



LAS ALTERNATIVAS DE DESCENTRALIZACION AUTONOMICA

Luis ORTEGA

La tendencia hacia la descentralización

Es un hecho conocido la tendencia hacia la descentralización que se ha experimentado en Europa con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, posiblemente bajo un inicio de influencia de la cultura política de los Estados Unidos de América. Siendo en aquel momento el país triunfador, contaba con un modelo interno de descentralización política, con lo cual rompe uno de los tabúes europeos ligados a la cultura de la construcción de los estados, según el cual, cuanto más unitario y centralizado, más poderoso sería el Estado. No cabe duda de que los procesos más significativos fueron los que se produjeron en Italia y en Alemania, que, además, tenían la virtud de reflejar dos modelos distintos de descentralización, el regional y el federal.

Posteriormente, un país que ha caracterizado el modelo de Estado centralista, Francia, va a experimentar en los años ochenta una tendencia descentralizadora mediante la creación de los consejos regionales y una ampliación del ámbito de actuación de los entes locales.

También el Reino Unido, primero en el intento fallido de 1979, y luego en el actual proceso de devolución de poderes a Escocia y Gales, ha optado por un modelo de descentralización bastante peculiar, que se completa con los acuerdos sobre el Ulster.

La propia estructura de la Unión Europea se basa sobre un modelo descentralizado, donde se resalta la importancia del segundo nivel, que en este caso son los estados europeos, en la gestión de todos los asuntos de ejecución de las decisiones comunitarias (salvo en la política de la competencia) y en una casi total coparticipación concurrente de las potestades normativas.

En España, dentro de la etapa constitucional que arranca de la Constitución de Cádiz de 1812, el tema de la descentralización política ha constituido uno de los cuatro grandes asuntos que han dividido tradicionalmente a las «dos Españas», resumidas muy esquemáticamente en sus máximos polos de tensión: la primera, la España centralista, católica, monárquica y capitalista y la segunda, la España federal, laica, republicana y socialista. Es decir, el tema de la descentralización política, referida tanto al conocimiento de la autonomía municipal como al reconocimiento de la existencia de territorios con diferencias históricas, culturales y lingüísticas que se reclamaban a sí mismos como nación, ha ido ligado a los periodos históricos en los que triunfaron las revoluciones democráticas, a la implantación de la I y II Repúblicas. Señalo este aspecto porque demuestra que en España la descentralización ha sido tanto un proceso derivado del concepto mismo de democracia como del reconocimiento de los nacionalismos y porque, como veremos, sigue siendo uno de los temas importantes del desarrollo de nuestro actual Estado de las Autonomías.

En efecto, la descentralización puede contemplarse como un instrumento apto para dar cabida, dentro de un modelo de Estado unitario, a las peculiaridades históricas, políticas y culturales de determinados territorios. Supondría el reconocimiento de territorios-nación que culminaría dentro de un concepto de Estado como «nación de naciones». Pero también puede concebirse como una filosofía política orientada en la concepción de la democracia de Rousseau, como paradigma de la democracia directa, y que debería llevar el poder lo más cerca posible del

ciudadano para que éste pueda ejercer con la mayor plenitud sus derechos políticos. El primer concepto tendría como premisa una desigualdad de partida, el segundo tiene como consecuencia la desigualdad derivada del ejercicio de la cuota de poder dada a la asamblea más próxima al ciudadano. De igual modo, cuando reconocemos naciones dentro de un proceso de descentralización, estamos ante el reconocimiento de un hecho cultural, mientras que cuando reconocemos espacios de democracia inmediata al ciudadano estamos ante el reconocimiento de un hecho político. Si volvemos a la experiencia comunitaria, en la que no cabe poner en duda el carácter de nación de los territorios que la componen, la introducción en el Tratado de Maastricht del principio de subsidiariedad se ha basado no en una teoría de la Europa de las naciones, sino en una teoría de la Europa de los ciudadanos.

Si relacionamos estas dos aproximaciones, y teniendo como premisa el no poner en duda las realidades que originaron los movimientos nacionalistas en España, hay que recordar que tales movimientos nacionalistas en su construcción se producen sin base democrática al corresponderse con periodos donde el modelo político era el de la democracia censitaria. Para otro importante sector de esas sociedades el modelo político era de cariz bien distinto; estaba orientado al internacionalismo proletario en sus vertientes socialistas y anarquista.

Por todo ello, en España se ha sucedido históricamente una doble paradoja: de un lado, los procesos que han conducido a la democracia universal han estado ligados al reconocimiento de la pluralidad de culturas, dotándolas incluso de una expresión política propia. De otro, cuando esta democracia universal se ha expresado, el nacionalismo no ha constituido la fuerza electoral hegemónica, sino que ha tenido que convivir prácticamente al 50% con fuerzas que, aceptando e impulsando el modelo de descentralización política, no son nacionalistas. No en vano es comúnmente aceptado por quienes vivieron la caída del franquismo que la intensidad de las reivindicaciones nacionalistas estaba en parte motivada por la necesidad de superar el listón de los planteamientos de descentralización que la izquierda opositora del franquismo había asumido.

El sistema constitucional de autonomías territoriales

El sistema de autonomías territoriales que acoge la Constitución de 1978 es heredero del modelo de Estado integral de la II República que a diferencia del modelo constitucional de la I República, construía —*ex-constitutione*— un mapa federal. Dicho

modelo integral preveía la posibilidad de que sólo una parte del territorio se constituyese en autonomía territorial, lo cual fue motivado por el denominado «problema catalán», donde se había elaborado y refrendado por los ayuntamientos y el electorado el Estatuto de Autonomía de Nuria aún antes de la aprobación de la Constitución. Al no querer otorgarse a todas las regiones de España el mismo nivel de autonomía, se optó por no generalizar desde la Constitución dicho proceso.

El sistema autonómico de 1978 parte, así, del principio dispositivo, según el cual queda a la disposición de los distintos territorios iniciar procesos de iniciativa autonómica y incluir en sus Estatutos distintos niveles competenciales. La Constitución indica dos procesos básicos de acceso a la autonomía que tienen como consecuencia inmediata el poder incluir en los Estatutos resultantes dos techos competenciales máximos distintos.

La denominada *vía* del Artículo 143 se abre prácticamente a todas las regiones históricas de España y contiene unos requisitos de autonomía relativamente sencillos de cumplir. Pero este proceso desemboca, como es sabido, en unos Estatutos cuyo techo competencial máximo queda delimitado por el listado de competencias contenido en el Artículo 148. Sin embargo, pasados cinco años, y mediante la oportuna reforma estatutaria, que al igual que todos los Estatutos tiene que ser aprobada por ley orgánica por las Cortes Generales, estas Comunidades Autónomas podrían elevar sus techos competenciales hasta el límite constituido por las competencias reservadas al Estado en el Artículo 149.

La *vía* del Artículo 151, que tenía unos requisitos de acceso más rigurosos (entre otros, obtener en un referéndum el voto de más del 50% de los inscritos en el censo electoral en cada una de las provincias que pretendiesen constituirse en Comunidad Autónoma), daba lugar a unos Estatutos que desde el principio podrían lograr un techo competencial que tenía como único límite el contenido del mencionado Artículo 149. De estos requisitos de acceso quedaban dispensados los «territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía», lo que en términos concretos implicaba una referencia a Cataluña, País Vasco y Galicia. De esta forma se primaba el «factor nacionalista».

Así pues, dentro de los límites competenciales marcados por la Constitución, son los Estatutos de Autonomía los que atribuyen las competencias concretas de que gozan las Comunidades Autónomas, jugando la cláusula residual en favor del Estado, cuyo derecho se declara prevalente en caso de conflicto y supletorio del de las primeras.

El nivel competencial asumido en el Estatuto puede ser ampliado, por voluntad del legislador estatal, mediante el juego de los apartados 1 y 2 del Artículo 150. Por el primero se puede ampliar la competencia legislativa autonómica dentro de una norma-marco estatal, y por la segunda se pueden transferir o delegar competencias estatales a las Comunidades Autónomas. Al interpretarse que esta delegación de competencias incluía la de dictar leyes, el apartado primero ha quedado inoperante, subsumido en el apartado segundo.

Por contra, además de la aplicación de la cláusula de la prevalencia del Derecho estatal, el apartado 3 del Artículo 150 prevé la posibilidad de que el Estatuto pueda armonizar las leyes autonómicas por causa de interés general. Este cuadro de predominio del Estado sobre las Comunidades Autónomas se completa con el Artículo 155, que contiene la habilitación constitucional para que el Estado pueda adoptar medidas extraordinarias de intervención cuando una Comunidad incumpliese sus obligaciones constitucionales o atentase gravemente contra el interés general del España, y con el Artículo 161.2, que establece la suspensión del Derecho autonómico cuando el Estado impugne su validez ante el Tribunal Constitucional. Se dotaba así a las Comunidades Autónomas de un verdadero sistema de descentralización política, con un nivel competencial similar al de los modelos regionales/federales, dotado de poderes legislativos propios y cuya interpretación quedaba remitida al control exclusivo del Tribunal Constitucional.

Este primer diseño constitucional marcaba la posibilidad de que tres Comunidades Autónomas, que albergaban nacionalismos históricos, accediesen a un nivel de poder político e institucional mayor que el del resto de los territorios, e incluso a que constituyesen las únicas autonomías territoriales, ya que el proceso de iniciativa del resto de los territorios estaba en manos de los partidos políticos de dimensión estatal, en aquel momento la UCD y el PSOE.

El primer periodo de desarrollo del modelo autonómico

El modelo autonómico se ha desarrollado en diferentes etapas, por lo que la delimitación de periodos siempre es convencional. Aquí se van a exponer únicamente dos grandes periodos; el primero, que abarca la constitución de todos los Estatutos de Autonomía y el desarrollo de sus contenidos iniciales; y el segundo, que parte de la ampliación estatutaria producida por los Acuerdos de 1992 y llega hasta nuestros días, analizando las

consecuencias y los debates actuales introducidos a raíz de dicha ampliación competencial.

Los primeros desarrollos se refieren a la tramitación de los Estatutos de Autonomía del País Vasco (1979), Cataluña (1979) y Galicia (1981). Especialmente a la de los dos primeros, que se realiza rápidamente y en términos muy políticos, de lo que es reflejo la inclusión de numerosas competencias como exclusivas de dichas Comunidades, a las que se acompañaba la cláusula «sin perjuicio de las competencias estatales». Este marco se completaba con el objetivo del partido en el Gobierno, la UCD presidida por Suárez, esto es, que el resto de las autonomías fueran por la vía del Artículo 143, con lo cual habría quedado reflejado el hecho diferencial de los nacionalismos históricos.

Sin embargo, el PSOE va a plantear lo que, visto con perspectiva, ha supuesto la ruptura del modelo inicial y la aportación más decisiva al principio de descentralización política basada en el puro ejercicio de los derechos democráticos. Se trata de la iniciativa de que Andalucía accediese al mismo techo competencial que las Comunidades con nacionalismos históricos, mediante el cumplimiento de los difíciles requisitos del Artículo 151. Por la pura vía de los derechos contenidos en la Constitución, Andalucía logra dotarse del mismo modelo de organización política que Cataluña y el País Vasco. Ello tendrá un efecto de arrastre indirecto sobre Valencia y Canarias, de forma que, al hilo de la tramitación de sus Estatutos por la vía del Artículo 143, se va a realizar paralelamente la aprobación de una ley orgánica de transferencia y delegación de competencias en aplicación del Artículo 150.2, lo cual equipararía sustancialmente a estas Comunidades a los techos competenciales propios de la vía del Artículo 151. Navarra, a su vez, y por efecto de una peculiar interpretación de la actualización de sus derechos históricos como territorio foral, accedió también, mediante una ley denominada de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, a los niveles competenciales del Artículo 151.

El resto de los Estatutos va a tener su origen en los primeros Pactos Autonómicos entre la UCD y el PSOE del 31 de julio de 1981, bajo los trabajos preparatorios de una comisión de expertos presidida por el profesor García de Enterría, que darán lugar a un modelo de Estatuto impulsado en el resto de los territorios por ambos partidos políticos, y que será aprobado entre 1981 y 1983. Además de los límites competenciales constreñidos al ámbito del Artículo 148, estas Autonomías reflejaban un menor nivel político al tener limitados a cuatro meses los periodos or-

dinarios de sesiones y retribuir a sus parlamentarios mediante un sistema de dietas. Por su parte, los gobiernos carecían de la potestad de disolución de la Asamblea y tenían limitado a diez el número de miembros.

Estos Pactos Autonómicos también van a dar lugar a la aprobación de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, mediante la cual se pretendía «reordenar el proceso autonómico» interpretando el significado de determinadas cláusulas constitucionales que definían el modelo autonómico, como el concepto de legislación básica o la cláusula de prevalencia. El Tribunal Constitucional en su sentencia del 5 de agosto de 1983, declaró inconstitucional dicha ley en una importantísima doctrina cuyo punto central establecía que:

«El legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar en un único sentido, entre los varios posibles, qué deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en el mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos».

Tras la sentencia, con sus aspectos no declarados inconstitucionales, se aprobará la Ley 12/1983, del 14 de octubre, del Proceso Autonómico (LPA). Contiene determinados aspectos organizativos cuyo escaso valor político se refleja en la reproducción de la mayor parte de su contenido en la legislación posterior sobre función pública, régimen local o régimen jurídico de las Administraciones públicas.

A partir de aquí será el Tribunal Constitucional quien se arroge la interpretación de la acomodación del Estado y de las Comunidades Autónomas al sistema constitucional de distribución de competencias. Este papel ha sido fundamental en todo el periodo, especialmente intenso en los años 1984-1988, donde a la hora de desarrollar el contenido de los Estatutos vasco y catalán se produjo un fuego cruzado de conflictos competenciales entre el Estado y estas Comunidades Autónomas. Esto situó en muchas ocasiones la labor del Tribunal Constitucional en una complicada interpretación política del modelo constitucional expresada mediante razonamientos jurídicos.

Así, pues, los tres rasgos definitorios de este primer periodo de elaboración de los Estatutos de Autonomía vendrían constituidos por la ruptura con la construcción implícita de un mo-

delo autonómico basado en un nivel competencial elevado reservado a los nacionalismos históricos y otro nivel generalizado para el resto de los territorios; por la sustitución del principio dispositivo de acceso a la autonomía por el de la suscripción de acuerdos políticos de ámbito nacional entre los dos partidos principales; y el protagonismo del Tribunal Constitucional en la labor de dotar de perfiles precisos al modelo de Estado autonómico.

El segundo periodo de desarrollo del modelo autonómico (1992-1998)

Este segundo periodo viene marcado por los segundos pactos autonómicos que se producen, ahora entre el PSOE en el Gobierno y el Partido Popular, para ampliar los techos competenciales de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del Artículo 143. En este proceso influyeron una pluralidad de factores. En primer lugar, el que ya hubiese transcurrido el doble del tiempo previsto en la Constitución para la ampliación competencial, y que estuviese generalizada la doctrina que defendía que el modelo constitucional de autonomías territoriales tenía como tendencia la existencia de un mismo nivel competencial para todas. Dicho de otro modo, el modelo se encontraba en una situación transitoria y provisional en tanto no se procediese a dicha ampliación competencial. En segundo lugar, desde la perspectiva del Estado, la existencia de un doble nivel competencial imponía una doble organización administrativa en función de los territorios, lo que venía justificando un retraso en la reorganización de la Administración periférica del Estado. Además, pese al uniformismo de los Estatutos del Artículo 143 derivado de los pactos de 1981, existían flecos competenciales diversos, por lo que la Administración del Estado tenía que hacer, en la práctica, una acomodación organizativa a cada una de las 17 Comunidades Autónomas. Finalmente, no pueden olvidarse los procesos electorales; si bien en 1987 los discursos se habían centrado en la exigencia de la «culminación» del proceso de trasposos, una vez producido éste, se convertía en inevitable la reclamación de mayores competencias en las elecciones de 1991.

Se producen, así, los Acuerdos Autonómicos del 28 de febrero de 1992, que se articulan en dos momentos. El primero mediante la aprobación de una Ley Orgánica 9/1992, del 23 de diciembre, referente a la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del Artículo 143 CE. El Estado, que ostentaba tales competencias en virtud de la cláusula residual, procede a una

suerte de «devolución» de los poderes previstos en la Constitución para las Comunidades Autónomas. Pero, en un segundo momento, el acuerdo se extendía también a la iniciación desde los respectivos parlamentos autonómicos del proceso de modificación estatutaria que se irá concluyendo a lo largo de 1994.

La visión funcional de esta ampliación competencial respecto a una reforma global del funcionamiento de la Administración del Estado con relación a las Comunidades Autónomas, se pone de manifiesto en las referencias que existen en los Acuerdos de 1992 al mecanismo de las Conferencias sectoriales como instrumento de coordinación y cooperación, las cuales, aunque mencionadas en la LPA, serán reguladas en el Artículo 5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). También tiene el mismo sentido la aprobación de la Ley Orgánica 16/1995, de transferencia de competencias a la Comunidad de Galicia, precisamente para que esta Comunidad no se quedara en un nivel de competencias inferior al del resto de las Comunidades Autónomas, producto de los mencionados Acuerdos.

Posteriormente, se desarrolla un proceso de equiparación, no ya enfocado a una nueva ampliación competencial, sino de contenido institucional estatutario y que es liderado por la Comunidad de Aragón, en cuyo Estatuto se va a definir a la Comunidad como una nacionalidad (LO 5/1996, del 5 de diciembre). Este proceso está siendo seguido en la actualidad por el resto de las Comunidades Autónomas, empezando por Castilla-La Mancha (LO 3/1997, del 3 de julio), para, esencialmente, dotar a sus parlamentos y a sus Ejecutivos del funcionamiento institucional contenido en los Estatutos del Artículo 151.

También ha tenido lugar en este periodo la emancipación de los Estatutos de Autonomía de las ciudades de Ceuta (LO 1/1995, del 13 de marzo) y Melilla (LO 2/1995, del 13 de marzo), a las que, sin embargo, no se dota de competencias legislativas.

Al igual que en el proceso anterior, el nuevo impulso no se ha situado en la órbita del principio dispositivo de cada Comunidad, sino que ha sido consecuencia de una decisión global sobre el desarrollo del modelo autonómico auspiciado por los dos principales partidos políticos de implantación nacional. Ahora bien, esta decisión, amparada como hemos visto en la racionalidad administrativa, contiene una afirmación de nuestro modelo autonómico que quizá en el futuro no sea tan

fácil de mantener. Se trata del hecho de que mediante la descentralización política se llega a los mismos niveles de descentralización que se obtienen partiendo de postulados nacionalistas. En el terreno de las relaciones entre la comunidad política nacional y cada comunidad política territorial se afirma el mismo grado de distanciamiento que el derivado de las políticas nacionalistas. Por ello, si los representantes regionales de los partidos estatales no proponen un mayor grado de protagonismo de la comunidad nacional, asumiendo en sus territorios decisiones y políticas de ámbito nacional (no porque no puedan reclamar ese espacio político para sí mismos, sino porque entienden que ese espacio está mejor ocupado por una política de nivel estatal), a la postre, no se acabará por entender cual es la diferencia de su modelo respecto del de los nacionalistas. En definitiva, si los partidos estatales en su representación regional han asumido los mismos poderes que los nacionalismos históricos, ello significa una apuesta por la subsunción de los nacionalismos en un nuevo modelo federal, superando el modelo de Estado integral tomado, como vimos, de la II República, y recuperando el primitivo modelo federal de progresistas y republicanos de la I República.

Ahora bien, este proceso ha tenido como consecuencia el reavivar las peticiones de mayor autonomía por parte de Cataluña y del País Vasco dentro de la fórmula del federalismo asimétrico, y el planteamiento, por parte de Galicia, de la existencia de una Administración única residente en las Comunidades Autónomas. A ello se añade que como resultado de las elecciones generales de 1993, el PSOE acordó con Convergencia i Unió un pacto de gobernabilidad y que, igualmente, los resultados de las elecciones de 1996 han llevado a un pacto similar entre el Partido Popular, Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria. De estos acuerdos se desprende la reclamación de una relación de bilateralidad especial entre el Estado y estas Comunidades Autónomas, recuperando el «hecho diferencial» de que gozaban tras la aprobación de la Constitución.

Nos quedarían por reseñar dos innovaciones producidas en este periodo relativas también a la construcción del modelo autonómico con un horizonte federal, y que tienen como finalidad la integración de la voluntad autonómica dentro de los procesos de elaboración de la voluntad del Estado. Me refiero a su participación en la definición de la posición española dentro de las instituciones comunitarias y a la posible reforma del Senado para convertirlo en una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración de las normas estatales.

Poco después del ingreso de España en la Comunidad Europea, se decide constituir en 1988 una Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Debería servir como marco de cooperación al amparo de lo dispuesto sobre Conferencias sectoriales en la LPA y posteriormente en la LRJPAC, en el seno de la cual se produjo un Acuerdo de institucionalización el 29 de octubre de 1992, completado por otro posterior del 14 de junio de 1994. El Gobierno del Partido Popular decidió elevarlo a rango normativo de regulación de esta Conferencia, lo que se produjo por la Ley 2/1997, del 13 de marzo, completada por un Acuerdo del 5 de junio de ese mismo año, por el que se aprueba su régimen interno. La Conferencia reúne al ministro de Administraciones Públicas y a los consejeros autonómicos competentes por razón de la materia objeto de la convocatoria. Esto no obsta para que si se plantean asuntos que afecten en exclusiva o de forma singular a una Comunidad Autónoma, no se puedan establecer instrumentos específicos de cooperación de carácter bilateral.

En lo que se refiere al Senado, se ha producido un intenso y lento debate, que arranca de finales de la década de los ochenta, con el fin de adaptarlo a su función de Cámara de representación territorial basada en el hecho autonómico y no en el provincial, como ocurre en la realidad. Un primer paso se dio en 1994 mediante la constitución en su seno de la Comisión General de Comunidades Autónomas y la celebración de un debate sobre el Estado de las Autonomías con la excepción del País Vasco. En la actualidad, existe una ponencia encargada del estudio de la Reforma Constitucional del Senado. En ella se han articulado una serie de propuestas entre las que destacan las siguientes: celebración de las elecciones al Senado coincidiendo con las elecciones autonómicas; equiparar el número de senadores directamente elegidos en las circunscripciones provinciales con los designados por las Comunidades Autónomas; atribuir al Senado la primera lectura de todas aquellas leyes que tengan un contenido institucional relacionado con el Estado autonómico; y la creación de grupos territoriales que agrupasen a los senadores de una Comunidad Autónoma para pronunciarse de forma específica en defensa de los hechos diferenciales de su Comunidad, legitimándolos para interponer un recurso directo de inconstitucionalidad.

Las propuestas de federalismo asimétrico

El marco teórico donde se sitúa la nueva batalla por el hecho diferencial lo constituye el modelo de federalismo asimétrico, que tendría su máximo exponente en la situación de

Quebec dentro de la Constitución canadiense. Como es sabido, este modelo posibilita la ruptura de la homogeneidad de los Estados federados en sus relaciones con el poder federal central.

La base teórica de esta petición se pretende encontrar en el Artículo 2 de la Constitución, que distingue entre «nacionalidades» y «regiones». La fórmula para dar salida a esta diversidad de trato sería la utilización del Artículo 150.2 por el cual el Estado transferiría parte de las competencias que tiene reservadas por virtud del Artículo 149. En definitiva, dado que no parece viable limitar al resto de las Comunidades Autónomas la equiparación competencial mediante la modificación de sus Estatutos, en la medida en que no es posible la incorporación en tales Estatutos de las competencias reservadas al Estado quedaría en manos del Estado realizar esta diferencia política, reconociendo que no todos los territorios son iguales y que aquellos que constituyen una nación cultural deben tener una especial expresión política.

Hay que señalar que ya la Constitución ha incluido algunos de estos hechos diferenciales, en el sentido de competencias o instituciones reservadas a determinadas Comunidades Autónomas. Así sucede con lo relativo a la lengua y a la cultura propia (Artículos 3, 143.1 y 148.1.17); los derechos civiles, forales o especiales (Artículo 149.1.8); y determinadas peculiaridades económico-fiscales (disposición adicional primera y tercera); ya han sido todos ellos recogidos en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Sin embargo, en el contenido de todo el Título VIII de la Constitución no existe ninguna cláusula general que consagre la reserva de poderes en favor de las nacionalidades e impida que puedan acceder a ellos las regiones. El argumento de que la base de la asimetría se encuentra en la historia y en la cultura propia se contrapone al propio Artículo 143, que es en el que se han basado la mayoría de las Comunidades Autónomas para acceder a la autonomía, y que tiene como presupuesto la existencia de «características históricas, culturales y económicas comunes» o de «entidad regional histórica». Es más, no pueden desconocerse estos veinte años de Constitución como parte de la historia de todos los territorios de España. Parte importantísima de la historia, pues contiene más años de democracia que la suma de todos los periodos democráticos de los siglos XIX y XX. Por ello, no es comprensible que unos territorios que se afirman en su historia quieran negársela a otros, aunque se trate de historias diferentes y surgidas en periodos distintos.

Lo que se deriva de las propuestas de hecho diferencial basado en un tratamiento especial reconocido por el Estado, no es más que una coyuntura política y nadie puede asegurar que desde cualquier otra Comunidad Autónoma no nacionalista no pueda surgir otra coyuntura que le permita reclamar el mismo trato diferencial. Con ello se entraría en un proceso incontrolable e inestable, en una espiral en la que irían decreciendo progresivamente los poderes del Estado.

En el fondo, el reconocimiento de esta voluntad de diferencia de los nacionalismos respecto de las comunidades político-territoriales surgidas al hilo de la Constitución de 1978, implicaría que el proceso constitucional en España se negase a sí mismo el reconocimiento de uno de sus más precisos contenidos: la afirmación del pluralismo político territorial como esencia de la democracia.

Si la asimetría puede admitirse como principio complementario que haga más cómoda la presencia de las colectividades políticas territoriales dentro de un Estado, debe aceptarse que las razones para el reconocimiento de elementos asimétricos puedan basarse en valores tales como los indicadores de riqueza o las dificultades organizativas derivadas del territorio, es decir, en necesidades actuales o nuevas surgidas de la rápida evolución de la economía, la tecnología, los transportes, las telecomunicaciones, etcétera. Lo que debe negar cualquier proceso de profundización democrática es la «reserva de asimetrías», esto es, de hechos diferenciales que uno predica de sí mismo y niega a los demás.

La propuesta de la Administración única

Derivada de una propuesta inicial del presidente de la Comunidad de Galicia, y acogida con entusiasmo desde Cataluña como una posible aplicación del hecho diferencial, la Administración única implicaría la transferencia por parte del Estado a las Comunidades Autónomas de todas aquellas competencias ejecutivas o de gestión administrativa que aquél tiene reservadas en el Artículo 149.

Las razones que se alegan, aunque no tienen siempre el mismo origen, son, de un lado, la racionalidad administrativa que evitaría las denominadas «duplicidades», y la aplicación del principio de subsidiariedad. Estas razones han sido acogidas, fruto del pacto de gobierno entre el Partido Popular y Convergencia i Unió, en la Ley 6/1997, del 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración Gene-

ral del Estado (LOFAGE), cuya Exposición de Motivos declara:

«Resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la Administración única o común, de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración autonómica, que también podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado a partir de las técnicas del Artículo 150.2 de la Constitución. Esta adaptación de la actual Administración periférica a las exigencias del Estado autonómico debe permitir eliminar posibles duplicidades y conseguir una mejora de la calidad de los servicios que la Administración presta a los ciudadanos».

A su vez, el artículo 31 de dicha ley, que recoge los propósitos de la Exposición de Motivos, dispone:

«La organización de la Administración periférica del Estado en las Comunidades Autónomas responderá a los principios de eficacia y de economía del gasto público, así como a la necesidad de evitar la duplicidad de estructuras administrativas, tanto en la propia Administración General del Estado como con otras Administraciones públicas. Consecuentemente, se suprimirán, refundirán, o restructurarán, previa consulta a los delegados del Gobierno, los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas y, cuando proceda, atendiendo al marco competencial, a las corporaciones locales, y de los medios y servicios traspasados a las mismas».

Antes de entrar a debatir el fondo de esta propuesta, se debe despejar la inconsistencia de los argumentos basados en la duplicidad y la subsidiariedad. Con relación a la duplicidad se ha introducido un falso debate. En estrictos términos jurídicos, si el Estado y las Comunidades Autónomas están tratando un mismo asunto, esto sólo es posible porque la Constitución lo haya considerado objeto de una competencia concurrente, como puedan ser los asuntos en materia de cultura, o porque uno de los dos entes está invadiendo ilegítimamente las competencias de otro, lo cual se solventa mediante un oportuno conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional. Lo que verdad se quiere decir cuando se alega la existencia de una duplicidad es que dos Administraciones están gestionando dos asuntos distintos, pero se desea que una de estas Administraciones gestione ambos asuntos porque se piensa que lo hará mejor. Pero aquí no hay duplicidad sino el deseo de imponer el modelo de federalismo ejecutivo.

No cabe alegar que la razón para optar por la gestión común de las Comunidades Autónomas sea el principio de subsidiariedad, pues, en estrictos términos comunitarios, subsidiariedad significa que actúe la instancia más eficaz con relación a los fines de la acción contemplada, y no tiene por qué ser más eficaz siempre la Administración territorialmente inferior. A ello debe añadirse que la relación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, respetando el respectivo ámbito de autonomía, está presidida por las reglas ya descritas de la aplicación de la cláusula residual en favor del Estado y de la prevalencia del Derecho estatal en caso de conflicto.

Otra cosa es que abordemos la propuesta de si el Estado debe o no abandonar las funciones ejecutivas que le reserva la Constitución. Este es un problema muy opinable en términos de modificación constitucional, porque no se puede llamar uno a engaño: introducir el modelo de federalismo ejecutivo supone un profundo cambio del modelo constitucional actual, no una mera reforma administrativa.

En primer lugar, cuando una competencia de gestión está atribuida al Estado, mediante su ejecución se articula un servicio o una política de dimensión nacional en términos de igualdad. En cambio, si dicha competencia se transfiere a las Comunidades Autónomas, los recursos que la misma conlleva entran a formar parte de la discrecionalidad política presupuestaria de cada Comunidad, con lo cual el servicio puede ser prestado con más o menos recursos personales, materiales y financieros en cada territorio.

En segundo término, el federalismo de ejecución dejaría sin sentido determinados preceptos constitucionales que abogan por lo contrario, como son el Artículo 97, donde se reconoce al gobierno de España la dirección de la política interior y se le atribuye el ejercicio de la función ejecutiva, diferenciada de la potestad reglamentaria. Por su parte el Artículo 141 define a la provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, lo que implica la existencia de una Administración de ejecución y gestión estatal articulada en la dimensión provincial. Finalmente, el Artículo 154 prevé la existencia de un Delegado del Gobierno para dirigir la Administración del Estado en el territorio autonómico.

Desde la propia perspectiva del Artículo 150.2, se exige la existencia de controles sobre el ejercicio de las competencias transferidas, como pudieran ser las técnicas de la suspensión

y la sustitución. Lo que sucede es que sin una Administración ejecutiva propia, estas técnicas de control no se pueden aplicar.

Entender, por tanto, que el Artículo 150.2 es la vía para mantener abierta de forma permanente el sistema constitucional de distribución de competencias hasta el agotamiento de todas aquellas competencias que por su naturaleza fuesen intransferibles, supone una reforma constitucional encubierta que hurta el necesario debate democrático que conlleva el procedimiento formal de reforma constitucional.
