

Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

***NUEVO Y
DECISIVO
MARCO
INSTITUCIONAL***

***UNA GRAN
HAZANA
POSITIVA***

* Provincia de Santander,
1923. Catedrático de Derecho Administrativo.

LA cuestión autonómica parecía haberse encajado con cierta firmeza, tras la aprobación de los últimos Estatutos en 1983, los acuerdos sobre transferencias, virtualmente conclusos, y la celebración de dos elecciones sucesivas para nutrir los cuadros políticos de esos nuevos e importantes centros de poder, lo que ha permitido ya el surgimiento de unas nuevas clases políticas locales (cuya significación general, por cierto, harían bien en no desdeñar en absoluto los analistas políticos).

Ese encaje, la instauración completa de un nuevo y decisivo marco institucional, la operación de devolución local o descentralización de un impresionante ámbito político de competencias que el Estado central y hasta ahora único había venido concentrando a lo largo de siglos, hacer que toda esa transformación estructural funcione en un marco legal inicialmente no demasiado meditado, el perfeccionamiento y depuración de ese marco legal hasta hacerlo funcional por la obra conjunta de los juristas y del Tribunal Constitucional, todo esto me parece una hazaña histórica que no desmerece de la hazaña general de toda nuestra transición política. No ha sido ser nuestro país ejemplar durante los dos últimos siglos en los logros políticos, pero no dudo en calificar la instauración del sistema autonómico como una gran hazaña positiva, por encima de tantas pequeñas o grandes anécdotas y de grandes o pequeñas miserias.

Esa hazaña lo es porque la operación de descentralización política era, a la vez, una necesidad de nuestro problema nacional y de la eficiencia e integración de nuestro Estado. La centralización como el sistema de la suma eficiencia, desde Colbert a Max Weber (pues la centralización es siempre burocratización), ha entrado en crisis general e irreversible, tanto en los Estados como en las organizaciones privadas. Prácticamente, toda Europa (por no hablar de los continentes

americano y asiático), a la vez que integra e interioriza sus estructuras continentales, está descentralizando los viejos artilugios estatales nacionales, o tiene pendiente, como Inglaterra y parcialmente Francia, esa descentralización. Desde una perspectiva global, haber culminado ese proceso necesario y complejo, y haberlo hecho en un tiempo tan ajustado y, pese a todo, con una notable economía de medios, ha puesto a nuestro Estado y a nuestra sociedad en un excelente punto de partida para comenzar el siglo venidero y los nuevos retos que nos esperan.

Pero tampoco es hazaña pequeña haber sabido encauzar el criterio y la irracionalidad con que el proceso autonómico se inició, antes incluso de que la Constitución lo legitimase, hacia dos debates circunscritos y perfectamente racionalizados. Uno, el debate sobre las técnicas jurídicas de la articulación de los dos centros de poder, debate inicialmente difícil dadas las carencias ostentosas de un texto constitucional y de unos Estatutos que han sido quizás el ejemplo más claro de lo que el sociólogo del Derecho Romano Bettini ha llamado la *legge manifestó*, Ley que se agota en proclamaciones retóricas de objetivos abstractos y que no ofrece, o apenas, técnicas precisas de acción efectiva. El riesgo de una gigantesca frustración se ha obviado, pero también el de sustituir las técnicas de articulación y de funcionamiento regular de los poderes por *slogans* políticos, imprecaciones, apropiación de iniciativas, reproches recíprocos, desorden profundo. Creo que ahí los juristas, y sobre todo el Tribunal Constitucional, han tenido algo que ver en ese resultado. Hoy ya el sistema de distribución de competencias, y dentro de él, de manera especial, el de la cooperación necesaria en las competencias compartidas, que son las más relevantes, se ha objetivado de manera casi definitiva. Los debates entre las partes, antes desgarrados y descalificadores, han pasado a ser debates jurídicos sobre interpretación de textos y de instituciones, debates que se exponen argumentativamente y que arbitra, con un consenso general justamente ganado, el Tribunal Constitucional. Convertir la lucha abierta en proceso judicial es la vía propia de la civilización y del progreso, y esa vía nuestro país ha sabido recorrerla en la cuestión autonómica en muy poco tiempo.

El segundo debate racional a que se ha reconducido el problema autonómico es el debate político propiamente tal en el seno de las nuevas unidades políticas, debate circunscrito a la selección de las clases políticas que han de gestionar esos nuevos centros de poder y a la crítica por las oposiciones de esa gestión a medida de su realización. Ese debate político tendrá más o menos altura, adolecerá de debilidades o de personalismos más o menos visibles, pero es el debate democrático mismo. Bien es sabido que Churchill notó certeramente que la democracia es un sistema detestable de gobierno, con la única salvedad de que cualquier otro sistema es más detestable todavía. Los españoles estamos aprendién-

EL DEBATE SOBRE LAS TECNICAS JURIDICAS

EL DEBA TE POLITICO PROPIAMENTE

dolo duramente, pero firmemente, tras la larga dieta autoritaria y tecnocrática. La democracia en el seno de las Comunidades Autónomas funciona, es un hecho, y de ese juego democrático ha venido un arraigamiento, que parece definitivo, del sistema autonómico mismo en las poblaciones respectivas, cuya integración y cuya participación activa se ha incrementado notablemente y que ellas no aceptarían ya reducir o excluir.

Sería muy fácil hacer la crítica de la actuación de las organizaciones autonómicas, y la verdad es que esa crítica abunda en toda clase de publicaciones. Las ingenuidades, los dispendios, los personalismos y clientelismos, las disfuncionalidades, las corrupciones incluso, la tendencia a llenar organigramas abstractos, todo esto y mucho más, propio de la infancia de cualquier organización, prolifera notoriamente en el ámbito autonómico, con más viveza que en la Administración del Estado, todavía tan lejos, también, de una objetivación profesional volcada al rendimiento, y que es aún, en una cierta medida al menos, la "organización del desgobierno", en la lúcida y acida caracterización de Alejandro Nieto. Pero hay que dar fe al tratamiento democrático como terapéutica de estos males. Las poblaciones serán cada vez más sensibles a las marcas de eficiencia de los equipos gobernantes antes que a sus calificaciones ideológicas. Las gestiones de gobierno serán cada vez más cuidadosamente analizadas en sus propios términos en las ocasiones electorales. La eficiencia y la atención efectiva a las necesidades locales serán en estos niveles políticos mucho más determinantes de los resultados electorales que lo son en el nivel nacional, donde los objetivos y los rendimientos se diluyen más fácilmente en la retórica general. La dinámica democrática abierta en la esfera regional conducirá, poco a poco, a una rectificación gradual de esos males iniciales, propios de principiantes.

Esa es, pues, mi opinión: la creación autonómica no sólo es ya irreversible (y este juicio no podría hacerse si el injerto no hubiese prendido en las poblaciones que han pasado a ser las protagonistas), sino que también es positiva. Sus rendimientos sociales y políticos serán crecientes. El cuadro institucional creado no tiene nada de arbitrario y es más bien el más adecuado —y el más común también— para el porvenir inmediato de una España integrada en Europa. La puesta en marcha de todo este nuevo marco de poder y su depuración creciente me parecen un logro notable.

**DOS CORRIENTES
DE NUEVA,
AUNQUE
PARCIAL, PUESTA
EN CUESTIÓN DEL
SISTEMA MISMO**

II

En esta situación, cuando parecía que el proceso de maduración y de asentamiento del sistema se había ya instaurado, irrumpen dos corrientes de nueva, aunque parcial, puesta en cuestión del sistema mismo. Una era perfectamente

previsible: el vencimiento del plazo de cinco años, establecido en el párrafo 2 del art. 148 de la Constitución, para que las autonomías de grado menor (once de las diecisiete, pues a las "cuatro grandes" —Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía— hay que añadir Canarias y Valencia, beneficiarías de una delegación global por la vía del art. 150.2 de la Constitución, que las equipara de hecho a las anteriores) puedan alcanzar el nivel de las autonomías mayores. La segunda commoción es la propuesta inesperada que ha surgido de un sector del propio partido en el poder de una conversión del sistema entero en un sistema federal de estricta observancia.

La primera puesta en cuestión no es en sí misma grave. No se trata de rectificar las previsiones constitucionales, sino de aplicarlas, precisamente. Por otra parte, se cuenta con toda la experiencia necesaria para saber con relativa exactitud a qué compromete en este momento una ampliación de competencias y las correlativas transferencias, de modo que incluso cabría matizar o precisar éstas en lo necesario para su mejor efectividad.

Por lo demás, se me permitirá decir que una perecuación básica de competencias en todo el territorio, sin perjuicio de las particularidades ya establecidas sobre algunos supuestos ineludibles, no parece en sí misma disfuncional, antes bien quizás lo contrario.

Pero no es éste, naturalmente, un tema estrictamente jurídico, que corresponda resolver con simples recetas pre establecidas. Se hace aquí presente, obviamente, una cuestión política de primera magnitud, de modo que será preciso utilizar instrumentos típicamente políticos, la oportunidad, la negociación, la concertación, llegando en cuanto se pueda a un verdadero "pacto de Estado" en la materia, que no es baladí, precisamente. Aspectos sobre los cuales, naturalmente, poco me corresponde decir a mí. Aludiré sólo, y por excepción, a la disponibilidad de un instrumento cuya eficacia ya se ha comprobado en los casos canario y valenciano (Leyes Orgánicas 11 y 12/1982), la técnica del art. 150.2 de la Constitución, que permitirá, si así se viera conveniente, no tener que tocar los textos estatutarios en un primer momento (aunque esa revisión será ineluctable, según el art. 148.2 de la Constitución).

No parece, pues, que esta primera irrupción de un nuevo paso en el sistema autonómico, que no es más que cumplir con una cita establecida en la Constitución misma, sea susceptible de poner en cuestión, y ni siquiera en riesgo grave, lo substancial de las ganancias ya logradas.

III

El tema de la federalización del sistema es ya otra cuestión. Permítaseme decir que yo mismo había advertido

**EL TEMA DE LA
FEDERALIZA
CIÓN DEL
SISTEMA**

LA DISPUTA SEMÁNTICA

en 1984 (mi trabajo *El futuro de las autonomías territoriales*, en el tomo II del libro colectivo *España, un presente para el futuro*, Instituto de Estudios Económicos, 1984, trabajo recogido luego en mi libro *Estudios sobre autonomías territoriales*, Cívitas, 1985) que la federalización parece ser la desembocadura normal del sistema, aunque ese paso final, lejos de ser apremiante, debería dejar lugar a un largo proceso de maduración de la Constitución, que sería temerario comenzar a retocar ya, cuando tanta ha sido su aceptación y su arraigo —sin parangón en toda nuestra historia constitucional—, valor que no sería sensato dilapidar por un simple prurito perfeccionista.

Para enjuiciar esa iniciativa de un sector del PSOE, que no parece que vaya a encontrar en éste una plena acogida, según es ya notorio, convendría saber, lo que no es el caso, en qué innovaciones institucionales concretas se traduciría la medida. Por de pronto, parece que se excusa la reforma constitucional, al menos inmediata, y no se ha dicho si la estatutaria, y en ese caso en qué puntos y con qué contenidos.

En estos términos, la disputa parece un tanto semántica. Nuestro sistema instituido no tiene menos garantías para los territorios autonómicos que un sistema federal de estricta observancia (aun no existiendo un modelo canónico, sino muchos, en el ancho mundo), una vez que parece despejado el temor de la "desconstitucionalización de la estructura del Estado" derivado de un sistema constitucional que debería completarse con Estatutos aprobados por simple Ley Orgánica. La rigidez de los Estatutos una vez aprobados según la Constitución misma (arts. 152.2 y 147.3) y la correlativa elevación de los mismos al "bloque de la constitucionalidad" (art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), ha hecho a los Estatutos absolutamente inmunes al poder legislativo del Estado, incluso al poder de dictar o de cambiar Leyes Orgánicas; una ley estatal, orgánica incluso, que pretendiese alterar su contenido estatutario, lejos de poder conseguirlo, sería ella misma nula de pleno derecho (y la jurisprudencia constitucional nos ofrece ya muchos ejemplos de esa superlegalidad material estatutaria). La autonomía goza, pues, de una plena y eficaz garantía constitucional.

Por otra parte, los contenidos competenciales que han definido los diferentes estatutos (los de autonomía mayor, término final de todos ellos) no son menores, y sobre esto se puede ser rotundo, que las competencias que aseguran una buena parte de los sistemas federales menos discutibles. Podrá señalarse que los Estados miembros de ciertas federaciones tienen en ciertos extremos una competencia superior que nuestras Comunidades Autónomas, pero también se puede fundamentar una afirmación contraria respecto de algunas otras competencias. En conjunto, el equilibrio de poderes no es muy disímil en uno y otro modelo, sobre todo de muchos e indiscutibles Estados federales. Arzallus mismo ha dicho en alguna ocasión que las competencias del País

Vasco son superiores a las de cualquier Estado miembro de una federación en Europa, y el aserto no parece precisamente sospechoso.

Es cierto que desde el "tipo ideal" de Estado federal (no de todas y cada una de sus expresiones históricas), nuestro sistema adolece de alguna insuficiencia, especialmente en cuanto al tema de la participación autonómica en la formación de la voluntad del Estado central, que es, sobre todo, el tema del Senado. Es verdad también que tampoco las Comunidades Autónomas se llaman "Estados" —aunque esto último no es tan infrecuente: Alemania y Austria, *Lander*, Suiza, cantones; pero no parece justificada una batalla sólo por los nombres.

Otras supuestas diferencias, como las que intentaran basarse en el viejo dogma de la soberanía originaria de los Estados miembros, y la sólo derivada de la Federación, así como sobre la existencia de un pacto de los primeros para la transferencia a la segunda de competencias limitadas, con el juego de la cláusula residual en favor de los Estados, o no son consustanciales a cualquier federalismo o, peor aún, son ya concepciones históricas abandonadas y sin vigencia alguna, como la de la soberanía originaria (la doctrina suiza lo rechaza unánimemente, no obstante su presencia explícita en el art. 3º de su Constitución; en el caso americano, puede verse mi Prólogo al libro de Ignacio Borrajo, *Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de EE.UU.*, INAP, 1986, así como, especialmente, esta excelente exposición); la idea de la Constitución como pacto entre Estados tampoco hoy encuentra ya eco en ningún Tribunal Constitucional, etc. Se está operando claramente con esquemas técnicos sobrepasados.

El problema es si ciertas satisfacciones semánticas (satisfacciones que son, correlativamente, alarmas injustificadas para otros sectores, todavía afectados por el trauma histórico de nuestro primer y lamentable federalismo, el de 1873), incluso ciertos perfeccionamientos técnicos indudables, pueden justificar la ruptura de un verdadero pacto básico, y éste sí substancial, el pacto social del que, milagrosamente, ha surgido y mantiene su *auctoritas* la Constitución de 1978.

Será difícil encontrar grupos y fuerzas responsables que puedan articular una mayoría cualificada para ese retorno a la difícil fase constituyente.

Puede estar por debajo del intento, me parece, el afán de superar el casuismo con que se abordó desde el comienzo la construcción del sistema autonómico, centrado sobre las "iniciativas autonómicas" aisladas, como resultado del "derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones" proclamado por el art. 2º de la Constitución como un derecho singular de "acceder a su autogobierno" (art. 143.1), más que desde la perspectiva general de construir una verdadera estructura general. Es verdaderamente cierto el carácter "facultativo" y "dispositivo", a través de Estatutos

EL TEMA DEL SENADO

SATISFACCIONE S SEMÁNTICAS

UN VERDADERO SISTEMA GENERAL

ingulares, del "proceso" (dinámico, pues, dinamismo aún no cerrado, con la cita pendiente del art. 148.2 ya aludido, y comprendido antes incluso de la Constitución), autonómico, me parecía, por otra parte, partir de una concepción "residual" del Estado (el Estado central sería lo que restaba tras ese proceso casuístico de minoración sucesiva de competencias atribuidas a los territorios que ejercitasen su "derecho", que la Constitución ni siquiera previo que llegasen a ser todos). Todo ese sustrato teórico fue rectificado tras los llamados "pactos autonómicos" de 1981, que decidieron la generalización del sistema, en efecto, llevada a término en los dos años siguientes, que ultimaron "el mapa autonómico" y su contenido tipo. Pero, lo que es más importante, el Tribunal Constitucional, ayudado resueltamente por los juristas, ha sabido inducir del parco Título VIII de la Constitución un verdadero sistema general, ineludible para el funcionamiento jurídico del mecanismo entero.

Más aún: resulta claro que ese "sistema general" descubierto por el Tribunal Constitucional como base de toda la estructura es, precisamente, un sistema federal, que se obtiene de la interpretación de la Constitución y de los Estatutos, como es obligado, pero que tiene constantemente en cuenta los conceptos, los criterios y la jurisprudencia de los grandes sistemas federales hoy en funcionamiento —sobre todo de los europeos. De este modo, la jurisprudencia constitucional, y es uno de sus grandes créditos, ha acertado a suplir eficazmente el casuismo, el residualismo y tantas carencias que venían a resultar de la introducción política deficiente del tema autonómico en el orden constitucional. Por ello, intentar ahora una explicitación de ese sistema estructural general no parece imprescindible, ni siquiera necesario, y mucho menos al precio de una ruptura del eficiente y saludable pacto constitucional, ruptura que sería, por lo menos, una aventura, de las que el proceso constituyente (y en el caso autonómico el subsiguiente proceso estatutario, que completó dicho proceso) acertó a salir.

Una última observación es que acaso la propuesta de federalización, dado su origen, haya podido considerar el interés de debilitar las posiciones de los nacionalismos como base de la autonomía territorial. Cuando comenzó a establecerse el sistema, preautonómico primero, estatutario luego, se hizo casi por todos una interpretación que hoy llamaríamos, con alguna pedantería de actualidad, "etnocéntrica" como fundamento del sistema mismo. Desde esa interpretación se ridiculizaban ciertas pretensiones autonómicas por falta de "señas de identidad histórica", así como provincias o regiones conscientes de esa identidad (por ejemplo, León) aspiraron resueltamente a un papel separado. Los Estatutos y las primeras actuaciones autonómicas extremaron quizás esa concepción, buscando héroes históricos de un pretendido singularismo, "fiestas patrias" (en la terminología hispanoamericana) del mismo tenor, himnos y signos más o menos

historicistas, promoción de supuestas culturas o subculturas sustantivas. Todo esto, fuera de aquellos territorios en donde cuenta con algún fundamento, parece ya felizmente declinante.' La autonomía territorial es una técnica funcional de gobierno y su apoyo verdadero, más que en una hipotética justicia de restitución histórica o cultural, está en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos que les conciernen, derecho que tienen igual quienes se amparen en ciertas tradiciones que les interese mantener y afirmar que aquellos otros que han venido al mundo sin antecedentes tan ilustres y provienen del común de la estirpe. De hecho, el federalismo norteamericano, o el alemán (con la excepción de Baviera) o el austriaco, no se apoyan en ninguna concepción poliétnica o multinacional, y en el suizo, por citar otro caso notorio, las singularidades cantonales, que fueron en su momento originarias (pues allí la federación se formó, en efecto, por incorporación sucesiva), no llegan nunca al nivel profundo de un nacionalismo estricto.

Todo eso es verdad y el federalismo, salvo quizás en los grandes espacios asiáticos (India, URSS), no necesita justificarse como técnica de gobierno que es en una pluralidad étnica o cultural, o nacional, menos aún. Pero pienso que hoy ya esto resulta bastante obvio para todos y que nadie pretenderá privar a los murcianos, por ejemplo, o a los extremeños, o a los de Cantabria (por citar a mi propia tierra) de su derecho actual al autogobierno, porque la historia pasada los haya singularizado, institucional o culturalmente, muy poco, o mucho menos que a otros territorios ilustres. Los derechos *activae civitatis*, el derecho a participar en el gobierno de los asuntos públicos, no necesita, en la conciencia del hombre de hoy, "pruebas de nobleza", y esto es perfectamente claro. Reñir una batalla constitucional, cuyos riesgos no pueden desdeñarse, sólo para hacer patente esa evidencia, parece que es bastante innecesario.

**LA AUTONOMIA
TERRITORIAL
ES UNA
TECNICA
FUNCIONAL DE
GOBIERNO**

