>, no sólo la indefinición del modelo sino también la de las pautas de interpretación que permiten reinterpretar previas interpretaciones en forma indefinida, permiten a Jaúregui<sup>60</sup> afirmar que la bilateralidad tampoco es tan

58 A. GARRORENA MORALES y A. FANLO LORAS (*La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas. A propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*. IEA, Murcia, 2008, págs. 155 y ss.) observan el exceso con que se ha interpretado dicho principio cooperativo que sustituye en muchas ocasiones la participación por el intento de imponer contenidos, decisiones, o bien condicionarlas de tal modo que disminuyen el margen de discrecionalidad del Estado.

59 Entre otros, SOSA WAGNER, *op. cit.*, pág. 15: «es la bilateralidad la que más derechamente se alza, a nuestro juicio, como amenaza que conduce a la fragmentación...».

60 G. JÁUREGUI, «Las reformas del Estado Autonómico español: un primer balance de urgencia», pág. 15. [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2008/20080529\\_ot\\_gurutz\\_j\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2008/20080529_ot_gurutz_j_es_o.pdf)

decisiva en la evolución futura pues «el establecimiento de un modelo bilateral no tiene por qué implicar, necesariamente, una incompatibilidad de raíz entre los mecanismos bilaterales y los correspondientes y necesarios mecanismos multilaterales de colaboración.

Cristina Elías<sup>61</sup> por su parte ha saludado las ventajas de las nuevas reformas que vendrían a establecer importantes elementos de colaboración y precisa en el mismo sentido Jaúregui que éstos no son nuevos; lo que es nuevo, y ello es positivo, es su mayor transparencia: «...Es cierto que con las actuales reformas estatutarias se consolidan y se refuerzan las relaciones bilaterales pero no lo es menos que tales relaciones aparecen mucho más institucionalizadas que antes con lo cual se gana en claridad y en transparencia frente a la opacidad anterior: «Debe tenerse en cuenta que la participación bilateral de una Comunidad Autónoma no excluye la participación bilateral de las otras CCAA, tal como se está viendo con los diversos Estatutos reformados o en fase de reforma. Todos ellos prevén el establecimiento de relaciones bilaterales. De este modo, puede llegar a configurarse una relación multilateral basada o asentada en la suma de «bilateralidades»<sup>62</sup>.

#### IV.2. SIQUIERA LAS «ATÍPICAS» FORMAS EMPLEADAS SON NOVEDOSAS

Aparicio<sup>63</sup> realizó un, a mi juicio, muy interesante repaso de la evolución del «entendimiento» del texto constitucional a los 20 años de su vigencia, antes de que viera la luz la polémica sobre la reforma que ha dado lugar a los nuevos Estatutos, pero con suficiente perspectiva para que resultara convincente su llamada de atención sobre dos realidades aparentemente distintas a cuya convivencia y entendimiento habían de contribuir los estudios constitucionales.

Una, la inconsistencia del modelo territorial del texto constitucional o, mejor, su inexistencia a partir de un texto cuyas contradicciones sólo se explican por una doble convicción presente en las Cortes Constituyentes: «La indefinición radical de su modelo de estado obedeció a un temor y varias esperanzas: al temor del cierre de un modelo territorial de Estado que no pudiera ser compartido y a que, por tanto, la Constitución no fuera cumplida; y a las esperanzas en que las contradicciones políticas territoriales... pudieran ser superadas en síntesis creativa y dinámica a través de un sistema estatal que, siendo único, fuera plural y permeable a las diversas realidades y necesidades»<sup>64</sup>.

Siendo ello así, la pregunta sobre cómo se ha homogeneizado un sistema autonómico inicialmente previsto con dos claros niveles de autonomía halla

61 C. ELÍAS MÉNDEZ «Principales rasgos de las reformas estatutarias: ¿Hacia un Estado autonómico cooperativo?», en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, num. 52, pags.261 y ss.

62 G. JÁUREGUI, «Las reformas del Estado...», ya cit., pág. 16.

63 M. A. APARICIO PÉREZ «Una interpretación del Título VIII de la Constitución Española», en M. A. APARICIO (Dir.) *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*. Barcelona, CEDECS, 1999, págs. 29 y ss.

64 *Ibidem*, pág. 50.

respuesta coherente o explicable dentro de la evolución política que quedaba abierta con el texto constitucional. Grandes acuerdos políticos modificaron la inicial restricción autonómica con que el texto fundamental pudo imaginar a los territorios «de segunda» (o no tan aventajados desde el primer momento) como los amparados en su acceso al nuevo sistema por el art. 151 CE.

La detallada exégesis del texto en la que Miguel Ángel Aparicio busca la cobertura constitucional de la potestad legislativa generalizada para todas las Comunidades Autónomas permite recordar que la misma no es obra de la constituyente sino de los Estatutos de Autonomía primero y de los pactos políticos después. Pactos, si acaso, de tendencia centralista en la medida en que acabaron asemejando la homogeneidad-generalización del proceso autonómico al mantenimiento mínimo de la unidad del Estado<sup>65</sup>.

Pero son pactos que en ningún momento dan como resultado un producto inconstitucional. En primer lugar porque la apertura del texto permitía ésta u otra solución diferente. En segundo lugar, porque no puede a estas alturas negarse que estamos ante modificaciones (o precisiones en un proceso inicialmente tan abierto) no impugnadas y, por consiguiente, consentidas y aceptadas por todas las fuerzas políticas y órganos constitucionales. Se diría que las autonomías deseosas de diferenciación la han esperado y planeado también a partir de tal generalización autonómica que, desde este punto de vista, les abriría un horizonte mucho más amplio.

Llegados a este punto, llama la atención que una década después de las reflexiones que ahora tomamos como referencia (por su claridad, objetividad y concisión), todo queda de nuevo olvidado (como si nunca hubiera ocurrido) y el último debate se presenta como «rompedor» de esquemas más o menos consolidados que, sin embargo, han sido fruto en diversos momentos de previas mutaciones o (de nuevo, si se quiere) precisiones.

Si acaso, lo novedoso ahora es la inexistencia del entendimiento con que los dos partidos mayoritarios llevaron a cabo las anteriores «precisiones» del modelo y el decidido protagonismo de las ideas nacionalistas a las que el propio partido en el gobierno (uno de los dos grandes que llevaron a cabo los pactos precedentes) ha dado entrada. De esta suerte, se diría que hoy ya se hallan en el escenario todos los sectores interesados en la definitiva precisión del modelo y que los niveles alcanzados sin duda han superado las mejores expectativas de quienes trabajaron en el proceso sin ánimo de ruptura constitucional.

Si todo ello fuera así, y no ha mediado error en mis interpretaciones, creo que no puede ni debe seguir parcheándose un sistema que, hoy por hoy, ya reúne todos los ingredientes para su definición sin que haya de recurrir, como en el momento constituyente, ni al temor de lo que pudiera parecer inasumible, ni a las esperanzas en un desarrollo fáctico que ya se ha producido.

\* \* \*

65 Ibidem .

*TITLE: New autonomy statutes in search of a state structure. Between the Federal State and the umpteenth repetition of the Lampedusa maxim.*

*ABSTRACT: The intense doctrinal debate that has developed over the past three years in Spain has raised doubts of a doctrinal nature in the author's mind, and uneasiness about the lack of definition of the territorial model. From a theoretical point of view it is noticeable that any type of innovation takes precedence over the application of well established doctrines, whether it be in Spain or in Compared Law. From a practical point of view, however, the latest reforms have not been as innovative as one might believe on first sight. Thus the author defends the need to clarify the model and the desirability of defining federalism once and for all. If anything, the changes have formalized what had in practice been introduced previously. To continue in the same way would be a new application of the Lampedusa maxim-keep changing to always stay with the same situation of no definition.*

*RESUMEN: El intenso debate doctrinal que se ha desarrollado durante los últimos tres años en España ha causado dudas de carácter doctrinal en la mente de la autora, y una gran inquietud acerca de la carencia de una definición sobre el modelo territorial. Desde un punto de vista teórico está claro que cualquier tipo de innovación crea un precedente sobre el uso de doctrinas bien establecidas, tanto en España como en derecho comparado. Desde un punto de vista práctico, sin embargo las últimas reformas no han sido tan innovadoras como pudiera parecer a primera vista. Así la autora defiende la necesidad de clarificar el modelo y la conveniencia de definir el federalismo de una vez por todas. Si algo han formalizado los cambios han sido en la práctica introducidos previamente. Para continuar en el mismo sentido sería una nueva aplicación de la máxima de Lampedusa continuar cambiando para seguir siempre en la misma situación de indefinición.*

*KEY WORDS: Autonomies. Federalism. Future prospects for the Spanish State. Constitutional Theory. Higher values of the legal system.*

*PALABRAS CLAVES: Autonomías. Federalismo. Futuras perspectivas para el Estado español. Teoría Constitucional. Máximos valores del sistema legal.*