



El estado autonómico en perspectiva: retos a abordar

JUAN JOSÉ SOLOZABAL ECHAVARRÍA

Catedrático de Derecho Constitucional.
Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid

JUAN JOSÉ SOLOZABAL ECHAVARRÍA

Juan José Solozabal Echavarría, es catedrático de Derecho Constitucional desde 1986. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Master in Politics (London School of Economics) ha ampliado sus estudios de Derecho Constitucional en el Instituto Max Planck de Heidelberg. En la actualidad es catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, habiendo sido con anterioridad Director de su Departamento de Derecho Público así como Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Castilla La Mancha. Hasta la presente legislatura era miembro de la Junta Electoral Central.

Es Secretario de la Revista de Estudios Políticos, y miembro fundador del colectivo vasco "Miguel de Unamuno ". Ha sido Secretario General de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Forma parte del Instituto Europeo de Federalismo de la Universidad suiza de Friburgo y es profesor colaborador del Center for European Studies del Nuffield College de Oxford. Dirige la revista Cuadernos de Alzate .

Es autor de los libros El Primer Nacionalismo Vasco -Madrid 1975-, La Sanción y Promulgación de la Ley en la Monarquía Parlamentaria -Madrid 1987- y Las bases constitucionales del Estado Autonomo, Madrid 1998; y ha dirigido la edición de sendas publicaciones sobre El sistema Político Vasco, 1985; El Tribunal Constitucional y Su Jurisprudencia, 1989 y La libertad de expresión en el ordenamiento español, 1996.

El profesor Solozábal ha publicado diversos trabajos sobre la cobertura institucional del pluralismo, en especial sobre federalismo, nacionalismo y autonomías territoriales, que son recogidos en sus últimos libros Las bases constitucionales del Estado autonómico (Madrid 1998) y Nación y Constitución (Madrid 2004) Tiempo reformas (Madrid 2006), Repensar el Senado. (Madrid 2008). Ha realizado asimismo varios estudios sobre la Teoría General de los Derechos Fundamentales, particularmente sobre la Libertad de Expresión, cuestión de la que tratan algunas de sus publicaciones y sobre la que ha dirigido varios trabajos de investigación.

El estado autonómico en perspectiva: retos a abordar*

- 1.) Lo que voy a hacer es reflexionar en voz alta sobre los problemas que veo en el Estado autonómico durante un rato, sugiriendo algunas cuestiones para suscitar el debate.

No dejamos, efectivamente, de estar ahora en una coyuntura delicada. Es cierto que la decisión de nuestra Constitución en relación con el modelo territorial ha sido una decisión que quizás no ha tenido una aceptación tan generalizada y tan clara como otras que tomó el constituyente, pienso por ejemplo en lo que se refiere a la forma de Estado, al régimen de libertades o al Estado social. Todas estas cuestiones han contado siempre con un respaldo más compartido, pues todo el mundo entiende que está bien que España sea una monarquía, un Estado social, o un régimen parlamentario. Hay más dudas, en cambio, sobre la decisión acerca del sistema autonómico. Algunos creímos que efectivamente se trataba de una solución aceptable al problema de la organización territorial, y yo todavía sigo pensándolo así, pero la verdad es que los problemas de esta forma política se están agudizando.

No hay más que ver lo que ocurre actualmente con la Sentencia que se espera del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía. Todos estamos de acuerdo en que, efectivamente, la condición constitucional de nuestro Estado implica que un Estatuto de autonomía esté subordinado a la Constitución, y todo el mundo sabe que precisamente el Tribunal Constitucional está para cuidar de que esa supremacía constitucional se imponga sobre todo tipo de normas. Y, aunque calificada, el Estatuto de Autonomía es una norma más. Lo que pasa es que estamos ante una tardanza un poco desesperante del Tribunal Constitucional para resolver los diversos recursos que se presentaron

* Transcripción supervisada por el interviniente

contra el Estatuto. Al lado de eso nos encontramos con afirmaciones que van desde quiénes dicen que van a organizar una manifestación (supongo que no será para tomar un rato colectivamente el sol; parece que se hace para presionar), hasta quienes señalan que en realidad no importa nada lo que diga el Tribunal Constitucional puesto que hay mecanismos para obviar —no se dice claramente, pero esta es la intención— su dictamen. Aquí, una vez más, lo que hay es una ignorancia constitucional, que se entiende mal cuando está protagonizada por altos cargos institucionales, pues se trata de la opinión de personas que integran, en el correcto sentido de la palabra, el Estado, y que debían dar ejemplo de cultura constitucional.

De manera que esta situación quizás cuestiona la visión optimista que algunos como yo hemos mantenido siempre, entre otras cosas porque creemos en las instituciones. Las instituciones son más inteligentes, funcionan mejor que los hombres que las componen, de modo que es importante mantener la fe institucional. Después de todo, el Estado de Derecho se rige por una máxima, que es la de que se obedezca a las leyes y no a los hombres. Yo asumo que ese es el modelo del Estado constitucional que tenemos y confío, a pesar de lo que he dicho, en que habrá un sentir institucional en todos, comenzando por el propio Tribunal Constitucional.

Hay cosas que resultan sorprendentes, la verdad. Uno lee los periódicos y ha de llevarse las manos a la cabeza porque escandalice el que oblicuamente el Estatuto de Cataluña califique a Cataluña de nación. Azorín, que no es precisamente un extremista, hablaba con toda naturalidad de las naciones de España. Leyendo a Azorín, que es una de las cosas mejores que se pueden hacer —yo en eso estoy con Vargas Llosa que ha rescatado efectivamente a este escritor— se ve cómo hablaba de las naciones, precisamente las naciones de España.

El caso es que la situación en que nos encontramos en relación con el Estatuto de Cataluña es sintomática de la situación general del Estado autonómico. Felipe González, si puedo citarlo en esta escuela socialista, tiene dos frases que me gusta recordar. Una de ellas es que se puede morir de éxito. Se puede morir de éxito y, añadido yo, de sistema también, pero se puede morir de éxito. La otra es que sólo los necios se enteran de lo que tienen cuando lo pierden.

2.) Veamos qué es el Estado autonómico, por si así podemos entender mejor a quienes lo cuestionan. El Estado autonómico es una forma política que se encuentra entre el Estado centralista y la Confederación; a muy poca distancia del Estado federal. Creo que una de las cosas que hay que hacer antes de preguntarse sobre los problemas, y sobre todo sobre las reformas que se van a hacer o que se están intentando hacer en el Estado autonómico, es un balance. Y es un balance bastante positivo. Hace no mucho la revista *The economist* publicó un reportaje dedicado a España que molestó muchísimo, si se permite la expresión, al Gobierno catalán porque ponía en cuestión algunos aspectos de su política lingüística y apuntaba al derroche de los doblamientos de administraciones. Pero en definitiva el informe de *The economist* era favorable al Estado autonómico. Venía a decir que el Estado social en nuestro país es ya el Estado autonómico, que son las instituciones autonómicas las que llevan a cabo lo que verdaderamente el ciudadano espera de los poderes públicos, de manera que desde este punto de vista hay un protagonismo indudable del Estado autonómico en la vida política.

Lo segundo que decía es que el Estado autonómico, frente a lo que se creía, no había incrementado las diferencias entre los distintos territorios sino que había sido, curiosamente, un factor casi de homogeneización de España. En efecto, el Estado autonómico ha conseguido una descentralización territorial muy seria. De modo que se puede decir que el Estado autonómico español es uno de los rostros del federalismo. Un autor importante, el belga Lenaerts, habla de los muchos rostros del federalismo, *the many faces of federalism*, y señala que es una forma política con apariencias diferentes, una de las cuales es el Estado autonómico.

Para Lenaerts, con independencia del nombre, hay federalismo siempre que se den tres condiciones: dualidad institucional, distribución competencial constitucional y existencia de una instancia neutra que resuelva los conflictos. Hay dualidad institucional cuando tenemos instituciones centrales, nacionales o generales, con jurisdicción sobre todo el territorio, y cuando tenemos instituciones territoriales. Es lo que ocurre en los Estados federales con el Estado federal, con la federación y los Estados miembros, los Estados federados. Es lo que ocurre en España con el Estado nacional, donde hay una la organización política general y las Comunidades Autónomas. Por tanto, dualidad institucional.

No voy a entrar en si esa dualidad institucional es la misma en todos los ejemplos federales, pues eso nos podría llevar un poco lejos y hay casos para todo. Porque se puede pensar que España no es un Estado federal ya que las Comunidades Autónomas no tienen poder judicial propio, pero eso es lo mismo que ocurre en Austria, donde nadie duda que hay un sistema federal. También se puede señalar que en España la competencia residual corresponde al Estado central, pero ¿qué pasa en Canadá, en India o en Bélgica?

La segunda característica del Estado federal es la distribución competencial constitucional, es decir, cada poder, cada nivel de gobierno, tiene unas competencias determinadas, esto es, ciertas atribuciones para intervenir en diferentes materias. Hay, en efecto, unas cuestiones que corresponden al Estado y otras que corresponden a las Comunidades Autónomas; hay cosas que competen a la federación y cosas que son de los Estados miembros. No tenemos que entrar en cómo se organiza la relación entre esos tipos de poderes. En España la cuestión pivota sobre la legislación básica, de modo que el Estado central debe establecer las bases y las Comunidades Autónomas las desarrollan teniendo en cuenta que hay competencias exclusivas del Estado central en determinadas materias y que hay competencias de este orden, sobre todo las que son de autogobierno, en las Comunidades Autónomas.

El Estado central no puede decirle a una Comunidad Autónoma cómo tiene que organizar su vida parlamentaria o las relaciones entre Gobierno y Parlamento autonómico; ese es un tema de las Comunidades Autónomas. Las relaciones que tienen que ver con la distribución de competencias, lo que corresponde al Estado y lo que corresponde a las Comunidades Autónomas, están fijadas en una norma constitucional —no en la Constitución necesariamente—, se trate de la Constitución del Estado o de la Constitución de los Estados miembros, en nuestro caso, se trate de la Constitución de la Nación española o de los Estatutos de las Comunidades Autónomas.

Y en tercer lugar, esas formas descentralizadas, Estado autonómico o Estado federal, no pueden funcionar si no hay un poder, una instancia neutra, independiente, *supra partes*, que resuelva los conflictos. El problema de los Estados descentralizados no consiste sólo en la división de competencias, sino en la actuación concreta del Estado y de las Comu-

nidades Autónomas, o de la Federación y los Estados miembros. Hay conflictos, hay actuaciones de extralimitación.

- 3.) Pues bien, esta es la situación que tenemos en el Estado autonómico, un sistema federal en la práctica. Sé que hay una importante diferencia, que el Estatuto de Autonomía es una ley orgánica aprobada en las Cortes, mientras la Constitución de los Estados Miembros no se aprueba si no por los órganos del Estado correspondiente, pero si estamos hablando de lo que importa, de quién toma las decisiones, entonces tenemos que admitir que España es un Estado federal.

En segundo lugar hay que ver qué es lo que ha logrado este Estado en estos veintitantos años de desarrollo estatutario. Y desde mi punto de vista, el logro importante es que las tensiones nacionalistas en este país se presenten en términos jurídicos. Es decir, las Comunidades Autónomas pueden recurrir las leyes o los actos del Estado central y el Estado central puede hacer lo mismo con los de las Comunidades Autónomas. Lo esencial es que cuando haya un choque entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se reaccione sosegadamente yendo al Tribunal. Conflictos que eran en el fondo políticos, conflictos de identidad, se presentan en términos jurídicos ante una instancia que actúa como un Tribunal que obedece exclusivamente a razones jurídicas. Eso que parece sencillo es algo muy difícil. Por eso es tan grave lo que está ocurriendo en Cataluña, con gente que dice "el Tribunal puede hablar, que diga lo que quiera. Actuemos con rapidez, saquemos leyes de desarrollo. Coloquémonos ante una situación de hechos consumados, etc., será bien difícil rectificar lo ya aprobado."

El Tribunal de Garantías de la Segunda República viene a ser un precedente del Tribunal Constitucional, pero hay que entenderlo como algo en lo que el Tribunal Constitucional no debe convertirse. El Tribunal de Garantías se politizó, tenía una dependencia bastante grande de las regiones que proponían a sus miembros. En el año 1934 la Generalitat de Cataluña, el Parlamento catalán, aprobó una ley (La Ley de Cultivos) que se refería a los arrendatarios de las viñas y el Gobierno de Madrid la impugnó. El Tribunal de Garantías, le dio la razón al Gobierno de Madrid y anuló la Ley de Cultivos catalana ¿Qué hizo entonces el Parlamento catalán? Inmediatamente después volvió a aprobar la misma ley. El Estado integral saltó por los aires. Es decir, que el sistema fun-

ciona si la gente cree en él, si lo respeta. Por eso esta es una crisis importante. Nos dejará ver efectivamente si todo el mundo está de acuerdo en aceptar los fundamentos del sistema, las reglas de juego.

Para mí una de las cosas interesantes del Estado autonómico es que conecta con los planteamientos que sobre el problema territorial se habían hecho en la mejor literatura política histórica española, que se elaboró sobre todo en la Segunda República. En el Estado autonómico, en su diseño constitucional, hay partes que manifiestan la influencia de Manuel Azaña y partes que manifiestan la influencia de Ortega.

Azaña tenía dos planteamientos en relación con el problema regional. El primero es un problema político y tiene que ver con la cuestión identitaria. Azaña es consciente de la importancia que en la República tiene Cataluña, y en el diseño del Estado integral como se le llamaba, el Estado que dibuja la Constitución de 1931, lo que se ofrece es un encaje constitucional a Cataluña. Realmente Azaña sólo está pensando en Cataluña, y de lo que trata es de brindar a Cataluña un sistema de autogobierno que le reconozca su identidad en el Estado. De manera que estamos ante una autonomía singularizada.

Ortega tiene un planteamiento más frío. Es un intelectual y plantea sobre todo dos cuestiones. Primero, cree que hay que regionalizar España como un modo de modernizarla. Es muy interesante lo que dice Ortega, vinculando la regionalización, la descentralización, con el desarrollo económico y político. Ortega consideraba que proceder a la regionalización de España era un modo de poner en marcha las mejores energías que puede tener la nación. En segundo lugar, la regionalización en la que piensa Ortega es general, no está pensada para dar una salida identitaria a una o dos regiones, a lo que él llamaba las regiones ariscas o las regiones señeras. Ortega era consciente de que se iba a producir el efecto emulación y, una vez que alguien gozaba de autonomía, todo el mundo en toda España iba a querer también su autogobierno territorial.

Durante mucho tiempo, por razones que no vienen al caso, todos fuimos un poco azañistas. Yo creo que no, que quién tenía una visión correcta era más bien Ortega, lo que pasa es que nuestra Constitución ha permitido efectivamente las dos justificaciones de la autonomía, una es la que se puede encontrar en el País Vasco, en Cataluña o en Galicia

y quizás en alguna otra región y nacionalidad, y otra es la que se puede encontrar por ejemplo en Castilla-La Mancha. La gente sabe que Castilla-La Mancha, antes de la descentralización, antes del Estado autonómico, era un sitio donde lo que se hacía fundamentalmente es ir a cazar, un territorio marginado, olvidado. Y hoy en día la gente sabe que la autonomía ha servido como palanca de modernización de la región.

- 4.) Ahora vamos a ver qué se puede hacer con el Estado autonómico, qué problemas hay que abordar. Los problemas del Estado autonómico son de articulación y de integración. De articulación, pues se trata de hacer un Estado que funcione mejor, en el que no haya duplicidades, en el que el Senado sea la cámara de representación territorial que ahora mismo en realidad no es, etc.

Y de integración: problemas que tienen que ver con la confección de un clima espiritual, cultural, en el que todos los integrantes del Estado se sientan cómodos, sientan que forman parte, que son miembros de la nación. Pienso que no se puede funcionar sin un compromiso, sin la vinculación afectiva de los ciudadanos con su forma política, de modo que las Comunidades Autónomas necesitan ciudadanos que crean que son una verdadera comunidad política, esto es, una colectividad con sus intereses privativos.

Si no hay esa lealtad, si no hay esa vinculación patriótica, las instituciones están desvitalizadas. El problema que tiene España es de integración ¿Quiere esto decir que los problemas de articulación no tienen importancia o que no hay que renovar el Senado, o que no hay que modificar los Estatutos, o que no hay que mejorar la coordinación, por ejemplo en lo que se refiere al funcionamiento, a las conferencias sectoriales?. Evidentemente, el problema del Estado autonómico no es la reforma del Senado, sino el modo de incrementar la lealtad, el apoyo, la cohesión nacional. Desde luego, hay relación entre el plano de la articulación y el plano de la integración, pero son planos diferentes. Bien es cierto que la integración puede resolver carencias y fallos en el funcionamiento del Estado como organización. Y bien es cierto que se asumen esas mejoras en el Estado diríamos aparato, precisamente porque se llega a determinados acuerdos en el nivel emotivo, de la cultura, etc. Pero son diferentes los niveles.

¿Qué hay que hacer en el plano de la articulación? Lo he anticipado, las tareas que tenemos son las reformas estatutarias. Antes hice referencia a la frase "Morir de éxito" y decía que me sugería lo de morir de sistema. Es decir, hay quien considera una locura meterse en los cambios de Estatuto sin haber modificado la Constitución. Yo no estoy de acuerdo con eso.

Existía una demanda de cambio estatutario muy difícil de frenar y haber demorado la reforma autonómica a la consecución antes de la reforma constitucional hubiese sido un modo de no abordar la reforma autonómica. Creo que la reforma autonómica, estoy con el presidente Rodríguez Zapatero, tenía sus razones; han pasado muchas cosas desde que empezó a funcionar el sistema. Los Estatutos de autonomía tenían manifiestas insuficiencias y era importante en determinados territorios, por ejemplo en Cataluña, dar la oportunidad a las nuevas generaciones de pronunciarse sobre su Estatuto. El Estatuto que se mantiene es el Estatuto que se acepta y la modificación estatutaria, desde este punto de vista, supone una convalidación del apoyo de la generación viva al sistema autonómico.

Digamos también que hay reformas prohibidas, como la de Ibarretxe (incompatible absolutamente con el sistema constitucional, creaba un nuevo sujeto constituyente que era Euskadi, imponía una serie de figuras como un Tribunal de Conflictos entre el Estado y Euskadi, proponía la suspensión del artículo 155 CE...); reformas necesarias y reformas discutibles. Las reformas necesarias, fundamentalmente son las que se refieren al modo de relación entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma y su Parlamento, a la delimitación competencial, al sistema de fuentes. Son reformas que se debían haber abordado. También hay otras reformas que son discutibles, reformas, por ejemplo, en el plano identitario que tienen que ver con la definición de la Comunidad Autónoma, con la asunción de objetivos, de criterios o de principios de la vida colectiva.

Respecto al balance de las reformas en el Estatuto catalán sobre todo lo que más me preocupa es la cuestión del idioma, porque creo que no respeta la idea del bilingüismo perfecto que tiene la Constitución y además eso genera desigualdad efectiva. Hay ciudadanos en Cataluña que sencillamente no pueden disponer de sus oportunidades y de los servicios en igualdad de condiciones con quienes sí saben catalán, y esa desigualdad no está consentida por el sistema constitucional. Hay más cosas, pero a

mi juicio no plantea ningún problema si Cataluña es una nación o no, es decir, una comunidad que se siente caracterizada por diversas notas de identidad. Lo que pasa es que no es una nación soberana. Pero ¿por qué no puede haber naciones no soberanas? De lo que se trata es de ver si el Estatuto es constitucional, no de si es la norma que gusta al Tribunal Constitucional o a los profesores de Derecho constitucional. El problema es si el Estatuto es compatible con la Constitución.

Sobre coordinación también podríamos hablar. Ha habido recientemente una reforma alemana, que una de las cosas que intenta es clarificar el Estado, porque la cooperación en los estados compuestos es algo complicada, y en ellos la toma de decisiones se ralentiza, lo cual es sin duda disfuncional.

Lo que hay que hacer es superar estos problemas de articulación, pero sobre los problemas de integración ¿qué podemos hacer? Los problemas de integración dependen en muy buena manera de los nacionalismos. A mí me hubiese gustado que Azaña hubiese llevado mayor razón. Utilizando la distinción acuñada por el padre González Ruiz, un canónigo malagueño que era un lumbrera teológico y un gran hombre, que distinguía entre la ortodoxia y la ortopraxis, el problema es que los nacionalistas sean ortoprácticos. No les pidamos que renuncien a las ensoñaciones que tienen, que están en su derecho.

Quiero decir que con los nacionalistas hay que convivir, por supuesto democráticamente y sabiendo que lo importante es que en el plano de la realidad se respete el pluralismo. El problema no es lo que ha conseguido el Estado autonómico sino lo que habría sido de España sin el Estado autonómico. No quiero ni pensarlo. En el fondo creo que Ortega llevaba razón, es decir, el problema de las identidades nacionales hay que —él decía conllevarlo— sobrellevarlo. Hay situaciones digamos no plenamente satisfactorias que duran muchísimo tiempo, y de eso se trata, de que establezcamos una convivencia porque los nacionalistas no van a renunciar al Estado propio, no van a renunciar a la autodeterminación. Lo que hay que darles es la oportunidad de un poder político propio para sus comunidades, de un poder de participación en el Estado general, y una comprensión hasta cierto punto de los demás.

Nada más. Muchas gracias.