



# AUTONOMIA REGIONAL Y SISTEMA SOCIAL

*Joaquín LEGUINA*

**Antes de entrar de lleno en el diseño del Estado Autonómico, en sus detalles y propuestas, creo que es preciso hacer unas breves consideraciones históricas, con el fin de demostrar cómo el proceso que ha culminado con la situación que vivimos actualmente ha estado salpicado de problemas, inadecuaciones e inseguridades. La intención de diferentes colectivos, actores y situaciones, a lo largo de la reciente historia española, no siempre ha dado lugar a lo que se ha dado en llamar «optimización de la gratificación» en términos colectivos; esto es, a la creación de una conciencia colectiva que hiciera posible la cohesión social en la diversidad.**

**D**urkheim, el sociólogo lorenés, dejó escrito que «el que los pueblos sean más o menos pacíficos, no hace que el órgano de gobierno sea más o menos importante; pero crece a medida que las sociedades comprenden más órganos diferentes,

más íntimamente solidarios unos con otros».

1978 marca el inicio del reconocimiento del derecho a que las «nacionalidades y regiones» españolas se constituyan en Comunidades Au-

tónomas. La Constitución, aprobada en ese año, transforma un Estado tradicionalmente unitario y centralista en otro de claro diseño autonómico. Sin embargo, a pesar de la convicción generalizada de la necesidad de dotar a España de una nueva fórmula territorial, diferente de la establecida por Javier de Burgos casi 150 años antes, no cabe ninguna duda de las reticencias y recelos que revelaron los debates de la época. Sin embargo, no creo que aquellos debates, una vez aprobada la Constitución, tuvieran un marcado carácter ideológico; todo lo contrario, lo ideológico ya estaba plasmado constitucionalmente. Tuvieron mucha más implementación técnica que de contenido ideológico; el caso de la Comunidad de Madrid, cuya creación fue tachada de artificial, puede ser paradigmático.

No obstante, el paso de un modelo de organización territorial a otro no produjo excesivas reticencias. La gran mayoría de los españoles reconocían una identidad diferenciada en Cataluña, el País Vasco, y Galicia o, al menos, unos particularismos lingüísticos y culturales innegables. El problema de la organización territorial del Estado español no era nuevo, y así se asumió. La realidad nacional española no es un hecho hasta bien entrado el siglo XIX; hasta entonces, la unidad de España había sido algo artificial a pesar de las formulaciones ilustradas para construir una idea histórica, una manifestación de sentimientos, la creación de instituciones culturales nacionales o el desarrollo de planes de gobierno. Pero la fragmentación social y económica de nuestro país marcó el verdadero ámbito de la vida social; esto es, la localidad, la provincia, la comarca, y en algunos casos la región.

---

***1978 marca el inicio del reconocimiento del derecho a que las «nacionalidades y regiones» españolas se constituyan en Comunidades Autónomas***

---

Por lo tanto, a pesar de las tendencias centralizadoras que inspiraron la creación del Estado español moderno, el nacionalismo español fue considerablemente débil como fuerza de cohesión territorial. Es precisamente con la extensión de la conciencia de españolidad con lo que coincide, si bien de manera lenta y desigual, la extensión de los sentimientos nacionalistas y regionalistas. Ni la reforma de Javier de Burgos, que correspondió a criterios burocráticos y administrativos más que ideológicos o políticos; ni las propuestas, evidentemente arbitrarias, de gobiernos regionales de Escosura, consiguieron aportar soluciones a los problemas de cohesión regional. Tampoco la República Federal de Pi i Margall planteó en su división territorial un claro proyecto de regulación de las relaciones entre el poder federal y el poder de los Estados. Su propuesta fue más ideológica y filosófica que de regulación jurídico-política de una realidad emergente de aspiraciones regionales.

Es en el primer tercio de nuestro siglo, como consecuencia de la cristalización de la nación como ámbito de la acción social y política, y de la homogeneización cultural de España, cuando se pone de manifiesto una más acusada conciencia regional diferenciada. Bien por cuestiones histórico-lingüísticas, institucionales o, simplemente, por el hecho diferencial de la marginación y el subdesarrollo. Si la primera década del siglo estuvo marcada por reticencias hostiles a los nacionalismos, por parte de la casi totalidad de los grupos políticos (sobre todo el proyecto de Mancomunidad Catalana), pocos años más tarde el Congreso del Partido Socialista Obrero Español de 1918 reconoció el derecho de las «nacionalidades ibéricas» a su autogobierno dentro de una «conferencia republicana». Comenzaba a gestarse el trío democracia-república-autonomía.

De ahí que la república proclamada en 1931 fuera el primer régimen político español que intentó dar respuesta y solución al problema de los nacionalismos regionales. Sin

embargo, su idea de Estado integral, alternativa al Estado unitario y al federal, fue muy esquemática; su práctica lenta y laboriosa y, por qué no decirlo, su desarrollo chocó con los profundos sentimientos de españolidad que persistían en los que política e intelectualmente poseían los resortes para impulsar el modelo territorial consagrado constitucionalmente. El mismo Manuel Azaña, que asumió con apasionamiento la idea de la autonomía de Cataluña, puso límites a la política autonomista. Para él, había dos principios irrenunciables: la unidad de España y la preeminencia del Estado. No obstante, creyó en el principio de autonomía porque lo veía como parte sustancial de las libertades españolas.

Los años 60 y la primera mitad de los 70 pusieron de manifiesto el fracaso del modelo de Estado unitario y ultraespañolista creado por el franquismo. A partir de 1977 se sucedieron las manifestaciones para reclamar autonomías regionales. De nuevo, como en 1931, democracia aparecía como sinónimo de autonomía. Pero, a diferencia de la Constitución republicana, los constituyentes de 1978 abordaron en profundidad la total transformación de la organización territorial del Estado. La Constitución de 1978, llena de alusiones históricas, integró tres realidades: España, la nación española y las nacionalidades y regiones. El Estado de las Autonomías fue la resultante de un proceso complejo y de difícil articulación; pero, como escribió Francisco Tomás y Valiente, «producto de la decisión de la nación española en uso de su soberanía».

### **Vertebración del Estado**

El proceso de articulación de España se inscribe, de manera sustancial, en el reparto del poder político desde una óptica territorial. A diferencia de los numerosos problemas y contradicciones de la primera etapa del desarrollo del Título VIII de la Constitución, durante los últimos diez años se han conseguido

---

### ***Con la extensión de la conciencia de españolidad coincide la extensión de los sentimientos nacionalistas y regionalistas.***

---

notables avances en la consecución del Estado Autonómico: el cierre del mapa autonómico con la aprobación de todos los Estatutos de Autonomía, la generalización de los procesos electorales autonómicos, las leyes de Régimen y Haciendas locales, etcétera.

El modelo establecido constitucionalmente, de 17 Comunidades Autónomas, con distintos niveles competenciales y, evidentemente, con orígenes diversos, ha suscitado reticencias no sólo en los centralismos de vieja o nueva data, sino también en personas y colectivos nada sospechosos de centralismo. Se ha llegado a pensar que la generalización del proceso autonómico estaba diseñada para, en alguna medida, ahogar políticamente a las Comunidades históricas. Sin entrar en juicios de intenciones puede afirmarse que, si ello hubiera sido así, habría representado un pésimo negocio para la democracia española, pues sólo desde el respeto a las demandas y aspiraciones de todas las Comunidades es viable el proceso.

La progresiva equiparación de los instrumentos de autogobierno no debe albergar temores de uniformización. Cada región, cada nacionalidad contiene realidades innegables que difícilmente pueden uniformarse. Desde una óptica federalizante, en la que me siento incluido, la generalización del proceso autonómico es un dato positivo; un hecho favorecedor de la estabilidad del sistema democrático. El Estado de las Autonomías no es sólo una forma de concebir el funcionamiento del Estado: es, sobre todo, una forma de articular el poder político; es decir, una forma de re-

---

***La República fue el primer régimen político español que intentó dar respuesta y solución a los nacionalismos regionales.***

---

partir ese poder. Y el reparto de poder no es ajeno a la igualación de derechos civiles de los ciudadanos; una situación que, en estos momentos, provoca agravios comparativos en aquellos a los que se les limitan.

Democracia es participación, es desarrollar las instituciones desde la base del tejido social. Es acercar al ciudadano a su realidad, plenamente, y convertirlo en el actor del desarrollo y la evolución de esa realidad. En definitiva, desarrollar el Estado de las Autonomías es desarrollar y consolidar la democracia. Una consolidación que precisa del vínculo de la solidaridad; algo que no consiste sólo en el entendimiento y la comprensión entre los pueblos —cosas que están fuera de toda duda— sino que ha de ser una obligación contraída en común.

Nuestra Constitución apela a la fórmula de Estado Social y Democrático de Derecho, y ello supone apostar por un Estado activo y beligerante frente a las desigualdades y, por tanto, por un Estado que, sin exageraciones doctrinales, pueda calificarse como distribuidor.

En este sentido, es preciso impugnar aquellas afirmaciones que pretenden convertir a las autonomías en compartimentos estancos, en focos de desigualdad; cuando es precisamente en la interacción solidaria donde mejor se expresa el verdadero sentido constitucional. Las Comunidades Autónomas y los Municipios oyeron, percibieron a un tiempo, la declaración constitucional de su autonomía y la convocatoria para

concurrir al nuevo modelo de organización territorial del Estado. Ambas instancias públicas están implicadas en el desarrollo conjunto y armonioso de sus funciones en el marco del Estado.

### **Una dimensión de Estado frente a exclusivismos nacionalistas**

Alguien ha afirmado que un Estado que nace federal, difícilmente se hace federal. Evidentemente España no lo es, pero creo que no es excesivo afirmar, que, sin serlo, las ventajas y los inconvenientes son idénticos a los de un Estado federal. Nuestro país ha sido, hasta 1978, uno de los países más centralistas de Europa; hoy goza de un nivel de descentralización sólo superado por Alemania y Suiza. El marco autonómico estatutario ha hecho posible esa situación. Sin embargo, un proceso marcado por diferentes velocidades de asunción de competencias, adecuado al principio del proceso, pero difícilmente soportable hoy; marcado también por conflictos en torno a competencias y de presencia en el ámbito europeo, ha hecho necesario abrir un serio debate sobre el asunto y aportar soluciones de consenso, intercomunitario y estatal.

### **Tres piezas políticas**

Buena prueba de ello son las tres piezas políticas que en los últimos meses se han puesto sobre la mesa: la reforma del Senado, el nuevo sistema de financiación y el pacto autonómico. Tres piezas políticas que, integradas de forma inteligente y solidaria, pueden establecer una nueva dinámica de culminación del desarrollo autonómico-constitucional. La reforma del Senado, destinada a convertir la actual Cámara Alta en la Cámara de las Autonomías, es uno de los proyectos más solicitados desde todos los grupos políticos. Un proyecto de integración territorial, en el que el debate y la dialéctica

del proceso de constitución del Estado de las Autonomías estén presentes de forma real en términos cooperativos. Esa reforma debe dar un mayor sentido al Senado como foro impulsor del mejoramiento progresivo de la funcionalidad autonómica. Una reforma del reglamento de la Cámara a partir de la instauración de una gran «comisión de las autonomías», supondría un paso de gigante respecto del diálogo entre las Comunidades Autónomas mismas, y entre éstas y las instituciones centrales. El proceso no está siendo fácil, pero tampoco traumático; si bien es cierto que existen posiciones favorables a la reforma reglamentaria, y otras que se inclinan por la reforma constitucional. Quizá, desde un punto de vista técnico, no son antagónicas, ambas persiguen el mismo objetivo, cual es el de realizar eficazmente una labor de mediación interinstitucional; sin embargo creo que, por el momento, debemos preservar nuestra joven Constitución y someterla a la menor cantidad posible de vaivenes.

La segunda de las que he denominado «piezas políticas» es el nuevo sistema de financiación. Un sistema que debe hacer compatibles las exigencias en términos de necesidades, y las responsabilidades políticas, producto de la asunción de una mayor cantidad de poder. Si hasta ahora las Comunidades Autónomas «disfrutaban» de una pequeña cantidad de recursos propios, derivados de la ausencia de sistemas recaudatorios, la situación futura debe hacerse en términos de «mayoría de edad institucional», de responsabilidad o, en su caso, de corresponsabilidad fiscal. Ello no obsta para que se diseñe, desde principios de solidaridad, un sistema de reparto de fondos que permita la igualdad cualitativa de territorios desiguales. En este sentido, el principio de «discriminación positiva» debe presidir cualquier diseño futuro de reparto. Nuestro sistema de organización territorial, más flexible que el de un federalismo puro, permite, sin lugar a dudas, ese diseño autonómico cooperativo.

El pacto autonómico, firmado el 6 de marzo pasado, termina con la provisionalidad de la primera parte del proceso, al tiempo que constituye un elemento fundamental para la racionalización del Estado. La existencia de niveles de competencias diferentes es no sólo disfuncional desde el punto de vista de los derechos civiles, como decía anteriormente, sino desde la misma adecuación de las leyes del Estado a las diferentes Comunidades. En términos generales, el Pacto Autonómico viene a establecer, negro sobre blanco, un acuerdo político sobre la estructura territorial del Estado no escrita en la Constitución pero, de alguna forma, desarrollada *de facto* a lo largo de estos últimos diez años.

Ultimar la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución, dar satisfacción a las aspiraciones de asunción de nuevas competencias y perfeccionar el funcionamiento del Estado autonómico, reforzando la cohesión interna y el desarrollo del principio de cooperación, son los puntos clave de unos acuerdos cuyo objetivo final radica en el impulso del perfeccionamiento del modelo autonómico hacia un horizonte definitivo. Un horizonte en el que las Comunidades Autónomas pueden acceder al máximo techo competencial, igualando sustancialmente sus competencias y reflejando estatutariamente los rasgos diferenciales básicos de cada una. Una situación que permitirá desarrollar, definitivamente, la reforma en profundidad de la Administración del Estado.

---

***Los años 60 y 70 pusieron de manifiesto el fracaso del modelo de Estado unitario y ultraespañolista del franquismo.***

---

---

*La Constitución integró tres realidades: España, la nación española y las nacionalidades y regiones.*

---

### La «refundación»

Pero... un país tan reflexivo como el nuestro no se podía quedar quieto. Un país que no se ha caracterizado precisamente por la ausencia de arbitristas no puede dejar de reinventar lo inventado, o refundar lo ya fundado. Sólo un mes después.

Parece que no importa el intento de conseguir una identidad colectiva basada en la diversidad solidaria. Lo que verdaderamente importa a los refundadores es el beneficio de la diferencia, el beneficio del privilegio. No parece que para estos «espíritus generosos» tenga valor una idea de organización funcional, democrática, participativa y cooperativa. Su idea está en la autoafirmación, no en la buena gestión o el servicio público. Esto es secundario, ya que si no se obtienen éxito en la gestión, siempre se puede recurrir al «enemigo» exterior.

La «refundación» autonómica, difundida —insisto— un mes después de la firma del Pacto Autonómico entre el PP y el PSOE, no deja de ser una nueva ceremonia de confusión e incoherencia a la que nos tienen acostumbrados algunos próceres españoles, que se olvidan de sus colores y de las responsabilidades de su equipo en cuanto entienden que se les queda pequeña la camiseta. Su demanda es el máximo de competencias, excepto aquellas que exigirían corresponsabilidad fiscal «porque afectan al principio de solidaridad nacional». Un gesto de generosidad por su parte.

### Los ciudadanos, destinatarios del Estado Autonómico

Incoherencias aparte, el proceso no parece que se vaya a detener. Y ello porque no podemos defraudar a los ciudadanos que han creído en una Administración próxima a ellos; en una Administración que les ha acercado posibilidades que antes parecían lejanas. Las Comunidades Autónomas pueden simplificar la vida de los ciudadanos, al tiempo que prevenir hacia el futuro soluciones adecuadas a los problemas planteados.

Nuestra Constitución es explícita a la hora de remitirnos a un modelo de convivencia que no deja demasiados resquicios a lecturas proclives a la defensa de un Estado paralítico o inhibido. Así, el artículo 9 en su apartado 2 afirma:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales o efectivos, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

E insiste en el artículo 40 estableciendo que «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables... para una distribución de la renta regional y personal más equitativa». En el mismo sentido, el artículo 128 afirma que «toda la riqueza del país en sus distintas formas, y sea cual fuere su titularidad, estará subordinada al interés general».

En definitiva, con este breve apunte constitucional sólo he pretendido mostrar la coherencia de la Constitución de 1978, en términos de articulación e integración sociales, respecto del desarrollo autonómico. Un desarrollo que exige una especial lealtad con el espíritu y la letra de la Constitución; lealtad que, lejos de ser retórica, exige compro-

miso. La Constitución, entre otras cosas, propende al consenso político y al reparto del poder, social y territorialmente. La lealtad constitucional consiste precisamente en asumir ese espíritu y no en tergiversarlo so pretexto de evitar los «efectos perversos» en forma de ineficiencia que toda distribución del poder político produce.

La lealtad constitucional consiste, en definitiva, en articular un Estado en el que la máxima eficiencia esté basada en la integración social.

### **Las Comunidades Autónomas y el Proyecto Europeo**

Hace aproximadamente siete años se constituyó la Asamblea de Regiones de Europa, dando forma institucional a lo que hasta entonces había sido el esfuerzo de las regiones y ciudades europeas por cooperar y coordinar diferentes ámbitos de interés común. En estos años la Asamblea de Regiones ha obtenido el Estatuto Consultivo del Consejo de Europa y el reconocimiento del Parlamento Europeo. La creación del Consejo Consultivo ha establecido una vía privilegiada de negociación y consulta con la Comisión Europea.

Esta situación, que implica una participación cierta de las regiones en la construcción del proyecto europeo, era impensable en el momento de la firma del Tratado de Roma. Pero desde los años 60 hasta el cierre del proceso autonómico español, la política regional europea ha ido dejando su impronta y su dinamismo, como pone de manifiesto la creación de fondos de carácter estructural con marcada vocación regional. Por otra parte, el Acta Unica Europea introdujo en el Tratado Constitutivo tres nuevas políticas en cuya elaboración y ejecución participan las regiones europeas: la regional, la de investigación y desarrollo, y la del medio ambiente. Más recientemente, el

---

### ***El proceso de articulación de España se inscribe en el reparto del poder político desde una óptica territorial.***

---

Consejo reunido en Maastricht tomó la decisión de crear el Comité de las Regiones.

Es evidente el considerable peso político conseguido por las regiones, pero también es innegable la gran responsabilidad que representan la búsqueda de una creciente cooperación interregional y la mediación ante las instituciones comunitarias. En este sentido, la Asamblea de Regiones de Europa, en la medida que aumenta su papel mediador, se enfrenta a su gran reto: propiciar la solidaridad interregional. Una solidaridad que viene obligada ante las flagrantes desigualdades regionales, respecto de las cuales la Asamblea de regiones debe orientar sus acciones con sentido de reequilibrio territorial europeo.

Pero no sólo eso, el apoyo a una política social que reduzca los riesgos de dualidad y la toma de conciencia de los problemas de grueso calibre que afectan a los países latinoamericanos, así como la cooperación con ellos; son asuntos que están permanentemente en la agenda de las Regiones Europeas. En definitiva, las Regiones Europeas son pieza clave para la construcción de una Europa más viva.

### **Las Comunidades Autónomas y la cooperación con América Latina**

Quiero terminar haciendo una breve alusión a uno de los aspectos que, si bien no tiene una implicación en lo que he venido exponiendo respecto del Estado de las Au-

tonomías, sí la tiene en cuanto al proceso de solidaridad con países y regiones en desarrollo. Sabido es que muchos países próximos a nosotros, por evidentes razones históricas, culturales y lingüísticas, precisan de todo tipo de apoyos en el difícil camino de su consolidación democrática, algunos de ellos salidos recientemente de situaciones dictatoriales.

La democracia no es un castillo que se pueda construir en el aire, de forma abstracta, y el futuro de la democracia en los países latinoamericanos tiene un fuerte componente estructural, económico y científico; en definitiva, un fuerte componente de desarrollo racional y real, nada abstracto por cierto.

En este sentido, las regiones españolas, el Estado español en su conjunto no puede estar al margen de la construcción del futuro latinoamericano. De hecho no estamos al margen; independientemente de los grandes proyectos de cooperación de las instituciones centrales, varias Comunidades Autónomas están llevando a cabo interesantes

experiencias de cooperación. La Comunidad de Madrid, por ejemplo, está desarrollando un programa de desarrollo local y regional dirigido especialmente a la formación de funcionarios y futuros candidatos locales y regionales en un proceso de adecuación a usos y prácticas democráticas, tras años de intolerancia y dictadura. Un deber ético de solidaridad con aquellos pueblos, a los que tantos vínculos nos unen, nos debe impulsar a seguir cooperando. Lejos de ser una cuestión de recursos, es de justicia.

Para concluir: el reto de las Administraciones Autonómicas es el de dar respuestas concretas a las demandas sociales. También en demostrar la bondad del modelo autonómico que puede, sin lugar a dudas, mejorar la relación coste-servicio comparativamente respecto de un modelo centralista. Y ello a pesar de los datos de la OCDE, en los que insiste algún periódico de tirada nacional. Posiblemente algunos costes se han disparado, pero quizá sin la generalización del proceso se habrían disparado otras cosas menos deseables.