
GÉNESIS, DESARROLLO Y PERSPECTIVAS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón*

I. La Constitución de 1978 está, como toda obra humana, llena de defectos, pero, ciertamente, ha servido y sirve, más que bien, de herramienta a la convivencia democrática de los españoles. Por ello, ha generado un sentimiento constitucional que se manifiesta en su constante invocación, ya pacífica, ya polémica, pero siempre como instancia de autoridad. Sin embargo, también es una constante que, a la hora de glosar la Constitución, su desarrollo y eventual reforma, el Título VIII y, en general el sistema autonómico, constituye la permanente piedra de escándalo. Para unos, porque es, a todas luces, insatisfactorio, ya por exceso, ya por defecto; para otros, porque constituye un punto de equilibrio definitivo e irrenunciable, que, sin embargo, se sabe impugnado de todas partes. En resumen, el Estado de las Autonomías, tal como está hoy configurado, resulta, siempre, polémico.

Y lo es en un doble sentido. Sin duda, desde un punto de vista jurídico, dada su indeterminación, que en trabajo famoso subrayara el Prof. Pedro Cruz Villalón, ironizando la curiosidad de un jurista persa, puesto que un elemento tan importante de la organización estatal, lo que, con razón se ha llamado la constitución territorial del Estado¹, esto es un elemento de su Constitución positiva, se remite a normaciones legal constitucionales que ni siquiera se integran en la Constitución formal, sino en otras normas del bloque de constitucionalidad.

* Sesión del día 10 de febrero de 1998.

¹ «La estructura del Estado o la curiosidad de un jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* nº 4, 1981.

Y lo es, también, políticamente, porque esa indeterminación de la forma y correspondiente apertura del modelo convierte el régimen de autonomía en una permanente reivindicación. Así lo demuestra el alto grado de conflictividad que lo caracteriza².

En consecuencia, el Título VIII ha producido las ventajas propias de la difusión territorial del poder, convirtiendo en provincial la vida, antes, provinciana. Pero a los costes inherentes a estas ventajas, por ejemplo, los económicos y burocráticos, une las inmensas desventajas de la provisionalidad del sistema y de la frustración permanente que produce.

A mi entender, ello se debe a un error en la finalidad de las autonomías territoriales que ya se hizo patente en la elaboración y en la literalidad del texto constitucional, pero que se potenció muy mucho en los subsiguientes pactos autonómicos, especialmente en el de 1981. En efecto, las autonomías territoriales, sirven para reconocer la personalidad de un hecho diferencial, allí donde realmente existe, atribuyéndole, en función de esa diferencia, un determinado autogobierno. Pero no falta quien considere que la autonomía es una consecuencia del principio democrático al suponer una mayor cercanía del gobierno a los ciudadanos. Lo que se ha denominado «näder demokratie», capaz de generar una mayor identidad de gobernantes y gobernados, un mayor control de éstos sobre aquéllos, mejores y más baratas técnicas administrativas y hasta un más fácil desarrollo económico, algo que ciertamente, la experiencia desmiente por doquier.

De acuerdo con la primera de estas versiones, las autonomías son un derecho de la colectividad, allí donde esta existe con propia personalidad, especialmente cuando de cuerpos políticos se trata. Su fundamento estaría en una visión historicista y organicista de la sociedad que cabría cifrar en el nombre de Herder. La segunda, concibe la autonomía como un derecho del individuo. Su fundamento sería una visión individualista y racional-constructivista de la sociedad cuyos partidarios, los invoquen o no, descienden de Puffendorf y del ameno Wolf.

² La conflictividad, máxima a mediados de los ochenta, ha decrecido desde entonces, pero sigue siendo muy alta. Cf. *Evolución de la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas. 1981-1989*, Madrid (MAP), 1991. Esta publicación no ha sido, por desgracia, continuada. Pero, atendiendo a los últimos datos del MAP (*Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Boletín Informativo. Cuarto trimestre 1997*, p. 91) desde 1981 a 1987 se han planteado 943 impugnaciones, esto es, más de una semanal.

A mi juicio, España es una sociedad diferencial y asimétrica que contiene diferentes cuerpos políticos. De un lado está lo que Lalinde³ denominó la España decisionista, de la antigua Corona de Castilla; de otra la España normativa en la periferia cantábrica y mediterránea que Vicens Vives denominó, también, España pactista⁴. Recorro al nombre de dos historiadores ilustres, para subrayar que esta diferencia se enraíza en el fondo de los siglos; pero el principio de las nacionalidades le da nuevo vigor en los últimos cien años reafirmando su vocación nacional, más allá, incluso, de la reivindicación nacionalista. Las autonomías podían y debían haber servido para el reconocimiento de estas diferencias si se hubiera seguido la primera de las concepciones atrás mencionadas. Pero prevaleció la segunda y de ahí la disfuncionalidad del sistema resultante.

Así se muestra atendiendo a la génesis y situación actual del Estado autonómico y a ello recurriré a la hora de esbozar lo que creo pueden ser sus perspectivas.

II. En otro lugar he desarrollado con cierto pormenor «la gestación del sistema autonómico español»⁵. Baste ahora, en consecuencia, señalar las claves de este proceso que, a mi juicio, son de doble naturaleza, intelectual y política.

La primera se remite a tres doctos ilustres y permite apreciar la influencia inmensa que en el quehacer político tiene la creación puramente intelectual. El primero e incomparablemente mayor de entre ellos es Ortega⁶. En sus comentarios a la obra localista de Maura; en una serie de artículos, conjuntamente publicados bajo el significativo título «La redención de las Provincias», después; en su participación en el debate parlamentario sobre el Estatuto Catalán, en fin, formuló un programa de regionalización general y homogénea de España toda, con una doble finalidad. De una parte, hacer de lo que llamaba, eufémicamente, «gran comarca» escuela de vida democrática. De otra, crear, mediante la regionalización generalizada, el alvéolo en el que alojar y reducir la inevitable autonomía de Cataluña. Con ello se incoan las dos tendencias que después aflorarán en el plano político: La autonomía como «democracia de cerca» y como instrumento polémico frente a la singularidad de los hechos diferenciales.

El segundo es el jurista García de Enterría, cuya influencia en el derecho publico español nunca será suficientemente ponderada, que proyectó sus

³ En *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1996, p. 201 y ss.

⁴ *Noticia de Catalunya*, ed. Barcelona (62) 1995, p. 93 y ss.

⁵ En *Revista Vasca de Administración Pública*, 36 II, 1993, p. 29 y ss.

⁶ *Obras Completas*, XI, pp. 80 y ss., 181 y ss., 465 y ss.

propias ideas sobre la organización local en la reelaboración de las ideas orteguianas. En efecto, a partir de la llamada regionalización funcional y de la práctica del régimen local inglés, experiencias ambas que poco o nada tienen que ver con el federalismo, García de Enterría había hecho una acendrada defensa de la provincia como la principal de las entidades locales, frente al municipalismo clásico, y área óptima para la descentralización y eventual democratización de la administración territorial⁷. Tales son sus tesis de 1958. Y estas son las tesis que, ante la eclosión de las reivindicaciones nacionales, catalana y vasca, proyecta sobre el nuevo fenómeno regional. García de Enterría propugna de las Comunidades Autónomas lo mismo que propugnará en su día de las Provincias, haciendo de ellas grandes corporaciones locales de amplia base territorial, autónomas por la vía de la descentralización y cuyos aparentes poderes políticos debían domesticarse, tanto por la vía de la integración supranacional, como de la coordinación interna⁸.

Si el fruto más granado de este planteamiento, la LOAPA, fue anulado por el Tribunal Constitucional, las tesis de García de Enterría, después reconvertidas en «federalismo de ejecución» han sido en gran medida recibidas por la doctrina del mismo Tribunal⁹. Los rasgos fundamentales de este modelo son dos: la generalización y la uniformidad, procedentes de la aplicación de una planta racional y de una recomendada «dieta de historicismo»¹⁰. De acuerdo con los planteamientos del autor citado, a ellos debería añadirse un tercero, la capitidismisión política de las autonomías y cuando el Tribunal Constitucional no ha seguido del todo esa pauta, García de Enterría ha manifestado su desencanto hacia el Estado autonómico que tan decisivamente contribuyó a construir.

La «dieta de historicismo» recibió durante el período constituyente y, después, desde la presidencia del Tribunal Constitucional, el aval de un politólogo ilustre, García Pelayo que descalificó la noción de «derechos históricos» al motejarlos de noción reaccionaria, antidemocrática e irracional como propia de la Escuela Histórica (sic)¹¹. No se dieron más argumentos a la hora de descartar esa «formidable falange»¹² que «frente a la especulación iusnaturalista del siglo XVIII, aspiraba... a construir una teoría de la sociedad real y del derecho positi-

⁷ *Problemas actuales de Régimen Local*, Sevilla, 1958.

⁸ Los trabajos reunidos en *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Madrid, 1981, especialmente p.39 y ss. La conexión con Ortega, pp. 403 y ss. y 469 y ss.

⁹ *Ib.*, p. 165 ss. y 227 ss.

¹⁰ p. 25 y 375 y ss.

¹¹ *Obras Completas*, Madrid, 1991, III, p. 3171 y ss. La conexión con García de Enterría, en *Estudios sobre Autonomías*, cit., p. 378.

¹² Ortega, *Dilthey y la idea de la vida*, III, O.C., VI, p. 67.

vo»¹³. Pero, desde entonces, ha sido lugar común en la doctrina oponer la racionalidad de las autonomías homogéneas y generalizadas a la irracionalidad de las personalidades singulares e infungibles, por más que sean éstas las propias de nuestra realidad española.

En cuanto a la clave política se refiere, fundamentalmente cabe reducirla a tres procesos, de los que la actitud de los propios nacionalismos históricos, catalán y vasco, es marginal por mucho que oscilaran entre los planteamientos federalizantes y la afirmación de su singularidad.

Primero, la conversión de la izquierda al federalismo generalizado. Algo a lo que, si no faltan antecedentes doctrinales, debidos a la reacción frente a la situación anterior, reflejados en el proceso constituyente¹⁴, se concretó en una opción política al elaborarse el Estatuto de Andalucía (1980) y en los primeros Pactos Autonómicos (1981). Ante las dudas, entonces más que razonables, de poder ganar las siguientes elecciones generales y conquistar el Estado, se optó por trocearlo, para debilitarlo cuanto fuera posible y, al menos, quedarse así con los despojos.

Segundo, ante visión tan patriótica, no se quedaron cortos en la derecha y optaron por una generalización de las autonomías, no sólo territoriales sino locales, para diluir las autonomías nacionales vasca y catalana. Por ello, el Título VIII comprende el derecho común a los municipios de Madrid y Villaverde de Trucios, la Provincia de Albacete y Cataluña. A tan certera visión correspondió la sublime expresión de «café para todos».

Tercero, de la misma manera que el enraizamiento social del régimen constitucional se había buscado, en sus orígenes, mediante la desamortización de los bienes eclesiásticos y vinculares para crear una clase de propietarios, las fuerzas políticas optaron por enraizar el nuevo régimen democrático a través de la creación de una nueva clase de beneficiarios de la desamortización del poder. Si antes se desvincularon beneficios de oficios para desamortizar aquellos, ahora se desamortizaba el oficio reducido, en muchos casos, a beneficio. Y así se demuestra atendiendo al uso que en el nivel municipal se ha hecho de las competencias de urbanismo o en la fecundidad de los órganos miméticos de los del Estado que ha proliferado en Comunidades Autónomas artificiales, necesitadas de inventarse

¹³ Kelsen, *Teoría General del Estado*, prólogo.

¹⁴ Cf. Peces-Barba. *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, 1988, p. 64 y ss.

una propia identidad. Pero cuando el oficio se convierte en sólo beneficio, surge lo que, utilizando categorías weberianas, cabe calificar de prebendalismo¹⁵.

Todos estos procesos no llevaron, sin embargo, a una opción nítida por parte del constituyente. En 1978 se reconoció un derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones (art. 2 CE) sin especificar cuáles eran unas y otras. Más aún, en el texto se recogen suficientes criterios diferenciales de índole lingüística (art. 3 CE), jurídica (149.1.8ª CE), cultural, histórica, geográfica (art. 143.1 CE) y política (Adicional Primera CE) como para suponer una organización discontinua y heterogénea de las autonomías¹⁶. Y no faltaron, en la propia Ponencia, intentos de distinguir claramente un sistema de autonomías políticas para las nacionalidades históricas, reservando para el resto un sistema de mancomunidades interprovinciales¹⁷. Fue la opción paraconstitucional del Gobierno en favor de las preautonomías la que trazó, al margen de la opción constituyente e incluso contraviniendo a la misma, un mapa preautonómico que resultó determinante y los Pactos Autonómicos de 1981, los que generalizaron el sistema cuya consecuente homogeneidad no se hizo esperar¹⁸.

III. Lo hasta aquí expuesto explica nuestro actual sistema autonómico, caracterizado por los siguientes rasgos:

A) *Mimetismo Institucional*. Esto es, identidad de las instituciones de todas las Comunidades frente a las previsiones de la propia norma fundamental (art. 147.2.c/ CE). En efecto, el artículo 152 CE tenía como única finalidad satisfacer las pretensiones catalanas para restablecer un sistema autonómico sobre la pauta del Estatuto de 1932. Sin embargo, ese «modelo catalán» se impuso en Euzkadi, tanto en la vía del artículo 151 como en las instituciones, frente a las pretensiones nacionalistas más favorables a una confederación interprovincial¹⁹. Después, merced al Informe Técnico de 1981, elaborado bajo la dirección de García de Enterría, los Pactos Autonómicos de 1981, pese a sus afirmaciones antiuniform-

¹⁵ Cf. Weber, *Economía y Sociedad*, trad. esp., Méjico, 1968, I, p. 188.

¹⁶ Cf. Tomás y Valiente, «Uniformidad y diversidad en las Comunidades Autónomas en la legislación estatal y en la doctrina del Tribunal Constitucional», en vv.aa., *Uniformidad o Diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona (Institut d'Estudis Autònoms) 1995, p. 19 y ss.

¹⁷ Cf. Mis *Memorias de Estío*, Madrid (Temas de Hoy), 1993, p. 155.

¹⁸ Así los RR.DD. Leyes 41/1977 y 1/1978, relativos a Cataluña y al País Vasco, pero también los RR.DD. Leyes 7, 8, 9, 10 y 11/1978, referentes a Galicia, Aragón, Canarias, Valencia y Andalucía.

¹⁹ Cf. Tamayo Salaberría, *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Guernica*, Vitoria, 1981, lib. II.

mistas, lo generalizan e imponen en los Estatutos de 1983²⁰. La posterior reforma de los mismos ha incrementado el mimetismo²¹.

Ello ha dado lugar a que todas las Autonomías reproduzcan a escala el modelo constitucional de una Asamblea legislativa, un Gobierno responsable ante la misma y un Tribunal Superior de Justicia. Es claro que, como no todas las Autonomías tienen la misma entidad política, no todas las Asambleas tienen una labor legislativa igualmente intensa²², ni el ámbito territorial de competencia de los diferentes Tribunales Superiores tiene la misma justificación, ni todos los gobiernos la misma representatividad substancial.

A ello hay que añadir el mimetismo en las instituciones secundarias ya consultivas –reproducción a escala del Consejo de Estado–, ya de control –reproducción a escala del Tribunal de Cuentas–, ya de la más diversa índole –desde el Defensor del Pueblo hasta la Agencia de Protección de Datos–. Su eficacia es más que discutible, entre otras razones, porque no todas las Autonomías cuentan con el capital humano necesario para nutrir tales organismos sin perjuicio de que asuman su ineficiente coste financiero²³.

Por último hay que subrayar que, frente al criterio del ya citado Informe de 1981²⁴, las Autonomías han desarrollado una burocracia réplica de la estatal, tanto en el centro como en la periferia provincial, a la vez que el Estado no desmonta su propia administración periférica²⁵. De esta manera, el poder no se distribuye tanto como se duplican sus órganos²⁶.

²⁰ *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid (Col. Informe 32) 1981, p. 18, 24 ss. y *Acuerdos Autonómicos*, Madrid (Col. Informe 36) 1981, p. 21 ss.

²¹ Así, el sistema de disolución de las Asambleas legislativas, tal como ya lo anunció Bar Cendón. *La disolución de las Cámaras Legislativas en el ordenamiento constitucional español*. Madrid (Congreso de los Diputados) 1989.

²² De la *Relación de Leyes de las Comunidades Autónomas*, 1980-1996, elaborada por la Dirección de Estudios y Documentación del Senado, resulta que en ese período son las Asambleas de Navarra, Cataluña, el País Vasco y Galicia, con mucho, las más prolíficas. Pero lo importante es que pese al gran número de leyes de contenido simbólico y auto organizativo, hacen también leyes estrictamente substantivas, lo cual no ocurre apenas, en otras Comunidades.

²³ Sirva de ejemplo lo expuesto por Blanquer Criado, *Consejo de Estado y Autonomías*, Madrid (Tecnos) 1994, p. 111 y ss.

²⁴ *Loc. cit.*, p. 69 ss.

²⁵ Por todos, Muñoz Machado, *El Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid (Civitas), 1984, II, p. 26, 67 ss.

²⁶ Así, por ejemplo, se destaca en vv.aa., *Informe sobre las Autonomías*, Madrid (Civitas), 1988, p. 121.

B) Al *mimetismo institucional sigue el competencial*, de forma que las transferencias que se hacen a una Comunidad son inmediatamente reclamadas por el resto. Los dos niveles propuestos en la Constitución (arts. 148 y 149.2 en relación con los arts. 143 y 152 CE) y que por proyectarse sobre un eje procedimental (art. 151 en relación a la Transitoria 2.^a) y, en el fondo, meramente temporal (art. 148.2), nunca se tomaron realmente en serio, desde el primer momento –así lo demostraron la LOTRACA y la LOTRAVA– han sido vaciados de contenido por los diversos Pactos Autonómicos. Las diferencias competenciales subsistentes son siempre provisionales, lo cual introduce en el sistema un ingrediente de endémica inestabilidad. El mimetismo llegó hasta lo bufo cuando, por ejemplo, Comunidades Autónomas en cuyo territorio no había un sólo lago, reclamaron y obtuvieron competencias sobre las aguas lacustres, para no ser menos que Cataluña (sic) y ha alcanzado mayor significado cuando, por ejemplo, se ha reclamado para Madrid un Concierto Económico semejante al de Euskadi. Pero, a su vez, el efecto emulación se complementa con la permanente reivindicación de diferencia por parte de los hechos que se sienten diferentes.

C) Esta *provisionalidad es fruto de un diálogo de sordos* entre los diferentes protagonistas del sistema autonómico. Las Comunidades históricas, los hechos diferenciales de naturaleza claramente nacional y no sólo sus actuales gobiernos nacionalistas, reclaman el reconocimiento de esta identidad diferente; pero se les responde ofreciéndoles una transferencia competencial que es aceptada y asumida y que, sin duda, podría tener valor identificador si fuera singular, pero que tan pronto es generalizada al resto de las autonomías lo pierde de inmediato. Las transferencias aumentan, pero la reclamación de identidad continua siempre insatisfecha.

Es claro que cuando se trata de reconocer identidades, no sólo los símbolos que cabría denominar emblemáticos son importantes, sino que otros factores de integración, como los institucionales y materiales –competencias, entre otros–, adquieren una dimensión simbólica más allá de su estricta funcionalidad. La generalización no sólo erosiona la eficacia simbólica de lo emblemático –banderas, acuñaciones– sino que priva de esa dimensión simbólica a lo institucional y competencial.

Así, por poner un ejemplo, la supresión de los Gobernadores Civiles reclamada por la Generalitat de Cataluña podría haber sido un signo de diferencia aplicada sólo al Principado; pero generalizada no sólo ha perdido esta eficacia, sino que, a la vez, ha dado lugar a que, por necesidades funcionales, haya habido que nutrir a la nueva figura de los Subdelegados del Gobierno con

las competencias de los antiguos Gobernadores volviendo, así, a la situación inicial²⁷.

D) Como reacción frente a esta situación, que sus mismos promotores consideraban preñada de amenazas centrífugas, ha surgido un neocentrismo instrumentado a través de leyes de armonización (art. 150.3), cuyo frustrado paradigma fue la LOAPA, de la extensión desmesurada de la noción de base a efectos de la correspondiente legislación (tan abundante en el art. 149.1), de las subvenciones estatales y de la interpretación expansiva de la cláusula de supletoriedad «en todo caso» (art. 149.3). Se trata, como ha señalado acertadamente Viver²⁸, de la administrativización de la autonomía.

Si bien el Tribunal Constitucional, tras avanzar, como ya he dicho, en la vía homogeneizadora, ha realizado una meritoria tarea de corrección en muchos de estos casos, ciertamente el neocentrismo ha cambiado en gran medida la índole del Estado de las Autonomías. Pero su crítica técnica, recientemente desarrollada y sintetizada de manera brillante, entre otros, por el Prof. Leguina²⁹, no puede ocultar la razón política que tras dicha adulteración late: la disfuncionalidad de la homogeneidad. Por ello los errores técnicos del neocentrismo salen a la luz, superada la situación embrionaria de desigualdad competencial en que todavía imperaba la heterogeneidad.

E) Por último, la generalización provoca *insolubles problemas de articulación*. Si en muchas áreas susceptible de descentralización funcional y territorial, las Conferencias sectoriales que agrupan representantes del Estado y de todas las Comunidades se muestran eficaz instrumento, no es así en los problemas políticos más sensibles y allí donde inciden cuestiones de identidad. Las Comunidades históricas imponen el bilateralismo de sus relaciones con el Estado en tales casos y no sin falta de razón, porque los problemas inherentes a una personalidad diferencial, sean, por ejemplo, de financiación o de enseñanza, no pueden diluirse en el multilateralismo de Comunidades «indiferentes».

De ahí que resulten hasta hoy estériles todos los intentos de reformar el Senado para hacer del mismo una verdadera Cámara de representación autonómica sobre un modelo federal, ya electivo, ya designado. Ni las representa-

²⁷ Cf. Vivancos en *Cuadernos Constitucionales* de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 18-19.

²⁸ *Las Autonomías Políticas*, Madrid, (IE Económicos), 1994, pp. 9 y 10.

²⁹ Recientemente, «El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho Estatal», *Cuadernos de Derecho Público*, 2, (sept.-dic., 1997), pp. 9 ss.

ciones pueden ser paritarias, ni diferentes en consideración a criterios cuantitativos como los geográficos o demográficos, ni cualitativos como las Comunidades históricas exigirían. Ni es concebible la disolución de conflictos singulares en un debate y decisión colectivos. Una vez más, lo cualitativo es, de suyo, heterogéneo, y no puede sumarse con lo cuantitativo que es homogéneo³⁰.

IV. Ante situación semejante, caben dos posturas. Por un lado, la de aquellos que consideran no hay remedio alguno puesto que la generalidad y consiguiente uniformidad ha creado una dinámica irreversible. Se trata de los fatalistas entre los cuales, a su vez, cabe diferenciar dos tendencias: pesimista una y optimista otra.

La de los pesimistas, para quienes predominarían las tendencias centrífugas, inherentes a la frustración de unos y emulación de otros atrás expuestas y que encuentran su mejor aval en la permanente apertura del modelo constitucional que algunos nacionalistas y no nacionalistas reclaman. La de los optimistas, para quienes el resultado al que se ha llegado constituye un punto de equilibrio, sin duda precario, pero irrenunciable y, a partir del cual, es necesario insistir en los elementos diferenciadores de las diferentes comunidades –por ejemplo, «hacer país» en Madrid–, a la vez que se potencian los factores de integración funcional homogeneizadores –v.gr. conversión del Senado en Cámara de representación autonómica–. El federalismo cooperativo sería la conclusión lógica de tal planteamiento³¹.

Por otra parte, cabe también una postura revisionista como la aquí propuesta, consistente en asumir no sólo el principio de autonomía, sino su equivocada generalización, pero que considera posible no insistir en los errores hasta ahora cometidos e invertir la tendencia hacia la uniformidad. Para ello creo indispensable las medidas siguientes:

A) Asumir, por parte de todos, las fuerzas políticas, las Comunidades Autónomas y el propio Estado, que la *Constitución es un Pacto de Estado*. Un pacto de «unión de voluntades»³². Un pacto político que, como tal ha de ser jurídicamente interpretado. En efecto resultaría necio reconocer su naturaleza polí-

³⁰ Cf. Las diversas contribuciones al volumen *La Reforma del Senado*, Madrid (Real Academia de Ciencias Morales y Políticas), 1996.

³¹ Cf. García de Enterría, *Estudios sobre Autonomías*, cit., p. 473.

³² Cf. mi ensayo «La Constitución como pacto» que aparecerá en breve en la *Revista de Derecho Político de la UNED*.

tica negocial y sinalagmática y no asumir las consecuencias jurídicas de tal naturaleza cuando la política es el contenido ineludible del derecho constitucional. Algo así como si en una relación de la Administración con los privados no se tuviera en cuenta el equilibrio económico que subyace a la misma.

Ello supone un notable cambio de mentalidad, porque, a la vez que doctrinalmente se asume la complejidad del poder constituyente de 1978³³ y la naturaleza pactada de una constitución políticamente consensuada³⁴, sigue pareciendo dogma de fe la índole unilateral e incondicionada de la opción constituyente fuera de cuyo resultado, la Constitución como norma suprema, no cabe derecho ni situación alguno³⁵.

Además sería necesario valorar aquellos elementos que facilitarán la adhesión al pacto constitucional de quienes hasta ahora se han mantenido a su margen. De ahí la importancia que tiene la Adicional Primera a la hora de incorporar a la Constitución como cauce del proceso político a las fuerzas políticas vascas que no han aceptado la Constitución.

B) Una vez que la Constitución se ha interpretado como un pacto, deducir de ello que su interpretación y desarrollo no puede quedar al arbitrio de ninguna de las partes, sino, a su vez, ser objeto de una permanente negociación. Pero, más importante aún, estar presidida por un constante espíritu de *lealtad mutua*, la más importante versión de la tan encomiada lealtad constitucional que, si se hace abstracción de aquella, resulta huera.

Ello exige una clarificación sobre los fines últimos de todos los implicados; una definición del modelo estable en el que los mismos pueden integrarse y que ha de considerarse permanente; un cumplimiento de todos los compromisos; evitar el planteamiento táctico de los conflictos; y realizar, conjuntamente, una adecuada pedagogía de la comprensión de la pluralidad autonómica, semejante a la que se ha hecho del pluralismo político. Mal que bien, en España se ha asumido la tolerancia del adversario, incluso como alternativa, y por ello es posible el juego democrático; pero queda por asumir con igual y aun mayor intensidad la diferencia territorial, institucional, lingüística y cultural de lo que va más allá del pluralismo regional, porque, como reconoce el artículo 2 CE, es un pluralismo nacional.

³³ Rubio Llorente, *La forma del poder*, citado, pp. 11 y ss. y 49 y ss.

³⁴ Peces-Barba, *La Constitución Española de 1978*, Valencia, 1981, pp. 141 y ss.

³⁵ Así lo ha afirmado solemnemente el Tribunal Constitucional en S. 76/88.

Así se demuestra en un terreno tan sensible como el campo de la simbología política, que comprende no sólo los símbolos emblemáticos sino el halo simbólico de instituciones y valores. Como he expuesto más detenidamente en otro lugar³⁶, el pluralismo autonómico exige que, junto a los símbolos comunes que contribuyen a integrar el Estado, haya símbolos propios de las diferentes entidades políticas reales que lo componen y que no equivalen, por la intensidad de los afectos que inspiran, expresan y movilizan, a los símbolos meramente locales o a los que debieran interpretarse como tales. Ahora bien, el problema de mayor calado a resolver es que los símbolos propios no sean antagónicos ni siquiera indiferentes al resto de la ciudadanía española. Que lo ajeno, por no serlo tanto, resulte entrañable. Por poner ejemplos, que el catalán, se hable o no, en público o en privado, por un castellano, se aprecie como lengua; que se conozca o no por un catalán el Quijote se tenga por más propio a Cervantes que a Dante aun si se conociera a éste. Porque el patrimonio español es más común a los españoles que el Patrimonio de la Humanidad.

C) Si la generalización y consiguiente uniformidad de las autonomías, con los efectos más atrás señalados, aunque incoada en la Constitución, se desarrolló merced a los Pactos Autonómicos de 1981 y a la *convención constitucional* por ellos engendrada, es perfectamente posible generar una convención contraria. Para ello es necesario un nuevo Pacto de Estado, aún más amplio que los de entonces, porque no deben dejar fuera a ninguna fuerza política parlamentaria. De esta manera se obvia la revisión formal de la Constitución, pero se facilita la reforma de piezas claves del bloque de constitucionalidad. Por ello el Pacto propuesto no debe aspirar más que a fines limitados dejando al margen, por ahora, otras reformas deseables como sería, por ejemplo, la del Senado o la del Tribunal Constitucional. Dichos fines son, a mi juicio, tres: la utilización sistemática de la Adicional Primera de la Constitución; la congelación de los efectos emulativos; la reforma del régimen local. Me ocuparé brevemente de cada uno de ellos.

D) *La Disposición Adicional Primera* de la Constitución, como parte que es de una Constitución normativa no puede ser meramente retórica, sino normativa también y, como corresponde a su propia denominación, algo debe de adicionar al sistema autonómico general contenido en el artículo 2 y el Título VIII CE³⁷.

³⁶ «La simbólica del plurinacionalismo», en el volumen colectivo Tusell-Bru de Salas (eds.), *España-Cataluña*, que en breve publicará la Fundación BBV.

³⁷ Muñoz Machado, «La Disposición Adicional Primera de la Constitución», en Martín Retortillo, *Derecho Público Foral de Navarra. El Mejoramiento del Fuero*, Madrid (Civitas), 1992, p. 225. A ello dediqué mi Discurso de Ingreso en esta Real Academia, *Idea de los Derechos Históricos*, Madrid, 1991.

Esto es, no consiste en una mera declaración política sino en una norma y su contenido no puede ser la mera reiteración de lo ya previsto en el cuerpo de la Constitución. Tales exigencias lo son de la más elemental lógica y negarlas es apartarse de la recta hermenéutica constitucional y entrar en el campo de la lectura política libre de la norma fundamental, contraria a su tenor. La Adicional Primera ha de ser interpretada como lo que es: una norma constitucional que abre la vía de un tratamiento especial de los territorios, en el sentido corporativo de la expresión, titulares de Derechos Históricos.

Los titulares de tales Derechos Históricos no son sólo Navarra, Euskadi y sus tres territorios como ha reconocido la doctrina y la jurisprudencia, sino Cataluña y Galicia. Así resulta de poner en relación la Adicional Primera con la Transitoria Segunda del texto constitucional. El haber plebiscitado en el pasado Estatutos de Autonomía es un hecho constitutivo de un derecho, la excepción del artículo 151 CE, esto es, un derecho histórico también. Y a ello parece responder la interpretación que la doctrina legal del Consejo de Estado ha dado de la Adicional Primera en relación con la foralidad civil de las Comunidades históricas mencionadas y no de las otras Comunidades con derecho foral propio³⁸.

Los Derechos Históricos son de suyo singulares, de manera que los de Cataluña no tienen por qué ser iguales a los de Euskadi ni los de Euskadi los mismos que los gallegos. Pero todos ellos permiten el reconocimiento de una personalidad política originaria, dotada de competencias propias, con la que establecer una relación paccionada. Su autogobierno tendrá como límite el «marco de la Constitución», entendida ésta en un sentido principal o substancial, pero no todos y cada uno de los preceptos del Título VIII. La experiencia navarra y aun vasca del Concierto, así lo demuestran y no es lógico aceptarlo en tales casos y no como criterio de interpretación general del párrafo segundo de la Adicional Primera³⁹.

Dicha Adicional ya ha sido utilizada por el legislador en numerosos casos para realizar transferencias singulares de competencias o reconocer excepciones a la normativa general y también por el Tribunal Constitucional⁴⁰, el

³⁸ Cf. mi artículo «Los Derechos Forales como Derechos Históricos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 52, Enero-Abril 1998, p. 53 y ss.

³⁹ Cf. mi artículo «En el marco de la Constitución», *La Ley*, Año XVII, nº 4183, 9 diciembre 1996.

⁴⁰ V. gr. SS. 11/84, 123/84, 76/88, 86/88, 140/90, entre otras.

Tribunal Supremo⁴¹ y el Consejo de Estado⁴² para reconocer una situación especial a los titulares de Derechos Históricos. Lo que ahora es políticamente necesario sin ser jurídicamente incoherente, es pasar de una interpretación fragmentaria a una interpretación y utilización sistemática de dicha Disposición para reconocer una situación excepcional a las Comunidades históricas exorbitantes del régimen autonómico común.

E) El mismo pacto político que lleve a la lectura sistemática de la Adicional Primera debe suponer *el cierre de las reivindicaciones emulativas* por parte del resto de las Comunidades Autónomas. No han de reclamar las instituciones y las competencias de Cataluña, porque, sin ser de mejor o peor condición que el resto de España, Cataluña, como Euskadi o las demás Comunidades históricas, sí es diferente del resto de España.

A más largo plazo, el pacto político debe llevar a la poda institucional de las Comunidades de régimen común de manera que, utilizando las previsiones del artículo 147.2.c), sus Estatutos no tengan por qué reproducir el «modelo catalán» del artículo 152 CE.

F) Desde antiguo, en España se han mezclado dos cuestiones diferentes: las reivindicaciones nacionales de Cataluña y el País Vasco o las forales de Navarra, con la *necesaria reforma del régimen local* en general. Ello ha «catalanizado»⁴³ ésta, a la vez que lastrado la solución de aquellas con problemas de distinta naturaleza. No es ésta la ocasión para analizar, ni siquiera esbozar, qué régimen local convendría a España, pero baste señalar tres problemas especialmente relacionados con las autonomías.

En el caso de la provincia, durante muchos años primera y principal de las corporaciones locales españolas, el régimen autonómico ha supuesto una capitidisminución, a pesar de que todos los informes técnicos que se han hecho al respecto han recomendado su resubstantivación como instancia territorial de descentralización de los servicios y competencias de las Autonomías⁴⁴. Simultá-

⁴¹ S. de 28 de octubre de 1995.

⁴² *Recopilación de Doctrina Legal*, 1987, p. 87 y ss.; 1988, p. 65 y ss. (aunque, en este caso, los recopiladores no han recogido la mención de la Adicional Primera, que sí se encuentra en el original); 1989, p. 61 y ss.; 1991, p. 146 y ss.; 1992, p.153 y ss.; 1993, p. 66 y ss.

⁴³ Cf. Tusell, *La reforma de la Administración local en España, 1900-1936*, Madrid (MAP), 1987, p. 131 y ss.

⁴⁴ *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, cit., p. 64 ss.

neamente, allí donde la provincia «descuartiza» la personalidad catalana⁴⁵ se la ha mantenido en virtud de la garantía institucional que la Constitución parece otorgarle. Y en Euskadi, donde el Territorio Histórico es mucho más que una provincia de régimen común, se le ha negado por su carácter local el acceso al Tribunal Constitucional⁴⁶. Al pacto político correspondería corregir esta situación reconociendo tres realidades diferentes: el establecimiento de la provincia única en Cataluña –sin perjuicio de las redefiniciones electorales que ello exigiera–, el reconocimiento de la legitimación de los Territorios Históricos ante el Tribunal Constitucional y el fortalecimiento de las Diputaciones Provinciales en el resto de España, suprimiendo la incompatibilidad entre el cargo de Diputado provincial y el de miembro de la Asamblea autonómica para hacer de esta la suma de los plenos de aquéllas.

En cuanto a la autonomía municipal indiscriminada, que comprende, por igual, a la macrópolis que al pequeño municipio, es un disparate. La experiencia demuestra que fomenta el caciquismo político, la corrupción administrativa –especialmente a través de las competencias de urbanismo–, la mala gestión medioambiental y la frecuente quiebra, más por incapacidad que por culpa, del principio de legalidad. Si es lógico que las grandes urbes gocen de un régimen autonómico acorde con sus necesidades y capacidades, no puede decirse lo mismo del municipio medio y, a mayor abundamiento, del pequeño municipio. La autonomía proclamada en el artículo 140 CE debe de reinterpretarse para hacerla compatible con una tutela a cargo de las administraciones autonómicas. El acceso de los municipios al Tribunal Constitucional que ahora se proyecta, incrementará innecesariamente la conflictividad ante dicho Tribunal, judicializando en demasía la vida política local.

Por último, ha de cuidarse que la sistemática aplicación del principio de subsidiariedad, tal como se propugna desde la Unión Europea, no sirva para diluir los cuerpos políticos ya existentes, estatales o no⁴⁷. La UE puede ser

⁴⁵ Burgueño, *Geografía Política de la España Constitucional, La división provincial*, Madrid (Centro de Estudios Constitucionales) 1996, p. 257.

⁴⁶ Cf. los comentarios de Leguina Villa en *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid (Civitas) 1984, p. 213. Sobre posibilidades comparadas, *Ib.*, p. 220. Que el Territorio Histórico no es una provincia lo expuse en mi contribución al *II Congreso Mundial Vasco*, «Los Derechos Históricos», Oñati (IVAP), 1988, p. 263 y ss. Este trabajo y los mencionados en las notas 5, 38 y 39, ahora en mi libro *Constitución y Derechos Históricos*, Madrid (Taurus), 1998.

⁴⁷ Cf. mi estudio sobre «El principio de subsidiariedad» en los *Anales* de esta Real Academia, XLV, 70, 1992-1993, Madrid, 1993, p. 359 y ss.

subsidiaria de España y, reformado el artículo 149.3 CE o exonerándolas de él en virtud de la Adicional Primera, España podría serlo de Cataluña o de Euskadi. Pero ni hoy Euskadi lo es de sus Territorios Históricos, ni es concebible que Cataluña lo sea de Peratallada o España de Madrid (Comunidad) o incluso de Rozas de Puerto Real.

G) Es claro que un pacto político como el propuesto que tiende a limitar el prebendalismo institucional y elimina el fácil recurso a la demagogia emulativa no tendrá buena acogida por parte de las oligarquías territoriales de los partidos políticos estatales. Sin duda que su carácter jerarquizado y su proverbial disciplina podría, en este caso servir de algo bueno. Si en tantos casos ha yugulado la participación democrática podría, ahora, servir para atajar la demagogia. Pero, más allá de las propias oligarquías territoriales y locales, la ciudadanía, informada y no manipulada, sobre los costes y beneficios de la autonomía debidamente cuantificados, podría y debería ser convocado a expresar directamente su opinión en *un referéndum consultivo*. La «public choice» daría en este campo su fruto y, en mi modesta opinión, sólo donde predomina una identidad diferente se estaría dispuesto a asumir los costes económicos que el autogobierno debe suponer.

V. El resumen de lo expuesto es bastante evidente. Dentro de la estabilidad constitucional española, la «constitución territorial», determinante de la forma de Estado, es una excepción de provisionalidad y polemicidad. En consecuencia, el sentimiento constitucional generado en torno a la vigente norma fundamental no se extiende al sistema autonómico que sigue estando sometido a discusión cuando no a impugnación.

A mi entender, para superar esta situación no es necesario reformar la Constitución ni siquiera desandar lo andado por la vía de la generalización, sino corregir la uniformidad, por vía de convención constitucional, generada mediante amplio pacto político de Estado, esto es, comprensivo de todas las fuerzas políticas. Creo que la «public choice» ejercida mediante referéndum consultivo de las poblaciones interesadas puede facilitar este tipo de pactos.

¿Cuál es la finalidad de todo ello? Ajustar la estructura autonómica a la realidad diferencial española, para que no sea prótesis, cuando no Lecho de Procusto, sino piel de nuestro complejo cuerpo político. La asimetría de la poli-territorialidad y plurinacionalidad española hace que cualquier versión uniforme de las autonomías resulte disfuncional. Pero las formulas ya conocidas de Estado complejo, por haberse acuñado para situaciones simétricas, cuando se tratan de amoldar a la asimetría española se deforman hasta hacerse monstruosas. Así se

habla de federalismo asimétrico, de confedero-federalismo o de Estado federal-regional lo mismo que de federal-unitario⁴⁸.

Más vale, creo, dejar de lado las calificaciones formales que no responden a la realidad española y acuñar otras más ajustadas. Para ello es preciso renunciar al legado del iusnaturalismo racionalista y ensayar, de nuevo, lo que Kelsen, en frase ya citada, denominó «una teoría de la sociedad real y del derecho positivo», volviendo a las cosas mismas. En este caso realidades históricas, como tales caracterizadas, al decir del gran Meinecke, por tres rasgos: *la singularidad*, que excluye cualquier tratamiento general y uniforme; *la decantación en el tiempo*, que excluye su improvisación; su *naturaleza intensiva* y cargada de afectividad que las hace infungibles. En resumen substituir el espíritu de geometría por la finura de espíritu.

⁴⁸ Así se trasluce por ejemplo en vv.aa. *Asimetría y cohesión en el Estado Autónomo*, Madrid (MAP) 1997.

