

Reformas territoriales y Estado Social

Javier Tajadura Tejada

Profesor Titular de Derecho Constitucional en la
Universidad del País Vasco (España)

javier.tajadura@ehu.es

I. INTRODUCCION

La reforma de la Constitución de 1978 y de algunos Estatutos de Autonomía se presenta como uno de los temas fundamentales de la agenda política. El Presidente del Gobierno ha dejado muy claro el alcance de la reforma constitucional que debería abordar estas cuatro cuestiones: a) la inclusión de algún tipo de referencia al Tratado Constitucional europeo y a la Unión Europea; b) la regulación de la sucesión a la Jefatura del Estado, suprimiendo la actual discriminación de la mujer; c) la inclusión de los nombres de las Comunidades Autónomas; d) la regulación de la composición y las funciones del Senado. Por otro lado, y como no podía ser menos, el Gobierno ha establecido como requisito para emprender estas reformas, el necesario consenso entre todas las fuerzas políticas. Consenso que, además de por el sentido común, viene exigido por las amplias mayorías requeridas en los procedimientos de reforma previstos en los artículos 167 y 168 CE. Transcurridos veinticinco años desde la aprobación de la Constitución vigente, resulta evidente, por muchas razones, que ha llegado el momento de reformarla. Baste señalar dos que nadie podrá negar: en 1978 no existían las Comunidades Autónomas y España no formaba parte de la Unión Europea.

En relación con las reformas que afectan al modelo de organización territorial del poder, debemos comenzar recordando que lo que distingue a España del resto de los países políticamente descentralizados no es otra cosa que el hecho de que nuestro Texto Constitucional no dice cuántas comunidades con autonomía política integran el Estado y, por ello mismo, tampoco explicita el contenido o nivel de esa autonomía. En virtud del principio dispositivo, han sido los Estatutos de Autonomía los que han resuelto esas dos cuestiones y han configurado un determinado mapa autonómico con un concreto reparto competencial entre el poder central y los poderes autonómicos. Esas carencias del texto constitucional son las que deberían ser colmadas mediante la activación del procedimiento de reforma constitucional.

Si enjuiciamos desde esta perspectiva el proceso de reformas en curso, habremos de concluir que el alcance de la reforma constitucional propuesta por el Gobierno, como el propio Consejo de Estado reconoce en el Informe elaborado a petición de aquel¹, no es suficiente para resolver un problema que es estructural. Por un lado no basta con establecer cuántas y cuáles son las Comunidades Autónomas integrantes del Estado sino que es preciso dotar de rango constitucional al sistema de reparto de competencias entre el poder central y los poderes territoriales, así como a su sistema de financiación. Por otro lado, algunas reformas estatutarias podrían incurrir en vicios de inconstitucionalidad al pretender realizar una ampliación competencial que excediera del marco constitucional sin una previa reforma del Texto Fundamental. Dicho con otras palabras, el principal problema jurídico-constitucional que el actual proceso reformista plantea sigue siendo el del engarce de la Constitución y los Estatutos. Y, derivado de este, el de la adecuación del modelo resultante a los principios y valores vertebradores del Estado Social. O para decirlo con mayor claridad, la necesidad de establecer con claridad los límites que el principio de igualdad que fundamenta el Estado Social impone al principio de diversidad que informa el modelo de organización territorial del poder. Límites que se concretan en la necesidad de reservar al poder central un núcleo de competencias indispensables para garantizar la igualdad y la cohesión social.

Por ello, cualquier análisis de la problemática de la reforma de nuestra Constitución territorial (Constitución y Estatutos) desde la perspectiva de la consolidación y perfeccionamiento de nuestro modelo de Estado, nos exige tener muy claro estas dos premisas básicas: por un lado, que nos encontramos ante un problema estructural de nuestro Estado Constitucional; y, por otro, que la solución al mismo habrá de revestir siempre un carácter instrumental respecto a la dimensión social del Estado, como auténtica nota definitoria de nuestra comunidad política.

Este trabajo tiene por objeto poner de manifiesto el significado de estas dos premisas, y ello desde la convicción de que el actual proceso de reformas territoriales que vivimos, precisamente por no tenerlas en cuenta, puede concluir en un fracaso. Expuestas esas premisas, y en coherencia con ellas, señalaremos los temas que la reforma de nuestra Constitución territorial debería abordar: la concreción y desarrollo de los principios de igualdad y solidaridad. La reforma, en todo caso, debiera servir para cerrar definitivamente el proceso constituyente. Y cuando nos referimos a la necesidad de cerrar el proceso constituyente lo hacemos, por las mismas razones que lo hacía hace más de una década el profesor Tomás y Valiente cuando, en una brillante y sugerente conferencia impartida en la Universidad Carlos III de Madrid, afirmaba: “Hay que dar por terminado el proceso constituyente. Un Estado no puede permanecer indefinidamente en proceso constituyente sin poner en riesgo la unidad

¹ Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma de la Constitución, Consejo de Estado-CEPC, Madrid, 2006.

de la sociedad política subyacente, la unidad de la nación. Si no se pretende conscientemente esa ruptura es imprudente desencadenar fuerzas que pueden conducir a ese resultado”².

2. LAS PREMISAS BASICAS DE LA REFORMA TERRITORIAL

2.1. La distribución territorial del poder es un problema estructural del Estado constitucional español.

La Constitución de 1978 establece en su Título VIII un avanzado sistema de distribución territorial del poder: el Estado Autonómico. Con razón ha sido considerado este Título una de las principales innovaciones introducidas por nuestro Texto Fundamental. En los muy numerosos estudios elaborados hasta la fecha sobre el Estado Autonómico, la mayor parte de la doctrina coincide en afirmar que nuestra Constitución no contiene un "modelo" de Estado en lo que a la organización territorial del mismo se refiere³. El constituyente de 1978 no determinó un modelo claro susceptible de ser clasificado con arreglo a la tipología clásica. Las razones de esa indefinición fueron, como es de sobra conocido, políticas. El constituyente no pudo fijar un modelo porque no hubo acuerdo con respecto al mismo, y a falta de acuerdo sobre el modelo se adoptó “un compromiso apócrifo”, por utilizar la terminología schmittiana, que satisficiera inicialmente a todos. Tanto a aquellas fuerzas políticas que querían ir más allá de las estructuras propias de un Estado regional (nacionalistas vascos y catalanes principalmente), como a aquellas otras que no consintieron el establecimiento de una fórmula federal (AP y UCD). Este compromiso inicial supuso el aplazamiento del problema y que la Constitución recogiera simplemente un marco que tiene como fundamento la voluntariedad del proceso.

Siendo esto así, debemos advertir, en defensa del constituyente, que no era ni la misión, ni la preocupación principal de éste, elaborar un modelo de Estado. Las Cortes constituyentes, como cualquier Asamblea constituyente, cuando redactaron la Constitución de 1978, no estaban pensando, ni tenían por qué, en fijar un modelo de Estado. Su objetivo era estructurar el Estado de forma que

² Francisco Tomás y Valiente, “Raíces y paradojas de una conciencia colectiva” en Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional, CEC, Madrid, 1993. Pág. 205. En este sentido el profesor Balaguer describía hace casi diez años una situación que sustancialmente no ha cambiado: “Las Comunidades Autónomas (algunas de ellas) no sólo tienen poder constituyente (estatutario, si se quiere) sobre su propio ámbito, sino que, por las circunstancias políticas y la debilidad estructural de la organización territorial a nivel constitucional, también parecen tener poder constituyente respecto del ámbito estatal. Los límites del Estado no dependen ya de los grandes partidos de representación nacional, pues las diferencias irreconciliables entre ambos, sitúan como árbitros a sectores nacionalistas, absolutamente minoritarios a nivel estatal, pero con capacidad para conformar no ya la actuación política del Gobierno de la Nación, sino la ordenación territorial del Estado en un nivel constituyente que sólo admite el posible freno del Tribunal Constitucional”. Francisco Balaguer, “La constitucionalización del Estado Autonómico” en Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, núm. 9, 1997. Pág. 133.

³ Pedro Cruz Villalón, “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa” en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 4, 1981.

éste respondiera a las necesidades de la sociedad que pretendía organizar. Es a los teóricos a los que "a posteriori" les corresponde construir los modelos induciéndolos de las decisiones eminentemente prácticas que los constituyentes en virtud de sus compromisos se han visto obligados a adoptar. Esto quiere decir que los modelos sólo existen en la mente de los teóricos que los construyen. Estos modelos o "tipos ideales" como les llamaría Max Weber son fruto de la necesidad de poner un cierto orden conceptual en una realidad que es infinitamente compleja.

Con clarividencia advirtió esto don Manuel Azaña en el tan célebre como poco leído discurso "España ha dejado de ser católica", pronunciado en la sesión de Cortes de 13 de octubre de 1931: "Realidades vitales de España; esto es lo que debemos llevar siempre ante los ojos; realidades vitales que son antes que la ciencia, que la legislación y que el gobierno, y que la ciencia, la legislación y el gobierno acometen y tratan para fines diversos y por métodos enteramente distintos. La vida inventa y crea; la ciencia procede por abstracciones que tienen una aspiración, la del valor universal; pero la legislación es, por lo menos, nacional y temporal, y el gobierno -quiero decir el arte de gobernar- es cotidiano. Nosotros debemos proceder como legisladores y como gobernantes y hallar la norma legislativa y el método de gobierno que nos permita resolver las antinomias existentes en la realidad española de hoy; después vendrá la ciencia y nos dirá cómo se llama lo que hemos hecho"⁴.

Ahora bien, las indecisiones del constituyente provocaron después una traumática ruptura de la lógica del Estado Constitucional, ruptura de la que se derivan la mayor parte de los problemas actuales del Estado Autonómico, y que el jurista no puede obviar.

Plantear con rigor un problema es el único modo de poder solucionarlo. En este sentido, el correcto planteamiento del problema territorial en España nos exige dar cuenta de esa ruptura de la lógica y de la coherencia del Estado constitucional y de sus consecuencias⁵. Como es sabido, la estructura del Estado Constitucional reposa en la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, y en la subordinación de éstos a aquél. El poder constituyente reside en el pueblo y actúa mediante la aprobación de la Constitución, norma suprema del ordenamiento que contiene las decisiones políticas fundamentales de la comunidad nacional. Una vez actúa, su papel ha terminado, y debe desaparecer de la escena. Es así como hay que entender la afirmación de Kriele de que en el

⁴ Manuel Azaña, Discursos políticos, (edición de Santos Juliá), Crítica, Barcelona, 2003. Pág. 113 y 114.

⁵ Este planteamiento del problema territorial fue realizado ya con claridad y acierto por el profesor De Vega en la etapa constituyente: "No existe urgencia por acabar pronto el edificio constitucional y, por otro lado, el problema regional se está formulando de tal manera que, en lugar de dejarlo definitivamente zanjado en la Constitución, muy bien puede suceder que con la Constitución se cumpla simplemente la etapa de un proceso, pero no su culminación definitiva. Lo cual no dejaría de ser grave para los intereses de la democracia constitucional, como lo sería igualmente para los intereses del propio regionalismo (...) Cualquiera que sea el sistema que se adopte, la decisión constituyente tiene que ser una decisión definitiva. Lo que en ningún caso puede un Texto constitucional es dejar en la ambigüedad y en la inconcreción la forma de distribución territorial del poder, la propia estructuración regionalista y los sistemas de competencias de las instituciones autonómicas y centralistas". Pedro De Vega, "Poder Constituyente y Regionalismo" en Federalismo y Regionalismo (G. Trujillo, dir.), CEC, Madrid, 1979. Pág. 370 y 371.

Estado Constitucional no hay soberano.

Esta distinción básica entre poder constituyente y poderes constituidos quiebra en nuestro ordenamiento en lo relativo a la distribución territorial del poder. Y ello por la razón evidente de que la configuración del sistema autonómico hubo de resolverse a la hora de proceder a la elaboración de las distintas Leyes Orgánicas de los Estatutos de Autonomía, (y no sólo de ellas, sino también de las de financiación autonómica y las de delegación del artículo 150. 2) con lo cual, como ha denunciado el profesor De Vega, “el poder estatuyente de las autonomías, se convirtió de hecho en una prolongación inevitable del poder constituyente, distorsionando la lógica del Estado Constitucional, conforme a la cual, el poder constituyente desaparece con la aprobación de la Constitución”⁶. “Prolongar su actividad más allá del momento constituyente, -continúa el profesor De Vega- no puede interpretarse de otro modo que como la creación de una amenaza continua a la legalidad constitucional por parte de unos poderes, en este caso los Estatuyentes, a los que de facto se confieren facultades soberanas, siendo, no obstante, poderes constituidos y limitados”⁷. Así, la equiparación del momento estatuyente al momento constituyente ha provocado, como lógica e inevitable consecuencia, la integración de la normativa estatutaria en la normativa constitucional, dando lugar al surgimiento de nuevos conceptos como el de “bloque de la constitucionalidad” que la doctrina mayoritaria acepta como descubrimientos que enriquecen y amplían los contenidos y horizontes del Derecho Constitucional español.

En este contexto, continua el profesor De Vega, lo que importa constatar, simplemente, es “cómo esas limitaciones y dificultades estructurales del ordenamiento, al trasladarse al ámbito del sistema de garantías, no sólo no encuentran en él solución alguna, sino que terminan distorsionando y erosionando gravemente a los propios órganos y mecanismos garantizadores”⁸.

En efecto, cumple la Constitución una doble función, la de configurar y vertebrar el Estado, organizando y definiendo sus poderes, y la de garantizar la libertad de los ciudadanos. Por ello cabe distinguir entre un Derecho Constitucional entendido como estructura y un Derecho Constitucional concebido como sistema de garantías. Cada uno de ellos presenta sus propios temas y problemas que deben ser afrontados en su propio ámbito. Evidente resulta que el tema que nos ocupa, la distribución territorial del poder es un problema estructural de vertebración del Estado y que, por lo tanto, habrá de ser afrontado para poder ser resuelto con éxito desde una óptica estructural. Ocurre sin embargo que ante la incapacidad para afrontarlo desde esa perspectiva el problema ha

⁶ Pedro de Vega, “Prólogo” a Constitución Española, Biblioteca Nueva, Madrid, 1997. Pág. XXV.

⁷ *Ibidem*. También en “Prólogo” a Santiago Roura, Federalismo y Justicia Constitucional en la Constitución española de 1978, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003. Pág. 14-19.

⁸ Pedro de Vega, “Prólogo” a Constitución...ob. cit. Pág. XXV y XXVI.

sido remitido al ámbito de las garantías (al Tribunal Constitucional) donde lejos de resolverse ha generado otras e importantes disfunciones.

Ocioso debiera resultar recordar que no es misión de un Tribunal Constitucional inducir de la Constitución lo que ésta no contiene. Es decir, que si en la Constitución no hay un modelo de Estado, difícilmente el Tribunal podrá extraerlo de ella. Lo que compete a la jurisprudencia constitucional es resolver los problemas concretos que se le van planteando. Y esto es algo que ha venido haciendo con mejor o peor fortuna. Pero el Tribunal nunca ha dado una explicación de conjunto sobre la forma de Estado. Aunque es cierto que toda jurisprudencia exige un nivel de abstracción conceptual y por tanto una construcción dogmática, el Tribunal no ha elaborado una explicación general del sistema y no tiene por que hacerlo puesto que su misión es defender la voluntad del constituyente, no suplirla.

El maestro Tomás y Valiente, quien a su condición de insigne historiador y jurista unió la de haber sido Presidente del Alto Tribunal, expuso perfectamente estas limitaciones de la jurisprudencia constitucional española en la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos: “El Tribunal Constitucional no asume funciones definitivas más allá de lo indispensable en cada caso; el Tribunal procede en función de cada caso y sin voluntad de acotar de una vez por todas la materia. la doctrina del Tribunal en la materia puede calificarse de equilibrada, por no haber ido demasiado lejos al recorrer lo que podríamos llamar proceso de conceptualización, el Tribunal ha realizado su necesaria construcción conceptual con cautela, procurando no decir nunca más de lo indispensable para resolver los problemas suscitados y evitando crearse otros por decir demasiado”⁹.

En cualquier caso, el resultado de todo lo anterior es que el sistema de distribución territorial del poder en España depende, en buena medida, de la interpretación que del “bloque de la constitucionalidad” hace nuestra jurisprudencia constitucional. Hasta tal punto esto es así que algún autor ha utilizado para referirse a nuestro sistema la fórmula de “Estado jurisdiccional autonómico”¹⁰. Y debemos advertir que en la interpretación del “bloque” existe un riesgo inherente, este no es otro que el de colocar la Constitución en la periferia del mismo y los Estatutos en el centro. Este riesgo es una realidad indiscutible en la España actual donde, ante la dificultad de proceder a la reforma territorial mediante la reforma constitucional, debido a la falta de consenso entre las principales fuerzas políticas, se recurre a la vía de la reforma estatutaria...

Sea de ello lo que fuere, lo que me importa subrayar es que lo hasta ahora expuesto nos

⁹ Francisco Tomás y Valiente, Informe nacional de España sobre “Las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional” en VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, Madrid, 1984. Pág. 19, 62, 89 y 91.

¹⁰ Manuel Aragón, “¿Estado jurisdiccional autonómico?” en Revista Vasca de Administración Pública, núm. 16.

confirma el hecho de que se ha trasladado así al ámbito de las garantías (al Tribunal Constitucional) lo que era un problema estructural del Estado, con el lamentable resultado de que dicho problema estructural sigue sin resolverse mientras no se dote al sistema de la necesaria estabilidad y, además, la lógica y la coherencia del edificio constitucional y de sus órganos de garantía ha quedado definitivamente erosionada y distorsionada al exigírsele al Tribunal Constitucional que fuera garante de un proceso de descentralización en el que las exigencias del pragmatismo político prevalecen sobre las razones de la lógica constitucional¹¹. “La participación activa del Tribunal Constitucional en el proceso de consolidación autonómica –escribe el profesor Pedro de Vega- lejos de servir para cerrar definitivamente ese proceso (constituyente) que debió ser clausurado por el Poder Constituyente en el momento de redactar la Constitución, para lo que ha servido realmente ha sido para perpetuarlo”¹².

Innecesario es recordar que este problema estructural sólo puede ser resuelto mediante la reforma constitucional. En el apartado cuarto de este trabajo analizaremos el alcance que, a nuestro juicio, debiera tener dicha reforma

2.2. La organización territorial del Estado presenta un carácter instrumental respecto al Estado Social.

La segunda premisa básica para abordar el tema de la reforma de la estructura territorial del Estado puede enunciarse así: La organización territorial del Estado presenta un carácter instrumental respecto al Estado Social¹³.

A la hora de cerrar el proceso constituyente, consolidando nuestro modelo de organización territorial, resulta fundamental tomar como punto de partida la cláusula de Estado Social recogida en el artículo primero de la constitución, habida cuenta de que la distribución territorial del poder como problema estructural atañe a la organización del Estado y como todo problema de organización ha de concebirse como un medio o instrumento al servicio de un fin. Dicho con

¹¹ Pedro De Vega, “Prólogo” a Constitución...ob.cit. pág. XXVI. No en vano recordaba Carnelutti que el juez sólo actúa cuando los hombres no solucionan sus conflictos ni desarrollan sus conductas en condiciones de normalidad. En otras palabras el juez está para resolver lo patológico de la vida social. Su protagonismo no es expresión de salud del sistema, sino síntoma evidente de sus disfunciones.

¹² Pedro De Vega, “Prólogo” a Santiago Roura, Federalismo...ob.cit. Pág.18. El profesor Roura ha analizado con claridad y acierto el importantísimo papel jugado por nuestro Alto Tribunal en este ámbito Santiago Roura, Federalismo y Justicia Constitucional en la Constitución española de 1978, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003.

¹³ “La definición de la estatalidad social –ha escrito el profesor Solózabal- tiene evidentemente, como la de la condición democrática o de derecho, una pretensión global, de modo que la organización o complejo institucional al que la Constitución encarga ese cometido intervencionista, corrector, como se quiera entender la idea de la socialidad, es la organización total del Estado y no exclusivamente el conjunto institucional del Estado central. Se muestra así, en el Estado Autonómico, el carácter total de la Constitución”. Juan José Solozábal, “El Estado Social como Estado Autonómico” en Nación y Constitución, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004. Pág. 162.

otras palabras, *la descentralización es un instrumento al servicio del Estado Social y Democrático de Derecho, pero no es, no puede y no debe ser concebida como un fin en si mismo*¹⁴.

Ello quiere decir que, la relación entre la dimensión social del Estado (art. 1 CE) y su estructura territorial autonómica (art. 2 CE) no puede establecerse en términos de paridad sino de subordinación de esta última a la anterior.

La organización territorial del Estado no puede concebirse más que como un mecanismo al servicio de los fines del Estado y que, por lo que se refiere al español (art. 1 y 9. 2 CE) en cuanto Estado Social encuentra en el principio de solidaridad la síntesis ejemplar de su fundamento y finalidad¹⁵. En la medida en que es objetivo esencial del Estado, y particularmente del Estado Social, garantizar la cohesión social, el principio de solidaridad, en sus distintas manifestaciones, se configura como un principio estructural básico de nuestra forma de Estado. Las reflexiones de L. Duguit sobre este particular continúan plenamente vigentes. Ahora bien, a pesar de su relevancia jurídico-política, la doctrina constitucional, con meritorias excepciones (López Pina, García Herrera, Maestro¹⁶), ha prestado hasta la fecha escasa atención a la problemática relación y a los condicionantes recíprocos existentes entre la dimensión social del Estado y su estructura descentralizada.

La solidaridad, en mayor o menor medida, es propia de toda comunidad política. Ahora bien, es preciso subrayar las diferencias cualitativas existentes entre unas y otras solidaridades, en el sentido de reconocer en la solidaridad nacional, esto es, en la que tiene por marco jurídico-político el Estado Constitucional, el más alto grado de cohesión jamás alcanzado en la historia de las comunidades políticas. Y esto es algo que merece ser subrayado en un momento en el que, sometido el Estado a un proceso de acoso y derribo, puede acabar sucumbiendo. A pesar del discurso dominante en torno a la globalización, los hechos nos demuestran que el Estado es hoy, como lo fue en el pasado, y como lo seguirá siendo en el futuro inmediato, si no la única, al menos la

¹⁴ Sobre el riesgo de convertir la descentralización en ideología, Pedro De Vega, "Poder Constituyente y Regionalismo"...ob.cit. Pág. 356 y ss. La descentralización y en general el federalismo es una opción ideológicamente neutra. Cuando se transforma en ideología se convierte necesariamente en nacionalismo. "Las vacilaciones y problemas que han determinado que el desarrollo político-práctico del Estado de las Autonomías haya resultado dubitativo, errático y proteico se deben, en última instancia, a la tensión generada por el intento de conjugar dos institutos que aunque a veces se presentan como idénticos en el lenguaje político vulgar, son, en realidad, claramente contrapuestos. Nos referimos (...) al federalismo y al nacionalismo. El primero de estos términos, el federalismo, se traduce en una mera técnica político-administrativa de distribución territorial y funcional del poder político, en principio ideológicamente neutra, aunque, en rigor, únicamente es compatible con los sistemas democráticos, cuya finalidad básica es la de lograr la unidad desde la diversidad (...) Todo lo contrario sucede con el nacionalismo. Este es una ideología, no unívoca, que, porque pone el acento en lo que diferencia a las distintas partes del todo, tiende a la dispersión desde la diversidad. La dificultad de armonizar ambos es lo que (...) explica la confusión en el desarrollo del Estado de las Autonomías". Javier Ruipérez, *La Constitución del Estado de las Autonomías*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003. Pág. 153-154.

¹⁵ Carlos de Cabo, *Teoría Constitucional de la solidaridad*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

¹⁶ Miguel Ángel García Herrera y Gonzalo Maestro, *Marginación, Estado Social y Prestaciones Autonómicas*, Cedecs, Barcelona, 1999.

principal instancia capaz de garantizar lo que los escolásticos denominaban bien común y nosotros, desde el Renacimiento, calificamos de interés general. Dicho con otras palabras, el Estado Constitucional es el marco jurídico-político en el que el principio de solidaridad ha descendido del limbo de las ideas y de los buenos propósitos para alcanzar una operatividad real y desplegar eficacia jurídica. Hasta tal punto esto es así que el Estado Social ha sido definido, con indudable acierto, por el profesor Torres del Moral como “un sistema de solidaridad nacional”¹⁷.

Debemos al profesor López Pina, -quien a su condición de Catedrático une la de haber pertenecido a la Comisión Constitucional del Senado en la Constituyente y al Consejo de Estado- una de las mejores formulaciones de la relación existente entre fines y organización del Estado, esto es, entre los principios de igualdad y de autonomía: “En la ordenación jerárquica de fines conforme a Derecho, el fin del Estado es la igual libertad de todos (arts. 9.2, 40.1, 138.1 en relación con los arts. 14-53 CE); de ahí que el ejercicio de la diversidad al que quiere servir el Estado de las Autonomías sólo quepa como subfunción de la igual libertad”¹⁸. Y frente a aquellas interpretaciones de nuestra Constitución territorial que privan de sentido al valor solidaridad afirma: “Tan extraño a la letra y al espíritu de la Constitución sería combatir la autonomía, como considerar la Constitución territorial exclusivamente desde tal perspectiva. Si el régimen territorial –en términos competencial y financiero- quiere responder al mandato constitucional, deberán tener simultánea realización los principios de autonomía y solidaridad- por mucho que no sean combinables sin tensiones (...) la prueba de la verdad de nuestra Constitución territorial será así el régimen fiscal y la equiparación de condiciones de vida, sin perjuicio del principio de autonomía”¹⁹.

Así, desde la perspectiva de la realización del valor igualdad a través de la solidaridad interpersonal e interregional, los mecanismos de cooperación entre el poder central y los poderes territoriales resultan imprescindibles para garantizar principios inherentes a todo Estado Social como pueden ser el de “equiparación de las condiciones de vida”. El Estado Social, si se descentraliza, necesariamente tiene que responder al modelo cooperativo²⁰.

En definitiva, desde la perspectiva del Estado Social, llegamos a la conclusión de que los principios de solidaridad y de cooperación resultan esenciales a nuestra forma de Estado que, por utilizar un

¹⁷ Antonio Torres del Moral, Principios de Derecho Constitucional español, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 5ª edición, Madrid, 2004. Tomo I, pág. 51.

¹⁸ Antonio López Pina, La Constitución territorial de España. El orden jurídico como garantía de la igual libertad. Marcial Pons, Madrid, 2006. Pág. 12

¹⁹ *Ibidem*, pág. 13.

²⁰ Javier Tajadura, El principio de cooperación, 2ª edición, Comares, Granada, 2000.

término acuñado por un ilustre constitucionalista alemán, el profesor P. Häberle, podemos calificar de Estado de Derecho cooperativo, un Estado que encuentra su identidad en asegurar y salvaguardar la cooperación y la solidaridad tanto interna como supranacional²¹.

Por ello, es preciso subrayar que la regulación constitucional –y estatutaria– de los principios de cooperación y solidaridad es susceptible de ser mejorada. La reforma del Senado encuentra su verdadero significado y sentido en el contexto del desarrollo del principio de cooperación. Pero son otras muchas las carencias que podemos señalar en este ámbito. Por citar las dos más significativas, la rigidez del sistema de cooperación horizontal previsto en el artículo 145 CE o la falta de fundamento constitucional de instituciones básicas para el eficaz funcionamiento del Estado compuesto como las Conferencias Sectoriales o la Conferencia de Presidentes.

En todo caso, es probablemente en el contexto de la solidaridad donde nuestro modelo de Estado debe afrontar sus principales retos. Por citar también en este ámbito, únicamente los dos más significativos: la consolidación de un sistema de financiación estable, y la garantía de la igualdad de derechos de los españoles con independencia del territorio en el que residan. Cuestión esta última que incide claramente en el reparto competencial. Nos lo recuerda García Roca cuando advierte que “la solidaridad configura un límite impreciso pero necesario y expreso a las asimetrías competenciales y estructurales y a la corresponsabilidad fiscal”²².

Innecesario debiera ser recordar que es principalmente mediante la reforma constitucional como los problemas mencionados pueden ser abordados con éxito, y, sólo de una forma muy secundaria, la reforma estatutaria puede configurarse como un instrumento útil para esos fines. En todo caso, tanto las reformas estatutarias ya aprobadas como las que están siendo tramitadas presentan un denominador común. En ninguna Comunidad Autónoma se ha emprendido el proceso reformista con la intención de mejorar el modo de ejercicio de las competencias autonómicas. Todas las reformas se han impulsado para asumir nuevas competencias, para aumentar el poder de las Comunidades Autónomas, esto es, con el deliberado propósito de debilitar a los poderes centrales, a los poderes garantes de la igual libertad de todos.

3. LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Como acabamos de ver, lo que distingue al modelo español de descentralización territorial de los demás no es otra cosa que la vigencia del principio dispositivo y la consiguiente apertura del mismo. Esto es, nuestra Constitución ni establece cuántos entes territoriales existen ni dispone qué

²¹ Meter Häberle, *El Estado Constitucional*, UNAM, México. D. F. 2003.

²² Javier García Roca, “Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad” en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), 1997. Pág. 95.

competencias tienen, ni, como consecuencia inevitable de lo anterior, recoge un modelo de financiación del sistema. Ahí radica el origen de la mayoría de sus problemas. Por ello la reforma constitucional debería plantearse como objetivo principal e irrenunciable cubrir esa triple carencia. Objetivo que, como ha advertido el profesor Balaguer en un brillante y sugerente trabajo de cuyos planteamientos soy deudor, exige enterrar definitivamente el principio dispositivo²³. Principio cuya vigencia resulta claramente disfuncional para la vida del Estado (lo advierte expresamente el Consejo de Estado en el Informe elaborado al respecto a petición del Gobierno) e incluso, a la vista de determinados acontecimientos, para su propia subsistencia como un auténtico Estado²⁴.

Ahora bien, por lo que sabemos y tal y como se desprende del discurso de investidura del Presidente del Gobierno, y de la consulta formulada al Consejo de Estado, en el que concreta el limitado alcance de la reforma proyectada, evidente resulta que aunque la misma se llevara a cabo con éxito (lo que resulta difícil en el contexto político actual) el objetivo que propugnamos no se va a cumplir. La reforma constitucional que se propone del modelo territorial únicamente se refiere a la inclusión de los nombres de las Comunidades Autónomas en el Texto Constitucional, y a la modificación de la composición y funciones de la Cámara Alta. La propuesta de recoger en el Texto Constitucional el mapa autonómico resultante de los diversos procesos estatuyentes, esto es la relación de las Comunidades Autónomas realmente existentes, debe ser enjuiciada positivamente. Al fin y al cabo y como recordara el profesor Pedro de Vega en una obra clásica y difícilmente superable sobre el tema, la adecuación de la norma a la realidad social y política es la primera función que el instituto de la reforma está llamada a desempeñar²⁵. Dicha recepción debería venir acompañada además de una operación de depuración técnica del Texto Constitucional consistente en suprimir todas aquellas normas meramente procedimentales cuya efectividad ya se ha agotado. Por lo que se refiere a la denominación de las Comunidades, es preciso subrayar la necesidad de no romper el consenso constitucional relativo a la configuración de España como una nación de nacionalidades y regiones. Y también es preciso subrayar que ese consenso se basa en la idea de que no puede derivarse privilegio o diferencia alguna de la autocalificación como región o nacionalidad. Al fin y al cabo, la igualdad de las colectividades-miembros es un principio esencial del Estado Federal, y si queremos consolidar constitucionalmente España como Estado Federal, necesariamente tendremos que hacerlo sobre el principio de la igualdad entre todas las Comunidades Autónomas.

En todo caso, el limitado alcance de la reforma constitucional planteada por el Gobierno

²³ Francisco Balaguer, "La constitucionalización...ob.cit. Pág. 130.

²⁴ Resulta imprescindible la lectura del sugerente ensayo jurídico-político e histórico, recientemente publicado del profesor Muñoz Machado, Santiago Muñoz Machado, El problema de la vertebración del Estado en España, Iustel, Madrid, 2006.

²⁵ Pedro De Vega, La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente, Tecnos, Madrid, 1985.

contrasta con el muy amplio atribuido a la reforma estatutaria por sus diferentes impulsores en sus respectivas Comunidades Autónomas.

Por centrarnos únicamente en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña- que se configura como el ejemplo a seguir por los demás-, comprobamos que sus tres pilares fundamentales son: el reconocimiento de su singularidad nacional que se traduce en el establecimiento de una relación bilateral con el Estado, la asunción de nuevas competencias mediante diversas técnicas en las que no puedo entrar, y la modificación de su sistema de financiación. A estas pretensiones cabe objetar que la reforma estatutaria no es el instrumento adecuado para darles satisfacción. Y ello por las siguientes razones. Por lo que a la asunción de nuevas competencias se refiere, baste decir que una reforma estatutaria no puede exceder el marco establecido por la Constitución. Mediante la reforma del Estatuto no se puede incidir en la legislación básica ni en la legislación orgánica del Estado. Los proyectos de reformas estatutarias que no respeten estas limitaciones son inconstitucionales. El Tribunal Constitucional habrá de determinar si el legislador estatuyente ha respetado o no los límites constitucionales. Y en cuanto a la modificación del sistema de financiación, creo que la más elemental lógica jurídica y política democrática nos exige respetar la vieja fórmula de que lo que a todos concierne por todos debe ser decidido. Y la financiación concierne a todas las Comunidades y al Estado en su conjunto, por lo que no es un tema que deba ser abordado en sede estatuyente sino en sede constitucional. En realidad, por tratarse de un elemento estructural del Estado debería figurar en el propio Texto Constitucional (como la enumeración de las Comunidades Autónomas y la distribución de competencias entre ellas y el poder central). En todo caso, existe una fuerte e íntima conexión entre los tres objetivos mencionados. Con el reconocimiento de una singularidad nacional lo que se persigue es dar cobertura a un techo competencial mayor, a una relación bilateral con el Estado y amparar, al mismo tiempo, esa modificación del sistema de financiación.

El nuevo Estatuto de Cataluña se configura así como un significativo ejemplo del contraste entre el limitado alcance de las reformas constitucionales planteadas y los ambiciosos objetivos de las reformas estatutarias. En definitiva, es este contraste el que nos pone de manifiesto, cómo advirtió el profesor Cruz Villalón en un brillante artículo periodístico que el gran problema jurídico-constitucional que debemos afrontar no es otro que el engarce entre la Constitución y los Estatutos. Así, el que fuera Presidente del Tribunal Constitucional de España, escribía: “Lo que en este momento está planteado son los términos del engarce entre Constitución y Estatutos. Hasta ahora la Constitución ha dejado demasiado campo al ‘principio dispositivo’ a favor de las autonomías. En este sentido se plantea una tarea de reequilibrio de la actual situación en favor de la Constitución. Esto no tiene nada que ver con una negativa a profundizar en el Estado de las Autonomías. Lo único que persigue es que dicha profundización esté en la Constitución, y no que la Constitución vaya, por así

decir, a remolque de los Estatutos (...) Lo que no tendría sentido es que las reformas de Estatutos vayan a su aire, al margen de lo que se pueda hacer eventualmente en la Constitución”²⁶.

Y sin embargo, las reformas estatutarias, a pesar de su propósito de ser tramitadas como tales y por el procedimiento legalmente previsto, superan, por su contenido, los límites de la Constitución. Parece así que se va imponiendo un modelo consistente en defender la reforma libre de los Estatutos de Autonomía, aun excediendo de los límites constitucionales, para adaptar después el Texto Constitucional a las nuevas exigencias, y esto sí, mediante una reforma de mucho mayor calado que la prevista. Estas reformas estatutarias que acarrearían después una posterior reforma constitucional producirían muy serios problemas. Para evitar una situación así, resulta evidente, como advierte el que fuera representante del PSOE en la Ponencia Constitucional, el profesor Peces-Barba que “si alguna Comunidad Autónoma pretendiese desbordar la Constitución actualmente vigente se debería negociar el tema no desde la reforma de los Estatutos sino desde la reforma de la Constitución”²⁷.

4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL NECESARIA.

Siendo coherentes con las premisas expuestas en el apartado segundo de este trabajo, la reforma de nuestra Constitución territorial exigiría incluir en el Texto Constitucional el reparto de competencias entre el poder central y los poderes territoriales (principio de igualdad) y el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (principio de solidaridad). También sería sumamente conveniente perfeccionar los mecanismos que permitan un mejor ejercicio de las competencias al servicio de los ciudadanos, esto es consolidar el sistema como un Estado Autonómico Cooperativo (principio de cooperación)

4.1. El desarrollo del principio de igualdad: la determinación del orden competencial y el principio de igualdad federal.

El interrogante básico al que es preciso dar respuesta no es otro que cuál es el alcance del principio de igualdad ²⁸ en el Estado Autonómico. Cuestión ésta que presenta dos vertientes: la

²⁶ Pedro Cruz Villalón, “La cesta de la reforma” en EL PAIS, jueves 7 de octubre de 2004. Pág. 13. Ver también del mismo autor, “La reforma del Estado de las Autonomías” en Revista d’Estudis Autonòmics i Federals, núm. 2, 2006. Págs. 77-101.

²⁷ Gregorio Peces-Barba, “La reforma de la Constitución” en Claves de Razón Práctica, núm. 148, Diciembre, 2004. Pág. 28. Como acertadamente subraya el profesor Balaguer, “lo importante no es que el Estado, en una eventual reforma constitucional, tenga asignadas más o menos competencias, sino que se respete la Constitución actual y se proceda a su reforma, si se pretenden asumir nuevas competencias o facultades por las Comunidades Autónomas más allá del marco constitucional”. Francisco Balaguer.: “La constitucionalización del Estado Autonómico...ob.cit. Pág. 144.

²⁸ Francisco Rubio Llorente.: “Igualdad” en Enciclopedia Jurídica Civitas, Madrid, 1995; Javier Jiménez Campo.: “La igualdad jurídica como límite frente al legislador” en Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 9, 1983; Juan María Bilbao y Fernando Rey, “Veinte años de jurisprudencia sobre la igualdad constitucional” en La Constitución y la Práctica del Derecho,

relativa al status jurídico de los ciudadanos, a quienes habrá que garantizar una sustancial igualdad en sus derechos y obligaciones con independencia de la Comunidad Autónoma en que residan; y la referida a la homogeneidad de las Comunidades Autónomas como corporaciones territoriales equiparables en cuanto a sus sistemas institucionales y a sus atribuciones competenciales.

A) Por lo que se refiere a la primera dimensión del principio de igualdad, debemos subrayar que, como ha recordado, entre otros, el profesor Solozábal, “la equiparación jurídica de los ciudadanos es exigencia de su propia condición de miembros de la misma comunidad política. Sólo entre iguales cabe la generación del vínculo nacional”²⁹.

Ahora bien, el alcance del principio de igualdad no es ni puede ser el mismo en un Estado centralizado que en otro de estructura descentralizada. Los imperativos del principio de igualdad son matizados por las competencias legislativas de las colectividades miembros. Ello determina que en un Estado Federal o Autonómico como el español no resulta posible impedir que, como consecuencia de la actividad normativa de los parlamentos o gobiernos autonómicos, unos españoles tengan derechos u obligaciones que no existen para otros debido a su distinta ubicación territorial. El Tribunal Constitucional así lo ha entendido cuando ha afirmado que “un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado sería frontalmente incompatible con la autonomía”³⁰.

Así las cosas, el problema no es otro que intentar definir el alcance de la exigencia del principio de igualdad, que aunque nunca podrá ser equiparable al significado del mismo en un Estado no descentralizado, requerirá siempre unas dimensiones sin las cuales no cabría hablar ya de Estado. De lo que se trataría entonces es de “identificar ese status jurídico inseparable de la condición de español, esto es, de miembro de una comunidad jurídica nacional concreta, operante también como factor de homogeneización de todo el sistema jurídico, en la medida en que aparecería como el contenido constante y el límite insuperable a la variedad jurídica deducida del pluralismo territorial”³¹.

Ese núcleo esencial viene integrado básicamente por los derechos fundamentales. Así lo entendió inicialmente nuestro Alto Tribunal para quien los derechos fundamentales son la base “del estatus jurídico unitario para todos los españoles” y por tanto no se encuentran afectados “por la

tomo I, edición de M. Aragón y J. Martínez Simancas. Antonio Torres del Moral.: “¿Qué igualdad?” en Revista de Derecho Político, núm. 44, 1998.

²⁹ Juan José Solozábal, “El Estado Social como Estado Autonómico” en Nación y Constitución, ob. cit. Pág. 158 y ss.

³⁰ STC 37/87, de 26 de marzo. (F.J. 10) También STC 150/90 (F.J. 7), STC 186/93 (F.J. 3).

³¹ Juan José Solozábal, Las bases constitucionales del Estado Autonómico, Mc Graw-Hill, Madrid, 1998. Pág. 119.

estructura federal, regional o autonómica del Estado”³². En este sentido, el profesor Ruipérez advierte: “Uno de los principios medulares del Estado Federal en materia de derechos fundamentales (es) justamente, el de la igualdad de todos sus ciudadanos. Lo que, en último extremo, se logrará con el reconocimiento de un mínimo de libertad para todos los ciudadanos de la Federación, y de la que gozarán siempre y en cualquier parte del territorio federal. Este mínimo de libertad común a todos los ciudadanos de la Federación es, obviamente, el que se contiene en la declaración de derechos del Texto Federal”.

En todo caso, y esta afirmación sí que resulta más controvertida, entre estos derechos fundamentales, hay que incluir, inexcusablemente, a los llamados derechos sociales³³, en los que se concreta de forma ejemplar la dimensión social del Estado. Ello quiere decir que los españoles disfrutaban, en su régimen básico y general, de los mismos derechos sociales fundamentales, con independencia de la Comunidad Autónoma en que residan.

La gran objeción a esta tesis se basa en el rechazo o negación de la condición de fundamentales a los derechos sociales. Dicho rechazo se fundamenta en dos premisas: la primera es la no eficacia inmediata de los mencionados derechos puesto que no pueden reclamarse directamente ante los tribunales; la segunda es la consideración de que a los derechos sociales no les corresponde la garantía de los verdaderos derechos fundamentales, a saber, la indisponibilidad de su contenido esencial por el legislador.

No podemos compartir esas premisas. Por lo que se refiere a la protección jurisdiccional de los derechos sociales, debemos recordar, por un lado, que el artículo 53 de la Constitución exige que informen la práctica judicial; y, por otro, que la conculcación de los derechos que nos ocupan por parte de la norma que los desarrolle puede dar lugar a la declaración de la inconstitucionalidad de aquella.

Pero es sobre todo, la segunda de las premisas en las que se basa el rechazo a la consideración de fundamentales de los derechos sociales la que, a nuestro juicio, debe ser rechazada con toda rotundidad y contundencia, por afectar a la propia esencia de la Constitución, esto es a su misma normatividad. La tesis según la cual el contenido esencial de los derechos sociales no está constitucionalmente garantizado frente al legislador parte de una interpretación del artículo 53 de la Constitución, que otorga a dicha disposición un carácter constitutivo. Sin embargo, en una Constitución normativa, *la indisponibilidad del contenido esencial de cualquier derecho para el legislador, se desprende de la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, sobre la cual reposa toda la*

³² STC 37/81, de 14 de julio.

³³ Javier Tajadura (dir.), *Los principios rectores de la política social y económica*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

arquitectura del Estado Constitucional. En este sentido, es muy difícil sostener que el mandato de respeto al contenido esencial contenido en el artículo 53 añade algo a la prohibición implícita en la misma idea normativa de Constitución de una actuación desfiguradora del legislador en relación con ninguna decisión constitucional³⁴.

Así las cosas, la afirmación de los derechos sociales como derechos fundamentales, explica los títulos que habilitan al Estado para establecer y garantizar un nivel mínimo en relación con los mismos en todo el territorio nacional³⁵. Al Estado le corresponde en virtud del artículo 149.1 una regulación que asegure a todos los españoles el ejercicio de los derechos sociales fundamentales en condiciones de igualdad³⁶. Y, en este sentido, cabe preguntarse si con las competencias que, tras las últimas reformas estatutarias ostenta, está capacitado o no, para garantizar esa igualdad básica.

B) La segunda dimensión o vertiente del principio de igualdad es la referida a la homogeneidad de las comunidades autónomas como corporaciones territoriales equiparables en cuanto a sus sistemas institucionales y a sus atribuciones competenciales, esto es lo que en el contexto de la Teoría del Estado Federal se denomina “principio de igualdad federal”³⁷.

En este sentido, ya hemos denunciado como el tránsito operado por la Constitución española de un modelo de Estado centralista y unitario a un modelo de Estado compuesto presenta “la disparatada anomalía de no haber vertebrado en el Texto Constitucional una organización definitiva de la distribución territorial del poder”³⁸. En este confuso contexto advierte Pedro de Vega, “no deja de ser sorprendente (...) que los principios de igualdad federal y lealtad constitucional, sin cuyo escrupuloso respeto ningún Estado compuesto puede funcionar, se hayan convertido en

³⁴ “Los derechos constitucionales –escribe el profesor Solozábal- no deben su fundamentalidad al nivel de su eficacia o a su protección institucional o procesal, pues estos aspectos de los derechos fundamentales no son la causa de su valía, sino sólo el exponente de la misma. Así los derechos fundamentales se protegen por su importancia, pero obviamente, no deben su importancia a su protección”. Juan José Solozábal, “El Estado social como Estado Autónomo...ob.cit. Pág. 171.

³⁵ Por lo que se refiere al derecho a la salud, resulta indispensable la lectura del reciente informe “Desigualdades territoriales en el Sistema Nacional de Salud de España” elaborado por las profesoras Beatriz González y Patricia Barber, para la Fundación Alternativas, Madrid, setiembre, 2006. En dicho informe además de advertir que el gasto sanitario por persona varía hasta 170 euros por persona protegida y año (903 euros de Andalucía frente a 1073 euros de Navarra) se denuncia como la descentralización ha supuesto una gran pérdida de información para el sistema.

³⁶ Miguel Ángel García Herrera y Gonzalo Maestro, *Marginación, Estado Social y Prestaciones Autonómicas*, Cedecs, Barcelona, 1999.

³⁷ “La cuestión que para concluir la Constitución se ha de resolver –escribe en relación con este tema el Presidente del Consejo de Estado- es la gran cuestión pendiente desde el comienzo: la de si todas las Comunidades han de gozar del mismo nivel de autonomía (suponiendo que quepa hablar de gozo) o si, por el contrario, han de perpetuarse las diferencias competenciales entre ellas”. Francisco Rubio Lorente, “Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma” en *La forma del poder*, CEC, 1993. Pág. 172.

³⁸ Pedro De Vega, “Prólogo” a Santiago Roura, *Federalismo...ob.cit.* Pág.16.

nuestro sistema en fórmulas retóricas, utilizadas como meras construcciones ideológicas, y ante las que la especulación jurídica se detiene”³⁹.

Ante esa situación, la mejor doctrina sostiene que “la equiparación competencial entre las diversas Comunidades Autónomas, es una exigencia inevitable (...) de un proceso autonómico racionalizado”⁴⁰ y que “el mantenimiento de un verdadero Estado necesita también de la aceptación de la homogeneidad o simetría en la disposición territorial de su organización”⁴¹. En definitiva, como advierte el profesor Rubio Llorente “resulta técnicamente difícil organizar un poder que no se distribuye de modo igual en todo el territorio”⁴². Y a mayor abundamiento, preciso es reconocer como lo hace el Presidente del Consejo de Estado que “el espíritu de la Constitución lleva a la abolición de toda diferencia, porque la equiparación competencial de todas las Comunidades Autónomas es la solución congruente con el principio de igualdad”⁴³.

En nuestra opinión, esos problemas sólo pueden ser afrontados con éxito en la medida en que el orden de distribución de competencias quede formalmente constitucionalizado. Esa es la tesis del profesor Balaguer recogida en un brillante y sugerente estudio titulado precisamente “La constitucionalización del Estado Autonómico” y que ya ha sido citado varias veces a lo largo de esta exposición. Dicha constitucionalización exige enterrar definitivamente el principio dispositivo⁴⁴. Ese es el objeto principal de la necesaria reforma constitucional exigida para constitucionalizar nuestro Estado Autonómico.

Con meridiana claridad y acierto pleno lo ha puesto también de manifiesto el profesor Ruipérez. Hace ya más de diez años que el Catedrático de La Coruña defiende “la conveniencia de cerrar el proceso de descentralización mediante la introducción de la efectiva división de

³⁹ *Ibid.* Pág. 18.

⁴⁰ “La equiparación competencial obliga a establecer una relación permanente e institucionalizada entre el Estado y las CCAA de carácter multilateral”. Francisco Balaguer, “Los hechos diferenciales y la evolución del Estado Autonómico” en Alberto Pérez Calvo (dir.) *Estado, Nación y Soberanía*, Senado, Madrid, 2000. pág. 90. El Catedrático de la Universidad de Granada pone así de manifiesto la íntima y estrecha relación existente entre el principio de igualdad competencial y el principio de cooperación. Difícilmente podrá articularse un sistema cooperativo allí donde la asimetría competencial sea la regla que articule el modelo de reparto del poder.

⁴¹ “No es un Estado –escribe el profesor Solozábal– cualquier conjunto de órganos o instituciones con autoridad efectiva en un territorio, sino aquel complejo institucional organizado de acuerdo con determinados patrones observados de modo constante en todo el ámbito espacial al que alcanza dicha estructura política” Juan José Solozábal, *Las bases constitucionales...ob.cit.* Pág. 118. Francesc De Carerras, “Los hechos diferenciales en la Constitución” en *La Constitución a examen*, Gregorio Peces-Barba y Miguel Ángel Ramiro (dirs.), Marcial Pons, Madrid, 2004.

⁴² Francisco Rubio Llorente, “Sobre la conveniencia...ob.cit.” Pág. 172.

⁴³ *Ibidem.* Pág. 172. Lo que lleva al profesor López Pina a afirmar que “una reforma en sentido asimétrico de la Constitución territorial, contradice (...) la noción de ciudadanía igualmente libre en un Estado contemporáneo”. Antonio López Pina, *La Constitución territorial...ob. cit.* Pág. 71.

⁴⁴ Francisco Balaguer, “La constitucionalización...ob.cit.” Pág. 130-131.

competencias en el propio Texto Constitucional”⁴⁵. Más recientemente nos lo ha recordado su discípulo el profesor Rojura: “La reforma verdaderamente eficaz del actual sistema de dispersión normativa de la Constitución material territorial se concretaría en la modificación del Título VIII del Texto Fundamental de 1978 para introducir en él todas las disposiciones relativas a la distribución de competencias (...)El Título VIII de la Constitución comprendería entonces todas las disposiciones relativas a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De él se eliminarían, desde luego, las disposiciones de carácter marcadamente transitorio y, además, se reinstalaría a las técnicas del artículo 150, en particular a las de su párrafo segundo, en el espacio residual que nunca debieron abandonar”⁴⁶. Los Estatutos de Autonomía pasarían así a contener disposiciones de interés exclusivo de las Comunidades Autónomas particulares a que se refieren⁴⁷. La reforma propuesta tendría la gran virtualidad de poner fin a cualquier desigualdad entre los ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas.

La justificación de esta reforma es evidente. En última instancia se trata únicamente de integrar en la Constitución formal, una serie de disposiciones que son materialmente constitucionales⁴⁸. La teoría y la práctica del Estado Federal nos dicen que el reparto de competencias entre la organización política central y las colectividades miembros es una tarea o función que toda Constitución Federal debe afrontar. La nuestra, en el momento histórico en que fue alumbrada, no pudo hacerlo. Las razones son conocidas. Ahora bien, lo que resulta más sorprendente es que dicha tarea no pueda todavía ser afrontada. No se entiende, en principio, el recelo que esta reforma pudiera suscitar por parte de algunas Comunidades Autónomas. Y ello, porque una tal reforma, en líneas generales, no limitaría –necesariamente– los techos competenciales alcanzados, sino que podría confirmar –muchos de ellos– al incluirlos en la Constitución formal. La

⁴⁵ Javier Ruipérez, *La protección constitucional de la Autonomía*, Tecnos, Madrid, 1995, Pág. 334.

⁴⁶ Santiago Roura, *Federalismo y Justicia Constitucional en la Constitución Española de 1978*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003. Pág. 185-186.

⁴⁷ Materias fundamentales para las Comunidades Autónomas, como la composición y funciones de sus instituciones o su derecho electoral por poner dos ejemplos significativos, pero que carecen de trascendencia para la organización política central. Santiago Roura, *Federalismo y Justicia...ob. cit.* Pág. 187.

⁴⁸ Como alternativa a la mencionada propuesta, esto es a la inclusión del reparto competencial en la Constitución formal, (y siendo consciente de que aunque es peor desde un punto de vista técnico quizás resulte más viable desde un punto de vista político) el profesor Ruipérez defiende “atribuir a los Estatutos de Autonomía, que ya forman parte de la Constitución en sentido substancial, la consideración de Leyes Constitucionales, para cuya modificación o supresión han de observarse los mismos trámites establecidos legal-constitucionalmente para la reforma de la Constitución”. Se trata de la fórmula adoptada por el constituyente italiano de 1947 para las Regiones de autonomía especial. Ello exige proceder a la reforma del artículo 81.1 y demás preceptos que determinan la naturaleza formal de Ley Orgánica de los Estatutos de Autonomía. Fundamentalmente del artículo 147 que debería modificarse en el sentido de reemplazar la exigencia de que la revisión estatutaria se apruebe por Ley Orgánica, por la de su aprobación mediante Ley Constitucional. Javier Ruipérez, *La protección...ob.cit.* págs. 332-333. Obsérvese que de esta manera se resuelve definitivamente el tema del engarce entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía y desde un punto de vista jurídico-político se resuelve también la singular paradoja de que mientras que es imprescindible contar con el primer partido de la oposición para reformar la Constitución formal, se podría prescindir de él para modificar normas que aunque no son formalmente constitucionales, materialmente cumplen esa función.

resistencia a una tal operación reformista, solo puede fundarse, en mi modesta opinión, en un rechazo a la homogeneización que la misma implica, esto es, en la oposición a que mediante esta vía quede constitucionalizado sin ambages el principio de igualdad federal. O como se ha visto, el rechazo puede basarse también en la constatación de que mediante reformas estatutarias se pueden ampliar indefinidamente los techos competenciales respectivos.

Una reforma de tal envergadura implica dificultades de índole política que no cabe ignorar. Ahora bien, me sumo a esta propuesta, de la misma forma que lo hacen sus autores, los profesores Ruipérez y Roura, desde la consideración de cuál sería la situación ideal, primando los argumentos técnicos sobre las circunstancias de oportunidad. En este sentido y, como aboga el profesor Ruipérez, de lo que se trataría es de constituir una comisión de expertos, al modo de las existentes en otros países, encargada de pronunciarse sobre las reformas técnicas, cuya razón de ser estriba en, manteniendo los postulados generales del sistema, introducir las modificaciones que se consideren convenientes y, en este sentido, políticamente neutras⁴⁹.

Establecido lo anterior, quisiera poner de manifiesto una discrepancia con lo propuesto por el profesor Roura. En su tesis arriba transcrita, plantea la necesidad de reinstalar a las técnicas del 150. 2 en un lugar residual. En mi opinión, para que la constitucionalización del orden competencial fuera realmente eficaz y operativa, el artículo 150. 2 debería desaparecer⁵⁰. Al fin y al cabo lo que pretendemos es que cualquier alteración del orden competencial, de la misma manera que ocurre en cualquier Estado Federal, requiera activar el procedimiento de reforma constitucional, lo cual es una garantía tanto para la organización política central como para las colectividades miembros. Este propósito es incompatible con la técnica del 150. 2 que permite al legislador orgánico desapoderar al Estado. En este sentido siempre he considerado dicho precepto como uno de los más nefastos del Texto Constitucional. El sentido de las reformas que aquí se sugieren exige la desaparición de esa disposición.

Disposición que tiene su origen en un pacto político entre la Unión de Centro de Democrático y los nacionalistas catalanes. Así nos lo recuerda uno de los grandes protagonistas y artífices de nuestra Democracia Constitucional, Alfonso Guerra, quien se opuso en vano a la inclusión del mencionado precepto. En este sentido, en sus sugerentes memorias escribe lo siguiente. La cita es larga pero considero oportuna su completa transcripción. En última instancia, nos pone de manifiesto que el actual Presidente de la Comisión Constitucional del Congreso. Ha sido y es uno de

⁴⁹ Javier Ruipérez, La protección...ob.cit. pág. 335.

⁵⁰ Sobre las leyes orgánicas de transferencia resulta imprescindible, José Antonio Montilla, Leyes Orgánicas de transferencia y delegación. Configuración constitucional y práctica política. Tecnos, Madrid, 1998. Una crítica certera a los inconvenientes que esta técnica del 150. 2 provoca en Francisco Balaguer, "La constitucionalización...ob.cit. Págs. 140-141.

los políticos que mejor comprenden la problemática jurídica y política de la descentralización del Estado.

“La reforma constitucional –escribe Alfonso Guerra- quedaría como un acto abierto, continuo, sin necesidad de atenuamiento a las normas que regulan la modificación de la Carta Magna. En medio de la discusión, un día llegaron los negociadores con la noticia de haber pactado en el Palacio de la Moncloa entre UCD y CiU un artículo, el 150 actual, al que añadían un párrafo segundo que dice: ‘el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación (...). Me opuse con todas mis fuerzas. Tal previsión significaba que el proceso constituyente quedaba abierto permanentemente, que el Gobierno podía modificar el reparto competencial entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas sin necesidad de cumplir los requisitos exigidos en los artículos que contemplan la reforma de la Constitución. La estructura del Estado quedaba, pues, provisionalmente fijada en el Texto Constitucional, pero podía ser modificada por un acuerdo del Ejecutivo de la Nación. Me resultaba una burla al esfuerzo que estábamos haciendo todos para encontrar una solución a un problema, el territorial, que arrastraba España durante al menos dos siglos. La respuesta me indignó. Me aseguraron, los unos y los otros, que no debía preocuparme, porque nunca se aplicaría el precepto. No era fácil de entender la posición defensiva. Si no se va a aplicar ¿por qué introducir una previsión que trastoca toda la arquitectura constitucional? No hubo respuesta lógica ni honrada; el precepto quedó en la redacción definitiva...y por supuesto que fue aplicado con posterioridad”⁵¹.

Las razones esgrimidas en su día por Alfonso Guerra para rechazar la inclusión de la técnica del artículo 150. 2 en la Constitución conservan su plena vigencia. Son esas mismas razones las que justifican hoy la propuesta de, una vez constitucionalizado el reparto territorial del poder, suprimir el artículo 150. 2.

Por otro lado, cuando el profesor Ruipérez formuló su propuesta hace más de diez años, esta todavía podía ser planteada como una reforma políticamente neutra. Hoy evidentemente, tal neutralidad resulta mucho más discutible. Para decirlo con mayor claridad y contundencia, *muchos de los grandes problemas de nuestro país, vivienda, educación, salud pública, medio ambiente, catástrofes naturales...etc. exigen un replanteamiento del reparto competencial*. No tiene mucho sentido que ante la falta de competencias en materia de protección civil, el Gobierno central tenga que recurrir a las Fuerzas Armadas (en la medida en que todavía se conserva la competencia en materia de defensa nacional) para arbitrar respuestas eficaces ante incendios u otras catástrofes. Tampoco resulta fácil solucionar el grave problema de la vivienda con diecisiete legislaciones urbanísticas diferentes. Los

⁵¹ Alfonso Guerra, Cuando el tiempo nos alcanza. Memorias (1940-1982), Espasa Calpe, Madrid, 2004. Pág. 232-233.

informes internacionales sobre la educación en España también debieran hacernos reflexionar. La lista podría prolongarse sin dificultad. Con ello quiero decir, que *la constitucionalización del orden de distribución de competencias debiera servir para que el poder central recuperase aquellas que la experiencia ha demostrado hubiera sido mejor que nunca perdiera*. Este es el punto sobre el que las principales fuerzas políticas debieran alcanzar un acuerdo. Y ello no debiera resultar difícil en la medida en que de dicho acuerdo dependerá la posibilidad de que cualquiera de ellas, al asumir el Gobierno, cuenten con instrumentos para afrontar los problemas de los ciudadanos.

Sobre la base de la constitucionalización de un orden competencial racional, adecuado a las circunstancias del presente, y, en todo caso, homogéneo se podría, y se debería, mejorar los procedimientos e instituciones de cooperación entre las diversas instancias territoriales del poder. Dicho con otras palabras, la estabilidad y la homogeneidad del reparto competencial permitirían un mejor desarrollo del principio constitucional de cooperación.

4.2. El desarrollo del principio de solidaridad: los derechos históricos y la constitucionalización del sistema de financiación autonómica.

Desde la perspectiva del Estado Social, y de la solidaridad, un aspecto esencial de las reformas territoriales en curso es el modelo de financiación del sistema.

Las reformas necesarias son aquellas que otorguen a nuestro Estado Autonómico, la necesaria estabilidad en lo que se refiere a otro de sus elementos configuradores básicos, (la financiación de las Comunidades Autónomas) evitando el penoso espectáculo de verlo convertido en objeto de disputa política interpartidista cada pocos años.

En definitiva, no basta con delimitar clara y definitivamente el reparto del poder y hacerlo reconociendo la competencia legislativa fundamental al Estado para poder garantizar la igual libertad de todos, sino que es preciso también, fijar un sistema de financiación autonómica que, con vocación de permanencia, garantice la solidaridad y establezca mecanismos correctores de las desigualdades interterritoriales. Sistema cuyos elementos configuradores básicos, en la medida en que a todos afectan, deberían estar recogidos en el texto constitucional.

La pretensión de algunas Comunidades Autónomas, (por ejemplo, Cataluña, Andalucía, Baleares, Andalucía) de afrontar esta problemática en sede estatutaria, carece por completo de sentido. En la medida en que la financiación autonómica afecta a todas las Comunidades, se trata de un problema que requiere una respuesta global.

En este sentido, el debate político girará inevitablemente en torno a la pretensión de algunas Comunidades de articular sistemas que les confieran niveles de financiación similares al País

Vasco o Navarra. Ahora bien, los economistas nos han advertido ya que la generalización del sistema vasco y navarro supondría la quiebra fiscal del Estado.

En todo caso, se reconozca o no expresamente, lo cierto es que todo el proceso de reformas territoriales se ha desencadenado debido al descontento de ciertas Comunidades, Cataluña de manera singular, con el sistema de financiación vigente. Sistema basado en la coexistencia de dos modelos: el foral, para Navarra y el País Vasco, y el común, para las restantes quince Comunidades. Por ello no creo que sea exagerado afirmar que aquí se encuentra una de las claves fundamentales del problema territorial.

La Constitución no recoge el sistema de financiación. Su regulación se remite a la legislación. Ahora bien, debido a la interpretación mayoritaria (en sede académica y política) de un determinado precepto del Texto Constitucional, a saber, la Disposición Adicional Primera que reconoce “los derechos históricos de los territorios forales”, dos Comunidades Autónomas, el País Vasco y Navarra disfrutan de un régimen privilegiado que implica disfrutar de un nivel de financiación muy superior al de las otras quince Comunidades Autónomas. Ello explica que la primera demanda de los impulsores de la reforma estatutaria catalana fuera la de obtener un sistema de financiación que garantizase un resultado similar al vasco o navarro. Y que antepusieran ese tema a cualquier otra reivindicación competencial.

Ahora bien, todas las fuerzas políticas con representación en Navarra y el País Vasco (nacionalistas vascos, regionalistas navarros, PP, PSOE e IU), de forma asombrosamente unánime, y la doctrina mayoritaria, entienden que el injusto resultado que provoca la coexistencia de dos modelos de financiación muy diferentes es consecuencia de la propia Constitución que reconoce los derechos históricos del País Vasco y de Navarra. Y que por tanto, el sistema de financiación foral no es un privilegio (constitucionalmente prohibido por el artículo 138.2), sino un derecho. Se olvida que lo que distingue al privilegio del derecho es, precisamente, que se trata de una facultad cuya titularidad se atribuye a unos sujetos y no a otros, sin justificación evidente. Negar que los derechos históricos, en cuanto no son susceptibles de generalización, solo pueden configurarse como privilegios (constitucionalmente prohibidos), es negar lo evidente. Ahora bien, admitirlo implicaría aceptar una tesis que la doctrina española rechaza mayoritariamente, la existencia de normas constitucionales inconstitucionales⁵². Y sin embargo, en mi modesta opinión, la Disposición Adicional Primera es un caso paradigmático –y único– de norma constitucional inconstitucional. Y ello por la razón evidente de que introduce un criterio de legitimidad incompatible con la Constitución democrática. Dicho con otras palabras, en un régimen constitucional democrático, la historia no puede ser fuente de

⁵² Sobre las normas constitucionales inconstitucionales, Otto Bachof, *Normas constitucionais inconstitucionais?*, (1951) traducido del alemán al portugués por J.M. Cardoso da Costa. Almedina, Coimbra, 1994. Véase también la nota previa del traductor (en la actualidad Presidente Emérito del Tribunal Constitucional de Portugal) y su defensa de esta categoría.

derechos⁵³. La asunción de la legitimidad histórica supone la destrucción de la Constitución democrática.

Esto es algo que advirtió, con escaso éxito, uno de los más grandes juristas demócratas del siglo XX español, don Manuel García Pelayo. Desde las páginas de *El País*, el que fuera después primer Presidente del Tribunal Constitucional⁵⁴, denunciaba el colosal despropósito de introducir un principio de legitimidad histórica en una Constitución normativa. Las citas son largas, pero la indiscutible *auctoritas* de la que emanan, creo que justifican su transcripción.

En el Proyecto Constitucional, señalaba García Pelayo “se emplea la denominación, extravagante en nuestra época, de los derechos históricos”. “Se trata, en efecto –continúa el Maestro García Pelayo- de una expresión anticuada, aparentemente en el espíritu de la escuela histórica del Derecho, cuyas tesis constituyeron una de las bases ideológicas de los movimientos tradicionalistas y reaccionarios del siglo pasado, frente a las tendencias racionalistas y progresistas”.

Siendo esto ya bastante grave, aun lo es más el hecho de que la noción de derechos históricos apela a una legitimidad no democrática y que, por tanto, difícilmente puede tener encaje en una Constitución racional-normativa: “Esta idea de los derechos históricos representa, en cualquiera de sus formas, la transferencia a entidades territoriales de los principios legitimistas formulados originariamente para las monarquías; representa la extensión a épocas completamente distintas del principio típico de la Edad Media de la superior validez ‘del buen derecho viejo’ frente al derecho nuevo, es decir, exactamente la inversión de los términos sobre los que se construyen los ordenamientos jurídicos modernos, en los que el derecho nuevo priva, normalmente, sobre el viejo; representa, en fin, la pretensión de sustituir la legitimidad racional por la legitimidad tradicional, pretensión que no tiene sentido cuando la tradición se ha interrumpido durante largo tiempo”⁵⁵.

⁵³ Como acertadamente advierte uno de los más lúcidos estudiosos del nacionalismo vasco, el profesor Javier Corcuera, el Partido Nacionalista Vasco ha hecho de los derechos históricos el nuevo gran mito de la tradición nacional vasca. Javier Corchero, *Política y Derecho. La construcción de la Autonomía Vasca*, CEC, Madrid, 1991. Pág. 309 y ss. Y en la medida en que se trata de un mito resulta políticamente irrelevante que dichos derechos existieran o no. En todo caso, baste con señalar, que como nos recordara el tristemente desaparecido profesor Tomás y Valiente: “No tenemos conocimiento de un mítico Derecho vasco. Nunca esos tres territorios formaron entre sí algún tipo de unidad o sociedad política. A lo largo de los siglos XI y XII los tres territorios pertenecieron, en oscilación propia de tierras fronterizas, a Navarra o a Castilla. Desde el siglo XIII, sin interrupción ni crisis alguna, fueron territorios incardinados dentro de la Corona de Castilla, diferenciados entre sí y dotados de regímenes jurídicos propios si bien muy castellanizados” Francisco Tomás y Valiente, “Raíces y paradojas de una conciencia colectiva” en *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, CEC, Madrid, 1993. Pág. 200. Véase también del mismo autor su ya clásico *Manual de Historia del Derecho Español*, Tecnos, Madrid, 4ª edición, 1983. Págs. 249-262... Sobre el uso y abuso de la historia y sobre la invención de la misma en el proceso autonómico español, resulta sumamente sugerente y esclarecedor el trabajo de Manuel Contreras, “La importancia de llamarse nacionalidad” en *Estado Nación y soberanía...ob.cit.págs. 128-147*. Igualmente resulta imprescindible, Roberto Blanco, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

⁵⁴ El artículo apareció en *EL PAIS*, el Domingo 24 de setiembre de 1978 y está recogido en sus *Obras Completas*. Manuel García Pelayo, *Obras completas*. CEC, Madrid, 1991. Vol. III. Pág. 3171.

⁵⁵ *Ibidem*.

Finalmente, y tras haber calificado a los mencionados derechos históricos como “privilegio sustentado sobre si mismo”⁵⁶, el Maestro García-Pelayo, con gran lucidez, percibió los riesgos de reconocer algo tan “vago, difuso y confuso”: “Esta ambigüedad básica es el comienzo de muchas más, abre paso a interpretaciones teóricas y prácticas de gravedad incalculable y, sobre todo, proporciona un arsenal de argumentos jurídicos que pueden ser esgrimidos, sea articulados en estrategias políticas audaces y de largo alcance, sea para finalidades más modestas –por ejemplo, destinadas a crear un ámbito privilegiado en materia fiscal o en otro campo- pero no por eso menos perturbadoras del sistema político y la vigencia del orden constitucional”⁵⁷.

Los temores del maestro García Pelayo se vieron confirmados. El reconocimiento constitucional de los derechos históricos de los territorios forales para lo que ha servido en la práctica es para dar cobertura a un singular sistema de financiación autonómica de Navarra y el País Vasco, diferente del general o común aplicable a las otras quince Comunidades⁵⁸. Sistema, cuya extensión, como es lógico, ha sido reclamada por otras Comunidades, por sus ventajas comparativas. Y es la que explica el hecho de que en casi todos los nuevos Estatutos, las Comunidades Autónomas hagan mención, -atribuyéndoles mayor o menor alcance- a esos fantasmagóricos “derechos históricos”

En definitiva, y en la práctica, los derechos históricos introducen un importantísimo factor de asimetría en nuestro modelo de Estado. Tan importante como único. Que afecta, en primer lugar, a la homogeneización del techo competencial, en la medida en que no parece posible extender las facultades normativas en materia fiscal al resto de Comunidades Autónomas; y, en segundo lugar, como es obvio, impide constitucionalizar un sistema común de financiación de las Comunidades Autónomas. Una asimetría que, en definitiva, afecta negativamente a la solidaridad nacional, a la igualdad de los ciudadanos, y al Estado Social considerado en su conjunto. En todo caso, los efectos de la asimetría se han intentado paliar atribuyendo también a las Comunidades del régimen común

⁵⁶ El tenor literal de la Disposición Adicional según la cual la Constitución “reconoce” los derechos históricos “podría interpretarse en el sentido de que más allá de la Constitución, y, al parecer, con validez igual a ella, existe un círculo jurídico privativo, un privilegio sustentado sobre si mismo, unas inmunidades de los antiguos señoríos cuyo reconocimiento se considera como condición para la integración de las provincias vascas en el Estado español”. Manuel García Pelayo, Obras completas...ob.cit. Pág. 3174. Como es sabido el término “reconoce” fue finalmente reemplazado por el “ampara y respeta” lo que resulta indiferente a los efectos del referido comentario crítico. Lo relevante fue que tras el primer párrafo de la DA se incluyó un segundo según el cual “la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

⁵⁷ Manuel García Pelayo, Obras completas...ob.cit. Pág. 3175.

⁵⁸ En este sentido y en relación al debate sobre la simetría o asimetría de nuestro sistema autonómico el profesor Corcuera acertadamente advierte lo siguiente: “La igualdad es jurídicamente difícil y políticamente inviable, pero no ya por el juego de la distinción entre nacionalidades y regiones, sino de resultados de la efectividad que ha tenido la Disposición Adicional Primera de la Constitución, particularmente en lo relativo al Concierto Económico del País Vasco o al Convenio Navarro”. Javier Corcuera: “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el décimoquinto aniversario de la Constitución” en Documentación Administrativa, núm. 232-233, 1992-93...cit. Pág. 22.

potestades normativas en materia fiscal. Ello explica que en el momento de redactar estas líneas e iniciada la carrera electoral para las autonómicas de 2007, Madrid, Andalucía, Valencia y Castilla – León reducen sus impuestos (a la vez que reclaman más inversiones estatales) y anuncian rebajas fiscales en la renta del 2007 ⁵⁹. Esta “desfiscalización competitiva” es una grave amenaza para el futuro de nuestro Estado Social.

Sea de ello lo que fuere, lo que me importa subrayar en este trabajo en el que se analiza la relación entre la organización territorial del Estado y los valores del Estado Social, es, por un lado, que la categoría de los derechos históricos incluye un principio de legitimidad incompatible con el orden material de valores del constitucionalismo democrático y social. E incompatible también con cualquier concepción federal (igualitaria) del Estado. Y por otro, que el hecho de que hayan sido recogidos por nuestro último Constituyente no puede hacernos olvidar su esencia antidemocrática y antiigualitaria y sus perturbadores efectos sobre los valores de igualdad y solidaridad.

Por ello, en coherencia con las premisas defendidas en este trabajo, debemos defender la inclusión en el Texto Constitucional de las directrices básicas de un modelo solidario, y necesariamente único, de financiación del Estado Autonómico.

5. CONCLUSIONES

Las reformas territoriales actualmente en curso plantean muchos problemas desde el punto de vista de su adecuación al Estado Social constitucionalmente garantizado.

La reforma constitucional planteada por el Gobierno y tendente a incluir los nombres de las Comunidades Autónomas en el Texto Constitucional, es necesaria para adecuar la norma a la realidad política, pero resulta claramente insuficiente para resolver los problemas estructurales de nuestro Estado Autonómico. El problema fundamental de nuestro sistema de organización territorial del poder es que la distribución de competencias no figura en el Texto Constitucional y que en él tampoco se consagra expresamente el principio de igualdad federal. Por ello, el modelo de financiación permanece también extramuros de la Constitución, pero condicionado, a su vez, por el reconocimiento de “derechos históricos” en virtud de los cuales ciertas Comunidades gozan de un sistema de financiación no susceptible de generalización a las demás. Por otro lado, las reformas de los Estatutos de Autonomía se plantean como operaciones de “profundización del autogobierno”, lo que quiere decir que tienen por objeto aumentar los techos competenciales respectivos en detrimento de los poderes centrales del Estado. Las reformas no se plantean cómo mejorar el ejercicio de las competencias ya asumidas, sino que persiguen aumentar el poder autonómico al máximo. Esa ampliación del poder autonómico, en cuanto implica una disminución correlativa del

⁵⁹ EL PAIS, 25 de setiembre de 2006. Pág. 19.

poder central, puede provocar que éste último deje de estar en condiciones de garantizar, de forma efectiva, la igualdad básica de los ciudadanos en el acceso a una vivienda, en la protección de la salud, o en la calidad de la enseñanza...etc. Las reformas estatutarias incluyen, además, cláusulas relativas a la financiación de las Comunidades, condicionando la potestad presupuestaria de las Cortes Generales.

En ese contexto, la tesis defendida en este trabajo es que las reformas necesarias deberían plantearse como objetivo fundamental, la constitucionalización del Estado Autónomico. Ello implica incluir en el Texto Constitucional el reparto del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sobre la base del principio de igualdad entre ellas. Igualdad respecto a las competencias asumidas y respecto al sistema de financiación. Y sobre la base de que, en ese reparto, la competencia fundamental debe corresponder al Estado para garantizar la igual libertad en que consiste el orden jurídico del Estado Social.⁶⁰ Las reformas deberían tener por norte la mejor forma de ejercer las competencias al servicio de los ciudadanos, lo que pone de manifiesto la otra gran asignatura pendiente de nuestro proceso de descentralización: la necesidad de establecer mecanismos y procedimientos de cooperación entre las distintas instancias territoriales de poder.

En definitiva, la tesis que en este trabajo he tratado de exponer, con mayor o menor fortuna, puede sintetizarse así: la organización territorial del poder presenta siempre un carácter instrumental respecto a la dimensión social del Estado. Por ello, la cláusula de Estado Social y los principios y valores de igualdad y solidaridad deben configurarse como parámetros inexcusables para enjuiciar cualquier reforma de la Constitución territorial. Como advierte el profesor López Pina “no parece que el problema de España consista en una mayor descentralización (...) la igual libertad y no otra es pues la cuestión española”⁶¹. La igual libertad y las condiciones materiales de su ejercicio. Dicho con otras palabras, las reformas territoriales necesarias son aquellas que faciliten la consecución de la igual libertad de todos. Las reformas cuyo objetivo sea profundizar en las desigualdades y en las diferencias no pueden ser enjuiciadas positivamente desde la perspectiva del Estado Social.

No se puede ni se debe olvidar que el Estado Social lleva implícito un poderoso principio de centralización. Principio que despliega sus efectos incluso en el seno de Estados federales o

⁶⁰ El ilustre administrativista profesor Muñoz Machado, en un reciente y sugerente ensayo histórico-político sobre esta cuestión afirma “La renuncia a fijar en el texto de la Constitución elementos esenciales de la organización territorial, las competencias indeclinables del Estado, la articulación del poder central y los poderes territoriales, etc., somete al sistema a una gran inestabilidad porque impide su cierre” Pág. 324. “La peor de las consecuencias de esta libertad de disposición era, a la postre, que la propia organización y competencias de las instituciones estatales quedaban seria y decisivamente condicionadas. Se comprende, lógicamente, que cada una de las normas contenidas en los Estatutos, sobre competencias de la Comunidad Autónoma repercute, por vía de sustracción, en las atribuciones del Estado”. Santiago Muñoz Machado, El problema de la vertebración del Estado en España, Iustel, Madrid, 2006. pág. 317.

⁶¹ Antonio López Pina, La Constitución territorial...ob.cit. Pág. 73

compuestos (ej. Alemania). España no puede ser la excepción. La competencia legislativa fundamental debe residir en el poder central, porque como con meridiana claridad y acierto pleno nos recuerda el profesor López Pina, “el círculo de tareas que por su naturaleza puede ser realizado en mejor manera por las entidades territoriales está hoy muy contraído y tiende a reducirse a tareas ejecutivas. La evolución económica, tecnológica y social exige cada día más igualdad y uniformidad”⁶². Ese y no otro es el signo de los tiempos. Hasta tal punto es así que el propio Estado nacional se encuentra ya en ocasiones, inerme, frente a desafíos como el cambio climático, las crisis sanitarias (vacas locas, gripe aviar) o el reto de la inmigración. En esos y en otros muchos campos se requiere una respuesta europea, una ley europea. Frente a esta necesidad objetiva e indiscutible de respuestas normativas uniformes, un sistema basado en el principio de multiplicar por diecisiete cualquier texto legal puede acabar siendo absolutamente anacrónico por mucho que se presente como el paradigma del progreso y de la modernidad.

Bilbao, 2 de octubre de 2006.

⁶² Por lo que se refiere a la Alemania Guillermina y de Weimar, ya Rudolf Smend sostuvo que la unitarización del Estado era un fenómeno resultante de las circunstancias sociales, políticas y económicas y que la pretensión de detener ese proceso estaba irremediabilmente condenada al fracaso. Posteriormente y en relación a la República Federal de Alemania, Honrad Hesse destacó que “no se trata de tendencias antifederalistas y no es por azar sino como rasgo insobornable de los cambios históricos: que la gran parte de las tareas estatales sean llevadas a cabo en Alemania por la Federación, que los Länder ejerzan sus tareas mediante una progresiva auto coordinación y que la acción política de los Länder se haya desplazado al concurso a los asuntos de la Federación es sólo una consecuencia lógica del signo de los tiempos”. La conclusión que el insigne maestro alemán extrae es clara: el principio federal es un principio histórico y no se deja desgajar de los cambios sociales y políticos. Ambos testimonios se encuentran recogidos en Antonio López Pina, *La Constitución territorial...* ob.cit. pág. 133.