

VEINTE AÑOS DE ESTADO AUTONOMICO

Joaquín Tornos Más
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

Veinte años de Constitución. Veinte años que nos permiten levantar un poco la vista sobre la situación actual, sobre el momento presente en que nos encontramos, para reflexionar un poco en voz alta. Este va a ser mi cometido, reflexionar sobre el proceso que se ha seguido en España para institucionalizar lo que llamamos Estado de las Autonomías.

Hacer una reflexión sobre un periodo que, ciertamente, veinte años, puede verse como un proceso muy largo o como un proceso muy corto, pero en cualquier caso son muchas las circunstancias que se han dado desde el momento de la aprobación de la Constitución hasta hoy y que permiten reflexionar sobre este proceso. Y para hacerlo me centraré en tres grandes preguntas: primero, me preguntaré si se acertó o no con el modelo diseñado en 1978; segundo, me plantearé, rápidamente, cómo ha sido el proceso seguido desde 1978 hasta hoy y dónde nos encontramos, ¿en qué momento estamos del desarrollo de nuestro modelo de Estado y organización territorial?; y en tercer lugar me preguntaré sobre cuáles serían los modelos pendientes que hoy quedarían para acabar de consolidar el modelo de Estado de las autonomías.

En primer lugar, como decía, preguntarnos sobre si se acertó en, el modelo constitucional, un modelo que en 1978 ciertamente era un modelo abierto, que llevó incluso a que se dijera por algún constitucionalista que la estructura de la organización territorial estaba desconstitucionalizada, es decir: que la constitución no había establecido el modelo de organización territorial y que por tanto era una página en blanco que habría que escribir, que la constitución decía poco de este modelo de organización territorial, había cierta-

mente algunos preceptos que quizás fuera bueno recordar ahora rápidamente, que fueron fruto de un proceso de debate largo, complejo; se partía de un estructura de Estado profundamente centralizada, con unas tradicionales tensiones a lo largo de toda la historia de Estado español entre el centro y la periferia, con unos partidos de ámbito estatal y otros partidos de ámbito regional o nacional, cada uno con su voluntad de plasmar en el texto constitucional sus ideas, sus convicciones sobre como tenía que ser el modelo de organización territorial de Estado. Como digo se llegó a un acuerdo, que seguramente fue un acuerdo abierto, pero quizás ese mismo carácter desconstitucionalizado o modelo flexible permitió después con el paso del tiempo ir encajando las diversas tensiones y las diversas ideas hacia un proceso conjunto de desarrollo que como afirmaré en seguida creo que ha sido altamente positivo.

Como decía, algunos precepto de redacción difícil como el artículo 2 cuando dice que la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas; afirmación de principios fundamentales de la indisoluble unidad de la nación con el reconocimiento y la garantía del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones; por tanto, un precepto amplio en donde al mismo tiempo se querían decir cosas que podrían parecer contradictorias, pero que encajaban todas en el marco constitucional.

La Constitución se fundamenta precisamente en esa serie de valores que pueden parecer en principio distintos, como es la indisoluble unidad de la nación española y el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones. Más adelante la propia Constitución en su artículo 146 establecía la posibilidad de que en el ejercicio del derecho a la autonomía las provincias limítrofes con características historias culturales y económicas comunes, los territorio insulares y las provincias con entidad histórica pudieran acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas. Pero la Constitución no definía cuales serían las comunidades autónomas; la Constitución, tampoco definía cuales serían las instituciones posibles de estas comunidades autónomas; sólo preveía en sus artículos siguientes dos vías de acceso a las comunidades autónomas, con dos niveles competenciales distintos en el 148 y en el 149. El artículo 150 decía que las comunidades autónomas podrían tener una asamblea legislativa,

una administración propia, pero no decía tampoco que todas las comunidades autónomas tuvieran que tener asamblea legislativa. Y el artículo 150. 2, por otro lado, abría la posibilidad de romper incluso los techos estatutarios competenciales para avanzar incluso en procesos de descentralización más amplios.

Bien, como ven, en este rápido recordatorio de esta serie de principios, la Constitución establecía una serie de reglas para caminar hacia la autonomía, para caminar hacia el proceso de descentralización, pero no establecía cual era el punto de llegada, ni establecía siquiera un modelo uniforme, permitiendo que las soluciones fueran en aquel momento muchas.

Así, pues, partiendo de este modelo abierto, creo que si nos trasladamos ya al momento actual podemos afirmar que la Constitución ha permitido un desarrollo de la descentralización política y administrativa en España de extraordinaria magnitud. Y que lo ha permitido en un periodo de tiempo brevísimo como han sido veinte años, ha permitido ese proceso con unos niveles de tensión yo diría muy reducidos -si hacemos excepción del supuesto del País Vasco. Se ha producido un desarrollo armónico podríamos decir de la descentralización del Estado y de la constitución y institucionalización de las comunidades autónomas que permite ver como en la actualidad las comunidades autónomas gozan de un nivel como decía antes de autonomía política y administrativa muy amplio.

Nivel amplio de autonomía política y administrativa que puede verse reflejado en unos simples datos: el número de funcionarios que hoy en día dependen de las comunidades autónomas iguala ya a los funcionarios de la administración del Estado; el volumen de recursos económicos que manejan las comunidades autónomas es amplísimo; y si atendemos a algunos estudios sociológicos que se han hecho sobre como ven los ciudadanos de las distintas comunidades autónomas a sus instituciones, hoy en día constatamos ya que los ciudadanos se ven perfectamente reflejados en sus instituciones autonómicas y las valoran en general positiva o muy positivamente; todos tienen un alto concepto del funcionamiento de su administración autonómica, de su gobierno autonómico, de su parlamento autonómico. Hemos pasado de aquellos años en donde en algunas comunidades autónomas se tenían incluso que encargar estudios para promocionar el sentimiento de comunidad autónoma a una realidad actual en la que el sentimiento está ya arraigado y en donde la valoración de las instituciones, como digo, es enormemente positiva.

Por lo tanto, podríamos decir que el modelo diseñado en la Constitución, a pesar de su enorme generalidad ha permitido cumplir dos objetivos fundamentales que eran los grandes retos que estaban planteados en 1978: por un lado el reto de dar una respuesta institucional a la tensión tradicional en el Estado español entre el centro y la periferia, entre el Estado y las distintas nacionalidades o regiones que componen el Estado español, esa tensión que ha marcado la historia del Estado español encuentra en el texto constitucional una vía de solución enormemente positiva. Y por otro lado, el otro gran reto que existía también en 1978 que era dotar a la estructura del Estado español de una Administración ágil que fuera capaz de dar satisfacción de manera eficaz a las demandas de sus ciudadanos, para lo que evidentemente se tenía que pasar de un modelo fuertemente centralizado a un modelo claramente descentralizado administrativamente y que ese tránsito desde una situación de fuerte centralización a una situación de descentralización se produjera sin que sufriera en ese camino los intereses, los derechos, las expectativas de los ciudadanos de cada una de las comunidades autónomas. Este proceso yo creo que también se ha conseguido con un buen nivel de eficacia.

Por consiguiente, podemos evidentemente pretender mejorar el modelo, podemos destacar algunas disfunciones; podemos exigir un compromiso más intenso con el esquema constitucional, pero creo que también debe reconocerse que el texto constitucional ha sido enormemente útil para guiar ese complejo proceso al que los ciudadanos españoles nos abocamos en 1978. Incluso diría para terminar esta primera parte, que el modelo de organización territorial del Estado español es un modelo estudiado en el extranjero y yo diría en muchas ocasiones admirado por su buen resultado.

El profesor Fanlo decía hace poco que en otros Estados el proceso de descentralización territorial ha sido mucho más largo y mucho menos fructífero. El caso de Italia puede ser un buen ejemplo. Por lo tanto desde esta perspectiva creo que hay que señalar el éxito que supuso la redacción del Título VIII de la Constitución.

En segundo lugar, como decía, podemos preguntarnos dónde estamos hoy. Y para preguntarnos dónde estamos hoy creo que sería bueno (ya que hablamos de los veinte años de la Constitución) hacer un rápido repaso sobre este proceso que nos ha llevado desde 1978 al año 2000 prácticamente, un repaso histórico rápido que además me parece pertinente en esta sede y con ocasión de esta sesión

teniendo también en cuenta que la mayoría del público asistente son estudiantes universitarios, personas jóvenes que en el año 1978 no serían seguramente muy conscientes de lo que entonces estaba ocurriendo en el Estado español, por lo que quizás sea bueno recordar que ocurría en aquél momento y como se ha ido consolidando este modelo constitucional desde esta estructura abierta hasta esta estructura ya mucho más cristalizada que es la que tenemos en la actualidad.

El texto constitucional de 1978 parte de un estructura de un Estado centralizado en donde todo el poder residía en la Administración central del Estado. Lo primero que hubo que hacer, por tanto, cuando se pensó en descentralizar territorialmente el Estado fue definir cuales serían los niveles territoriales inferiores, cuales serían las comunidades autónomas. Este proceso se inicia antes ya de elaborarse el texto constitucional con lo que se llamó el momento de las preautonomías ya desde el inicio del proceso de reforma política. Se empieza a plantear como una necesidad dar respuesta a la reestructuración territorial del Estado y se empieza a avanzar en el diseño de cual será el mapa de la organización territorial del Estado; existían sin duda algunas comunidades autónomas que podemos llamar históricas, cuyos territorios estaban perfectamente identificados, pero existía otro ámbito territorial sobre el que el mapa provincial no permitía distinguir con exactitud cuáles serían los ámbitos de las comunidades autónomas y se empieza a trabajar en este proceso que lleva a diseñar ya un mapa de organización territorial. Pero el texto constitucional como hemos visto dejaba el acceso de la autonomía a la libre decisión de los ciudadanos españoles a través de unas instituciones que eran la diputaciones provinciales, excepto en aquellas comunidades autónomas llamadas históricas; esto genera alguna tensión en el momento de ir definiendo el mapa de la organización territorial; por un lado, porque había que definir cuales eran las diversas comunidades autónomas; y, por otro lado, porque según fuera el mecanismo de acceso a la autonomía el nivel de autonomía política en primera instancia era también distinto, según la vía escogida para el acceso a la autonomía el nivel competencial era uno u otro, se sería comunidad autónoma del 143 o del 151, se sería comunidad autónoma que tuviera solo las competencias del 148 o que tuviera todas las competencias no reservadas al Estado en el artículo 149. 1.

Ese proceso que como digo lleva a generar una cierta tensión, se cierra con los acuerdos políticos que se firman entre el Partido

Popular y el PSOE amparados en algún estudio doctrinal que llevan a fijar el mapa de la organización territorial de Estado y en este momento político también se llega a un cierto acuerdo sobre los niveles de autonomía que tendrían las comunidades autónomas y otras comunidades autónomas; estos acuerdos permiten institucionalizar todas las comunidades autónomas con dos niveles de autonomía, pero, como digo, ya se adopta una gran decisión que en el texto de la constitución no estaba y es que todo el Estado español se organiza en comunidades autónomas; que todas las comunidades autónomas tendrán parlamento y que todas las comunidades autónomas tendrán un nivel institucional similar.

A partir de este momento se desarrolla el proceso autonómico con más intensidad, se implementan los traspasos de competencias y las comunidades autónomas comienzan a ejercer su autonomía. Otro hito fundamental en el proceso de institucionalización de las comunidades autónomas fue la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA. La LOAPA fue un proyecto de ley orgánica y de armonización del proceso autonómico nacido al amparo de aquellos acuerdos a los que antes me refería del año 81. Fue tratada de imponer a través de una ley, una ley orgánica y de armonización, un determinado modelo de organización territorial. Trataba de constitucionalizar a través de una ley orgánica y de armonización aquello que no estaba en el texto de la Constitución claramente definido. El Tribunal Constitucional anuló en buena parte el texto de la ley orgánica de armonización de proceso autonómico, la LOAPA, afirmando, y eso creo que es importante, el carácter constitucional de la autonomía y diciendo que este carácter constitucional de la autonomía no podía ser interpretado por el legislador; que correspondía por tanto al bloque de la constitucionalidad, es decir, a la Constitución y a los estatutos, definir los niveles de autonomía y que en su caso sería el Tribunal Constitucional el que diría la última palabra sobre si se respetaba o no el modelo constitucional cuando hubieran leyes interpretativas, pero que la ley interpretativa no podía situarse entre la Constitución y los estatutos para desvirtuar o para tratar de condicionar el contenido de estos últimos. Queda pues reforzado, podríamos decir, el texto de la Constitución y la posición institucional de los estatutos de autonomía en nuestro modelo de organización territorial del Estado.

A partir de aquí se produce un nuevo impulso de descentralización política y yo destacaría también que en estos años siguientes, a partir del año 83 en que se dicta la sentencia hasta el año 90,

por fijar alguna fecha, se avanza como digo en los procesos de traspaso, en el funcionamiento de las comunidades autónomas y juega un papel muy relevante, y es lo que quería destacar, en estos años la posición del Tribunal Constitucional, es decir: este modelo abierto de la Constitución, este modelo impreciso, va siendo interpretado por el Tribunal Constitucional; es el Tribunal Constitucional el que con ocasión de los diversos recursos que se le plantean, ya sean conflictos de competencia, ya sean recursos de inconstitucionalidad, va configurando los pilares maestros de nuestro Estado de las autonomías y va perfilando cuestiones tan fundamentales como delimitar los distintos ámbitos materiales de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas; interpreta el alcance de la legislación básica (¿qué se entiende por norma básica, ¿qué se entiende por norma de desarrollo? ¿cuál es el ámbito de las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas?, ¿cuál debe ser el modelo de financiación de las comunidades autónomas? ¿qué papel deben jugar las subvenciones en el proceso de financiación de las comunidades autónomas? O más recientemente ¿qué valor debe tener la cláusula de supletoriedad en el funcionamiento de las autonomías?

Son todas ellas cuestiones fundamentales que ayudan a ir definiendo la estructura de nuestro modelo de organización territorial. Y esta aportación de la jurisprudencia Tribunal Constitucional que será analizada en otra de estas jornadas, yo simplemente apuntaría que además la realiza el Tribunal Constitucional con una visión evolucionista de nuestro modelo constitucional, es decir, el Tribunal Constitucional es consciente de que determinadas afirmaciones que no se podían hacer en 1980, se pueden o se deben hacer en 1990 o se pueden y se deben hacer en 1992 y así su doctrina sobre el concepto de lo básico es distinta al inicio de lo que se hace después. Dice: una vez ya todas las comunidades autónomas están institucionalizadas, una vez todas tienen el mismo tipo de competencias, una vez que todas pueden legislar sobre las mismas materias, lo básico ha de tener un contenido distinto y la importancia formal de lo básico debe ser destacada, por ejemplo; o la doctrina sobre el valor de la cláusula de supletoriedad la hace en un momento determinado ya a finales de los años 90 fundamentalmente, teniendo en cuenta también la evolución del Estado de las autonomías; como todas las comunidades autónomas han asumido ya un mismo nivel de competencia es cuando el Tribunal Constitucional dice: el Estado no puede legislar con valor supletorio si no tiene un título competencial, porque evidentemente el Estado de las autonomías tenía ya una estructura distinta de la que tenía con anterioridad.

Otro hito fundamental en el proceso de desarrollo del Estado de las autonomías, se produce con el ingreso de España en la Unión Europea; esto, evidentemente, supone un impacto trascendente en nuestro sistema de organización territorial, porque encontrándose el Estado español en un proceso de descentralización hacia abajo se le impone en el mismo momento un proceso de transferencia de competencias hacia arriba, hacia la Unión Europea. Este reto se pudo superar sin mayores problemas y España se pudo integrar en la Unión Europea sin que su modelo de descentralización política se resintiera; hubo también alguna tensión, pero ayudados también por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se ha podido definir con bastante acierto cuál es el impacto que tiene el ingreso en la Comunidad Europea, impacto que se divide en los dos clásicos apartados de la fase descendente y la fase ascendente, es decir: el ingreso en la Comunidad Europea en lo que es la fase ascendente de la aplicación de la normativa comunitaria en el Estado español, se afirma que no debe alterar el modelo interno de organización territorial de distribución de competencias, por tanto el Estado no puede recuperar competencias por el hecho de que sea aplicación o por el hecho de que sea la trasposición de directivas comunitarias; debe respetar los niveles de competencia establecidos en el texto constitucional y, por otro lado, en la fase ascendente ¿quizás está menos desarrollada?, se empiezan a establecer estructuras para facilitar la participación de las comunidades autónomas en los procesos de decisión de la Unión Europea. Es evidente que hay decisiones de la Unión Europea que tienen una incidencia directa sobre algunas comunidades autónomas y estas deben poder ejercer la defensa de sus intereses participando en los procesos de decisión de la voluntad común que luego el Estado español defenderá en las instancias europeas. La creación de la Conferencia Sectorial para asuntos europeos, que luego se transforma por una ley para reforzar la importancia de la misma, la posibilidad (esta seguramente no desarrollada pero que existe, de que incluso representantes de las comunidades autónomas participen en las instituciones europeas), permiten al menos tener encauzado ese proceso de ingreso en la Comunidad Europea de una estructura descentralizada territorialmente como es la propia del Estado español.

Todo este proceso de desarrollo de las comunidades autónomas, de incremento de las transferencias, suscita en los años 90 la necesidad de avanzar en el proceso de igualación de los niveles competenciales. Como he dicho partíamos de un sistema constitucional que hablaba de dos posibles niveles competenciales (los del

art. 148 y los del art. 149); en el 148 se establecía que las comunidades autónomas que accedieran a la autonomía por el artículo 143 pasados cinco años podían acceder al nivel máximo de autonomía; esa reivindicación de alcanzar mayores niveles competenciales va incrementándose y se le da una primera solución en el año 92 a través de la fórmula de una ley orgánica de delegación y transferencia de competencias que trata de ordenar ese proceso de incremento de niveles competenciales, de manera que se produjera un salto cualitativo importante de las comunidades autónomas llamadas de segundo nivel homogéneo, es decir: que el proceso de incremento de niveles competenciales fuera homogéneo en todas ellas porque ello permitiría una más fácil reordenación de las estructuras del Estado que se descentralizaba de manera uniforme hacia abajo, porque todas las comunidades autónomas asumían unos mismos techos de asunción competencial.

Esta fórmula que quizás pudo ser criticada en la medida en que podía verse que cuestionaba el principio dispositivo de las comunidades autónomas, ciertamente permitió avanzar de manera razonable en este proceso de descentralización política; permitió una transferencia de competencias importantes a todas las comunidades autónomas y permitió que después sin mayores traumas se produjera la reforma de los estatutos de autonomía, primera reforma de los estatutos de autonomía hacia el año 1994; pues bien, ese proceso de incremento competencial de las comunidades autónomas, culminaría después cuando se lleva a cabo la segunda gran reforma de los estatutos de autonomía que se inicia con la reforma del estatuto de autonomía de Canarias y después Aragón y ya el resto de comunidades autónomas, de manera que en el año 99 ya todos los estatutos de autonomía están reformados y nos encontramos con una igualación sustancial de competencias y con una igualación sustancial también del funcionamiento institucional de todas las comunidades autónomas dentro del Estado español. Pues bien ¿cuál es la conclusión final de esta estructura desestructuralizada o de este modelo desconstitucionalizado de 1978 a lo largo de este proceso del que he tratado de destacar alguno de sus hitos más importantes? ¿A qué tipo de Estado hemos llegado?

Yo me atrevería a decir que el modelo actual del Estado español –y tomo esta definición de las palabras del profesor Elíseo Aja en un reciente libro que acaba de publicarse sobre el Estado de las autonomías– yo coincido con él en que el Estado español puede definirse como un Estado federal, con hechos diferenciales; es

decir, lo que caracteriza al Estado español, o puede definirse el Estado español ciertamente como un modelo de estructura federal y hablo de modelo de estructura federal huyendo de nominalismos, porque ciertamente federalismo hay de muchos tipos y no tiene nada que ver el federalismo de Venezuela con el federalismo alemán o con viejos federalismo de países de la Europa del Este. Todos se llamaban federales, pero si entendemos por estructura federal aquél modelo que trata de integrar la diversidad en la unidad reconociendo distintos niveles de competencias en el texto constitucional para el Estado y los entes descentralizados sean comunidades autónomas, landers o estados miembros, por lo tanto una distribución de competencias establecida en el texto constitucional, entre el Estado y las comunidades autónomas, una distribución de competencias garantizada por un Tribunal Constitucional, la existencia de unos parlamentos autonómicos del que dependen las instancias de la comunidad autónoma, parlamentos autonómicos que pueden adoptar decisiones políticas y por lo tanto marcar líneas de actuación políticas distintas de la del Estado del que forman parte y una estructura de Estado en donde hay un sistema de financiación objetivo que garantiza unos niveles de suficiencia financiera mínimos a las distintas partes que componen este Estado; si esas son las notas propias que componen un Estado federal entonces el modelo actual del Estado español es un Estado federal, con hechos diferenciales, porque seguramente lo que caracteriza al Estado español es que esta idea de llevar la diversidad hacia la unidad respeta también algunos trazos diferentes en alguna de las partes que componen el Estado en su conjunto; hechos diferenciales que están incluso reconocidos en el texto constitucional como pueden ser modelos de financiación distintos o como pueden ser algunos niveles competenciales distintos: los que afectan a la lengua, los que afectan al derecho civil, los que afectan a la organización territorial (es evidente que Canarias o Baleares tienen un hecho diferencial claro, ahí hay que reconocer los cabildos, o hay que reconocer la isla), por lo tanto Estado federal con reconocimiento incluso en el texto constitucional de unos hechos diferenciales. Este sería el modelo que acaba de conformarse tras veinte años de desarrollo del Estado de las autonomías. Y entonces llegaríamos a la tercera cuestión a la que quería referirme: ¿cuáles serían los problemas que hoy en día tiene planteados el Estado de las autonomías? ¿cuáles serían los retos que quedarían todavía abiertos? y ¿dónde tendría que ponerse especial énfasis para que nuestro modelo de Estado de las autonomías que yo he defendido como un modelo positivo, pudiera perfeccionarse?

Yo creo que en la actualidad, una vez hemos llegado a este nivel amplio de descentralización política y administrativa, el reto fundamental sería conseguir que estas diversas partes, estas diecisiete comunidades autónomas institucionalizadas que funcionan cada una de ellas, podríamos decir satisfactoriamente, y el Estado central funcionaran verdaderamente como sistema y que por tanto lo que habría que potenciar en ese momento y donde tendría que ponerse especial énfasis es en el desarrollo de las relaciones de colaboración, en las relaciones de institucionalización entre las dos partes, entre las comunidades autónomas entre sí y entre las comunidades autónomas y el Estado. Asumir la idea de que el Estado de las autonomías es un sistema (cuando escribimos hace ya unos años un libro sobre el Estado de las autonomías lo titulamos *El sistema jurídico de las comunidades autónomas* y yo creo que ya había esta idea de defender que el Estado de las autonomías tenía que verse como un sistema, es decir, como una realidad compleja, compuesta por elementos, cuyos comportamientos, el de cada uno, no es comprensible si no es por la relación con el todo del que forman parte; las comunidades autónomas no pueden entenderse (pueden estudiarse y tienen una realidad cada una de ellas), pero no pueden entenderse en la actualidad si no se ven formando parte de un conjunto y el Estado, la administración del Estado, el Estado como organización, no puede entenderse tampoco, si no es integrado por las diecisiete comunidades autónomas), cada una de las partes es distinta, pero todas ellas se explican por su intervención. Pues bien, esta idea de sistema es la que debería desarrollarse, donde deberíamos tratar de trabajar en los mecanismos jurídicos para que funcionara verdaderamente como tal.

¿Cuáles podrían ser estos mecanismos? Mecanismos hay en el texto constitucional y en las normas estatutarias y de desarrollo. Sería simplemente ponerlos quizás en primer plano y darles toda su capacidad de desarrollo. Por ejemplo: incidir en los mecanismos de colaboración como las conferencias sectoriales; quizás sea bueno pasar de las relaciones bilaterales de cada comunidad autónomas con el Estado a pasar a mecanismos en donde sean todas las comunidades autónomas las que se relacionan entre sí y con el Estado, para definir de común acuerdo cuales son las líneas de conducta a seguir; potenciar los convenios, ciertamente convenios existen y se formalizan muchos, entre el Estado y las comunidades autónomas, pero quizás fuera bueno también potenciar los convenios entre las comunidades autónomas, porque de estos existen menos y se formalizan muchísimos menos; pues quizás fuera bueno también

potenciar ese mecanismo de colaboración entre las comunidades autónomas que pueden tener intereses comunes entre sí y que pueden potenciar así sus vías de relación; otro mecanismo sin duda fundamental para articular el Estado de las autonomías como sistema sería llevar a cabo definitivamente la reforma del senado, sobre la cual tantas veces se ha hablado, sobre la cual tantos estudios se han hecho, pero que no avanza, que sigue paralizada, porque sin duda esta reforma del Senado permitiría llevar a cabo también esa función de integración política en la sede parlamentaria superior; permitiría también que determinadas leyes; por ejemplo, con clara incidencia autonómica, fueran discutidas entre las comunidades autónomas en sede parlamentaria, de manera que fuera posible que tras ese acuerdo ya en el Senado se evitara después la conflictividad ante el Tribunal Constitucional y no porque la conflictividad ante el Tribunal Constitucional sea negativa, si no porque además no hay que olvidar que es un legislador negativo. El Tribunal Constitucional lo único que puede decir es si la ley es conforme o no al texto constitucional, pero no puede decir que esa ley es la mejor de las posibles o que esa ley responde o no responde a los intereses de todas y cada una de las comunidades autónomas; para ello hay que llegar a un acuerdo entre las diversas partes y ese acuerdo debería formalizarse lógicamente en una sede como la del Senado, porque permitiría la integración de las comunidades autónomas en instituciones de ámbito estatal.

Por ejemplo, cuando se dice que las comunidades autónomas tendrían que estar representadas en el Tribunal Constitucional, ¿cómo articular esa representación?; ¿es que cada comunidad autónoma va a designar a su magistrado? Eso no parece aconsejable; cuestión distinta sería que un número de magistrados del Tribunal Constitucional fueran elegidos por un Senado representante de las comunidades autónomas.

Y lo mismo podríamos decir de la participación a través del Senado de las comunidades autónomas en otras instancias de ámbito estatal; en una reciente sentencia del Tribunal Constitucional pone sobre la mesa el problema de crear tribunales de defensa de la competencia autonómicos; quizás otra solución fuera en lugar de tener que crear tribunales de defensa autonómicos un tribunal de defensa de la competencia con participación de las comunidades autónomas y la vía de que hubieran miembros de ese tribunal elegidos en el Senado puede ser una buena fórmula o cuando se tenga que aprobar, si alguna vez se aprueba, la creación de un consejo

audiovisual, pues quizás fuera bueno también pensar que ese consejo tuviera una participación de las comunidades autónomas articulada a través de la vía del Senado y así podríamos poner otros muchos ejemplos.

Por lo tanto articulación, vertebración de las comunidades autónomas y del Estado entre sí, vertebración del Estado que yo creo que lleva también a un proceso de igualación sustancial de los niveles competenciales y aquí ni siquiera hacer una pequeña consideración sobre lo que decía antes: el Estado español como Estado federal con hechos diferenciales; bien ¿es que esta igualación competencial debe poner en cuestión los hechos diferenciales? o dicho de otra manera ¿es que los hechos diferenciales deben traducirse en diversos niveles competenciales?

No debiera ser así y desde las comunidades autónomas que reclaman mayores desarrollos de su autonomía y que reclaman sus hechos diferenciales en lo que debe insistirse fundamentalmente es en que el modelo de organización territorial permita realmente una diversidad política en el ejercicio de las competencias, es decir: que la diversidad no se busque en tener niveles competenciales distintos si no que la diversidad se busque en el que hay un ámbito amplio de autonomía política que permita después a cada comunidad autónoma ejercerla de la manera que políticamente le parezca conveniente (por poner un ejemplo, la diversidad creo que no ha de buscarse en el sentido de decir: yo solo tengo las competencias en materia de urbanismo y me diferencio porque yo solo tengo las competencias en materia de urbanismo si no que la diversidad debe buscarse en el sentido de decir: hay un ámbito competencial en materia de urbanismo tan amplio, que yo puedo ejercer mi propia política urbanística; ahí es donde debe ejercitarse la autonomía política y la reclamación de la diversidad), por lo tanto frente a las llamadas al federalismo asimétrico, que se trata de defender con distintos niveles competenciales, o con distintas formas de desinstitucionalización de las comunidades autónomas, yo creo que la diversidad, y en su caso la asimetría, si así se quiere, debe reclamarse en su caso de una amplia autonomía política, pero a mi me parece difícil negar a otro lo que pido para mí y en consecuencia me parece más lógico reclamar mi propia autonomía política y defenderla, pero sin que ello sea a costa de querer ser más alto porque el otro es más bajo, si no simplemente porque yo tendré un nivel de autonomía que me permitirá ejercer como digo mi autonomía política de manera amplia y lo mismo iría en relación a reformas de carácter institucional.

Por último y sobre esto se hablará a continuación, sin duda otro gran reto del Estado de las autonomías en la actualidad es el tema de la reorganización territorial interna, es decir: el amplio proceso de descentralización política que se ha llevado desde el Estado central a las comunidades autónomas debería complementarse en la actualidad con un proceso de descentralización interna dirigido, marcado, por el principio de subsidiaridad, que llevara a potenciar a los entes locales como entes vinculados sin duda a la comunidad autónoma o integrados fundamentalmente en la comunidad autónoma, pero cuya actividad debería potenciarse a nivel de un incremento competencial y a través de un incremento de su financiación y a través de una reforma de sus estructuras organizativas.

Estos serían por tanto a mi modo de ver los problemas fundamentales, a los que podríamos añadir también el problema de la financiación, ese sin duda es otro de los grandes problemas del Estado de las autonomías. Para ello también es bueno e imprescindible ese proceso de reforma del mecanismo y la financiación se lleve a cabo a través de acuerdos generales, a través de los mecanismos institucionales para ello (del Consejo de Política Fiscal, como sede común en donde se debata a fondo cuál es la verdadera realidad del sistema de financiación y cómo debe llegarse a un acuerdo para alcanzar un modelo estable más o menos durante unos años, de financiación entre todas las comunidades autónomas). Pues bien teniendo en cuenta este último punto creo que podríamos situar aquí los grandes retos del Estado de las autonomías en el momento presente, en todo caso yo concluiría como decía al principio: creo que si nos detenemos en este momento, cuando estamos entrando en el año 2000 y miramos hacia atrás, hacia el año 78, la valoración que tenemos que hacer es exactamente positiva. Si analizamos el funcionamiento del Estado en su conjunto y de las comunidades autónomas cada una de ellas, veremos que es un funcionamiento razonablemente bueno. Al elaborar el informe de las comunidades autónomas estamos constatando año tras año como el nivel de institucionalización, de funcionamiento de las comunidades autónomas es positivo, las instituciones funcionan correctamente y las relaciones del Estado con las comunidades autónomas también funcionan razonablemente bien, aunque estas sin duda como decía hace un momento deberían incrementarse y desarrollarse.

No creo que deba caerse en ninguna obsesión tampoco por cerrar el modelo; el modelo debe definirse, debe llegarse a un acuerdo fundamental sobre cuales son sus reglas básicas, pero después, la

vida social es muy dinámica y por lo tanto siempre tendrá que acompañarse ese modelo a lo que va demandando la sociedad y la evolución de los problemas socioeconómicos en cada momento concreto. Pero adoptado ese acuerdo general sobre las reglas fundamentales sobre las cuales se articula el desarrollo de las autonomías, yo creo que en el marco de la Constitución puede avanzarse todavía de manera optimista. Terminaría con unas palabras que decía hace un momento aquí a los compañeros de la prensa que nos han atendido antes de tener lugar este acto, citando unas palabras que pronunciaban hace pocos días en Barcelona dos padres de la Constitución al presentar el libro que antes yo mencionaba; a dos padres de la constitución, además, que venían de dos orígenes distintos; pues ambos al presentar ese libro y al reflexionar sobre el Estado de las autonomías coincidían en esta afirmación: "no podíamos imaginar ciertamente cuando redactábamos la constitución en 1978 que al iniciar el año 2000 hubiéramos alcanzado ese nivel de descentralización administrativa tan amplio y que ese proceso se hubiera desarrollado de una manera tan ordenada como se ha desarrollado". Por lo tanto ellos que sabían perfectamente cuál era la situación en 1978, los problemas que existían en aquél momento, las tensiones con las que se produjo la redacción del Título VIII de la constitución. Ellos mismos reconocían que visto con la perspectiva actual el resultado había superado incluso sus consideraciones más optimistas.

¿Eramos conscientes en 1978 que acertar o no acertar en el Título VIII de la Constitución era un poco acertar o no acertar en la transición política y en la consolidación del Estado hispano? Creemos -decían ellos- que hoy podemos estar tranquilos porque lo que entonces se diseñó con todas las críticas que se han hecho ha permitido esta estructuración de nuestro Estado. Y con este mismo mensaje optimista sobre lo que se ha hecho, sobre lo que se puede hacer, que sin duda es perfectible, quisiera terminar mi intervención.