

MONOGRAFIAS UNIVERSITARIAS



El Estado de las Autonomías

Universidad Internacional Alfonso VIII
Soria

MONOGRAFIAS UNIVERSITARIAS

El Estado de las Autonomías

Universidad Internacional Alfonso VIII
Soria

Consejo de Universidad

Excmo. Sr. D. Javier Gómez Gómez

Excmo. Sr. D. Juan José Lucas Jiménez

Lcda. D.^a Yolanda Martínez Hernando

Dr. D. Carlos de la Casa Martínez

Directores de la Colección

Yolanda Martínez Hernando

Carlos de la Casa Martínez

(c) Universidad Internacional Alfonso VIII

Portada: Alejandro Plaza Plaza

Maqueta e Imprime: Imprenta Provincial de Soria

I.S.B.N.: 84-86790-13-1

Depósito Legal: SO-168/90

Digitalización (2023): Enrique García Garcés.

El Estado de las Autonomías

INDICE

	<u>Páginas</u>
PROLOGO.—ESTADO DE LAS AUTONOMIAS, Dalmacio Negro Pavón.....	9
AUTONOMIAS Y LIBERTADES, Dalmacio Negro Pavón.....	11
REFLEXIONES SOBRE LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, Benigno Pendas García.....	21
AUTONOMIAS, REGIONES Y PARTIDOS POLITICOS, Joaquín Espert Pérez Caballero.....	37
LA SITUACION ACTUAL DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS, Domingo Ferreiro.....	45
EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS VISTO DESDE CATALUÑA, Jorge Fernández Díaz.....	55
CANARIAS Y EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS, Lorenzo Olarte Cullén.....	77
EL ESTADO DE GERNIKA: BALANCE DE DIEZ AÑOS, Juan Ramón Guevara Sateta.....	95
LA POSICION DE CASTILLA Y LEON ENTRE LAS AUTONOMIAS ESPAÑOLAS, José María Aznar López.....	113

PROLOGO

ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

La mayor innovación política de la Restauración post-franquista merecía la atención de la Universidad Internacional Alfonso VIII. El Estado llamado de las Autonomías, tal como se configura constitucionalmente implica la voluntad de estatuir una forma histórica política de la estatalidad distinta de todas las formas anteriores, aunque puedan invocarse antecedentes o precedentes más o menos remotos coherentes con ella.

En cuanto innovación radical respecto a las tendencias todavía vigentes en la teoría general del Estado y en la vida política, tiene que conllevar, en la medida que se realice, una profunda alteración de las concepciones, las actitudes, las costumbres y los hábitos políticos. Esto no contribuirá, ciertamente, a facilitar su implantación, puesto que es muy fuerte la mentalidad estatista en todas las ideologías, en la clase política y en la ciudadanía. La misma Constitución que introdujo el concepto, manifiesta vacilaciones e imprecisiones, que es preciso explicar tanto por el carácter innovador de la fórmula política que introduce, como por reticencias naturales desde el punto de vista de esa mentalidad. También a eso se debe sin duda la falta de construcciones doctrinales precisas.

A fin de disponer de un modelo comparativo, se suele acudir como el más próximo, al Federal, muy elaborado doctrinalmente y del que hay una larga experiencia. Acaso se deba a este hecho la tentación reiterada de ver en el Estado de Autonomías una forma incipiente o disimulada de Estado Federal y que se postule incluso, en parte por razones de comodidad doctrinal, su evolución hacia una forma jurídicamente clara de federalismo. Se ha postulado asimismo, en orden a explicar el fenómeno, la doctrina centroeuropea de los «fragmentos de Estado». En cierto sentido se ajusta esta concepción a la realidad, ya que al no haberse devuelto previamente a la Sociedad competencias innecesariamente politizadas al absorberlas el Estado, se han transferido luego o todavía se transfieren, puesto que no ha concluido el pro-

ceso, por porciones, a las distintas autonomías, dando la impresión de que se reparte lo estatal.

No obstante, es mucho más liberal, antiestatista, lo que parecen entender por autonomía la voluntad del legislador y la vox populi. Aunque cuesta mucho admitirlo por prevalecer e imperar todavía, con todas las consecuencias, el mito del Estado de Bienestar. Las autonomías están en franca contradicción conceptual con esta forma estatal, puesto que entrañan siempre, cualesquiera que sean sus contenidos, la posibilidad de hacer de contrapeso a la omnipotencia gubernamental. Oposición teórica que ya ha tenido y tiene consecuencias prácticas: a lo largo del curso se ha aludido reiteradamente a la actitud del gobierno central, remiso a reconocer llanamente a las autonomías particulares competencias que parecen desprenderse naturalmente de la nueva concepción del Estado. En realidad, estos conflictos evidencian de suyo que la idea de autonomía pertenece a un orden distinto al de la federación, ya que no se trata de disputas de esta naturaleza: basta pensar el distinto trato que merecen las autonomías según su capacidad reivindicativa y la ideología de sus gobiernos respectivos. Si el modelo se aproxima aparentemente más al concepto de autonomía como fragmento de Estado, ello es debido únicamente a la propensión a trasladar a la autonomía el modelo de Estado centralizado, en parte por la razón indicada, en contraste con la idea liberal del concepto.

Coinciden con esta última las propuestas reiteradas en diversas lecciones de que las autonomías tengan representación parlamentaria, concretamente en el Senado, lo que serviría además, por cierto, para rehabilitar esta Cámara al atribuirle un contenido de la mayor importancia, tanto para el gobierno general de la nación como para la defensa de las libertades.

DALMACIO NEGRO PAVON

AUTONOMIAS Y LIBERTADES

DALMACIO NEGRO PAVON

Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas
Universidad Complutense de Madrid

1.— *El concepto «Estado de las Autonomías».*— La expresión es conceptualmente equívoca. Ni el Estado es autonómico (¿respecto a qué?) ni pertenece a las Autonomías. Y, viceversa, las autonomías no son del Estado sino de la Sociedad. Constituyen formas específicas de vida social, de socialización dentro de la Sociedad a que pertenecen. El peligro de la equivocidad de la expresión radica en que puede hacer pensar que son meros organismos de desconcentración del Estado, igual que otros entes autónomos como por ejemplo Renfe, Televisión o el Instituto Nacional de Industria. En tal caso se defraudaría la aparente intención de la Constitución al estatuir las. La causa de las reticencias del gobierno central, es quizá una interpretación de esta índole. Por otra parte, ello significaría simplemente duplicar innecesariamente órganos estatales. Y, si se tiene en cuenta que el Estado actual ha acumulado muchas competencias anteriores de la Sociedad, supondría la voluntad de hacer el centralismo todavía más omnipresente. Aquí radica, probablemente, el error del procedimiento seguido para estatuir las: en vez de devolver previamente a la Sociedad aquellos ámbitos que ha absorbido por razones ideológicas, por ejemplo cuasimonopolizando la educación, la sanidad, etc., se ha limitado a dividir las competencias estatales por el número de autonomías para ceder la parte alícuota, en los casos en que se ha hecho, pues incluso en esto hay reticencias prácticas, en función del territorio. Esto equivale a trasladar a ámbitos más locales los problemas que conlleva la expansión del Estado. Concebidas así, no es seguro que, pasado el momento de euforia y esperanza, lleguen a satisfacer las necesidades y exigencias de un régimen verdaderamente liberal y democrático y a suscitar adhesión más o menos entusiasta.

2.— *La palabra autonomías.*— Una de las razones de los equívocos, aparte de los defectos técnicos de la Constitución, que denotan apresuramiento, puede estribar, pues, en la introducción del término autonomía. Cabe preguntarse porqué no se ha preferido emplear palabras como reino, región, país, estado o nacionalidad como denominación general o una mezcla casuística de esos términos.

Puesto que la forma política del Estado es la monarquía, no habría en principio inconveniente en que las diversas unidades «autónomas» conservasen sus antiguos títulos, con la salvedad de que, en algún caso, no sería reino sino Señorío como en Vizcaya o condado en Cataluña. La dificultad estaría en la titulación de autonomías como las de Madrid, la Rioja o Santander, puramente geográficas, aunque la segunda incompleta. Ya que la Constitución habla de «nacionalidades y regiones» ¿porqué en vez de nacionalidades no se aludió a las antiguas denominaciones reservando regiones para las que no tuviesen?. Tampoco tiene mucha explicación que reinos tan antiguos y de personalidad tan acusada como León y Granada, provincias además en las divisiones anteriores a la famosa ley de Javier de Burgos de 1833, no sean «autónomos», puesto que la geografía, la historia y otras razones lo aconsejan.

¿Porqué no regiones?. Tal vez, sin que sea satisfactoria la explicación, por su carga geográfica. El artículo 143,1 de la Constitución no contempla este aspecto sino «características históricas, culturales y económicas comunes». Hubiera podido ser sin embargo un criterio perfectamente compatible, bastante racional y, sin duda, al abrigo de previsibles dificultades futuras de que no están libres los términos que se ha preferido emplear.

¿Porqué no sólo nacionalidades?. Tal vez porque el artículo 2.º prefirió ambigüamente esa diferenciación entre «nacionalidades y regiones», dualismo bastante absurdo (que luego no se sigue como criterio), puesto que implica reconocer distinciones cualitativas entre región y nacionalidad por una parte, y entre nacionalidad y nación española por otra. La misma Constitución, que cuida hacer referencia a la indivisible unidad de la nación española, descuida la significación de las palabras que deben cuidarse en todo texto legal y aún más en una Constitución, ley de leyes. En política, cuya lógica es la de la retórica, resulta especialmente peligroso emplear el lenguaje sin precisar las significaciones. El uso constitucional de la palabra nacionalidad es una incongruencia, que, por lo demás, carece en absoluta de la menor justificación histórica, si es esta la causa. Sólo se puede explicar por pleitesía a cierta literatura romántica, por cortesía ideológica hacia la Constitución soviética o por ánimo de *épater le bourgeois*; o quizá por estas tres razones simultáneamente. La inclusión de la palabra puede ser causa de futuros conflictos no limitados a siquiera a las llamadas «nacionalidades históricas» (¿?), cuya gravedad dependerá de la actitud de los gobiernos. Un gobierno inepto, despótico, explotador o corrompido puede incitar a la diáspora con apoyo en el texto constitucional. Y siempre hay que contar con la demagogia.

La elección del término autonomía sólo puede explicarse por la

intención de buscar un término aséptico, capaz de contrarrestar otros equívocos constitucionales.

3.— *Qué significa autonomía.*—La palabra autonomía ha conocido cierta difusión desde los años cincuenta. En gran medida, por el auge y la influencia de las ciencias sociales, que lo han tomado prestado a la biología. En esta última ciencia autonomía designa entidades complejas, carentes de sentido preciso transcendente o inmanente. Trátase de formas de orden que, en ese mundo, en que no existe sentido ni transcendencia, carecen de fin aunque tengan finalidad intrínseca. Se refiere a formas inestables de orden que están ahí. Ante la dificultad de clasificarlas, se les aplica la palabra autonomía de manera *neutra* y *distanciada*, evitando cualquier connotación que implique juicio de valor. Lo que interesa retener de todo esto es que tales formas de orden no dependen de una decisión externa, heterónoma; la autonomía rechaza la idea de heteronomía, pues se impone sus propias normas, descansa en sí misma.

Ahora bien. Trasladado el concepto al mundo político, si se distingue del social, esto implica fácilmente independencia. Tal vez por ello, sorprendentemente, el artículo 145,1 prohíbe expresamente la federación (¿porqué no «confederación»?) de comunidades autónomas, queriendo limitar sin duda jurídicamente posibles efectos de su etimología—darse normas a uno mismo—, de modo que no pasen en ningún caso de ser meras personas jurídicas, sin mayor alcance político. Pero esto tampoco es exacto, tal como está resultando en la práctica. Por lo demás, la palabra autonomía se venía empleando en sentido legal para designar entidades estatales con administración independiente como las mencionadas anteriormente. Para precisar algo más el uso correcto del término y atendiendo a la prevención constitucional, conviene aclarar su posible relación con Federación.

La Federación es una fórmula *política* corriente. El gran ejemplo moderno es el norteamericano. Ahí la Federación ha operado como instrumento de integración. Al producirse la guerra de secesión de la corona inglesa, las trece colonias inglesas se declararon independientes, pero, de modo inmediato, para sostener la lucha, se confederaron. Confederación responde a la idea de alianza en pié de igualdad, incluido el derecho de separación al desaparecer la causa que la motiva. Concluida la lucha se optó sin embargo por la fórmula federal. Federación supone el reconocimiento de un gobierno, no sólo central, sino superior a todos los federados, que es el titular de la soberanía. Implica, pues, transferencia de la soberanía, por lo que o el artículo 145, 1 expresa un temor o es una

incongruencia, ya que no se parte de una situación de independencia en que las «autonomías» sean soberanas.

Así pues, tampoco resultan más comprensibles las peticiones, que vienen de antiguo, de los años cincuenta de la pasada centuria, bajo la influencia de la Constitución norteamericana, de hacer de España un Estado federal. No resulta fácil percibir que ventajas se obtendrían con la estructuración federal de la nación. Por un lado el territorio no es demasiado extenso. Por otro, España es la nación más antigua de Europa y, en cierto sentido, también lo es el Estado español. No se parte de la existencia de Estados independientes, salvo en tiempos remotos, aunque también cabe señalar que, aún en este caso, la independencia se debió a las circunstancias de la invasión musulmana y la posterior Reconquista. Salvo en un ambiente romántico, en que las ideas no están claras, no se entiende bien la petición de constituir un Estado Federal que equivaldría aquí a una aberración política, puesto que faltan las condiciones previas y por eso no se entiende la prohibición constitucional de forma federaciones a menor que sea una manera tímida de salir al paso de esta antigua petición minoritaria. Tal vez se debe ahora —aparte de la siempre presente influencia de la Constitución soviética, como se sabe *constitutio libertatis*, por razones más ideológicas que sustantivas— a mimetismo de la República Federal alemana —un caso completamente distinto—, o al ejemplo de países hispanoamericanos. Estos últimos, al constituirse en Estados independientes a partir de la situación colonial, imitando la Constitución norteamericana, proclamaron estados antiguas circunscripciones administrativas españolas. De ahí resultaron Méjico, Argentina, etc., como Estados republicanos federales. Pues, por otra parte, hay que tener en cuenta que no parece posible constituir federaciones bajo la forma monárquica.

No obstante, por lo menos dentro del ámbito cultural Occidental, cualquier tipo de Estado presupone la nación, en virtud de la conciencia que tiene un pueblo de constituir una unidad de vida histórica. Su forma política es el Estado, cuyo supuesto en el caso español es precisamente la nación, según el citado artículo 2.º.

En conclusión: probablemente, es preciso entender la palabra autonomía como próxima a autogobierno en el sentido acuñado históricamente por el término anglosajón *selfgovernment* (autogobierno), o, quizá más exactamente, por la palabra alemana *Selbstverwaltung* (autoadministración). Que se aproxime a uno u otro dependerá de la evolución que experimenten las «autonomías», pues no cabe inferirlo del texto constitucional.

4.—*Antecedentes.*—No hay precedentes de las autonomías, pero sí un antecedente que puede haber estado en la mente del legislador: la Monarquía Hispánica o Católica, la vieja forma española de la estatalidad. Configurada por Fernando el Católico, perduró formalmente hasta el Estatuto Real de 1834. Poco estudiada hasta ahora desde este punto de vista, según la caracterización que hace de ella L. Díez del Corral, era un tipo de forma política entre renacentista y barroca, bastante común en el mundo mediterráneo, y, en España, de directos antecedentes aragoneses. Por ejemplo la unión entre el reino de Aragón y el condado de Barcelona. Se configuró, pues, mediante uniones personales, por las que se incorporaron sucesivamente reinos y otras unidades políticas hasta formar la gran Monarquía. De manera que eran tan plenamente súbditos de los monarcas los naturales de Milán, Nápoles, Portugal, las Indias, etc., como los de Castilla, Aragón o Cataluña, rigiéndose cada uno de ellos por su legislación particular. El primer monarca que se tituló rey de España fue Felipe V.

Tratábase, por consiguiente, de una forma política organizada de manera descentralizada, que ofrecía cierta semejanza con el Sacro Imperio y, más tarde, con su sucesor, el Imperio austro-húngaro. Mientras otras monarquías aplicaban sin reparos el principio de la soberanía centralizando y unificando poderes y territorios, respetaron los Austrias esta descentralización. Hecho al que es preciso atribuir en buena parte la llamada decadencia española. Y quizá no sólo eso sino, en nuestros días, la pervivencia romántica de los supuestos hechos diferenciales, que, en último término, se reducen a peculiaridades lingüísticas, subsistentes por lo débil de la centralización. Pues otras, como las jurídicas, aparte de ser nimias en cuanto conserven vigencia, en modo alguno se puede decir que fuesen un factor progresivo respecto a la nueva legislación. Decía ya el catalán Balmes en la primera mitad del pasado siglo aludiendo a todo lo que puede haber de cierto en el asunto: «es falso que haya verdadero provincialismo, pues ni los aragoneses, ni los valencianos, ni los catalanes recuerdan sus antiguos fueros, ni el pueblo sabe de qué se le habla cuando estos se mencionan, si se los mencionan alguna vez los eruditos aficionados a antigüedades». Lo que hay de cierto es que la Monarquía española no siguió la tendencia moderna general hacia la concentración y objetivación del poder político para fortalecer el poder del Estado.

No obstante, los Borbones intentaron introducir el modelo francés. Aunque algo consiguieron, no llegaron a estatuir un Estado al estilo europeo. Por eso, con la guerra de Independencia, que se produjo una vez hubo abandonado vergonzosamente la monarquía a la nación, desapareció la estatalidad, puesto que aquella seguía siendo prácticamente el

único lazo político. Lo singular, desde el punto de vista del derecho político, de la guerra de Independencia, consiste en que fue una lucha de la nación española sin Estado contra un Estado, el francés, perfectamente constituido, aliado del rey legítimo, José I, que encarnaba la estatalidad en España. El particularismo —en modo alguno nacionalismo, como se pretende, confundiendo las cosas— renació en diversos momentos, incluida la guerra de Independencia, hasta nuestros días, en que puede volver a constituir un problema de las autonomías. En gran parte, debido al equívoco —y banal— reconocimiento constitucional de nacionalidades, que puede dar pié a pugnares tendencias románticas —o interesadas—.

El problema de todo el siglo XIX y del XX hasta 1936, ha consistido en la construcción de un Estado acorde con las exigencias modernas. El fracaso del liberalismo y, sobre todo de la Restauración, hizo casi inevitable la guerra civil. Esta última seguramente no hubiese tenido lugar de haber existido un Estado suficientemente nacional como en todas parte. Ortega, había pedido por eso, con gran intuición, la urgente nacionalización de lo que había de Estado. No se puede decir que haya existido un Estado español en el sentido habitual de la palabra a la altura de los tiempos, antes de 1968.

5.— *Contenido de las autonomías.*—Prevalen en nuestra época las abstracciones. Una de ellas la palabra autonomía en vez de estados, países, territorios, regiones, provincias como en otras artes, aunque, paradójicamente, la autonomía contemplada en la Constitución española pretende pegarse a la realidad. Ahora bien, la idea de autonomía implica pluralidad, a diferencia de autogobierno: una sola autonomía no tiene demasiado sentido. Pero, a pesar de las concepciones mecanicistas imperantes, autonomía es en política un concepto orgánico porque implica coexistencia vital con otras entidades; si la palabra autonomía, en singular, aludiese a este complejo en la expresión «el Estado de la autonomía», coincidiría con el sentido que tiene en biología. Políticamente, coimplica la existencia de pluralidad de grupos territoriales, análogamente a la autonomía municipal tradicional, mientras el *selfgovernment* puede ser relativo a un solo grupo. La expresión Estado de las Autonomías en plural, sólo puede querer significar, por tanto, que lo Político, el Estado es vinculante, lo que las liga entre sí dándoles unidad *política*. El Estado, que ostenta la soberanía, es el vínculo político que les da una unidad y una dirección orgánicas. La relación entre las autonomías es de naturaleza recíproca, no antagónica; pero no está claro —se prohíben expresamente las federaciones—, que sea cooperativa. La

cooperación sólo podría realizarse, en principio, a través del Estado.

Esto es decisivo en cuanto implica que autonomía excluye radicalmente la posibilidad de atribuir soberanía o independencia. Desde este punto de vista, el Estado sería una suerte de unión *simbiótica*.

La ideología correspondiente subyacente sería en este caso la del liberalismo organicista de tipo germánico, cuya primera elaboración tuvo lugar en el siglo XVII por parte del jurista holandés Johannes Althusius. Presupone la existencia de comunidades sociales básicas—la primera la familia— Municipios, Corporaciones diversas y Provincias, que serían el equivalente a las autonomías: se autogobiernan dentro de su esfera, pero ninguna es soberana. Sólo el Estado tiene soberanía; por eso es simbiótico ya que culmina en él toda la trama organizativa. Lo que quería destacar Althusio es que estas formas de autoadministración implican libertades. Su doctrina resulta todavía muy interesante para el caso español, pues parece encajar bastante bien en el nuevo tipo de organización política y social que se persigue.

6.—*Autonomías y libertades.*—Las autonomías entendidas así, constituirían una forma esencial de las libertades, concretamente de las libertades sociales. Igual que las demás entidades mencionadas en el caso de Althusio son instituciones sociales en que no cabe intromisión estatal. Son libertades civiles, de la Sociedad llamada civil para diferenciarla de la política, que es la estatal.

Suponen, naturalmente, las libertades individuales, pero no las libertades políticas, que se dan en el estado. Hay tres clases de libertades básicas: individuales, sociales o civiles y políticas. Las primeras, pues las libertades son plurales ya que políticamente no existe libertad en abstracto, son las individuales, fundamentalmente las de pensamiento y conciencia y la libertad de acción, que incluye la propiedad; las sociales se resumen en las libertades para asociarse, una de ellas la libertad para autogobernarse, sin que esto implique en modo alguno soberanía. Supone simplemente, que tales libertades, las individuales y las sociales son las propias del hombre libre, que, sin embargo, es sólo súbdito, lo que significa políticamente sometido. No se es ciudadano, si se carece de libertades políticas. Las libertades políticas son propias de los hombres libres en relación con el Estado; mediante ellas, el libre deja de ser súbdito y se hace ciudadano. Por eso la ciudadanía es la plenitud de las libertades, justamente porque el hombre es un ser político; o, dicho de otro modo, el hombre es un ser político porque puede ser ciudadano.

Los naturales de las autonomías no son ciudadanos por ese simple hecho sino porque forman parte además, como individuos, de un Estado

que reconoce las libertades políticas. Las autonomías necesitan del Estado para que los individuos puedan ser ciudadanos. Distinción muy importante para determinar que aspectos legales son propios de las autonomías y cuáles deben ser los del Estado, cuyas competencias se verían reducidas a las precisas para hacer posible la ciudadanía y garantizarla.

7.— *Autonomías y Derecho.*— Las libertades, entre ellas las autonómicas, se hacen efectivas mediante la ley, conforme a la correlación existente entre Política y Derecho. La Política postula, reconoce y determina las libertades de todo orden; el Derecho las define, encauza, ordena y garantiza cotidianamente. No puede haber verdaderas libertades sin correlato jurídico, pues, aunque el fin principal de lo Político consiste en dar protección, la protección meramente política es inevitablemente arbitraria, tutelar. Sólo mediante el Derecho se convierte la política en instrumento eficaz de la libertad: el Derecho objetiva la protección.

La idea de autonomía tiene que tener necesariamente proyección jurídica, pues se trata de una forma de libertad, si bien en este caso colectiva, no individual. El Derecho ha de dar protección, en primer lugar, frente al gobierno: puesto que la autonomía entraña una suerte de poder social, siempre existe el riesgo de que el Estado intente apropiárselo. En este aspecto, formalmente, tiene la autonomía carácter relativamente político, y por eso el derecho que la define y delimita es de naturaleza pública. En principio es una *libertad de* en un doble sentido: respecto al territorio y respecto a las competencias autonómicas. Respecto al territorio la acción estatal se detiene en sus límites en todo aquello que es competencia de la autonomía. Mas, en cuanto la dominación estatal se refiere también, por su naturaleza política, al mismo territorio, el Estado no puede ceder en aquello que pertenece esencialmente a los fines del Estado. Por ejemplo, la defensa en todos sus matices; es decir, incluido, el orden público, según lo exija la *ratio status* en relación con el conjunto del Estado, o la política exterior.

La relación amigo-enemigo, con todas sus connotaciones directas e indirectas, la establece, determina y decide absolutamente el Estado, no la autonomía, cuya competencia sobre el propio territorio no es política sino legal. Es, por ejemplo absurdo, que una autonomía pueda oponerse a decisiones estratégicas y tácticas que afecten a todo el territorio, aunque incidan especialmente en una determinada autonomía. Esta última podrá discutir si acaso su conveniencia para ella, haciendo presentes los beneficios o perjuicios que le reporta; pero la decisión inapelable corresponde al Estado.

En cambio, el segundo presupuesto de lo Político, la dialéctica mando-obediencia, una vez satisfecho el principio de la soberanía, que se relaciona con la categoría anteriormente mencionada, puede admitir muchas variaciones. En rigor, dejando a salvo los derechos de soberanía, todo lo demás debiera corresponder a la autonomía; pues, la protección de los derechos individuales y colectivos básicos va incluida en aquella. Con la particularidad de que, como pertenecen al derecho de resistencia, podría reivindicarlos cualquiera si son conculcados, y por tanto, podría hacerlo la propia autonomía. Esto es muy importante, porque las autonomías pueden y deben ejercer la protección de estos derechos si no lo hace el Estado o lo hace insuficientemente, erigiéndose, llegado el caso, en contrapoderes que reivindicán y garantizan las libertades. Las autonomías, rectamente concebidas, deben ser ante todo una especie de baluarte contra la omnipotencia del gobierno, aunque es muy dudoso que en la actualidad se conciban así.

El tercer presupuesto de lo Político, la relación público-privado puede ser, asimismo, objeto de discusión. Ahora bien, excepto lo que pertenece a la categoría amigo-enemigo, y por tanto a la soberanía, parece lógico que si la autonomía no es mera desconcentración del ejercicio de funciones estatales mediante la costosa duplicación de órganos, todo lo público, o sea, todos los servicios públicos debieran ser en principio autonómicos—incluido el derecho de privatizarlos—, quizá con la reserva a, meramente cautelar a favor del Estado de aquellos que afecten a *todas* las autonomías.

La autonomía supone pues, asimismo, *libertad para*, puesto que tiene fines. Se resume esta última, en todas las competencias necesarias para que pueda cumplirse lo que tienda a hacer efectivo el derecho natural de asociación que constituye su origen y razón de ser. Esto significa que posee, en primer lugar, competencia legislativa, incluido el derecho a establecer su propio régimen impositivo sin que tenga que acomodarse a los criterios estatales y mucho menos que depender financieramente del Estado. En segundo lugar, que puede asociarse con otras autonomías, no sólo como consecuencia del principio de asociación, sino con el mismo objeto de atender a necesidades particulares de las autonomías.

8.—*Conclusión: la palabra Comunidad.*—En esta exposición no se ha pretendido tanto hacer una crítica de las Autonomías y del Estado de las Autonomías, como exponer una serie de dudas acerca de un tema complejo, introducido, aparte, con excesiva ligereza, sin calcular todas las consecuencias. Lo último sí es una crítica: parece como si se

hubiese buscado intencionadamente introducir alguna innovación sin saber muy bien qué, y han resultado las autonomías. El actual presidente del gobierno se refirió en cierta ocasión al Estado de las Autonomías como «Estado resultante»; la expresión, que revela perplejidad, refleja perfectamente la situación, incompatible con la recta razón de Estado. Pues, la acción política implica cálculo de las consecuencias de la decisión en relación con las posibilidades de los fines imaginados.

Ateniéndonos a la tradición política occidental, que no es nada seguro que haya inspirado el texto constitucional, cabe concluir, que si las autonomías han de tener algún sentido, tienen que configurarse como poderes intermediarios, incluido el derecho de paralizar y vetar la aplicación de leyes estatales de cualquier clase que no pertenezcan estrictamente por su materia a la soberanía. Esto puede suscitar empero serias dificultades en relación con el principio democrático de igualdad, puesto que la calidad de ciudadano se relaciona con el Estado, no con las Autonomías.

En este sentido, resulta muy discutible y quizá desafortunado, el nombre propio de Comunidades que se les ha atribuido. Implica una cierta diferenciación cualitativa dentro del territorio estatal entre los naturales de todas ellas. Políticamente no es una mera denominación abstracta aunque sea inoperante como tal. Si, se atiende a determinadas consecuencias semánticas previsibles, puede constituir un principio de disgregación o división de la nación favorable, por ejemplo, a la formación de nacionalidades o, directamente, de Estados.

La pretenciosa palabra Comunidad no es una resonancia de las antiguas comunas municipales, expresión que alude a otra clase de relaciones, apesar del antecedente de la famosa Comuna de París de 1870. Es un arcaísmo que procede de la retórica romántica. Resulta muy clara su significación en Rousseau, los tradicionalistas contrarrevolucionarios Bonald, de Maistre, Müller, etc., preocupados por integrar absolutamente la Sociedad y el Estado en una unidad cerrada de vida. Se opone, en sí misma, a la idea de Sociedad Abierta. Tanto porque el concepto Comunidad es contrario al concepto Sociedad, según mostró Tönnies, cuanto porque connota la voluntad de instituir un grupo muy integrado. En una sociedad industrial con gran movilidad social, en que se imponen cada vez más organizaciones — «empresas» — de ámbito, no sólo regional o nacional sino, incluso, transnacional, la palabra Comunidad resulta tan excesivamente artificiosa, que sugiere una grave contradicción hasta con la idea de Estado de las Autonomías.

REFLEXIONES SOBRE LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS^(*)

BENIGNO PENDAS GARCIA

Letrado de las Cortes Generales.

Profesor de Historia de las Ideas Políticas.

Universidad Complutense de Madrid

(*) Este texto constituye la base de la conferencia pronunciada por el autor en Soria el día 19 de julio de 1989 y forma parte de un trabajo más amplio titulado «Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas: reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», de próxima publicación. Nos remitimos íntegramente a dicha publicación para las referencias bibliográficas pertinentes.

A juzgar por las reiteradas críticas que la doctrina dirige a la expresión «forma de gobierno», no parece que este añejo concepto jurídico-político goce de la misma protección que los «delitos contra la forma de gobierno» regulados en los artículos 163 y 164 del vigente Código Penal, cuyo tipo básico consiste en ejecutar actos directamente encaminados a sustituir por otro el Gobierno de la Nación, a cambiar ilegalmente la organización del Estado o a despojar en todo o en parte al Jefe del Estado de sus prerrogativas y facultades. Muchos autores hubieran sufrido las consecuencias de tan ilegítima extensión analógica, cuyo hipotético bien jurídico protegido sería el concepto científico «forma de gobierno» y no su contenido material, que, por cierto, en cuanto habla de la «organización del Estado», bien podría ser aplicado a conductas referidas a las Comunidades Autónomas. Es ya tópico, en efecto, sostener que la expresión mencionada carece de utilidad concreta, a causa, dice la doctrina italiana, de su elevado grado de *politicità*. Y es notorio, asimismo, que esta imprecisión para expresar con rigor jurídico enunciados puramente fácticos se manifiesta de forma concluyente en el contemporáneo Estado de partidos, en la medida en que éstos, al acceder a la condición indiscutida de protagonistas en el proceso de formación de la voluntad del Gobierno y del Parlamento, socavan los cimientos de la teoría constitucional edificada sobre la primacía de una sociedad (teóricamente) homogénea respecto de un Estado (artificialmente) neutral; realidad, desde luego, muy diferente al Estado de la sociedad postindustrial, mucho más próximo, guste o no reconocerlo, al mundo medieval de las franquicias y los privilegios.

En definitiva, la secuencia clásica sobre «formas» políticas, de Es-

tado y de gobierno, tributaria del esquema intelectual del idealismo alemán, ha entrado en crisis por hipertrofia, como reconoce, con sincera y legítima inquietud, la gran mayoría de la doctrina. Este fenómeno, común al Derecho público europeo, ofrece entre nosotros especial intensidad; y ello porque quienes podían jactarse, antes de la Constitución, de manejar ideas claras y precisas en tan fluída materia, encuentran hoy día dificultades insuperables para insertar sus categorías a *priori* en la dicción del artículo 1.3 de la norma fundamental, donde se califica a la monarquía parlamentaria de «forma política del Estado», empleando tal denominación, de acuerdo con Aragón Reyes, de manera «inusual, ambigua y contradictoria». Si se añade a lo dicho que la naturaleza anfibológica del término «gobierno» vence, cuando hablamos de «forma de gobierno», hacia la expresión de un significado amplio e inespecífico, de algún modo equivalente al *government* inglés, parece lógico concluir que los autores harían bien en enterrar para siempre a tan impertinente y desagradecido concepto, digno de ser enviado, como dice Morstein Marx del mandato representativo, al museo de piezas venerables de la arqueología constitucional. Pero el hilo argumental quiebra cuando es puesto en conexión con la realidad de los hechos. Porque la fobia generalizada contra la noción «forma de gobierno» no impide que sea comúnmente preferida sobre sus eventuales alternativas («sistema político», «régimen político», «tipo de gobierno», entre otras) a las que aventaja todavía en respetabilidad jurídica, por su grado inferior de contaminación derivada de adherencias sociológicas o politológicas.

Es preciso, en todo caso, examinar el problema de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas a partir de una dosis notable de escepticismo, siendo conscientes de su interés relativo o, acaso, retórico, y con la certeza de que se trata de una noción instrumental que nos permite, al menos, otorgar un rótulo inteligible al epígrafe destinado al estudio de las relaciones interorgánicas en el seno de una estructura institucional; o, de forma más sencilla, al juego de las relaciones, influencias e interferencias mutuas entre Gobierno y Parlamento, en el marco de las Comunidades Autónomas, único que ahora nos atañe. El resultado práctico de esta tarea, ya bien desarrollada por la doctrina, será probablemente mucho más valioso que las más sutiles especulaciones abstractas, que sólo hacen las delicias de los habitantes del «paraíso de conceptos» que denunciara Ihering en su batalla contra los pandectistas.

Resta por recordar, aunque el poder judicial carece de la capacidad de *indirizzo* exigible a quienes acceden al protagonismo en la teoría de las formas de gobierno, que las Comunidades Autónomas no disponen de jueces y tribunales propios, si bien, de acuerdo con la Ley Orgánica del

Poder Judicial, participan en el proceso de formación de los Tribunales Superiores de Justicia, que la Constitución menciona en el artículo 152.1 sin conseguir que nadie se haya llamado a engaño sobre su naturaleza. Pero no es imprudente anticipar que la jurisprudencia de los Tribunales Superiores puede ser significativa, a medio plazo, de la concepción (tal vez no uniforme) de la forma de gobierno en cada Comunidad Autónoma, como ya lo ha sido alguna sentencia reciente de ciertas Audiencias Territoriales —no muy afortunada, creo— que refleja la resurrección de la vieja teoría del acto político, al hilo precisamente de las relaciones entre Gobiernos y Parlamentos autonómicos.

Como es fácil suponer, la *communis opinio* sobre la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas parte del carácter sustancialmente análogo de todos los ordenamientos autonómicos, o mejor —por emplear términos de uso generalizado desde el famoso informe de la Comisión de expertos— de la existencia de «cotas mínimas de homogeneidad» entre todos ellos.

Un repaso a la amplia literatura sobre la materia permite constatar, sin perjuicio de ciertos matices, que dicha homogeneidad viene referida a las pautas de la forma de gobierno parlamentaria. Espiguemos algunas opiniones relevantes: el sistema de relaciones entre los poderes de las Comunidades es «típicamente» parlamentario (Santamaría Pastor); «responde a las características» del parlamentarismo (Bassols Coma); goza de «inequívocos rasgos parlamentarios» (Trujillo); ofrece una «notable similitud» con este régimen (Punset); «parece claro», a la luz de las previsiones constitucionales, que es una forma parlamentaria (Argullol Murgadas); «estamos ante diecisiete sistemas de gobierno parlamentario... con un fondo inequívoco común» (Embid Irujo); «no parece dejar lugar a dudas» en cuanto a su naturaleza (Sáiz Arnáiz) o «no arroja dudas» sobre la misma (García Roca); en fin, resumiendo con Muñoz Machado, del artículo 152.1 «se deduce con relativa claridad que la forma de gobierno establecida para las Comunidades Autónomas se corresponde con el tipo parlamentario» y los Estatutos y leyes autonómicas correspondientes «han profundizado» en esta caracterización. A mayor abundamiento, la STC 16/1984, de 6 de febrero, sin entrar en demasiadas disquisiciones, da por sentado que la norma examinada (Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) se configura como una «variante del sistema parlamentario nacional», y habla poco más adelante de «parlamentarismo racionalizado».

Es verdad, no obstante, que la polifacética morfología del parlamentarismo y algunas excepciones singulares en aspectos fundamentales conducen a bastantes autores a sentirse incómodos en la ubicación

conceptual que libremente han elegido. Me refiero, por ejemplo, a quienes reconocen el difícil encaje en los esquemas clásicos de aquellas Comunidades Autónomas que no admiten la facultad presidencial de disolver el Parlamento o de las que permiten plantear cuestiones de confianza sobre proyectos de ley o de las muchas que, dada la escasa duración de los períodos ordinarios de sesiones, reflejan lo que ha llamado Embid un «parlamentarismo intermitente»; más todavía, se ponen en cuestión los sistemas de designación automática del Presidente de la Comunidad ante la imposibilidad de lograr la confianza de la Cámara, que desconocen un elemento natural de esta forma de gobierno, a saber, la existencia de vínculo fiduciario entre los dos órganos fundamentales de dirección política. En todo caso, insisto, es mayoritaria la tendencia hasta aquí referida, que podría sintetizarse —asumiendo toda la responsabilidad por las eventuales discrepancias de los implicados— en la afirmación de que la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas responde al régimen parlamentario de carácter democrático, racionalizado y «frenado» (en el sentido, bien conocido, de Karl Löwenstein).

Pero no han faltado quienes, tal vez demasiado expuestos a la influencia de la doctrina italiana, han seguido la tendencia expresada por Vandelli (antes de haber sido aprobados la mayoría de los Estatutos) sobre la posibilidad de fórmulas mixtas entre el sistema asambleario y el parlamentario, y hay, pues, autores que hablan de «tendencia» a la forma de gobierno de Asamblea o al menos admiten, como Rodríguez Zapata, que «las formas asamblearias del parlamentarismo, caracterizadas por encontrarse el Gobierno ante el Parlamento en una situación de subordinación casi jerárquica, son permisibles dentro de los límites de la homogeneidad».

La mayoría excluye, desde luego, la eventualidad de un gobierno presidencialista, al menos en estado puro (elección popular del Presidente, ausencia de relación de confianza, inexistencia de ejecutivo colegiado). Pero no falta quien cree entrever, por unas u otras razones, la presencia de elementos afines al régimen presidencial: en concreto, García Herrera entiende, para el caso concreto del País Vasco y por la metamorfosis — a su juicio— operada por la Ley 7/1981 respecto de las previsiones estatutarias, que es posible hablar de una «República presidencial», aunque en el marco de un «parlamentarismo multipartidista», por la unión en la misma persona del liderazgo gubernamental, partidista y popular; y, por su parte, Solé Tura opina expresamente, frente a la marea contraria, que nos hallamos en presencia de un «régimen semi-presidencial», según la expresión acuñada por Duverger, caracterizado

por el predominio del Presidente, la disminución del papel del Parlamento, la disminución de los controles interorgánicos, el aumento de las tendencias plebiscitarias y, en fin, la rigidez creciente de los mecanismos parlamentarios.

Comprenderá el lector que no es tarea sencilla ofrecer nuevas y brillantes fórmulas que vengan a fertilizar un campo tan trillado; y, por supuesto, que sólo el optimismo incorregible heredado del espíritu ilustrado permite seguir creyendo que basta probar la utilidad de un concepto científico para conseguir su aceptación generalizada. No es nuestra época proclive al establecimiento del «Gran Definidor» que reclamaba Hobbes y, en definitiva, por citar a otro clásico inglés, Jeremy Bentham, el tiempo será el químico que amalgame los contrarios y sedimente todos los entusiasmos. Por ahora, sólo algunas reflexiones de puro sentido común. La primera, y principal, que las diversas formas de gobierno han perdido su condición de fronteras «naturales» y se mueven hoy día en un claroscuro jurídico; de tal modo que, en la trama de relaciones complejas entre Gobierno y Parlamento, apenas cabe descubrir alguna orientación convencional que permita su distinción precisa. La segunda, que la composición real de las fuerzas políticas obligará con frecuencia a inventar nuevas «lecturas» de los textos normativos o a idear soluciones imaginativas que desborden los cauces doctrinales predeterminados, aunque sea a costa de ese brusco «despertar del sueño dogmático» del que se hacía eco Kant hace un par de siglos. Y, por último, *but not least*, que puede hablarse, a pesar de todo, de una «*vocación parlamentaria*» en la configuración constitucional, estatutaria y legal de las formas de gobierno de las Comunidades Autónomas, aunque— en mi opinión— un afán desmedido por racionalizar el sistema ha impedido desarrollar las consecuencias concretas de aquel deseo originario; quiero decir que, sin necesidad de cuadros sistemáticos, ni de meditadas tipologías, cabe apreciar una notable diversidad en la forma de gobierno de unas y otras Comunidades Autónomas, porque sería preciso forzar en exceso los conceptos para identificar (y hasta para «homogeneizar») los sistemas dotados de plenitud de controles interorgánicos con aquellos otros donde fallan mecanismos tan esenciales como el derecho de disolución; cuya virtualidad estabilizadora, por cierto, contra lo que pensaban quienes coartaron su extensión generalizada, se pone de manifiesto estos mismos días en alguna Comunidad muy señalada por su «centralidad» política.

Pero el único medio de probar, en lo posible, las afirmaciones anteriores es examinar, caso por caso, los mecanismos de nombramiento, cese y responsabilidad política del poder ejecutivo de las Comunidades

Autónomas, tarea que abordamos a continuación, con el enfoque global y comparatista que se impone por la naturaleza de las cosas en un trabajo como el presente.

* * *

La regulación del *nombramiento de Presidente de la Comunidad Autónoma* es, lógicamente, similar en todos los ordenamientos autonómicos, pero dista mucho de ser idéntica, como vamos a comprobar de inmediato. Asimismo, los Estatutos y normas territoriales correspondientes (incluyendo entre ellas, en algún caso, a los Reglamentos parlamentarios) disponen un procedimiento inspirado en el que contiene la Constitución para la investidura del Presidente del Gobierno, de cuyo *iter* son fases constitutivas la celebración de consultas por el Presidente del Parlamento autonómico con los grupos políticos representados en el mismo, la subsiguiente propuesta de un candidato, la presentación por éste ante la Cámara de su programa político solicitando la confianza parlamentaria y la votación de investidura, con exigencia de mayoría absoluta en la primera vuelta y de mayoría simple a continuación.

Hay, no obstante, algunas variaciones de interés. En principio, como regla general, corresponde realizar las consultas al Presidente de la Asamblea, quien, en los plazos que se determinan (y, a veces, oída la Mesa o la Junta de Portavoces), procede al acto formal de propuesta de un candidato. En todo caso, la función del «hombre de la Cámara» debe ser puramente «instrumental» y no «determinante» de resultado final (los términos son del Tribunal Constitucional, en la sentencia sobre la L.O.R.A.F.N.A.), de modo que no cabe, por su parte, una actuación que imposibilite materialmente el previsible acuerdo de la mayoría. Excepciones significativas se producen, en esta primera fase, en tres ordenamientos: en el País Vasco (artículo 5.2 de la Ley 7/1981), donde las facultades mediadoras y moderadoras del Presidente del órgano parlamentario se desvirtúan al atribuir la legitimación para proponer candidatos a Lehendakari a los «grupos políticos con representación parlamentaria», que en otras Comunidades, al igual que en el artículo 99 de la Constitución, gozan únicamente de la facultad de designar «representantes» para ser oídos en la fase de consulta; en la Comunidad Valenciana (artículo 15.1 del Estatuto), donde pueden presentar candidatos los diversos «grupos parlamentarios», esta vez en sentido estricto; y en Extremadura (artículo 34.1 del Estatuto), donde los aspirantes a la Presidencia pueden ser presentados por una cuarta parte, al menos, de los miembros de la Asamblea. Esto significa, como es notorio, que caben en los casos

referidos una pluralidad de candidatos, alguno de ellos con mínimo respaldo en la Cámara, y que el debate y votación de investidura pueden llegar a complicarse hasta límites insospechados.

Desde otro punto de vista, es clara la exigencia constitucional de que el Presidente sea elegido entre los miembros del Parlamento y, por tanto, sólo ellos podrán ostentar la condición de candidatos. El constituyente ha incurrido aquí, pretendiendo una vez más racionalizar el sistema, en una rigidez no deseable cuando se trata de mecanismos políticamente tan delicados; y ello porque la posibilidad de acudir, en su caso, a personalidades independientes o a políticos «reservados» por sus partidos para menesteres ajenos a la política autonómica es un factor de distensión y una puerta abierta para resolver, en algún caso, ciertas hipótesis de bloqueo institucional. No hay remedio jurídico, sin embargo, contra el texto rotundo de la norma fundamental, salvo la reforma de la Constitución, como es obvio; al menos, y he aquí una muestra de por qué la polémica sobre el artículo 152.1 no debe considerarse cerrada, no hay tal remedio para los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151. La excepción (en este caso afortunada) es la Comunidad Foral de Navarra, donde el silencio de la L.O.R.A.F.N.A. deja abierto el camino hacia la opción que hemos considerado preferible.

Realizada la propuesta, procede(n) el(los) candidato(s) a la presentación del programa de gobierno que, como aclara el artículo 51 del «Estatuto interior» de Cataluña, se entiende aprobado con la votación favorable de investidura, lo que podría sugerir una vinculación jurídica más intensa del Presidente a su programa frente una (demasiado) frecuente concepción simplemente «moral» o «política» del mismo. En ningún caso se requiere la presentación en el debate del futuro Gobierno, con la salvedad temporal de Cataluña (disposición transitoria quinta del Estatuto), que no ha tenido continuidad al no aparecer este requisito recogido en la Ley 3/1982, ni en sus ulteriores reformas. Las consecuencias de la relación fiduciaria exclusiva entre la Cámara y el Presidente y de la no exigencia de que los miembros del ejecutivo sean parlamentarios (con alguna excepción para los Vicepresidentes) tienen notable interés a efectos de la primacía institucional del primero.

La otra gran cuestión, a efectos de precisar el modelo de relaciones interorgánicas, es la relativa al resultado de la incapacidad de la Cámara para otorgar su confianza a algún candidato en un plazo de dos meses (sesenta días, en algunos casos) desde la primera votación. La solución más común, copiada de la Constitución y acorde con la fidelidad al régimen parlamentario, es la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. La excepción, esta vez, se encuentra en los Estatu-

tos de Andalucía (artículo 37) y Castilla-La Mancha (artículo 14.5) y en la L.O.R.A.F.N.A. (artículo 29.3), donde se prevé la designación automática del candidato del partido que haya obtenido mayor número de escaños. La solución minoritaria plantea ciertos problemas técnicos y sugiere, sobre todo, una reflexión sobre su significado. Entre los primeros, tén-gase presente que se habla del «partido», luego no de la eventual alianza de dos o más grupos minoritarios; lo contrario sería, como ha dicho también el Tribunal Constitucional, un «fraude a la voluntad de la Ley». Las normas citadas se refieren al «candidato», lo que parece exigir que la persona designada por esta vía automática haya participado sin éxito en el proceso previo de investidura; así lo confirma el auto del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 1984, aclaratorio de la sentencia sobre Navarra, que declara irrelevante a los efectos correspondientes que en algún trámite parlamentario los candidatos de otros partidos hubieran obtenido un apoyo mayor o menor de la Cámara. Además, sin necesidad de penetrar en la tentadora senda de las hipótesis de laboratorio, hay que prever la solución al conflicto cuando al menos dos «partidos» hayan obtenido el mismo número de escaños; en tal caso, se da prioridad al partido con más votos populares (artículo 20.8 de la Ley Foral de Navarra 23/1983, solución que parece extensible por puro sentido común a los otros dos ordenamientos afectados). Y, ante el caso de escuela de igualdad de votos, podría acudir-se al sorteo (argumento, por analogía, ex artículo 163.1.d, primer inciso, de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General). Aunque más valdría, en una y otra situación, confesar abiertamente la incongruencia del sistema y permitir que sea el cuerpo electoral quien decida sobre tan complicada hipótesis, con los datos suplementarios que aporta a la suprema voluntad popular el comportamiento de cada partido en el frustrado procedimiento de investidura.

Respecto de la reflexión anunciada, conviene expresarla de modo rotundo: en las tres Comunidades Autónomas referidas falta un elemento *sine qua non* de la forma de gobierno parlamentaria, aunque una exégesis benévola, avalada incluso por la jurisprudencia constitucional (STC 16/1984), sostiene que ello no autoriza a considerarla modificada en sentido presidencialista. Se trata, a juicio del Alto Tribunal, de una manifestación del «principio de racionalización» de la forma parlamentaria de gobierno, que sin embargo, con una interpretación inspirada en «valores y principios», no puede llevar «a que la voluntad de la Asamblea sea sustituida por ninguna otra». Pero, a mi juicio, el Tribunal no lleva este principio, tan torturado como inobjetable, a sus consecuencias últimas, sino que, más por necesidad que por virtud, parece conformarse con dejar muy claro que se trata de un «procedimiento subsidiario» y con

exigir (contra lo acaecido en Navarra, en el caso sometido a su jurisdicción) que la Asamblea se haya pronunciado sobre varios candidatos posibles. Lo cual es, sin duda, plausible, pero no llega, como parece obligado, a reconocer que el sistema pone en cuestión la esencia misma del régimen parlamentario, que no se salva por un argumento correcto, pero artificioso y nominalista, de acuerdo con el cual en la fase extraordinaria del procedimiento de investidura deben ser todavía respetados «los elementos y principios que informan todo el sistema, esto es, la referencia continua a la voluntad popular, representada por la Asamblea». ¿Qué mejor referencia a la voluntad popular que la convocatoria de nuevas elecciones?. Sea como fuere, admitida indirectamente la constitucionalidad de la designación automática, no cabe más que aceptar la eventual existencia de Presidentes de Comunidad Autónoma que sólo cuentan con una confianza «presunta» del Parlamento y concluir que, en su propio proceso de hiperracionalización, el parlamentarismo actual tiene ya poco que ver con los cánones tradicionales.

Obtenida la confianza, real o presunta, de la Cámara, procede que el Rey nombre, sin más trámites, al elegido (o designado) como Presidente de la Comunidad Autónoma. La propuesta, según opinión unánime, tiene valor sustancial, y es claro que no puede el Rey negarse a rubricar el correspondiente Real Decreto, aunque la persona sea manifiestamente inadecuada para el cargo: por tratarse, por ejemplo (y otra vez en el marco de las hipótesis académicas), de un extranjero, menor o incapaz, o bien (en un ámbito felizmente lejano, pero no imposible políticamente) por incluir a una persona que hubiera declarado previamente no reconocer la unidad de España o cualquier otro principio esencial de la Constitución. Es seguro, en efecto, que el Rey « nombra, pero no elige », y el conflicto habrá de ser resuelto por vía jurisdiccional, en concreto, por medio del artículo 161.2 de la Constitución, con los subsiguientes efectos suspensivos; o, en último término, por las previsiones constitucionales para las situaciones de excepción en las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas.

Es conocida, por otra parte, la solución ofrecida por la jurisprudencia constitucional al problema del refrendo del nombramiento presidencial en el caso concreto del País Vasco (STC 5/1987, de 27 de enero y STC 8/1987, de 29 de enero), razonando certeramente sobre el «sentido traslativo de responsabilidad» inherente a la institución del refrendo. El Tribunal declara, zanjado la cuestión, que la competencia corresponde al Presidente del Gobierno de la Nación y no al del Parlamento autonómico, en contra de lo prevenido por el artículo 4.2 de la Ley vasca reguladora del Gobierno de aquella Comunidad Autónoma, y también —aunque el

asunto sea formalmente ajeno al litigio— por el artículo 14.2 del siempre sorprendente Estatuto de Castilla-La Mancha, cuyas posibilidades normativas nunca han sido llevadas a la práctica, consintiendo tácitamente los órganos ejecutivo y legislativo de esta Comunidad que el Presidente del Gobierno ejerza la función de refrendo. Quedan así superadas las polémicas doctrinales, incluyendo las propuestas un tanto alambicadas de doble refrendo, y clarificada de forma suficiente la correcta interpretación de la Constitución en este punto concreto.

Hasta aquí lo que atañe al nombramiento del Presidente. Los restantes miembros del ejecutivo autonómico son designados por el titular de la Comunidad Autónoma, sin necesidad de que gocen de la confianza del Parlamento, ni (salvo lo que se dirá sobre algunos Vicepresidentes) de que sean miembros del Parlamento. Pero, como se apuntó, ésta es materia cuyas consecuencias jurídico-políticas serán analizadas en otro momento.

Respecto del cese del Presidente y los Consejeros, los Estatutos contienen, de ordinario, una enumeración de los supuestos que afectan al primero y, por consiguiente, a todos los miembros del órgano colegiado, así como una previsión sobre el carácter de Gobierno «en funciones» del cesante hasta la toma de posesión del nuevo; todo ello, en general, no ofrece novedades señaladas sobre la teoría general de estos mecanismos de continuidad. Los diferentes supuestos de cese se recogen de forma irregular por los Estatutos y se detallan en la legislación autonómica, siendo común a todos la previsión de cese tras la celebración de elecciones al Parlamento y la pérdida de la confianza parlamentaria (vía moción de censura o resultado negativo de cuestión de confianza), así como las situaciones vinculadas al *status* personal del Presidente: dimisión, fallecimiento o incapacidad. Los Consejeros cesan, además, cuando lo determine libremente el Presidente, aparte de lo que acto seguido se dirá acerca de la responsabilidad política de uno y de otros.

En efecto, dicha *responsabilidad política* se proclama de forma unánime en los diecisiete Estatutos. En general, viene regulada con carácter solidario y se concentra en la figura del Presidente, en su calidad, como aclara Bassols, de órgano que dirige el Consejo de Gobierno, sin que pueda serle exigida responsabilidad individual en su condición de representante del Estado o de supremo representante de la Comunidad. Pero queda entreabierta la facultad de exigir la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión al frente de la sección del ejecutivo que le corresponde, sin que ello suponga, desde luego, la eventual dimisión de todo el Gobierno.

La excepción más señalada a la concentración de la responsabilidad

en el Presidente, único miembro del ejecutivo que depende en su origen —de forma más o menos directa— de la confianza de la Cámara, se encuentra en el artículo 49.2 de la varias veces citada Ley vasca de Gobierno (Ley 7/1981), que contempla la posibilidad de ejercitar una moción de censura, sin candidato alternativo, contra un Consejero, el cual, caso de prosperar aquélla por mayoría absoluta, deberá presentar la dimisión al Lehendakari. En la propia Ley vasca se prevén también posibles mociones contra el Presidente interino, sin que su aprobación implique el cese de los Consejeros (artículo 11.2), o contra el Vicepresidente primero en las funciones asumidas por delegación (artículo 49.1), sin necesidad, tampoco en este caso, de que la moción sea «constructiva».

La técnica de la moción de censura individualizada, que nada tiene que ver —jurídicamente hablando— con la «reprobación política» de un Consejero, es, sin duda, un instrumento beneficioso para la tan cuestionada centralidad de la institución parlamentaria. Y no es convincente, contra este dogma de profunda significación axiológica, argumentar que el espíritu colegial que preside la acción del Gobierno conlleva que las consecuencias de la censura parlamentaria individual «salpiquen» a todo el Gabinete. El dogma, en efecto, merece ser sostenido por razones de diversa índole: ante todo, porque para los grupos de oposición puede ser relativamente sencillo ponerse de acuerdo en armonizar su criterio contrario a la actuación de un Consejero, sin cuestionar la política general del Gobierno y, sobre todo, sin depositar su confianza en un candidato alternativo, cuya difícil admisión conjunta por grupos heterogéneos es pieza maestra de la «racionalización» de las mociones de censura; y también, porque la amenaza latente de la desaprobación de la Cámara obliga al Presidente a una cuidadosa selección de los miembros del ejecutivo, hasta el punto de extender en cierto modo la confianza parlamentaria no sólo al «programa», sino también a las personas que van a llevarlo a la práctica. En todo caso, es claro que la moción de censura individual, para cumplir los fines que le son propios, ha de venir referida (incluso en su motivación) al ámbito autónomo de competencias que reconoce la Ley a cada Consejero, y no a su cuota, ideal e indivisible, de participación en la orientación política general del Gobierno, que no puede ser artificiosamente deslindada de la responsabilidad global del órgano al que pertenece.

Otra cosa es, insistimos, la reprobación política de un Consejero, sin consecuencias jurídicas definidas, que queda abierta en los demás ordenamientos autonómicos (e incluso en el propio País Vasco, cuando no se desee utilizar la alternativa anterior), al igual que en el ámbito del Estado.

Se trata aquí del resultado lógico de las declaraciones genéricas (en la Constitución y los Estatutos, salvo el de Canarias), de la responsabilidad ministerial, no acompañadas de medios específicos para su instrumentación práctica. Es evidente que, en este caso, no hay obligación jurídica de dimisión o de cese para el Consejero afectado, y las más recientes experiencias en esta materia así lo reflejan de forma indubitada. No obstante, nada cabe oponer, desde la creencia generalizada en los «mínimos» del régimen parlamentario, contra esta práctica espontánea, que puede devenir en una costumbre constitucional perfectamente admisible. Al tiempo que, *de lege ferenda*, merecería un juicio favorable la incorporación a otros sistemas autonómicos del mecanismo jurídico de moción de censura individual, análogo al establecido en el País Vasco, aunque tal vez depurando la técnica procedimental para sustanciar el asunto en sede parlamentaria, hoy día escasamente precisa en las normas de dicha Comunidad. Porque, en efecto, es el sistema de responsabilidad plena (y no la mera reprobación) el instituto que permite, como se ha dicho gráficamente, «desempolvar» la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, hoy día tan eclipsada por el complejo «Gobierno —mayoría parlamentaria— partido», en cuyas relaciones el orden de factores podría, sin embargo, alterar el producto.

La responsabilidad política «formal» se actúa, como es bien sabido, por los mecanismos clásicos de la moción de censura y la cuestión de confianza, regulados por los Estatutos y leyes autonómicas sin aportar, en principio, novedades sustanciales para la teoría general de las mismas y para su régimen jurídico establecido por la Constitución para el ámbito del Estado.

En cuanto concierne a la moción de censura de carácter constructivo, su generalización en todos los ordenamientos territoriales no fue producto, contra lo que pudiera pensarse, de una decisión originaria plasmada en la Constitución (puesto que el artículo 152 se limita a hacer referencia genérica a «responsabilidad política») o en los primeros Estatutos. Por eso mismo, entre otras razones, falta una previsión expresa sobre la exigencia de un candidato alternativo en los Estatutos de las Comunidades históricas; la regla aparece por vez primera, una vez adoptada la decisión política, en el Estatuto de Andalucía, se generaliza a partir del informe de la Comisión de expertos y se implanta por vía legislativa en el País Vasco, Cataluña y Galicia: no fue difícil, en este punto concreto, alcanzar un acuerdo con los Gobiernos autonómicos respectivos, puesto que cualquier ejecutivo acoge con satisfacción tan discutida técnica (originaria, como es bien sabido, de la Ley Fundamental de Bonn), que garantiza su estabilidad política. Es verdad, en efecto, y el

propio Mirkine-Guetzevitch así lo reconocía, que la estabilidad gubernamental depende sustancialmente de factores políticos y sociales; pero no es menos cierto, aunque tiende cada vez más a olvidarse, que los mecanismos jurídicos-constitucionales son decisivos, en situaciones límite, para la posibilidad de llevar o no a la práctica las soluciones «exigidas» por el juego de las fuerzas políticas.

La normativa sobre la materia en las diversas Comunidades Autónomas es (esta vez, sí) prácticamente idéntica, con variantes mínimas: la iniciativa de la moción corresponde a un sector de la Cámara (la cuarta parte de sus miembros en Andalucía; la quinta parte en Galicia, Navarra y Comunidad Valenciana; la sexta parte en el País Vasco; la décima parte en Cataluña; el 15 por 100 en otras varias Comunidades); la moción debe incluir siempre un candidato a la Presidencia del ejecutivo; es posible la presentación de mociones alternativas, novedad introducida por la Constitución española con la sana intención de complicar aún más el procedimiento, y están previstos diversos plazos (de enfriamiento) antes de votar la moción; si ésta resulta aprobada por mayoría absoluta, conlleva el nombramiento autonómico del candidato como nuevo Presidente; por último, el resultado negativo incorpora una sanción más o menos leve para los firmantes, que no podrán repetir su iniciativa en plazos determinados: el mismo período de sesiones; los dos períodos de sesiones del mismo año; un año desde presentación dentro de la misma legislatura, etc..

Veamos ahora lo concerniente a la cuestión de confianza. En principio, pocas peculiaridades cabe resaltar en la regulación de este instrumento tendente a suscitar renovadas adhesiones en favor de un Gobierno debilitado. Queda claro, en todos los ordenamientos autonómicos, que se produce por iniciativa y decisión exclusivas del Presidente, aunque debe oír —con carácter preceptivo, pero nunca vinculante— al órgano colegiado de gobierno, y que la decisión presidencial obedece a exclusivas razones de oportunidad y conveniencia, sin que resulten convincentes ciertas construcciones doctrinales bienintencionadas sobre la obligación moral o política de aquél en determinadas circunstancias. El único elemento novedoso es el «objeto» material de la cuestión, que suele ser el propio programa del Gobierno (el mismo de la investidura o uno nuevo), o una mera declaración política general, precisando algunos ordenamientos que puede ir referida a «una decisión de especial trascendencia» (así, Ley catalana, artículo 90). En dos ocasiones es acogido el modelo de la Constitución francesa, justamente maltratado por la doctrina, permitiendo que el voto de confianza se conecte con la aprobación de un proyecto de Ley: se trata de los artículos 18 del Estatuto

valenciano y 20 del castellano-manchego; sin embargo, la regulación contenida en este último es tan confusa (ya que habla de «cualquier tema de interés regional» y exceptúa las leyes presupuestarias y la «legislación electoral, orgánica —sic— o institucional») que, me parece, podría ser interpretado de forma amplia, impidiendo así el virtual «estado de necesidad legislativa» que conlleva la práctica que comentamos. De este modo, el Estatuto de la Comunidad Valenciana quedaría aislado (afortunadamente) en el panorama del Derecho autonómico comparado.

Llegamos así al momento preciso en que todo manual ortodoxo sobre el régimen parlamentario debería hacer amplia referencia al derecho de disolución de la Cámara otorgado al ejecutivo, máximo reflejo del principio de *checks and balances* que, desde el clásico Locke, singulariza al principio de división (flexible) de poderes. Pero resulta que la forma parlamentaria de gobierno queda desvirtuada (al menos, en parte) por la inexistencia de contrapartidas en favor del Presidente de la Comunidad Autónoma, dado que sólo en el País Vasco, Cataluña y Galicia se atribuye al titular del ejecutivo autonómico esta facultad de disolución. No hace falta, creo a pesar de algunas opiniones expresadas en contrario, extenderse demasiado en la argumentación: la esencia jurídico-constitucional del parlamentarismo es, precisamente, el equilibrio de poderes, y la inexistencia (o la simple atrofia) de alguno de los mecanismos conduce a una notoria desviación del sistema. Pero, en este punto, todos los Estatutos inspirados por el «informe Enterría» responden a una regla formulada allí en términos lapidarios: «el órgano ejecutivo no podrá disolver la Asamblea en ningún caso». En cambio, como dijimos, el artículo 50 de la Ley vasca de Gobierno, el artículo 46 del «Estatuto interior» de Cataluña y el artículo 24 de la Ley de la Xunta gallega permiten esta disolución potestativa y política de sus respectivos Parlamentos, como vía de apelación última al electorado ante circunstancias de bloqueo político de la Comunidad, o como simple ventaja inherente al ejercicio del poder —que diría Carl Schmitt— para decidir la fecha más conveniente ante una nueva confrontación en las urnas. En ningún caso se prevén otras fórmulas atípicas, pero operantes (minoritariamente) en Derecho comparado, como son la autodisolución del Parlamento o la disolución por iniciativa popular.

El objetivo confesado de la ausencia de este mecanismo es, por una parte, lograr una supuesta estabilidad en la vida política autonómica y, por otra, el deseo de homogeneizar el «tiempo» electoral en buena parte del territorio nacional. Pero ninguno de ambos argumentos resiste el más mínimo análisis: la imposibilidad de disolver la Asamblea ha llegado a ser, en algunas Comunidades, la causa determinante del mante-

nimiento de situaciones políticas insostenibles, y el ejemplo de Madrid podría no ser el único ni mucho menos. Se buscan entonces, forzando las normas vigentes, sedicentes lecturas «originales», o se pretende desvirtuar los mecanismos existentes mediante un manifiesto fraude de ley, en el sentido técnico de la expresión; por ejemplo, cuando se habla de pactar la presentación de una cuestión de confianza que produzca la dimisión del Presidente, sin que se otorgue la confianza a ningún candidato en el subsiguiente proceso de investidura, lo que daría lugar, pasado el plazo fijado, a la disolución *ex lege*; lo cual, en algunos casos, tampoco permite la cuadratura del círculo, porque ciertos Estatutos prohíben de forma tajante la disolución por causas distintas de las específicamente previstas; sin olvidar que, aún en los ordenamientos que sí admitirían tan complicada interpretación, no resulta particularmente edificante su empleo, desde una mínima ética del juego limpio en la vida política exigido por la «virtud» democrática.

Dicho lo anterior, procede sugerir una solución terminante: conviene, por razones jurídicas y políticas, modificar los Estatutos que lo precisen y desarrollar aquellos otros que lo permitan, con objeto de otorgar al Presidente de la Comunidad Autónoma la facultad de disolver la Cámara, en términos análogos a lo que previene el artículo 115 de la Constitución.

Por último, si se quiere homolgar en la práctica (y no en la simple teoría) la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas, es también necesario eliminar las restricciones que múltiples Estatutos contienen sobre la duración de los períodos de sesiones de la Asamblea. Se ha hablado a este respecto de un parlamentarismo «intermitente»; yo creo que en los casos más señalados (todas las Comunidades uniprovinciales menos Navarra, así como Extremadura y Castilla-La Mancha) podría hablarse, incluso, de parlamentarismo «fugaz», puesto que se trata de Cámaras que están vivas durante un máximo de cuatro meses al año para los períodos ordinarios de sesiones. Esta medida produce una limitación drástica de las funciones del Parlamento y pone, una vez más, en entredicho la pretendida configuración homogénea, en clave de régimen parlamentario, de las formas de gobierno en las diecisiete Comunidades Autónomas, para dejar establecida, por ahora, una simple vocación (insatisfecha) hacia el parlamentarismo de todas ellas; vocación, que, en la realidad de los hechos, se convierte en una pluralidad de sistemas variopintos, algunos de los cuales, como decía el apasionado Donoso Cortés del poder constituyente, «no caben en los libros y rompen el cuadro de las Constituciones».



AUTONOMIAS, REGIONES Y PARTIDOS POLITICOS

JOAQUIN ESPERT PEREZ CABALLERO

Presidente del Gobierno de La Rioja

Sería una petulancia intentar descubrir La Rioja a la vecina Soria, a esta amiga del otro lado de los Cameros, a la que Piqueras nos une más que nos separa. Me limitaré a recordar que somos 260.000 españoles que vivimos sobre 5.000 km². de los más hermosos, armónicos, equilibrados y diversos de todas las diversas geografías españolas; que nuestros recursos y nuestra renta nos sitúan más cerca de las posiciones de privilegio, que de las de desfavor en el escalafón socioeconómico de las comunidades regionales españolas; que, sin embargo, esta ventaja relativa se ha deteriorado en los últimos años, en alguna medida por el problemático acceso a recursos europeos o nacionales concebidos para promover a regiones deprimidas, y cuya orientación debiera sufrir algún retoque, si no se quiere producir el efecto indeseable de igualar por abajo y desalentar a los más dinámicos.

Aunque tenemos problemas, serios problemas, entre ellos no figura por fortuna ningún delirante problema de identidad. Ni de identidad nacional española, ni de identidad regional riojana. Y, desde esta doble identidad, natural y espontáneamente asumida sin riesgo alguno de esquizofrenia, ejercimos nuestro derecho constitucional a la Autonomía, sin pruritos nacionalistas, sin estridencias, sin afanes de someter al poder central a tensiones indebidas, pero sin ceder un ápice en la voluntad de alcanzar para La Rioja y los riojanos los mismos derechos e idénticas posibilidades que los que puede disfrutar cualquier español en cualquier esquina de España.

Voy a hacer repaso a algunas cuestiones, con más afán sugeridor que dogmático. Y voy a hacerlo desde mi condición de Presidente del Consejo de Gobierno de La Rioja, de la que no podría ni sabría hacer abstracción. Sin embargo, debo advertir que los asuntos sobre los que voy a llamar vuestra atención no se confinan a La Rioja; apuntan al conjunto de la España de las Autonomías.

El proceso constituyente de 1978 aportó dos novedades rigurosamente inéditas en la historia política de España.

La primera —comentada hasta la saciedad, si me apuráis hasta la banalización— consistió en el propio «modus operandi» del proceso constituyente: la adopción de la vía de la reforma, frente al modelo de la ruptura, originariamente postulado por la izquierda ahora en el poder; aquella vía supuso la venturosa interrupción del trágico balanceo pendular en el que se podía simbolizar nuestra historia moderna; supuso la configuración de la Corona como prenda de paz civil y reconciliación nacional; supuso la elección del consenso como método de superación del conflicto político, método que no era sino la traducción política de un auténtico consenso existente en el seno profundo de la sociedad española, en torno a la voluntad de afrontar en paz y en libertas el futuro.

El segundo gran suceso inédito del 78 radicaba en la problemática y aventurada tentativa de idear una nueva organización territorial del Estado, que significaba una oportunidad auténtica de redistribución espacial del poder político, al abrirse la posibilidad de crear unos poderes regionales autónomos y vigorosos.

De sobra son conocidas las tensiones centralismo-particularismo, las cuestiones catalana y vasca, como un factor más entrecruzado —uno de los factores más graves— en el paisaje de conflictos de los siglos XIX y XX españoles. Y, muy singularmente, la incidencia de la denominada «cuestión catalana» como uno de los elementos capitales de frustración del proyecto democrático de 1931.

Pero, los constituyentes del 78 abordaron el problema desde una perspectiva innovadora más radical, al facultar a todos los pueblos de España, pero sin imponerlo, el ejercicio del derecho a la autonomía. No se trataba de una mera descentralización generalizada; no se trataba de un nuevo uniformismo que desconociera la muy distinta densidad de la conciencia regional existente en unos u otros confines de España; o que ignorase factores diferenciales tan fuertes como la posesión de una lengua propia o la subsistencia de un régimen foral o el determinante geográfico de la insularidad.

El Título VIII de nuestra Constitución, con toda su complejidad, su ambigüedad, sus imprecisiones, lagunas o deficiencias técnicas pretendió resolver con generosidad el pleito pendiente de la conciliación entre la unidad y la diversidad de España e, incluso, de las heterogeneidades de los planteamientos diferenciales.

Apuntados ya los dos grandes sucesos históricos del 78, desde la perspectiva de una década y, sobre todo, desde la perspectiva —también históricamente novedosa— de más de un lustro de poder socialista, el

saldo global bascula entre el haber de la esperanza y el debe de algunas sombras e incertidumbres que la buena salud democrática de España reclama despejar con cierta perentoriedad.

Advierto que el partido en el poder ha cedido con frecuencia a las tentaciones hegemónicas, amenazando seriamente con ello aquel «espíritu de consenso», fundamento de la reconciliación nacional del 78. Hay que contraponer a estas pinceladas críticas el reconocimiento de los éxitos socialistas en algunos dominios de la política económica o de la gestión exterior o de la lucha antiterrorista. Y, lo que más importa, el reconocimiento de que los primeros siete años de gobierno socialista de la Historia de España no han representado los riesgos de convulsión dramática que los agoreros temían y sí, en cambio, un dato de consolidación definitiva de la Monarquía Parlamentaria.

Respecto a la España regionalizada, la vieja tradición centralista del socialismo histórico ha acreditado muy superior fortaleza que el episódico y táctico entusiasmo autonomista que mostró en la transición y en el proceso constituyente.

Nosotros, los riojanos —como los castellanos, y como los aragoneses, asturianos, cántabros y cuantos demás españoles accedimos al régimen estatutario por la vía del artículo 143 de nuestra Constitución—, entendíamos que este camino se acomodaba mejor a la realidad concreta de nuestras Comunidades y al templado sentimiento regional de nuestras gentes.

Recordarán Vds. que, a raíz del contencioso político de la autonomía andaluza y, sobre todo, a raíz de la frustrada LOAPA, se reiteró hasta la saciedad que uno u otro procedimiento de acceso a la autonomía no comportaban jerarquías ni privilegios, no cuestionaban la igualdad sustancial de derechos y poderes de los ciudadanos y las regiones. Que se trataba sólo de diferencias de ritmo, de «tempo», para atemperar las innegables dificultades que entrañaba el tránsito de un régimen y una administración rígidamente centralizados a otros de muy diferente naturaleza. En aquel momento, el plazo constitucional de cinco años para las eventuales revisiones estatutarias parecía tan lejano e impreciso como lo son siempre los horizontes de las promesas políticas. Es posible que las demandas de autogobierno de riojanos o murcianos o extremeños fuera más tibias que las que, con desgraciado dramatismo, se presentaban en las periferias ricas vertebradas por el nacionalismo.

Pero el apetito igualitario creció en estas regiones, estimuladas por el agravio comparativo, por las ventajas en el autogobierno que se ofrecían a las más victimistas, a las que —tristemente— poseían la coacción del terror. Y esta generalización autonomista creció aún más

con el cambio a este respecto en el seno del PSOE. Los gallardetes autonómicos que exhibiera desde la oposición desaparecieron a su llegada al poder. Su empeño en negar la evidencia del devenir autonómico en una España regionalizada, cuyo caminar es ya de imposible retorno, ha hecho despertar con fuerza en las regiones el deseo de las reformas y progresos estatutarios.

Porque es cierto que el nacimiento de la España de las Autonomías ha podido representar una multiplicación de burocracia, un incremento de costes y hasta la aparición de disfunciones graves en las relaciones con los administrados. Pero no es legítimo cargar el «debe» de estos efectos negativos sobre los hombros de los poderes regionales, sin invocar de inmediato que los procesos de traspasos de competencias y transferencias de funciones debieran haber traído consigo un adelgazamiento espectacular de la Administración Central, sin que esta estilización se haya producido, por evidentes razones de clientelismo político, temor a la pérdida de parcelas presupuestarias o desconfianza hacia los rectores regionales.

Muchos ciudadanos abrigan la sospecha de que las autonomías no son, para el socialismo, un serio propósito de redistribución del poder, de aproximación real a la vecindad del ciudadano, de mancomunidad de unos poderes municipales o provinciales también vigorosos; sino, tan sólo, una sumisa prolongación del poder central; una vía para drenar vocaciones políticas subalternas; un instrumento poderoso de premiar incondicionalidades, traficar influencias y multiplicar los instrumentos de control social.

Hace poco, afirmaba el Presidente del Gobierno que «no puede haber 17 escalones competenciales». Pareció descubrir que el Estado resultaría ingobernable a medida que se profundizase en la división en autonomías de primera, segunda y hasta quinta categoría, pues cinco son los niveles que actualmente existen entre las Comunidades Autónomas. El Gobierno Central ha caído al fin en la cuenta de que es necesario un acuerdo, el pacto autonómico por el que veníamos abogando hace ya mucho tiempo los gobiernos autónomos no socialistas. Este pacto, iniciado favorablemente hace meses entre el PP y el PSOE y ralentizado posteriormente por causas de todos conocidas, habrá de conducir a la corrección definitiva de los actuales males y disfunciones de la relación entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas.

La nueva actitud de D. Felipe González puede considerarse como un «acierto en la rectificación» aunque, mucho me temo, se trate sólo del deseo de enarbolar, de nuevo, los banderines autonómicos, ventajosos posiblemente en próximas contiendas electorales.

De todos modos, bienvenido sea el cambio porque, para relanzar los desarrollos constitucional y estatutario, es necesario el pacto; porque es necesario propiciar los encuentros entre Presidentes autonómicos y de éstos con el Presidente del Gobierno, en vez de tratar de impedirlos, como hasta ahora ha venido haciéndose; porque es necesario garantizar la participación de las regiones en las decisiones del estado en relación con la Comunidad Europea, relación en la que va siendo hora de que dejemos de ser, como con tristeza afirma el Presidente de la Diputación General de Aragón, meros convidados de piedra. Sin esa necesaria comunicación será muy difícil mantener el espíritu de colaboración constitucional, la solidaridad y la unidad.

Y, sin tan difícil es aceptar que las Autonomías son Estado, que la formación de la voluntad del Estado de las Autonomías exige contar con la participación de las Comunidades, al menos estaremos todos de acuerdo en que no basta en absoluto la decisión del Gobierno Central cuando la materia se refiera a asuntos autonómicos. La Conferencia Permanente de las Comunidades Autónomas, cuya creación propugnamos varios Presidentes, haría posible la fluidez y continuidad en las relaciones entre las regiones y el Gobierno Central y se constituiría, a buen seguro, en cauce institucional para avanzar hacia la auténtica solidaridad de las regiones españolas.

Con esta Conferencia de Comunidades se ha de vincular el Senado en el objetivo de prestigiar y reconducir el Estado de las Autonomías. El Senado ha de salir de la situación de superfluidad en la que se encuentra. La segunda Cámara, o es Cámara de representación territorial, como la Constitución la define, o no es. Por el momento, el Senado, y es triste decirlo, se muestra más próximo a esta segunda opción. Por ello se hace necesario rectificar su composición, fines y funcionamiento, aproximándolo a ese foro deseable de presencias regionales, de conjunción de voluntades, de Cámara de las Autonomías, en suma, única y necesaria vía posible para atribuirle la justificación de la que, en otro caso, carece.

Pero, el desarrollo de los autogobiernos a través de las reformas estatutarias, cuyos procesos se han iniciado ya en algunas regiones, será el verdadero cauce para la vertebración definitiva del Estado de las Autonomías.

Es lógico que, quienes creemos en el Estado de las Autonomías, consideremos que la posible ampliación de competencias por los procedimientos previstos en los artículos 150.1 (Leyes Marco) y 150.2 (Leyes Orgánicas de Transferencia o Delegación) presenta fuertes restricciones al autogobierno, porque se trata de una decisión unilateral del Estado, al que corresponde la disponibilidad de la competencia, existiendo siem-

pre el riesgo de su revocación unilateral. Tal como viene entendiendo el Tribunal Constitucional, el instrumento natural para recoger y precisar las competencias autonómicas son los Estatutos de Autonomía.

Tampoco serán suficientes las reformas, y esto ha de tenerlo en Cuenta Felipe González en su nuevo viraje hacia el autonomismo, si suponen únicamente una cesión, más o menos regateada, de nuevas competencias. Es absurdo que la Administración Central adopte, en tantas ocasiones, posturas ambiguas y hasta restrictivas del principio de autonomía.

El mejor razonamiento que hace optar por las reformas en profundidad lo encontramos en el ejemplo de la construcción de las Comunidades Autónomas, llevada a cabo en pocos años, realizándose un traspaso importante de medios de la Administración Central a las Autonomías. Pero, al iniciarse el proceso desde una Administración fuertemente centralizada, se originó un goteo competencial muy lejano a la deseable sistematización óptima de las competencias. De todos modos, la conversión de España en un Estado Autonómico se ha hecho en muy poco tiempo y el país y los ciudadanos hemos asimilado sin traumas excesivos el nuevo sistema.

La experiencia de estos más de cinco años vividos por las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución ha de aprovecharse y permite rechazar una reforma limitada a las competencias previstas en sus propios Estatutos; debe alcanzar otros ámbitos competenciales, dentro de los límites establecidos en el artículo 149.

Defendemos la conveniencia de que la reforma de los Estatutos, sin perjuicio de respetar la iniciativa y voluntad de cada Comunidad, de acuerdo con sus características socioeconómicas y culturales, se efectúe dentro del marco general resultante, a poder ser, de un acuerdo suscrito, a escala nacional, entre el Gobierno de la Nación, las Comunidades Autónomas y las diferentes fuerzas políticas. Con ello, será factible lograr un mínimo de homogeneidad entre las diversas Comunidades, imprescindible, a nuestro juicio, para hacer posible el principio de unidad establecido en el artículo 2.º de la Constitución.

En ese acuerdo marco, que delimite las reformas estatutarias, debe contemplarse la posibilidad de llevar a cabo la reforma de aspectos jurídicos u orgánico-institucionales, subsanando deficiencias de los Estatutos de Autonomía que la experiencia trascurrída ha puesto de manifiesto.

Así, por lo que se refiere a nuestro Estatuto, el Estatuto de Autonomía de La Rioja, llama la atención que no dedique precepto alguno al

poder judicial, cuando, en cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 152.1, párrafo 2 de la Constitución, y del mandato concreto de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Demarcación y Planta, hoy ya está constituido el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Pero, en este punto, yo quisiera provocar la reflexión sobre un tema o aspecto no ya de mayor enjundia, que indudablemente la tiene, sino de aplicabilidad al conjunto del Estado de las Autonomías, que es el de la posibilidad de disolución anticipada de los Parlamentos o Cámaras regionales.

Los problemas surgidos ente Parlamentos y Gobiernos han llevado al Derecho Constitucional a idear innumerables fórmulas para equilibrar las relaciones, de modo que el control por parte de los Parlamentos no suponga fragilidad de los Gobiernos, ni la preeminencia de los Ejecutivos se convierta en irresponsabilidad.

En esta materia, la institución nuclear de nuestra Constitución es el voto de censura constructiva, expresión del denominado parlamentarismo racionalizado, dominante en el pensamiento y en la práctica democrática occidentales tras la Segunda Guerra Mundial.

Preocupados por el afianzamiento global del sistema y por soslayar la posibilidad de sucesión de convocatorias electorales espasmódicas, los redactores de los Estatutos de Autonomía privaron a los Presidentes de las Comunidades Autónomas de la facultad de disolver los respectivos Parlamentos regionales.

Tal privación ha introducido un fuerte desequilibrio institucional, debilitando insidiosamente la posición de los Gobiernos autonómicos, que se ven amenazados, bien sea por la censura, bien sea por el bloqueo de sus proyectos legislativos, sin disponer del único elemento de correlativa fuerza que es la disolución. La reglamentación y eventual utilización del recurso suasorio y disuasorio de la disolución deberían, por otra parte, estar sujetas a cautelares garantías y limitaciones.

Por otro lado, el despliegue de todas las virtualidades implícitas en el Estado de las Autonomías no se agota en su impacto administrativo, ni en su obligada proyección sobre el esquema de representación. Y también resultaría una simplificación interesada e injusta atribuir al PSOE todas las deficiencias reseñadas. La verdad es que nuestro sistema de partidos no podía configurarse de espaldas al hecho regional, ni desconocer su nueva institucionalización.

La noticia más relevante y que mayor reflexión exigió de las últimas elecciones autonómicas fue, sin duda, la emergencia, desde su anterior situación cuasi-testimonial, de partidos regionales con fuerza sustantiva

en Comunidades sin organizaciones ni tradición nacionalista. La lectura de este acontecimiento se hizo en el lenguaje tópico del recuento de fuerzas, con vistas a la configuración de esa deseable convergencia no socialista en unas futuras elecciones generales. Pero, a mi entender, la lectura de este episodio plantea una reflexión de mayor alcance, sin que el fracaso de los regionalistas en los últimos comicios europeos la desvirtúe.

Vaya por delante la expresión de mis simpatías a estas fuerzas políticas de cuya estirpe ideológica, en la mayoría de los casos, los hombres del Partido Popular no nos sentimos nada distantes. Y, para la mayor parte de Vds., será conocido que en la Comunidad Autónoma de La Rioja firmamos un pacto de gobernabilidad con el CDS y un partido regional, el Partido Riojano Progresista. La entrada de este último en el Gobierno es prueba de mi confianza en esa convergencia de fuerzas.

Pero estos sentimientos de simpatía y reconocimiento no pueden sobreponerse a la seria inquietud que suscita la eventual intensificación y generalización de este proceso apuntando, sobre todo de cara a su posible incidencia en unas elecciones generales.

Me parece casi ocioso argumentar sobre la coherencia de un parlamento, la fortaleza de un ejecutivo o, aún, la viabilidad de un proyecto nacional sustentado —es un decir— sobre el entendimiento precario de un elenco de fuerzas obligadas, por su naturaleza, a situar el particularismo en el primer plano de sus inquietudes.

Frente a este riesgo y frente al monolitismo rígido del P.S.O.E. —que relega sus organizaciones regionales al más escueto sucursalismo—, el gran partido moderado español, el Partido Popular, debe hacer frente a ese desafío, por la vía de la sincerización y la profundización de la democracia interna, recogiendo con diáfanidad es su esquema organizativo la realidad irreversible de una España regionalizada. Será la mejor respuesta al Estado de las Autonomías, por cuyo óptimo funcionamiento deseamos velar comunidades, regiones y partidos políticos si realmente apostamos por el futuro democrático e igualitario de los españoles.

LA SITUACION ACTUAL DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

DOMINGO FERREIRO

Delegado del Gobierno en Castilla y León

I. ANTECEDENTES

LA ESPAÑA DE LA TRANSICION

Por el espacio disponible y con el fin de no detenerme en exceso en los *antecedentes* históricos, desearía comenzar mi exposición haciendo referencia a la *transición política* que nuestro país inicia tras la muerte del General Franco.

En aquellos momentos, hace ya casi 15 años, afloraban en la sociedad española, junto al deseo unánime de recuperar el camino hacia un sistema democrático, claros signos políticos que indicaban que para llevar a buen término el proceso democrático era condición necesaria que se integraran y respetaran las circunstancias históricas, culturales, lingüísticas, etc., de cada una de las nacionalidades y regiones que conforman nuestro país.

Como es normal, la intensidad de estas «reivindicaciones» regionalistas variaba en función de que éstas tuvieran o no su origen en las denominadas *Nacionalidades Históricas*.

En cualquier caso, para agrupar las *razones* que aconsejaban entonces ligar el proceso de democratización a la instauración de un modelo de Organización Territorial fuertemente descentralizado, he considerado oportuno, señalar, al menos, las siguientes razones:

1. Resolución del problema histórico del acomodo de las distintas nacionalidades y regiones en la constitución del Estado.
2. Diversificación de los centros de poder a fin de acercarlos más a los ciudadanos.
3. Modernización de las vetustas estructuras burocráticas y administrativas del Estado.

Por otro lado, conviene recordar que la actitud y voluntad de las fuerzas políticas más representativas, no nacían de la misma idea sobre *cómo, cuándo y hasta dónde* debería llegar el proceso.

En definitiva, se iniciaba un *camino* de indudable trascendencia política, apoyado *más en la voluntad que en una planificación*, de las diferentes etapas a alcanzar.

REGIMENES PREAUTONOMICOS

Así, en 1977, tras la aprobación del Real Decreto-Ley por el que se restablece la Generalitat de Cataluña, comienza uno de los períodos, a mi juicio, menos estudiado y posiblemente menos valorado, que es el denominado de los «Regímenes Preautonómicos».

Etapa ésta que, como todos conocen, concluye en octubre del 78 dos meses antes de que sea aprobado el texto Constitucional.

A lo largo de esos trece meses (septiembre 77- octubre 78) se aprueban 13 RR. DD. Leyes que afectan a igual número de regiones. Con ello se dibujan los primeros trazos de lo que hoy es el mapa autonómico.

Por otra parte, se inicia de modo paralelo una doble experiencia:

De un lado, se reciben modestos traspasos acompañados de escasos medios financieros para poner en marcha estas primeras instituciones; de otro, comienzan a aparecer un grupo de dirigentes políticos que, con el tiempo, han facilitado la creación de una «*escuela*» regional que, indudablemente, se ha visto reflejada, incluso en las estructuras de los grupos políticos de ámbito estatal. Sobre esta cuestión más adelante me detendré para dar mi opinión sobre lo que ha venido a denominarse por algunos medios de comunicación como la «*regionalización de la derecha*».

LA CONSTITUCION DE 1978

Como todos sabemos la etapa constituyente (15 de junio de 1977-15 de marzo de 1979) coincide en parte con la puesta en marcha de esos regímenes preautonómicos. Esta circunstancia, como después los hechos han confirmado, creo que se vió de algún modo reflejada en las discusiones parlamentarias que precedieron a la aprobación del texto constitucional.

En todo caso, la Constitución, cuyo 10.º Aniversario acabamos de conmemorar, consigue de un modo simultáneo tres objetivos: primero,

consagra un modelo de Organización Territorial; en segundo lugar, *cierra un debate hasta entonces pendiente y traumático* (el derecho de las nacionalidades y regiones a constituirse en CC. AA.) y finalmente, *abre las puertas del Estado a los ciudadanos para que estos puedan decidir con su voto las estructuras político-administrativas de sus respectivas CC. AA.*

LOS PRIMEROS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

Así pues, teniendo como base la Constitución, se inicia un rápido desarrollo, que da como primer resultado la aprobación de los Estatutos de Autonomía del *País Vasco y Cataluña*.

Ambos textos que nacen bajo el consenso de las fuerzas políticas permiten encauzar de un modo satisfactorio las reivindicaciones de ambas CC. AA. y dar las pautas de lo que posteriormente significaría la generalización del fenómeno autonómico.

Sobre el *contenido* de estos textos, sus *posibilidades* e incluso sus *imperfecciones*, considero que el tiempo transcurrido desde su aprobación (cerca de 10 años) ha demostrado que son (y deben seguir siendo) buenos instrumentos institucionales, políticos, económicos y culturales.

Por lo tanto, no parece oportuno que se produzcan modificaciones o reformas, encubiertas o no, de los actuales Estatutos de Autonomía. Dedicaré algunos minutos a esta cuestión en el tercer apartado.

Con las ventajas que supone analizar a diez años vista la situación de nuestro país en los primeros meses de 1980, creo que el panorama político de entonces, complicado y confuso, con un partido en el Gobierno en constante crisis interna (fugas), estaba incidiendo de un modo especialmente negativo en el desarrollo del recién iniciado proceso autonómico. A la incertidumbre del momento, se añadiría la tensión provocada por sectores minoritarios de la sociedad que aprovechaban la ocasión para denunciar sistemáticamente la puesta en marcha del Estado de las Autonomías.

La situación requería, una vez más, que las fuerzas políticas alcanzaran un acuerdo para romper con una paralización, incluso regresión, del proceso autonómico (referéndum en Andalucía).

La firma de los *Acuerdos Autonómicos* (31 de julio de 1981) entre el entonces Presidente de Gobierno y el Secretario General del P.S.O.E., contribuyó de un modo importante, yo diría que decisivo, a que desde ese momento y *en poco más de dos años el mapa autonómico quedara prácticamente cerrado: se aprobaron todos los Estatutos de Autonomía,*

se celebraron por vez primera elecciones en trece Comunidades Autónomas, y se procedió a impulsar los traspasos de medio materiales y personales que hasta ese momento eran poco significativos.

También en este período, que coincide con la primera legislatura en la que es mayoría el Partido Socialista, se renueva la *Legislación Básica de Régimen Local*, lo que, a su vez, permite que la Administración Local, los Ayuntamientos y Diputaciones inicien una progresiva modernización de sus estructuras.

En definitiva, y con ello concluyo esta primera parte de mi exposición, durante este tiempo, se ha producido un proceso de cambio en el aparato político-administrativo del Estado que ha dado como resultado que en estos momentos funcionen al mismo tiempo tres Administraciones Públicas, dirigidas en ocasiones por responsables políticos que representan a diferentes opciones.

A todo lo anterior, hay que añadir (enero de 1986) un hecho de especial significado para los intereses de nuestro país, como es el *ingreso en la C.E.E.*, al que me referiré posteriormente.

II. SITUACION ACTUAL

Después de subrayar y quizá de forma demasiado esquemática las grandes líneas que han ido configurando a lo largo de estos años nuestro modelo territorial que ha de denominarse el del Estado de las Autonomías, me propongo mostrar a todos ustedes cual es desde el punto de vista del Gobierno de la Nación, y desde la perspectiva, que me ofrece mi responsabilidad, como Delegado del Gobierno en esta Comunidad Autónoma, cual es la SITUACION ACTUAL DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS.

La primera característica destacable viene de la mano de una constatación de la realidad que nos rodea: el funcionamiento institucional, político-económico y cultural del Estado Autonómico se produce, día a día, con normalidad. Normalidad no siempre valorada en su verdadera dimensión, y que es percibida en ocasiones mejor por los propios ciudadanos que por algunos responsables políticos.

En cualquier caso, si comparamos nuestra situación actual, ya sea por niveles de competencias, conflictividad, etc., con la de otros Estados similares al nuestro, el resultado nos es favorable.

La *segunda característica* que, a mi juicio, define la actual situación es que prácticamente ningún sector de la sociedad cuestiona las ventajas de todo tipo ya sean políticas, económicas y culturales que el modelo aporta con respecto a otro marcadamente centralista. En consecuencia,

se ha superado así una peligrosa tendencia a cuestionar las propias esencias de la nueva estructura del Estado.

Una *tercera característica* todavía no suficientemente definida y que con el tiempo ocupará un lugar probablemente más destacado, es que las Comunidades Autónomas y también las Corporaciones Locales están progresivamente asumiendo mayores cotas de responsabilidad ante la sociedad. Este proceso, que como he dicho comienza a despuntarse, obliga a todos los responsables políticos, sea cual sea su ámbito territorial de responsabilidad, a no endosar sus errores a otras Administraciones Públicas. En la actual situación no es posible intentar transmitir a otras instancias sus propias responsabilidades.

En definitiva, dicho de un modo si cabe más coloquial, el revelado fotográfico del *proceso autonómico a cada Administración en su sitio*, permitiendo que los ciudadanos reconozcan a las diferentes Administraciones por sus actuaciones respectivas, evitándose de este modo confusiones a la hora de delimitar responsabilidades.

Dicho ésto, procede repasar a continuación, para confirmar mis palabras algunos de los *campos más significativos* del proceso:

TRASPASOS DE SERVICIOS

Desde 1986, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas disponen de los servicios materiales y medios personales de aquellas competencias que el bloque de constitucionalidad atribuye como propias. Tan solo restan pequeños flecos en alguna Comunidad Autónoma, que no pueden cuestionar la propia envergadura de los traspasos efectuados. El dato más relevante es que en estos momentos más de 400.000 funcionarios han pasado a desempeñar sus funciones en las Administraciones Autonómicas.

FINANCIACION

El campo financiero, todos conocemos el Acuerdo que sobre este tema se firmó entre el Gobierno y las 15 CC. AA. de Régimen Común en noviembre de 1986, y cuya vigencia finaliza en 1991. Acuerdo que facilita a las CC. AA. conocer con suficiente antelación y de un modo automático sus *porcentajes de participación* en los ingresos del Estado, *lo que rompe con el modelo provisional anterior*.

En este sentido, una cifra que habla por sí sola es la suma de los

presupuestos de las CC. AA. para 1989 que asciende a cerca de casi 4 billones de pesetas. Además, desde esa fecha nuestro país se viene beneficiando de las ayudas comunitarias a través de los Fondos Estructurales. Hecho éste que, como es lógico, obliga a reconsiderar la filosofía que orienta al actual FCI, de hecho en la pasada semana se han reunido en LA TOJA responsables del Ministerio de Hacienda y del MAP con los responsables de las Comunidades Autónomas, para estudiar la nueva orientación del FCI.

COOPERACION Y COORDINACION INTERADMINISTRATIVA

Ahora bien, junto a estos dos campos a que acabo de referirme, es en el terreno de la cooperación, en el que quizá, sin resultados espectaculares, mejor se definen las relaciones actuales entre el conjunto de las Administraciones Públicas y en el que hay que profundizar en el futuro, para dotar de mayor eficacia al modelo descentralizado.

En nuestro país, como en cualquier otro de corte federal o regional, a la hora de enjuiciar los niveles de cooperación entre la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas pueden utilizarse *dos indicadores*:

De un lado, *los índices de conflictividad* entre ambas Administraciones que son dirimidos por una instancia ajena como es el Tribunal Constitucional y *de otro*, *el número y calidad de los instrumentos de cooperación puestos en funcionamiento, sean éstos de carácter sectoriales o bilaterales*.

Por lo que se refiere al primero, los datos más recientes confirman una tendencia decrecientes en los niveles globales de conflictividad, situándose en torno al 1%. No obstante, se aprecia un ligero incremento en los recursos que desde las CC. AA. se formulan contra disposiciones del Estado.

En cuanto al segundo, instrumentos de cooperación, la situación yo la calificaría de moderadamente satisfactoria en lo que se refiere a los de carácter sectorial y menos satisfactoria en las denominadas Comisiones Bilaterales.

En este sentido, considero que todavía resta superar por ambas partes recelos y desconfianzas mútuas ya que, por ejemplo, en determinadas C. Bilaterales se sigue pretendiendo su utilización con el único objetivo de criticar al Gobierno, perdiendo en consecuencia la naturaleza que da origen a estas Comisiones, que es la de la Cooperación.

En todo caso, creo que es posible la superación de estas actividades

y tan solo el escaso tiempo transcurrido y, muy posiblemente, también la inexperiencia de algunos responsables políticos explican esta demora. Sea lo que sea, el hecho cierto es que en ocasiones se pretende reflejar en las relaciones con el Gobierno de la Nación las propias indefiniciones de los programas de Gobierno de aquellos grupos políticos cuya razón principal (posiblemente la única) se encuentra en la dialéctica de la tensión y el enfrentamiento.

A modo de *síntesis* de esta *segunda parte* creo que la actual situación puede considerarse satisfactoria y en consecuencia los problemas que subyacen deben entenderse, o al menos así lo estima el Gobierno, como consustanciales a un modelo de estas características.

A partir de esta consideración entro ya en el último apartado que señalé al comienzo de esta intervención que hace referencia a aquellas *cuestiones de futuro* que debemos afrontar a corto y medio plazo.

III. CUESTIONES A RESOLVER EN EL FUTURO

En primer lugar, desearía abordar este capítulo transmitiendo a todos los asistentes un convencimiento personal: soy de los que considera que un proyecto de cambio como éste que afecta a las propias esencias del funcionamiento del Estado, no puede ni debe contemplarse desde una actitud rígida y poco abierta.

Por el contrario, la propia dinámica de los acontecimientos obliga a todos los Poderes Públicos a *profundizar, cambiar o simplemente modificar* todos aquellos planteamientos que puedan entorpecer el eficaz funcionamiento de las Administraciones Públicas.

Por tanto, si partimos de esta idea que acabo de señalarles, resulta quizá mucho más sencillo y comprensible que se admita que de un modo permanente existan divergencias en aspectos concretos, pero sin que por ello el conjunto de la organización deba cuestionarse.

Así pues, sin intención de presentar un listado cerrado, voy a referirme a aquellos temas que el tiempo y la experiencia nos indican como los que a corto o medio plazo debemos afrontar.

AMPLIACION DE NIVELES COMPETENCIALES

El primero de estos temas, por su actualidad y no por su urgencia, trata de cómo y cuándo proceder a una ampliación sucesiva de los actuales «*techos competenciales*» para aquellas CC. AA. que en su día

accedieron por la vía prevista en el artículo 148 de la C.E. De lo que se trata, a mi juicio, no es tanto que todas las CC. AA. tengan o no la misma responsabilidad sobre una determinada competencia, como que el *funcionamiento del conjunto del modelo* no se resienta a la hora de proceder a esa ampliación.

Este razonamiento, sobre el que el Gobierno está abierto al diálogo, no prejuzga el derecho subjetivo de cualquier C.A. de poder solicitar la asunción de mayores cotas de responsabilidad. Pero, como ya ha puesto de manifiesto en otras ocasiones el titular del Ministerio para las Administraciones Públicas, junto a ese derecho legítimo se alinean otros condicionamientos, otros derechos no menos legítimos. *En definitiva* ¿es posible o no afrontar con éxito una ampliación de competencias desde la mera suma de peticiones que puedan formular cada C. A. según sus circunstancias políticas, económicas o culturales?.

Dicho de otro modo ¿un Estado comprometido en un proyecto histórico de unidad europea, puede, sin traumatismos, dar una respuesta satisfactoria a esas reivindicaciones?.

En mi opinión, se debe de un modo decidido responder *afirmativamente a la ampliación*. Creo, por tanto, que de lo que se trata es de *negociar* el fondo y no las formas; no cuestionar voluntades y sí ponerse de común acuerdo en las materias sobre las que debe operar en el futuro esa ampliación.

Sería oportuno y beneficioso que aquellos responsables políticos sobre los que recae un peso importante para el logro de este objetivo olviden por una vez intereses de grupo y entren a debatir de un modo sosegado sobre las competencias previstas en los respectivos Estatutos de Autonomía.

POTENCIACION POLITICA DE LA COOPERACION BILATERAL Y SECTORIAL

Una segunda cuestión, no siempre en el punto de mira de los medios de comunicación y sin embargo, verdadera columna vertebral del complicado entramado político-administrativo que sustenta el sistema territorial, es todo lo que tiene que ver con las relaciones de cooperación entre las Administraciones Públicas, en particular sobre aquellas *zonas comunes* que de una manera más acusada afectan al bienestar de los ciudadanos (servicios públicos).

Creo que de nada serviría haber desarrollado complejos sistemas de organización administrativa si a cambio no se ha tenido en consideración

que el conjunto del sistema se sustenta en la cooperación y que, por tanto, todo lo que atente a esta idea provoca de hecho quiebras en su funcionamiento.

Ahora bien, ¿cómo abordar un modelo de cooperación que, respetando las responsabilidades que nuestro ordenamiento jurídico atribuye a cada Administración Pública cumpla con las obligaciones que el texto constitucional atribuye a esas Administraciones Públicas?

Estos años, ya lo he manifestado en el transcurso de mi intervención, aunque han sido moderadamente fructíferos en el campo de la cooperación dejan todavía zonas sin cubrir y si no se encuentran respuestas satisfactorias y rápidas podrían incidir de un modo especialmente negativo en los ciudadanos.

A juicio del Gobierno y así lo ha puesto de manifiesto el Ministro Almunia a los máximos responsables políticos de las CC. AA., se debe profundizar en las posibilidades que ofrecen las *Conferencias Sectoriales*, extendiendo éstas a ámbitos que en la actualidad no están cubiertos suficientemente.

De igual manera, sería deseable que en los próximos meses quedaran constituídas las *Comisiones Bilaterales de Cooperación* con aquellas CC. AA. que aún no disponen de ella.

Sobre estos órganos debe pivotar de manera fluida la relación del Gobierno de la Nación con cada C. Autónoma.

Por último, no podemos ni debemos en pro de una clara delimitación de ámbitos políticos y jurídicos considerar al *Tribunal Constitucional* como único punto de referencia para delimitar conflictos que en su origen nacen de distintos posicionamientos políticos y en consecuencia es a través de instrumentos políticos donde debemos encontrar el escenario más adecuado para su solución.

La Comunidad Económica Europea y nuestra relación con ella es un tema, sin duda, importante en la relación entre la Administración del Estado y las CC. AA.

Como recordarán al inicio de mi intervención hice referencia al ingreso de España en la CEE y a su impacto posterior. Impacto que como es natural todavía requiere seguir valorando y en consecuencia debemos asegurarnos a través de mecanismos de cooperación que en el plano interno la distribución de competencias no suponga un inconveniente en la aplicación de la normativa comunitaria.

Un reciente ejemplo de lo que en este campo se puede hacer, lo podemos hallar con motivo de la Presidencia del Consejo por España. Tanto a su inicio como al final de la misma, el Gobierno ha venido celebrando reuniones periódicas con todas las CC. AA. a fin de mantener-

las en todo momento al tanto de lo que el Gobierno español se proponía llevar a cabo durante ese semestre.

Opino que debemos orientar hacia este tipo de cooperación las relaciones que en ese terreno, por razones obvias, estamos obligados a mantener la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas.

Para concluir este apartado al que se podría añadir con seguridad algunos otros que estoy dispuesto a retomar en el transcurso del coloquio, desearía hacerles llegar una reflexión última sobre nuestro futuro inmediato.

Hemos desarrollado en los últimos años un sistema de relaciones políticas e institucionales de carácter territorial que comienza a dar resultados positivos. La profundización en las posibilidades que ofrece el modelo requiere no perder la visión de conjunto del proceso, superando posiciones y actitudes excluyentes, propias de otros modelos en los que lo urgente era asentar las Instituciones.

EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS VISTO DESDE CATALUÑA

JORGE FERNANDEZ DIAZ

Senador

La reivindicación de autonomía política por parte de Cataluña ha sido una constante en la Historia de España desde las postrimerías del siglo XIX hasta la actualidad. El Estado de las Autonomías configurado en la Constitución de 1978 es, en gran medida, la respuesta a esta reivindicación, que ha constituido uno de los *leit-motiv* de la vida pública de Cataluña en los últimos cien años y que ha determinado significativamente las relaciones del Principado con el poder central del Estado.

Hacia 1830 comienza un gran movimiento cultural que conocemos como «*Reinaxença*», movimiento restaurador de la lengua, la literatura y la cultura catalanas. Aunque la *Reinaxença* no tuvo en sus orígenes contenidos explícitamente políticos, fue sin duda la semilla de planteamientos ideológicos como el de Valentí Almirall, representante del catalanismo republicano, primer editor de un cotidiano en catalán y organizador de los primeros congresos catalanistas. En 1885, una comisión del Centre Català, fundado en 1882 para la defensa de los intereses catalanes, y presidido por María Maspons, presentó a Alfonso XII una «*Memoria en defensa dels interessos morals i materials de Catalunya*», que fue bien acogida por el monarca, aunque su casi inmediato fallecimiento (debo aclarar que no hubo la menor relación causa-efecto entre ambos acontecimientos) hizo estéril esta iniciativa.

Este catalanismo germinal se escindió entre los seguidores de Almirall y elementos más «derechistas», que fundaron la Lliga de Catalunya, entidad que bajo la dirección de prohombres como Durán i Ventosa, Puig i Cadafalch i Prat de la Riba, articularon un catalanismo conservador, que más tarde daría origen a la Lliga Regionalista, el célebre partido de Prat y de Cambó.

En 1891, el Gobierno Civil de Barcelona aprobó la constitución de La Unión Catalanista, confederación de todos los centros catalanistas, que organizó la famosa Asamblea celebrada en Manresa entre el 25 y el 27 de marzo de 1892, donde se aprobaron las Bases apellidadas con el nombre de esta localidad. En las Bases de Manresa, que por supuesto no alcanza-

ron concreción práctica, se propugnaba el catalán como *única* lengua oficial, un Parlamento y un Ejecutivo propios, *una moneda propia*, un Tribunal Superior de Justicia propio, participación estrictamente *voluntaria* en el Ejército español, y el *requisito* de la ciudadanía catalana, por filiación o naturalización, para ocupar cargos públicos. Como se ve, el nivel de autonomía que se deseaba hace ya un siglo no era precisamente trivial.

Al movimiento romántico-literario de las Reinaxença siguió el Modernismo, heredero en parte de las ideas de Almirall, y que se propuso la construcción de una cultura catalana moderna, equiparable a las europeas del momento. Se puede decir que el Modernismo arranca de la Exposición Universal de Barcelona de 1889 y sus cultivadores presentaban el contraste Cataluña-España como la diferencia entre lo castellano, de predominio arábigo-semítico, y lo catalán, de predominio nórdico-gótico, haciéndose eco de los pseudocientíficos esquemas étnico-nacionales de Pompeu Gener. Curiosamente, un cliché análogo, aunque algo retocado, late todavía en el pensamiento del actual Presidente de la Generalitat, que gusta de repetir con fruición que Cataluña tiene matriz carolingia, mientras que España la tiene visigótica. Sin duda, los favoritismos del Sr. Pujol hacia unos pueblos bárbaros frente a otros, es un factor a tener en cuenta para entender el Estado de las Autonomías, y por eso me he permitido recordarlo.

Políticamente, el Modernismo y sus órganos de expresión, las revistas «L'Avenç» y después «Catalònia» recogía la tradición federal-republicana e intentó establecer las bases de un nacionalismo radical y de izquierdas, aunque estos planteamientos chocaron con el esteticismo individualista, cosmopolita y decadente de sus «artistas», entre los cuales destacan como arquetipo Santiago Rusiñol. Al Modernismo le resulta difícil incorporar el catalanismo de Juegos Florales y orfeones, así como a una pequeña y media burguesía, tanto barcelonesa como comarcal, partidaria de la tradición, el orden y las excursiones dominicales en familia. De hecho, el Modernismo no sobrevivió a la Semana Trágica y en su lucha cultural con el «Noucentisme» fue este último el que se impuso.

El Noucentismo («Noucentisme») confirma la plena integración de los aspectos cultural y político del catalanismo y se trata de un proceso liderado y protagonizado por la burguesía catalana. El catalanismo se transforma así en una fuerza política poderosa y operativa que alcanza notables cotas de poder. Sus instrumentos políticos son un partido, La Lliga Regionalista, y dos líderes, primero Prat de la Riba y posteriormente Cambó. Hitos destacados en el desarrollo del Noucentismo son, en el terreno político, la victoria de la Lliga en las elecciones municipales de

1901, el acceso al Gobierno de la Diputación en 1906 y la obtención de la Mancomunidad en 1914. En el terreno cultural, hay que señalar la creación del Institut d'Estudis Catalans en 1907, y la de la Biblioteca de Cataluña en 1914.

Es interesante recordar que el Decreto articulando la fórmula de la Mancomunidad, y que fue arrancado por los catalanes al Gobierno Central, era de validez general para todo el Estado, pero que *sólo* Cataluña se acogió a él. Y digo que es interesante recordarlo porque en la Constitución de 1978 se empleó la fórmula de la generalización de la autonomía para todas las regiones españolas, que no pudieron acogerse a ella con carácter voluntario como en 1914.

La Mancomunidad realizó entre 1914 y 1923 una notable obra de gobierno, que ha quedado como ejemplo de eficacia y de racionalidad modernizadora en muchos aspectos. La síntesis entre política y cultura que consiguieron los hombres de la Lliga viene inefablemente expresada en este fragmento de un discurso de Prat de la Riba, que traduzco del catalán:

«¿Quién se atreverá a negar que los poemas de Goethe y los cantos de Heise han preparado a los viajeros alemanes en camino de los mercados del mundo?. ¿Quién puede desconocer, entonces, que el canto de estos poetas ha contribuido a enriquecer materialmente a los industriales germánicos y a aumentar el bienestar de sus obreros, al mismo tiempo que enriquecía con joyas inmortales el patrimonio espiritual de la patria alemana?».

Más claro el agua. Para que después se dude de que los catalanes no somos capaces de apreciar los exquisitos placeres del espíritu.

En cualquier caso, cuando la Lliga tuvo que escoger entre la defensa de los principios de orden y autoridad y la conservación de la autonomía de Cataluña, quedó clara cual era su escala de valores. Porque resulta innegable, y yo lo suscribo, que en un clima de caos social y de destrucción de las libertades cívicas mediante la violencia, la autonomía regional resulta trágicamente superflua. En frase rotunda de Cambó ante las gravísimas tensiones sociales del período 1919-1923 «A Cataluña le iba en ello la vida». Finalizada la dictadura de Primo de Rivera en 1930, Cambó ya no sería capaz de resucitar el catalanismo conservador y la izquierda nacionalista, cuya fragmentación y debilidad frente a la Lliga y al lerrouxismo le había impedido llegar al poder en el primer tercio de siglo, lo consigue tras la llegada de la República en 1931. El catalanismo de izquierdas comienza una hegemonía que duraría hasta 1939.

Con estos precedentes históricos llegamos a la Constitución de la República de 1931. El Pacto de San Sebastián había asegurado la autonomía para Cataluña, y ésta se concedió en 1932: fue el denominado Estatuto de Nuria, tomando el nombre de la localidad donde se reunieron los elaboradores de la norma. No es el momento de recordar ahora, las circunstancias que concurrieron entonces, y que dificultaron enormemente el que la Autonomía de Cataluña fuera una realidad fácil de conseguir. La Autonomía de Cataluña, justo es recordarlo ahora, nació en medio de la incomprensión generalizada de la España de 1932. El derecho a la diferencia que Cataluña reivindicaba, fue entendido como la reivindicación de la insolidaridad. Ciertamente su aplicación no fue exitosa, y sin duda fue una de las causas que coadyuvaron a la caída de la República. El 6 de octubre de 1934 fue una fecha negra para Cataluña, para España entera y para la República, que salió herida de muerte de aquel trance. Un protagonista de excepción de aquel proceso fue Josep Tarradellas. No cabe la menor duda de que la prudencia y altura de miras de que hizo gala desde la vuelta del exilio en 1977 hasta su muerte el pasado año tuvieron mucho que ver con la experiencia vivida en esas fechas.

La recuperación sin más de aquel Estatuto era una de las reivindicaciones en 1977. Pronto se vió que esa traslación era del todo imposible. El Estatuto de Nuria era hijo de la República y la salida democrática para España en ese año pasaba por la Monarquía Constitucional. El hilo umbilical que a lo largo de la historia recorría ese período era Josep Tarradellas, que encarnaba en el exilio la institución autonómica catalana. Su vuelta desde Sant Martín Le Beau en 1977 fue una operación de gran visión política propiciada por el Rey y el Gobierno de la época. Su retorno abrió un proceso vital para toda España, pues al desbloquearse el proceso autonómico catalán, lo hizo posible para toda España en la Constitución del consenso de 1978. Con su retorno además, la monarquía constitucional se congraciaba con una de las reivindicaciones más sentidas de los catalanes, al permitir la restauración, si quiera fuera provisional, de las instituciones de auto gobierno catalán.

Este modelo se generalizaría después como es sabido, pues a los Estatutos de Autonomía precedieron los regímenes preautonómicos que permitieron el rodaje de un nuevo modelo de Estado que iba a tener su máxima concreción en el título octavo de la Constitución de 1978.

La idea de libertad y autonomía iban juntas. La Constitución debía dar respuesta al hecho autonómico si quería tener virtualidad. Sin duda, en la medida en que no satisfizo completamente a nadie, podemos estar seguros de que nadie podía apropiarse de ella. Se rompió así una

trágica tradición del constitucionalismo español de los siglos XIX y XX.

A diferencia de la constitución republicana, que regulaba específicas Regiones Autónomas el hecho autonómico impregna la Constitución actual. Por primera vez se reconoció el derecho a la Autonomía de las nacionalidades y regiones, dejando a la voluntad de cada Autonomía su identificación como nacionalidad o región en sus respectivos estatutos. Se reconocían los derechos históricos así como los procesos autonómicos de la experiencia republicana. Cataluña, el País Vasco y Galicia accedían directamente a la autonomía por la vía «rápida» del artículo 151. Con la excepción de Andalucía el proceso general se acomodaba al artículo 143. En síntesis, velocidades distintas pero las mismas posibilidades para todos de llegar a la misma meta.

Con el precedente de la Mancomunidad de Prat de la Riba, tras los intentos de Cambó y las experiencias malogradas de Maciá y Companys, contemplar hoy en día, diez años de aplicación normal del Estatuto de Cataluña parece simplemente una autopía en la perspectiva de 1977.

Hoy el debate en Cataluña no está centrado en autonomía sí o no. Esa polémica no es que tenga poca importancia, simplemente es que no existe. La autonomía de Cataluña forma parte de la normalidad constitucional y social. El hecho autonómico está tan asumido como lo está la misma idea de Cataluña. La pena es que no está tan asumida la idea de España, cuando es una realidad tan evidente como la misma de Cataluña.

¿Cuál es el debate hoy en Cataluña sobre la autonomía?. Después nos referiremos a ello al hablar del futuro del Estado de las Autonomías, del porqué y para qué se pedía autonomía en Cataluña en 1977, pero vaya por delante mi convicción de que el Estado de las Autonomías y su necesaria consolidación son una realidad irreversible, y que es fundamental para dicha estabilidad que Cataluña se sienta cómoda en dicho Estado, no incorporando a esa idea de comodidad nada que suene a privilegio, y sí todo lo que garantice la satisfacción de la demanda autonomista catalana, que se materializó en la famosa manifestación del «millón» en Barcelona, en septiembre de 1977 y que puso la primera piedra en la construcción del edificio autonómico actual.

PORQUE Y PARA QUE SE DEMANDA EN ESPAÑA EN 1977 UN ESTADO AUTONOMICO

Muerto Franco en 1975, y con él, el régimen político que encarnó y que surgió de la Guerra Civil, se hace evidente que el cambio político en

España se va a producir y que este cambio no puede tener otro destino que el de una democracia sin adjetivos, plenamente homologable con las democracias europeas. Dos de las comunidades españolas, la vasca y la catalana, que con diversos procesos y vigencia, habían dispuesto de un status especial como regiones autónomas en la Constitución Republicana de 1931, asocian la democracia con la recuperación de su régimen autonómico. Vienen a ser como las dos caras de una misma moneda: no hay democracia para Cataluña y el País Vasco, si ésta no permite el acceso a la autonomía, y ésta solo puede ser garantizada en un régimen de libertades, como la historia se ha encargado de demostrar. Son los años en los que cuando en el resto de España se coreaba el grito de «Libertad y Amnistía» en Cataluña se coreaba el de «Llibertat, Amnistia, Estatut d'Autonomia» (Libertad, amnistía, Estatuto de Autonomía). Este grito popular era todo un símbolo de la reivindicación histórica de Cataluña por su autonomía.

Creo que no resulta un demérito y un desdoro para nadie, recordar ahora que esa reivindicación autonomista no era extrapolable al conjunto nacional.

Pero no es menos cierto que la fórmula de la experiencia republicana pesó mucho en el ánimo del gobierno de entonces, y se consideró que la única forma de garantizar un régimen democrático con Autonomías, era mediante una generalización del proceso. Se consideró entonces —en una decisión discutible, pero sin duda histórica—, que dotando al conjunto del Estado de una organización autonómica, el sistema aguantaría con más firmeza los riesgos de la operación. La famosa «tabla de quesos» del Ministro de las Regiones, Clavero Arévalo, fue el resultado. El resultado final es el conocido: una Constitución de consenso como ya hemos comentado, con dos puntos claves: el artículo segundo garantizando la autonomía de las nacionalidades y regiones, y la solidaridad entre todas ellas, y el título octavo. Importa destacar como se prevenen diversas formas de acceso a las autonomías y diversos ritmos sin que ésto impida en absoluto la posibilidad de acceder a los mismos niveles competenciales.

En el sucinto relato que he expuesto del momento político autonómico de entonces queda claro que no todas las regiones españolas sentían por igual la necesidad de autonomía. En todo caso la unanimidad en cuanto a que en ningún caso podía darse a nadie un trato de privilegio también estaba presente.

Debemos, llegados a este punto formularnos una pregunta clave: ¿Autonomía para qué?. ¿Para qué querían la Autonomía quienes con más fuerza, y entre ellos sin duda, Cataluña, la pedían?.

Creo que es preciso aceptar que puede tenerse una idea diferente de la conveniencia o la necesidad de la Autonomía.

La Autonomía puede concebirse estrictamente desde un punto de vista *administrativo*. Desde esta visión, una descentralización y desconcentración administrativas, daría satisfacción a la demanda. El principio de eficacia y agilidad en la administración, acercando los núcleos de decisión a los lugares donde se plantean las necesidades, de proximidad en definitiva de la administración al administrado, sustentan esta visión. La excesiva centralización del Estado surgido de la guerra española hacían en todo caso que esta visión fuera ampliamente compartida.

Otra concepción de la autonomía es la que pone el acento en el *desarrollo socio-económico*. Desde esta visión, la demanda autonómica se justificaría como una posibilidad mejor de garantizar un desarrollo económico y social de regiones deprimidas o atrasadas en relación con la media nacional. Es cierto que esta idea autonómica ha tomado especial cuerpo en regiones españolas que habían quedado en el furgón de cola del tren del desarrollo español de los años 60.

Queda en fin, una idea de la autonomía, que sin perjuicio de poder englobar las anteriores visiones, pone esencial énfasis en el carácter *político* de la misma. En la posibilidad de descentralizar el poder político, garantizando a través de la autonomía política, la preservación y el fomento de una personalidad específica, de carácter colectivo. Asegurar en fin, los signos de identidad como pueblo. Cataluña entiendo que reivindicó entonces su autonomía, como sigue queriendo ahora, sobre todo para eso. Por ello, la columna vertebral de la autonomía catalana, es la *cultura*. Se ha dicho y creo que con razón, *que la autonomía catalana, es esencialmente cultural*.

Por eso, se pone un especial acento desde Cataluña en reivindicar competencias en materia de cultura, y de manera singular la posibilidad de asegurar desde Cataluña el conocimiento y uso generalizados, de la lengua propia de Cataluña, es decir, del catalán. La misma creación de la Televisión Autónoma Catalana, responde básicamente a considerarla instrumento de normalización lingüística. Otra cosa es el uso que el poder político haga en cada momento del citado instrumento, pero resulta evidente que hoy no puede concebirse una operación de normalización lingüística, sin contar con tan importante medio de comunicación.

Y ahora mismo, se ha anunciado la creación de un 2.º canal de T. V. —el llamado Canal 33— para el 10 de septiembre, argumentando, que la televisión privada, desequilibrará la oferta televisiva en Cataluña, en favor del castellano, poniendo en riesgo la política emprendida de normalización lingüística.

He dicho antes, que la cultura es la razón de ser de la autonomía catalana, pero no se agota en ella. La identidad colectiva de Cataluña como pueblo, con características diferenciadas con el conjunto de España, supone también el restablecimiento de las instituciones específicas de autogobierno de Cataluña: la Generalitat de Cataluña, con su Parlamento, el Síndic de Greuges, o Defensor del Pueblo; la Sindicatura de Cuentas, el Consejo Consultivo, especie de Consejo de Estado Autonómico. Sin duda, este deseo de recuperación de la específica historia de cada comunidad, hoy resulta ampliamente compartido, pero en aquel momento era especialmente sentido en Cataluña. El que el camino recorrido desde entonces, haya supuesto que ese deseo se haya convertido en básica realidad debe ser motivo de satisfacción para todos. Pero esta lógica satisfacción no debe hacernos perder de vista que falta mucho camino por recorrer todavía. No puede decirse que el Estado de las Autonomías esté consolidado, ni que el diseño final del Estado previsto en la Constitución, esté alcanzado. Se han cumplido los cinco años de vigencia estatutaria y el Gobierno no da salida adecuada a la reforma de los Estatutos que algunas comunidades demandan. No tienen Estatutos ni Ceuta ni Melilla, el sistema de financiación no satisface de forma suficiente ni a unos ni a otros; el F.C.I. exige una profunda reforma para corregir desequilibrios, y en fin, tampoco el Senado cumple el papel fundamental que en nuestro Estado Autonómico debería representar como auténtica cámara de representación territorial.

Por si todo lo anterior fuera poco, en 1986 España se ha incorporado a la C.E.E. lo que abre una nueva e importante discusión que ya han vivido y viven otros países comunitarios, como Italia y la R.F.A., acerca de la necesidad de conjugar de forma equilibrada, la autonomía regional con la integración europea.

Cataluña siente con desigual preocupación los anteriores problemas. Pero todos le afectan y le interesan. Y no sólo por solidaridad, sino también por interés: la autonomía de Cataluña no es un sistema aislado. O todo el sistema se consolida de forma correcta, o la autonomía catalana no servirá para conseguir una Cataluña próspera, reforzada en su identidad, y solidaria con el conjunto de España.

SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

El nuevo modelo de Estado diseñado por la Constitución de 1978 requería, como es lógico, una previsión en cuanto a la financiación de los nuevos niveles administrativos diseñados por nuestra Carta Magna.

A pesar de que los principios generales fueron claramente establecidos en el texto constitucional, la articulación de las relaciones financieras y competenciales entre los tres niveles de gobierno —local, autonómico y central— estaban aún por concretar.

La experiencia del Derecho comparado era ciertamente conocida por nuestros estudiosos y académicos pero quizá no tanto por los expertos técnicos ligados directamente a los políticos con responsabilidades en aquellos momentos. Por lo demás era una situación absolutamente nueva para España puesto que las experiencias de autogobierno de las regiones antes de 1978 habían sido muy breves.

Existían por tanto, unos antecedentes exteriores a considerar y había asimismo, la posibilidad de recoger ésta experiencia en nuestro ordenamiento legal y a la articulación final que diera al entramado de niveles de gobierno establecidos por nuestra Constitución.

Pero lo cierto es que los procesos históricos no son experimentos de laboratorio, y la configuración administrativa y política constitucionalmente diseñada no era un experimento en frío, sino nacido al calor de una realidad social e histórica y su elaboración se llevaba a cabo en un marco definido por la correlación de fuerzas políticas.

Desde un punto de vista académico, con la expresión «financiación de las Comunidades Autónomas» se alude al sistema o conjunto de medios con los que las Comunidades Autónomas se procuran los recursos necesarios para hacer frente a las tareas que tienen encomendadas según el plan reflejado en su presupuesto.

La distribución de la soberanía financiera entre Estado central y territorios autónomos puede moverse, con múltiples variantes, entre dos sistemas contrapuestos: el sistema de separación y el de unión.

Por el primer sistema, los diferentes impuestos se reparten entre el Estado central y los territorios autónomos. Por el sistema de unión, el Estado central tiene la competencia exclusiva para establecer impuestos iguales en todo el territorio nacional y la Administración del Estado tiene la competencia exclusiva para recaudarlos: la suma de dinero así obtenida pasa a construir un fondo común que después se reparte entre el Estado central y territorios autónomos.

El sistema establecido por la Constitución ha sido calificado como «mixto» o intermedio entre los dos entes anunciados, y ha sido también objeto de críticas por la imprecisión con que éste tema es regulado en el texto Constitucional puesto que la Carta Magna, con una prudencia quizá aconsejada por las circunstancias históricas y políticas en que se redactó, optó por dejar al legislador futuro, un amplio margen de maniobra.

El artículo 157.1 de la Constitución determina las posibles fuentes de

financiación de las Comunidades, pero no concreta su posible campo de acción, las limitaciones a las que han de someterse ni tampoco la importancia relativa que cada una de ellas ha de tener en relación con el sistema de financiación de las autonomías. Es decir, no nos dice nada sobre la configuración que será determinada por el peso relativo de cada pieza y el encaje de cada una de ellas con las otras.

Tampoco podemos decir que la Constitución guarde un silencio absoluto sobre este tema; los principios de igualdad, generalidad y solidaridad, las funciones que la Constitución reserva al Estado respecto a la estabilidad y al desarrollo económico y a la nivelación y redistribución de las rentas, la consideración de España como un único espacio económico, la prohibición de privilegios y el mandato de no explotación por vía fiscal de una comunidad autónoma por otra, parece indicar que, según la Constitución, el Estado debe reservarse para él los tres grandes impuestos —IRPF, Sociedades e IVA— que constituyen la espina dorsal del sistema tributario. Por lo tanto, las participaciones de las Comunidades Autónomas en los ingresos estatales ha de tener un papel determinante en la financiación de la Hacienda autonómica.

Parece, por todo lo expuesto que no solamente con la ayuda del texto constitucional se puede precisar más el perfil de la Hacienda de cada Comunidad. Esta labor parece encomendada, en la Constitución, y en primer lugar, a los Estatutos de Autonomía, pero confiar esta labor a cada Estatuto por separado implicaba —según algunos— el riesgo de una excesiva diversificación y por ello, apelando al interés general, se reclamó una norma armonizadora, prevista, por otra parte, en el artículo 157.3 de la Constitución: nos referimos a la LOFCA.

El proceso de realización de estas previsiones es conocido por todos: El Estatuto del País Vasco y el de Cataluña son aprobados en diciembre de 1979. El Estatuto catalán condiciona el contenido del Estatuto Gallego y el de la LOFCA y, a través de ésta, el de todos los estatutos posteriores de régimen general.

Quiero resaltar, por su importancia actual, el nuevo método de aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, vigente desde 1986 a 1991.

El acuerdo conseguido se refiere a la reforma completa del sistema de financiación de las Comunidades, que significa que contiene, además de la reforma del porcentaje de participación, un conjunto de mejoras que, en buena medida, han servido para aumentar la cantidad global a distribuir sobre la cual se debía aplicar el porcentaje de participación.

A este respecto debo decir que:

—La fórmula del porcentaje de participación que se aplica en el

período actual resulta más satisfactoria para la Hacienda de la Generalitat de Cataluña que la aplicación de la fórmula prevista para el período «transitorio».

—El financiamiento de la Generalitat para el período 1986-1991 es más estable y más elevado que durante el período transitorio, pero es poco más que la incorporación de aquellas deficiencias de financiación denominadas «flecós» (norma, ling., policía aut., y metro).

—Debe destacarse la insuficiencia de la corrección operada en cuanto a la capacidad para financiar inversiones públicas nuevas.

—La fórmula resultante del porcentaje de participación significa una modesta capacidad redistributiva horizontal o territorial.

— Tanto la aplicación de los porcentajes de participación en el período transitorio como en el actual, se han ido produciendo con muy escasa sujeción al espíritu y a la letra de los textos legales aplicables.

—La financiación de los servicios transferidos de la seguridad social no es sólo la asignatura pendiente más importante de la Hacienda de la Generalitat de Cataluña, sino que debería haberse planteado durante la negociación del sistema aplicable a 1986-1991 mediante una fórmula específica de porcentaje de participación en los gastos de estas Administraciones públicas.

—La fórmula de actualización de la cantidad a percibir en concepto de porcentaje de participación en los ingresos del Estado constituye el aspecto en el cual se da un tratamiento más adecuado para corregir el problema financiero que pudiera suscitarse.

EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

Dos artículos de la Constitución española, el 157 y el 158, hacen referencia al Fondo de Compensación Interregional. La regulación constitucional del FCI presenta, si analizamos dichos artículos, una relativa vaguedad, pero no podemos decir que sea inexistente.

La LOFCA contempla los aspectos sustanciales del FCI, si bien se remite a una futura ley para la concreción precisa de los criterios de distribución; de acuerdo con esta Ley Orgánica, podemos decir que el FCI tiene como propósito corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad y la misma ley da a entender, en su artículo 16.2, que la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales supone la disminución de las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los diferentes territorios. Esto debe tenerse en cuenta muy en cuenta, puesto que *el actual FCI no tiene*

por objeto garantizar la suficiencia financiera de las Cominidades Autónomas, como sucedería si debiera servir para financiar la inversión asociada a los servicios transferidos, *sino promover el reequilibrio territorial* financiando proyectos de inversión. En la práctica, el FCI se ha convertido en el mecanismo de financiación de la llamada «inversión nueva» vinculada a los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

Por tanto, podemos decir que, claramente, la naturaleza del FCI, ha quedado concretada, en la práctica, de una forma diferente a la prevista en la LOFCA, puesto que esta Ley ordenaba unos mecanismos para la financiación general del coste de los servicios transferidos y un mecanismo específico para promover el desarrollo regional; en cambio, en la realidad, la financiación de carácter regional ha excluído la inversión nueva y el mecanismo específico —el FCJ— se ha destinado a esa finalidad.

En este sentido, la experiencia del período transitorio ha puesto de relieve que *el FCI no ha cumplido los dos objetivos* que se le habían encomendado —*solidaridad y suficiencia*—. No ha permitido dotar convenientemente a las Comunidades Autónomas para la financiación de la inversión nueva porque los criterios de reparto del FCI no tienen ninguna relación con el volumen de servicios transferidos, ni con las demandas de inversión que la expansión natural de estos servicios puede exigir.

Pero tampoco ha sido el instrumento adecuado para el equilibrio territorial porque le ha faltado recursos de impacto. En lugar de concretar un volumen de recursos limitados a unos objetivos precisos, se ha abierto un frente demasiado amplio y difuso. Además, las Comunidades Autónomas beneficiarias en mayor grado, han debido destinar los recursos procedentes del FCI a financiar los servicios transferidos, en lugar de emplearlos en actuaciones específicas de promoción regional como habría sido lo aconsejable.

La doble naturaleza del FCI —que acabamos de criticar— procede en realidad, de una confusión que se extiende al conjunto de la Hacienda Autonómica, tal como ésta se ha concretado en el período transitorio, y en especial se deriva de la confusión permanente entre «Fondo de Subvenciones de Nivel» y «Fondo de Subvenciones para el desarrollo Regional»; el primero de ellos hace referencia a transferencias corrientes de carácter general, mientras que el segundo son transferencias de capital destinadas a financiación de programas de desarrollo regional.

En el fondo, esta confusión responde, entre otras cosas, a la falta de un debate nunca realizado debidamente, que permite aclarar el concepto

de *solidaridad* y, en especial, que permite distinguir entre su aceptación doble: *como igualdad y como redistribución*.

Por último, quiero señalar que en el año 1987 se introdujeron diversas variaciones en la regulación del FCI debido fundamentalmente a tres hechos:

—El acuerdo sobre la revisión del sistema de financiación autonómica, al que ya he hecho referencia.

—La financiación del período 1984-86.

—La articulación del FCI con los fondos comunitarios para el desarrollo regional (FEDER), lo cual exige que se desarrollen los mecanismos de coordinación apropiados entre el FCI y el FEDER.

A ello nos referiremos al hablar de la autonomía regional y la integración europea.

LA NECESARIA REFORMA DEL SENADO

La consolidación del Estado de las Autonomías exige como hemos dicho que el Senado se convierta efectivamente, en una auténtica Cámara de representación territorial.

Como es sabido, la Constitución española de 1978 diseñó un Parlamento bicameral, las Cortes Generales, integradas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Y si bien el papel del Congreso como Cámara Baja y política por excelencia está bien definido en el texto constitucional, no sucede lo mismo con la Cámara Alta. En efecto, la tramitación legislativa con carácter general comienza y termina en el Congreso, que tiene siempre en exclusiva la última palabra en esta materia. El Congreso decide la investidura del Presidente del Gobierno y puede censurar a éste, así como debatir cuestiones de confianza y es en definitiva la Cámara ante la que el Gobierno responde solidariamente de su gestión política. En resumen, junto con la labor de impulso y control de la acción de gobierno, tiene las funciones y competencias que caracterizan los parlamentos unicamerales.

Al Senado le corresponde la función de órgano moderador del Congreso o Cámara de segunda lectura, así como ser la cámara de representación territorial. A partir de esta concepción es de donde están surgiendo las críticas al Senado, por cuanto se considera que no está actuando en la práctica como cámara territorial, y no parece suficiente justificación mantener dicha institución sólo como órgano moderador del Congreso. Y no nos debe extrañar esta crítica generalizada, por cuanto en el ámbito internacional la tendencia al unicameralismo avanza de forma clara: desde el final de la segunda guerra mundial han desapa-

recido 20 parlamentos bicamerales —que se han transformado en unicamerales— siendo tan sólo 7 los países que han recorrido el camino contrario. Hay asimismo en marcha un camino unificador en países como Francia, Bélgica e Italia, mientras que en dos países comunitarios recientemente incorporados a la democracia parlamentaria, como Grecia y Portugal se ha constituido directamente el unicameralismo. En resumen, podemos decir que la experiencia propia y la exterior, abogan por mantener el sistema bicameral sólo por razones de una conveniente representación territorial, en función de la respectiva organización territorial de cada Estado, siendo en caso contrario la tónica general la del Parlamento unicameral.

La definición de nuestro Estado, como Estado de las autonomías surgida de la constitución de 1978 parece aconsejar, pues, la existencia del Senado, pero siempre y cuando efectivamente esta Cámara sea auténticamente una cámara de representación territorial.

¿Es en la actualidad nuestro Senado una Cámara de estas características?. Rotundamente, no. Pese a la definición terminante que en tal sentido está contenida en el artículo 69 de la Constitución, lo cierto es que nuestra Carta Magna no permite en su redacción actual un eficaz funcionamiento del Senado en tal sentido. Algunos preceptos, como los que regulan la composición del Senado, prevén la posibilidad de elección de senadores autonómicos por los correspondientes parlamentos, pero con la resultante de que en la actualidad 1/5 del Senado tiene este origen siendo las 4/5 partes restantes elegidas por sufragio directo del censo electoral en elecciones con circunscripción provincial, coincidiendo con las elecciones para el Congreso de los Diputados. Nuestra Ley Electoral, con el sistema de listas cerradas y bloqueadas, produce una composición similar para el Congreso y el Senado.

Existe también un mayor protagonismo del Senado en la aprobación de los convenios que las comunidades autónomas puedan celebrar entre ellas, así como en la tramitación de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, y poco más. Se da, por ejemplo, la paradoja de que las iniciativas legislativas que los parlamentos autonómicos dirigen a las Cortes Generales deben defenderlas diputados autonómicos ante el Congreso de los Diputados, y que la modificación de los estatutos de autonomía tienen una tramitación legislativa en la que el Senado —teórica cámara de representación territorial— juega el mismo papel —secundario— que cuando se trata de cualquier otra ley, sea ésta ordinaria u orgánica. Es decir, el Senado es «teóricamente» cámara de representación territorial, en la práctica, la Constitución que así la define, impide que lo sea. Ante esta realidad, como decíamos al principio, son

numerosas las voces que reclaman la modificación del Senado, o en caso contrario, lisa y llanamente, su supresión. Yo personalmente entiendo que es conveniente y necesaria la reforma del Senado. Aceptando que en estos momentos no parece aconsejable la reforma constitucional, hay que buscar esa perfección por la vía de la reforma del reglamento de la Cámara y por un pacto político de Estado. En todo caso, el consenso que estas reformas iniciales y este acuerdo exigirían, servirían de base para el eventual y posterior consenso que siempre debería presidir la reforma de la Constitución, por lo que el camino avanzado sería de gran utilidad para todos.

La reforma del Reglamento del Senado debería garantizar prioridad de tramitación de todas las iniciativas que afectaran al título octavo de la Constitución, así como potenciar la participación de los «*Grupos Territoriales*» en todos los ámbitos orgánicos y funcionales de la Cámara de los presidentes de los órganos ejecutivos y parlamentarios de las comunidades autónomas a petición propia para informar de asuntos de interés para su Comunidad. Incluso la posibilidad de que éstas ocasiones puedan utilizar lenguas oficiales, de sus comunidades distintas del castellano, está en discusión en estos momentos.

El pacto político debería propiciar que el impulso y control del Gobierno que afecte a ese mismo título —de la organización territorial del Estado— deba hacerse fundamentalmente en el Senado, así como un desarrollo adecuado de la Constitución en sus artículos 145 y 158, que hacen referencia a los aspectos antes mencionados de colaboración bilateral entre las comunidades autónomas y el Fondo de Compensación Interterritorial.

En última instancia, y a mi juicio ésto sería lo más importante, se trataría de convertir el Senado en el foro donde se debatieran y resolvieran los conflictos de competencias que afectan al Gobierno de la Nación y las comunidades autónomas, evitando como sucede ahora que el Tribunal Constitucional actúe como tercera Cámara, al tener que resolver jurídicamente y de forma continuada conflictos que tienen una fuerte carga de contenido político.

Un Senado articulado como una auténtica Cámara de representación territorial contribuirá a perfeccionar el funcionamiento del Estado de las Autonomías, garantizando la consolidación de un sistema político que no sólo debe garantizar los derechos y deberes individuales, sino también los derechos colectivos de los distintos pueblos que constituyen España.

Pasamos ahora al tercer aspecto, pero no por ello, menos importante, que afecta al futuro autonómico del Estado.

AUTONOMIA REGIONAL E INTEGRACION EUROPEA

El constituyente seguramente no pudo prever en 1978 la importancia que en orden al futuro del Estado que se organizó territorialmente según un modelo nuevo, iba a tener el proceso de integración europeo iniciado en 1986 con la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea. El texto constitucional no afronta de manera clara el impacto que en el orden jurídico interno iba a suponer dicha adhesión, limitándose a autorizar la transferencia de soberanía que la misma exigía.

Conscientes desde Cataluña de la importancia del tema, al igual que en otras CC. AA. se está elaborando una importante doctrina en torno al tema. Concretamente, el *Instituto de Estudios Autonómicos*, dependiente de la Generalitat de Cataluña ha publicado importantes trabajos sobre el tema, algunos de cuyas conclusiones apunto aquí.

Las relaciones internacionales son definidas como una competencia exclusiva del Estado, pero ello no resuelve el problema planteado por la adhesión, acerca del nivel de participación de las Comunidades Autónomas, en el proceso de elaboración de la *voluntad comunitaria*, por parte de la representación española acreditada en Bruselas.

Tampoco resuelve la Constitución, el problema aparecido con la adhesión de la posible modificación del reparto competencial interno, entre el Estado de las CC. AA., derivado de la transferencia competencial en favor de las instituciones comunitarias.

En contra de algunas interpretaciones, el respeto a los tratados comunitarios, no debe comportar necesariamente que dicha modificación deba favorecer a las autoridades centrales del Estado. La armonización del marco jurídico interno con la normativa comunitaria exige soluciones jurídicas y políticas imaginativas, asumibles por todos los autores del proceso. En caso contrario, puede pensarse incluso en procesos de bloqueo desde las CC. AA. en la ejecución por las mismas, de reglas comunitarias. Y en este supuesto, *¿estará siempre el Estado en condiciones de garantizar su cumplimiento, ante las instituciones comunitarias?*. Como mínimo queda el beneficio de la duda, y el riesgo de falta de solvencia ante Europa es demasiado elevado como para asumirlo, sin llevar a cabo el esfuerzo imaginativo que la solución adecuada requiere. En cuanto a la primera cuestión planteada, es decir, la participación de las CC. AA. en la elaboración de la «voluntad comunitaria» por parte de España, deben establecerse *mecanismos de coordinación y cooperación* adecuados. Estos han de afectar tanto las relaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas con la Comunidad Económica Europea, como a las relaciones entre los dos primeros. La experiencia de Italia y

Alemania en casos semejantes es enormemente provechosa para nosotros.

En todo caso, la Constitución española no facilita la integración autonómica en la formulación de la voluntad general. Sin duda, y a ello nos hemos referido antes, el Senado podría jugar un papel decisivo en este ámbito, con su necesaria reforma. Por su parte los mecanismos referidos de *cooperación y coordinación* han de tener una doble articulación, interna y externa.

A nivel interno, las políticas europeas afectan en mayor medida a la totalidad de la CC. AA. Esta constatación comporta la necesidad de crear procedimientos de consulta y coordinación para armonizar la opinión de las autoridades autonómicas.

Basados en la rapidez y la calidad de la información suministrada desde la fase preparatoria de las decisiones, éstas deberían permitir la formulación de posiciones comunes o, cuando menos, ámpliamente mayoritarias con valor de directrices o de recomendaciones para la representación española. En caso de diferir son las autoridades centrales, la posición definitiva tendría que ser objeto de una negociación rápida entre ambas instancias en función de las exigencias comunitarias y del interés general de España, la definición del cual exige el concurso de las Comunidades autónomas. La presencia de observadores y de delegados regionales en las reuniones del Consejo y del COREPER facilitaría el acceso a la información, a la vez que aseguraría los contactos indispensables con la Comisión y con los restantes órganos comunitarios. Los diferentes actores dispondrían así de una estructura permanente de comunicación a lo largo de todo el proceso de decisión, establecido bajo control parlamentario, que fijara los compromisos y las responsabilidades respectivas.

Los condicionantes jurídicos y políticos derivados del sistema de decisión europeo no impiden la intervención de las Comunidades autónomas en las cuestiones que le afecten. Si el territorio regional acaece, cada vez más, como el marco ideal de ejecución de muchos programas comunitarios (política regional, mejora de las estructuras agrícolas, protección del medio ambiente, PM empresas, etc.), la contribución de los expertos autonómicos y la formulación y elaboración de las propuestas no puede tener más que efectos positivos con vistas a garantizar la aplicación y el seguimiento efectivos de las medidas adoptadas. En contraste con el aislamiento de las regiones italianas, la experiencia alemana ilustra suficientemente las ventajas derivadas de la participación de los representantes de los Länder en los diferentes órganos consultivos de la Comunidad.

Inspirado en gran manera en la práctica alemana, el sistema propuesto por España trata de evitar las situaciones de bloqueo y de incumplimiento de las disposiciones comunitarias propias del sistema italiano. Asimismo, los procedimientos de la cooperación política tienden a acentuar el protagonismo de los ejecutivos en detrimento del legislador, generando problemas de transparencia democrática y de responsabilidad política difíciles de evitar.

Con estas reflexiones entiendo que se puede colaborar en la búsqueda de una solución satisfactoria, para uno de los problemas más importantes que plantea el futuro de nuestro Estado autonómico.

Formuladas pues, estas consideraciones paso ya a la última parte de mi intervención destinada a aportar desde Cataluña y para Cataluña, un concepto y una idea de la misma, que pretende ser superadora de la tradicional tensión centralismo-separatismo y uniformismo-nacionalismo.

CONCEPTO DE CATALUÑA DEL PARTIDO POPULAR

Cuando empleamos la expresión «concepto de Cataluña» lo hacemos en el mismo sentido de la célebre frase con que Charles de Gaulle abre sus memorias de guerra: «Toda mi vida he tenido de Francia una idea personal, inspirada tanto por el sentimiento como por la razón». Hacer política en Cataluña sin tener una idea de Cataluña, sin conceptualizar lo que Cataluña significa y encarna en los ámbitos social, económico, histórico y cultural, es condenarse de antemano al fracaso. Pretender, como alguna vez se ha hecho desde partidos políticos de ámbito estatal, que la doctrina política aplicable a Cataluña puede elaborarse mediante una simple «regionalización» de un proyecto político de validez general en todo el Estado es desconocer hasta extremos rayanos en la ceguera la realidad de la Cataluña de ayer, de hoy y de mañana.

En otras palabras, cualquier llamamiento a los catalanes para que presten su apoyo a una opción política tiene que ir acompañado, si se desea un mínimo de probabilidades de éxito más allá del puro testimonialismo, de un marchamo de catalanidad fuera de duda.

Si, parece pues archidemostrado que la comunicación de una cierta idea de Cataluña ha de formar parte obligatoriamente del bagaje de cualquier partido político que opere en el Principado, sea su ámbito estatal o estrictamente autonómico, el Partido Popular tiene que estructurar su armazón conceptual en este terreno. Y no hay que olvidar que, como en la impresionante afirmación de de Gaulle, ésta idea de Cataluña

debe emanar tanto de la razón como del sentimiento. Un concepto de Cataluña basado exclusivamente en un frío pragmatismo racional despojado de los elementos simbólicos y sentimentales, que han demostrado ya sobradamente a lo largo de la Historia su capacidad de movilización entre los catalanes, sería totalmente incompleto.

Desde la obligada brevedad esquemática a la que me debo en esta intervención, quisiera enumerar y comentar sinceramente tres aspectos clave que configuran lo que podríamos denominar «el concepto de Cataluña del Partido Popular». Y estos tres aspectos son:

- A La catalanidad sincera y profunda conjugada con el rechazo del nacionalismo como doctrina política.
- B La compatibilidad plena y sin reservas de las condiciones de catalán, de español y de europeo.
- C La necesidad de dotar a Cataluña de una dimensión épica, o si se quiere, de una vocación de grandeza.

En lo referente al primer punto, hemos afirmado ya en anteriores ocasiones solemnes y reiteramos aquí que *no somos nacionalistas*. Somos y nos sentimos catalanes, y *nos declaramos autonomistas*. Deseamos contribuir y participar en la preservación y potenciación de la personalidad diferencial de Cataluña en sus aspectos cultural y lingüístico y somos partidarios de extender el autogobierno hasta donde una interpretación flexible y generosa del Estatuto y de la Constitución permitan. Nuestra fidelidad y amor a Cataluña no ceden ante nadie y nadie puede pretender sobrepasarnos en este terreno. Pero no somos nacionalistas. No somos nacionalistas catalanes ni nacionalistas de ninguna clase. Y no lo somos por una cuestión que va más allá de la práctica política, no lo somos, si se me permite la expresión un poco grandilocuente, por razones filosóficas de fondo.

El haber nacido en un determinado lugar, el pertenecer como punto de nuestra historia personal a un determinado ámbito étnico, cultural y lingüístico imprimen sin lugar a dudas huellas indelebiles en nuestro espíritu. Y la conciencia de pertenecer a una colectividad caracterizada por un paisaje, una lengua, una historia, una manera de entender la vida, unas costumbres y unas leyes a veces ancestrales, un sentido del humor — no hay que olvidar que un particular sentido del humor es una característica esencial de muchos pueblos— y unas referencias simbólicas y políticas comunes, constituye un motivo de orgullo legítimo, de afirmación personal enaltecida y puede y debe ser el almacén y la fuente de la que emanen considerables energías positivas. Pero todo ello no cons-

tituye una explicación del mundo, no sirve como herramienta global de interpretación de la compleja realidad social, económica y política en la que estamos inmersos. *El nacionalismo es un sentimiento, pero no es una ideología*. Así, el ser catalán, australiano o maorí no nos permite saber si el motor de la historia es la lucha de clases o la acción personal de ciertos individuos excepcionales, si la economía de mercado libre es superior en eficacia a la planificada, si las nuevas tecnologías transformarán decisivamente el rol de los sindicatos o si la deuda del tercer mundo tiene solución a medio plazo.

Hacer del nacionalismo la base de una acción política es no entender su significado, *es utilizarlo para algo para lo que no posee validez*, y nos conduce necesariamente al empobrecimiento intelectual. No en vano *Mario Vargas Llosa* se ha referido al nacionalismo como «la cultura de los que no tienen cultura» o *Erich Frömm* lo definió como un «narcisismo patológico de carácter grupal».

Si no hubiera otras muchas razones, bastaría la necesidad de una alternativa al nacionalismo en el campo liberal-conservador para justificar la existencia del Partido Popular de Cataluña, que debe demostrar a los catalanes con la palabra y con el ejemplo que se puede ejercer una auténtica, y sentida y profunda catalanidad sin caer en la subversión conceptual que el nacionalismo implica.

En cuanto al segundo punto, está íntimamente ligado con el primero. Si bien es cierto que entre Cataluña y el poder central las relaciones no siempre ha sido fluidas, no es menos cierto que la responsabilidad puede ser atribuida a ambas partes con distintas alternancias. En cualquier caso, frente a las épocas de fricción y de incomprensión en uno u otro sentido, existen también largos períodos de armonía y plena integración fecunda de Cataluña en el conjunto español. No se han abierto abismos infranqueables o heridas incurables que impidan a cualquier catalán mínimamente dotado de serenidad y objetividad simultanear su catalanidad, por intensa que ésta sea, con su condición de español. Sólomente una visión deformada, estrecha y se gregadora en uno u otro sentido pueda hacer incompatibles ambas condiciones. En un debate televisivo en el que participé en representación de Alianza Popular durante la campaña para las elecciones autonómicas catalanas de mayo de 1988 dije, en un cierto momento, que las lenguas catalana y castellana proporcionaban a los catalanes dos ventanas abiertas al mundo, es decir, a la cultura y a la vida. Se me replicó, por parte de otro candidato, adscrito al nacionalismo radical, que en una casa con dos ventanas las corrientes de aire nos podían provocar una pulmonía y que era preferible una vivienda con una única ventana. La imagen que yo empleé y la respuesta

que recibí no pueden ser más reveladoras. Porque tan sólo un organismo débil y enfermo, bajo en defensas, está en peligro de sucumbir ante la acción vigorizante del aire y del sol. ¿Se puede expresar más claramente a través de una representación simbólica que *el nacionalismo exarcebado debilita, empequeñece y constituye una patología espiritual y social?*. Además, ¿no es un absurdo únicamente sustentado por el sectarismo que manifestemos nuestra voluntad de hermanamiento progresivo con pueblos con los que nuestras relaciones a lo largo de la historia han sido ténues o esporádicas mientras negamos la posibilidad de trabajar en un ámbito común con otros a los que nos unen muchos siglos de estrechos vínculos?

Y queda el tercer aspecto, lo que he denominado proporcionar a Cataluña una *dimensión épica*. No se trata, evidentemente, de invitar a los catalanes a emprender aventuras bélicas o de resucitar a los *almozárabes*. Se trata, simplemente, de proponer a nuestros conciudadanos metas alcanzables que permitan dirigir en sentido positivo la necesidad de realización como país y como pueblo que los catalanes sienten de forma intensa.

El nacionalismo, bien sea radical o aparentemente moderado, enfrenta de manera permanente y sistemática a los catalanes con sus frustraciones. Me parece, por tanto, que se rendiría un gran servicio al pueblo de Cataluña si se le invitara a encauzar sus energías hacia empresas realizables, cuya trascendencia y valor le proporcionasen un orgullo legítimo y una conciencia de autorealización que fuese motivo de estímulo y de satisfacción, en contraste con las melancolías enfermizas en las que algunos intentan sumirle. ¿Qué sentido tiene propugnar la Provincia Unica, el Comité Olímpico Catalán o el monolingüismo, sino el mantenimiento de tensiones masoquistas de rentabilidad electoral a corto plazo con el consiguiente despilfarro de esfuerzos, en detrimento de cuestiones realmente necesarias y posibles?

Muchos somos los que aspiramos a configurar un horizonte de objetivos ambiciosos, pero no utópicos, que devuelvan a los catalanes la confianza en sí mismos y les permita caminar con paso seguro en la consolidación de Cataluña como pueblo moderno, culto, desarrollado y europeo, en completa solidaridad y armonía con el resto de España.

Por supuesto, no es el momento para detallar y explicitar este horizonte porque este sería el contenido de otra conferencia, pero quiero tan sólo apuntar que la estructura social y humana de Cataluña, así como determinados rasgos de su psicología colectiva, le permiten aspirar, si no se inclina por el callejón sin salida, al que algunos pretenden abocarla, a un papel protagonista, y aún si se me permite, de liderazgo en los

terrenos de la cultura, de la universidad, del desarrollo económico y de la innovación tecnológica en el área mediterránea europea y en el conjunto de España.

Estamos conmemorando y lo seguiremos haciendo hasta que termine 1989 el *Milenario de Cataluña*. Creemos que la idea de Cataluña que hemos esbozado es digna de esos mil años de Historia y puede ser una aportación a tener en cuenta para la consolidación y el éxito de esta gran empresa de la España de hoy, que da nombre a este Seminario, y que, sin duda alguna, encierra una de las claves de nuestro futuro. Porque *nuestro futuro pasa, ineludiblemente, por el Estado de las Autonomías*.

CANARIAS Y EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

LORENZO OLARTE CULLEN

Presidente del Gobierno Canario

Hace unas semanas, decía en el Club Siglo XXI de Madrid, que pese a ciertas lecturas, no es precisamente el conflicto, el caldo de cultivo que entendemos idóneo para interesa a todos los españoles, en el debate de nuestros problemas, de los problemas canarios. Coincidió esa discrepancia con la crítica en Madrid y en otras Comunidades Autónomas de los vacíos y carencias de la autonomía financiera que debe completar necesariamente la Organización Política de las Autonomías. Y de ahí acaso, que un planteamiento no exento de cierta crispación por manifestaciones absolutamente improcedentes y ofensivas para el archipiélago canario de determinados Ministros del Gobierno Nacional. Pues aquella resonancia extraordinaria fue acaso excesiva, en la que se llegó a calificar nada menos que de rebelión fiscal, una simple reivindicación normativa y un posicionamiento jurídico formulado de las Islas Canarias con motivo del desarme arancelario, derivado del cumplimiento del tratado de adhesión de España a la Comunidad Económica Europea.

En aquella ocasión en que me dirigí al auditorio del Club Siglo XXI, decía que no sería aquella la primera vez ni acaso la última, y evidentemente no lo era, porque hoy vuelve a producirse mi expresión y mi transmisión al auditorio de la cuestión, el que entendía primordial referirme a la españolidad de Canarias. Concepto sobre el que por tanto vuelvo hoy, en el preludio de mi intervención. Consciente como soy, de que para ustedes, como para mí, se trata indudablemente de un concepto obvio situado al margen de cualquier manoseo dialéctico. Por desgracia el valor noticioso que suele darse en la España peninsular a los acontecimientos de nuestro archipiélago, pudo magnificar en algún momento la dimensión de hechos, personas o movimientos, capaces de poner en duda la vivencia de aquella identidad. Ofendería la cultura de ustedes, y el buen sentido también, cualquier pedagogía descriptiva sobre las islas y la región canaria, pero he de aludir inicialmente a la esfera política como parcela del conjunto de la vida social, definida por la voluntad colectiva. Ese es el concepto clave introducido por Roussoff, el

de la voluntad general, un conjunto solo accede al nivel político cuando es capaz de tomar decisiones sobre si mismo, y partiendo de esa idea el objetivo de mis palabras no se detiene en la definición de lo que los canarios somos, extendiéndose a la reflexión de lo que queremos ser. Si disponemos hoy de estructuras políticas que nos permiten generar y manifestar una auténtica voluntad general, es primicia irrenunciable poder hacerlo sobre la seguridad de lo que somos y la certidumbre de lo que queremos, la decisión de la voluntad es una decisión sobre el futuro de la propia identidad y supone evidentemente la preexistencia de esa identidad. Por ello, creo que es el presente, un excelente momento para afirmar que en el caso de la región canaria, un componente inseparable de la identidad presente y futura, es su naturaleza española y europea, obviedad que reitero como básica, para el análisis de la comprensión de algunas de nuestras reacciones.

El proyecto no unitario sino, muy dividido de un archipiélago independiente de la nación española, es hoy meramente testimonial, aunque dispone de todas las libertades de expresión, acción y desarrollo dentro de los cauces democráticos, así como de participación institucional, proporcionada al exiguo voto que recibe. Canarias es incuestionablemente una Comunidad del Estado Español, que comparte su identidad connacional con el resto de las Comunidades. Es una Autonomía, que sin necesidad de hallarse incluida entre las llamadas históricas, alcanzó, por su esfuerzo reivindicativo y su sentido de la responsabilidad política, el mayor techo competencial, equiparándose a aquellas y quedando pendiente en este momento una sola transferencia, la sanitaria de la que si el tiempo me lo permite, podré hablar más adelante. Y es en definitiva, una Comunidad tan consciente de sus rasgos españoles, como sus diferencias, de sus señas comunes como de sus rasgos singulares y por supuesto, que cuando digo que queda tan solo una transferencia pendiente que es la sanitaria, la del INSALUD, me refiero que es una transferencia, no pendiente de recogerse en el Estatuto como posibilidad a través de una ampliación de texto, está ya en el Estatuto. Es una transferencia pendiente de que la voluntad del Estado Español, protagonizada por el Gobierno de D. Felipe González, lo posibilite, porque hasta ahora tan solo son obstáculos, y con tales obstáculos, la existencia en Canarias de una sanidad absolutamente tercermundista.

Son esas diferencias, reguladas por una legislación específica y sancionadas de manera inequívoca por la Constitución Española, las que paradójicamente generan los más comunes malentendidos, distorsionando a veces, no solo las relaciones institucionales entre poderes, sino también la percepción con los ciudadanos de la Península y también

aunque acaso en menor medida los del archipiélago balear, tienen de nuestro ser y nuestro querer ser.

Sangre, lengua y cultura han hecho indivisible durante cinco siglos de historia compartida, la condición canaria de la condición española, tanto más profundo cuanto más evidentes los rasgos singulares antes aludidos. Diferencias que pueden resumirse en un concepto global, que es el de la distancia, o mejor aún, el de la insularidad tan distante, pero no deduzcan simplificaciones de esta síntesis. La distancia genera problemas casi nunca bien entendidos, como el coste de la insularidad, la extrema sensibilidad ante las carencias y defectos de las comunidades, la relativización de ciertos valores de cultura que son homogéneos en la península, pero reponen en el archipiélago las influencias de las rutas secularmente abiertas. La puesta en cuestión de criterios defensivos generales, con una sociedad en cuya memoria histórica apenas queda huella de experiencia bélica dentro de su territorio, y ello a pesar de su alto valor geoestratégico. Y un modelo económico diferenciado, por imperativo de la lejanía, apenas apto para incorporarse a la era industrial, tras la crisis de la economía agraria, carente de materias primas, condicionado por el coste de fletes, nuestro aislamiento. Un mercado regional fragmentado y terciarizado por insoslayable necesidad. Estas diferencias debieran justificar siempre por parte del Estado español, ese trato desigual a desiguales que reivindicamos de continuo porque no caben automatismos homologadores en la distribución de rentas, cuando los desequilibrios son tan notorios. Diferencias que justifican un trato desigual a desiguales, que hoy no se produce, y cuyo último recuerdo en la época en que se producía —y les puedo asegurar a ustedes que no existe el menor asomo, ni un átomo de partidismo en ello— tan solo se produjo en el archipiélago canario con un entendimiento absoluto de lo que eramos, de nuestros problemas y de los tratamientos que debíamos tener, en la época muy feliz para Canarias de la presidencia de Adolfo Suárez.

Estas diferencias justifican por parte del Estado tal trato, Canarias no pide nada que no merezca, ni por lo que no trabaje. La evolución de la renta por habitante canario en pesetas de 1985, ha pasado en treinta años de ciento setenta y cinco mil a quinientas cincuenta y dos mil, multiplicándose por 3,15 veces, mientras la conjunta española solo se multiplicó en el mismo período por 2,46 veces. Se ha hecho un esfuerzo supremo por mis paísanos. De ahí que debemos expresar que esto no deba producir un espejismo en virtud del cual se crea y se afirma que allí se esta bien, se esta perfectamente y se esta a la cabeza del bienestar. Acaso por ello el profesor Belarde Fuertes, hace tan solo unas semanas, comentaba al respecto que no significa esto que se haya llegado a ningún

paraíso, ni mucho menos, a pesar del esfuerzo verificado, este ingreso por habitante significa en cifras redondas el ochenta y tantos por ciento del español conjunto.

El esfuerzo callado y continuo de más de treinta años, que aún no nos consiente aún igualar la renta media nacional, con una demografía explosiva, un empleo radicalmente insuficiente y una tasa de productividad de la población empleada, traducen de suyo la desigualdad de la distancia y sus secuelas económicas. Reducen a la frivolidad cualquier lectura de comodidad o privilegio, apoyan actitudes victimistas, que sin embargo no queremos esgrimir y explican esa irritada protesta general que se produjo recientemente, con motivo de la discrepancia arancelaria ajena por otra parte a todo propósito de rebelión. Y bueno es recordar, para que se hagan una fotografía mental de lo que es Canarias, que tras ese clima paradisiaco, tras esas playas abarrotadas de turistas, tras esos hoteles que de cierta manera explican un confort, un bienestar, y una posibilidad de ocupación de ocio de quienes lo pueden disfrutar. Se oculta tras ello algo que es ignominioso, bolsas de miseria, barrios tercermundistas y pobreza; y bueno es recordar también que nos encontramos a la cola de las regiones comunitarias desarrolladas, somos una de las cinco regiones menos desarrolladas de entre las ciento sesenta de la Comunidad Económica Europea. Y esto significa como no nos encontramos ni mínimamente en las cuotas de bienestar social que el ser humano, por el mero hecho de serlo en una sociedad progresista y avanzada, merece.

Queda dicho pues, con sus matices psicológicos e instrumentales, nunca de fondo, que los canarios somos y queremos seguir siendo españoles, pero también hay que decir que nuestra identidad política, espontáneamente centrada en la españolidad no se agota en ella, ni mucho menos. Nos caracterizan, la conciencia histórica de ser europeos y la decisión presente de participar en el proceso de unidad comunitaria. También esto podría entenderse como una obviedad aplicable a todos los españoles, pero las circunstancias diferenciales del archipiélago, matizan tanto la conciencia de la identidad europea como la española.

Antes de entrar en ellas, permítanme ustedes subrayar que la afirmación europeísta de Canarias no es negativa ni excluyente de las afinidades africanistas que influyen en nuestra manera de ser, por seculares relaciones de vecindad, e intercambios económicos en unos casos, culturales y amistosos en otros. El canario no rechaza ni mucho menos la afinidad africana, por el contrario la asume fecundamente, siempre y cuando esté muy claro que se trata de uno de los matices diferenciales de su identidad y no el más importante. Las Islas han sido siempre acogedo-

ras y amistosas con el vecino Continente, fomentando las corrientes de amistad, en expresiones concretas como la del Banco Pesquero Canario-Sahariano, pacíficamente compartido desde tiempo inmemorial hasta la descolonización del Sáhara y los abatares vividos desde entonces por la zona, entre ellos la negociación directa de la Comunidad Europea con Marruecos, sobre extracciones en toda esa franja litoral africana, que redujeron a niveles irrelevantes tras una negociación lamentable y yo diría que a lo largo de un tiempo de nuestra historia, incluso avergonzante, que redujeron en definitiva a niveles irrelevantes la pesca específicamente canaria, agravando junto a los retrocesos agrícolas, la crisis general del sector primario. He aquí otra de las peculiaridades negativas de la economía de las Islas, que en razón de políticas supranacionales que le son ajenas, ve entorpecido la conservación y el desarrollo de sus propios vínculos con pueblos vecinos y tradicionalmente amigos, sin recibir compensaciones ni programas sustitutorios o alternativos. La afinidad africana de los canarios sigue expresándose en iniciativas exportadoras no siempre bien apoyadas y en una presencia creciente de los estados continentales en nuestras ferias internacionales, sin descartar proyectos de intercambio cultural, ideados sobre la premicia incontrovertible de un archipiélago español y europeo. Y debo destacar como fechas recientes, los sucesos sociopolíticos ocurridos en Mauritania y Senegal, han determinado movimientos de apoyo realsolidario, a cambio de identidades y de instituciones públicas del archipiélago, como el Gobierno de Canarias, al igual que como semanas antes, por lo que a Venezuela respecta, se generó también en la Comunidad Autónoma otro movimiento igualmente solidario, incluso con las aportaciones económicas correspondientes en relación con nuestros paisanos allí residentes con notorias dificultades. Movimientos de solidaridad que rebasan lo nacional, que son supranacionales y que tienen su cauce, su filosofía y su razón de ser precisamente en la interrelación en el intercambio y en la comunicación impresionante que el archipiélago canario ha tenido siempre con los tres continentes expresados.

Porque ha sido igualmente la posición geográfica de las islas, el estímulo de su profunda interrelación histórica con los pueblos sudamericanos: Montevideo, San Antonio de Tejas, San Bernardo, fueron urbes fundadas por canarios; a escasas millas de San Antonio, el famoso Alamo, que ha sido recogido en la historia y por tantos films de manera tan detallada, quedan aún vestigios y recuerdos de que los canarios sembraron la tierra americana, no sólo con su sudor y con sus lágrimas de nostalgia, sino también con su propia sangre. Pero fundamentalmente Cuba y Venezuela fueron destinos predilectos de la emigración

insular, contándose hoy por varios cientos de miles, los canarios de nacimiento o de sangre que en primera y segunda generación viven y trabajan en esos y en otros estados. La interinfluencia cultural llegó a ser extraordinaria y los sentimientos afectivos se mantienen incólumes aún cuando las remesas o intercambios hayan pasado o pasen aún, por los altibajos de las crisis económicas y los cambios en los sistemas políticos. Estas oscilaciones de una larga tradición, experimentaron igualmente el impacto del cambio en las comunicaciones. Hasta hace cincuenta años, acaso algo menos incluso, todo el flujo de viajeros entre Europa y Sudamérica era marítimo, lo que implicaba escalas canarias en la mayoría de los casos. En la actualidad el tráfico marítimo de viajeros escasi insignificante por razón de la aviación, lo cual influye en una disminución de los elementos de identidad americana en la mentalidad canaria, cosa que progresivamente se va ya percibiendo. Tal vez por todo ese conjunto de causas, no sea hoy América referencia tan obligada de la identidad canaria, como lo fuera antaño, aunque lo sigue siendo inténsamente, ni figure en primer plano con tanta intensidad como antaño en los proyectos del archipiélago. Pero en la medida en que consiga reafirmarse como punto de encuentro entre Europa y Africa, Canarias, llevará la realidad americana, a esa confluencia de amistad, con mejores títulos y más larga tradición que cualquier otra región europea, pese a que el olvido y la preterición de Canarias en el recuerdo de la gesta colombiana, sea moneda de uso corriente en las previsiones y en las conmemoraciones previstas ya del V Centenario, donde la marginación del archipiélago canario por el Gobierno Nacional —y no ocurre así con otras regiones, evidentemente— ha sido absoluto, ha sido lamentable. Lo evidente al día de hoy, es que los canarios somos y queremos ser europeos, que la ruta del mar y el talante abierto a todas las influencias ha ido fecundando una manera de ser y de estar en el mundo nétamente europeo, así como de un mestizaje cultural que explica ciertas diferencias de nuestro carácter respecto a otras sociedades peninsulares. Históricamente, las islas permanecieron abiertas en los períodos más introvertidos y autárquicos de nuestra Nación. Viniendo los tiempos modernos, fueron también desde el comienzo del fenómeno turístico, el referente español más directo de la ciudadanía europea, esa tradición se manifiesta hoy en muchos factores de realidad, pero he de referirme sólomente a dos que dimensionan elocuentemente la cuestión. El primero es que del total de las compras canarias en el exterior un ochenta por ciento se realiza en el área comunitaria europea, ello a pesar del régimen histórico de puertos francos, que consiente al archipiélago en virtud de nuestro régimen económico y fiscal descansando en nuestra tradición puerto franquista que nos per-

mite proveernos en el mundo entero. Y repito que nos proveemos, a pesar de que tenemos la posibilidad de acudir a cualesquiera clase de mercado con cierta libertad en un ochenta por ciento del mercado comunitario.

Y el segundo factor está en el turismo, Canarias sigue siendo el principal destino turístico de Europa. Hemos recibido en el pasado año, cerca de cinco millones y medio de turistas, con una estancia media de los 12-15 días en Canarias. Canarias, constituye el límite de la civilización de Europa al borde del Trópico, y en las cifras exclusivamente europeas, y los isleños, percibimos que Europa cada vez más, cada día más, indiscutiblemente por ese flujo y por ese intercambio siente Canarias como algo propio. Esos flujos representan indudablemente un nexo de inserción privilegiada en la cultura europea, adoptada por muchos jóvenes estudiantes y profesionales, como horizonte de perfeccionamiento y realización.

Teniendo tan clara nuestra vocación europea, teniendo tan clara nuestra vocación como la voluntad de avanzar con el futuro de Europa, somos conscientes de que la oferta insular al continente, aún cuando revista ya la importancia descrita, presenta en apariencia un vacío, que es el de defensa militar. Nadie discute la privilegiada posición estratégica del archipiélago, referencia constante de los documentos públicos y reservados de la Comunidad Europea. Pero la ciudadanía canaria no acepta que su territorio sólo pueda adquirir sentido dentro del dispositivo militar de la OTAN. Somos especialmente y extraordinariamente sensibles a ello. De hecho hay que recordar que el voto mayoritario de Canarias en el referéndum atlantista fue negativo. Todo el aparato defensivo de las islas, al igual que las previsiones estratégicas, habrían de ser españolas para conformar la voluntad de nuestra población en el bien entendido, que una intensa presencia militar de cualquier otra bandera, entraría en contradicción con uno de los sentimientos más arraigados en el pueblo canario, con abstracción de las ideologías.

Porque yo puedo decirles a ustedes, y no descubro ningún secreto y creo que nadie se ofenda por ello, que los miembros, los electores, los militantes, en definitiva, los miembros del Partido Popular por ejemplo, respiraron aliviados en el archipiélago canario, en virtud de la posición explicitada y decidida por el aparato nacional, cuando hablo de la extensión, me parece recordar, allí se respiró, porque evidentemente la expresión mayoritaria de la voluntad del pueblo canario estaba precisamente en el no a la OTAN. Lo cual no es obstáculo para que con posterioridad a ello, hayamos asumido todos los canarios con abstracción de nuestras correspondientes ideologías, la decisión mayoritaria del pueblo español,

porque fue mayoritaria, porque fue democrática y porque fue la decisión de España. Consciente de que no es de competencia autonómica la solución de estos problemas, me limito a invocarlos desde el pensamiento mayoritario de mi pueblo. Confiemos en todo caso en el progreso de la distensión mundial que ofrece síntomas esperanzadores en la visión de un futuro sin bloques y sin las organizaciones supranacionales que los defienden.

En suma, desde la perspectiva de cuanto les acabo de expresar a ustedes y desde las bases y razón de ser de nuestras peculiaridades, fue como elaboramos el Estatuto de Autonomía para Canarias, aprobado por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica 10/1982 de 10 de agosto, es decir, cuando ya habían sido aprobados con anterioridad once Estatutos correspondientes a otras tantas Comunidades Autónomas. El peso de la costumbre produjo como resultado un Estatuto canario bastante homogéneo con todos los anteriormente aprobados en una parte notable, pero con notables especificidades también. Especialmente con coincidencias notables con los propios de las Comunidades que habían accedido a la Autonomía por la vía del 151 de la Constitución. No obstante, las peculiaridades geográficas, históricas y socioeconómicas del archipiélago canario, que con Baleares constituimos la única Comunidad Autónoma, cuya peculiaridad esencial descansa en la característica física y geográfica del territorio, todo ello hizo que nuestras peculiaridades como digo, dejaran su impronta en el cuerpo del Estatuto de Autonomía que contienen una serie de especialidades con respecto a las demás, como les decía. Y yo creo, que precisamente aquí, esta Universidad Internacional y ante este auditorio tan lejos del territorio canario y de los ambiente insulares es precisamente donde debo detenerme en las especialidades insulares, el resto es público y notorio y evidentemente mucho más sabido de lo que constituye característica netamente canaria. Quiero clasificar estas especialidades en tres grandes grupos que llamo: Peculiaridades Orgánico-institucionales, Competenciales y Económico-fiscales, y que paso a exponer a continuación, con referencia solo a las más relevantes, para no hacer interminable mi disertación. Por lo que se refiere a las Peculiaridades Orgánico-institucionales, decirles a ustedes que el equilibrio interinsular como consecuencia del pleito protagonizado desde años atrás por las islas mayores, por las islas de Tenerife y Gran Canaria, este equilibrio que continuamente tratamos de conseguir, de consolidar y de institucionalizar, para mitigar los recuerdos históricos de ese pleito, y no solo las vivencias históricas sino la realidad presente, que es una de la grandes dificultades con que nos encontramos, por esa tradicional pugna; todo ello y este equilibrio ha tenido su reflejo una

serie de peculiaridades propias del entramado Institucional de la Comunidad Autónoma, y en concreto quiero destacar las siguientes:

Canarias es la única Comunidad Autónoma cuya capital está compartida entre dos ciudades: Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, con la consecuencia de establecer que la Presidencia del Gobierno tiene su Sede alternativa en cada legislatura cada cuatro años, por período legislativo, como digo entre ambas capitales.

Curiosamente, sin embargo, la Delegación del Gobierno de la Nación en la Comunidad tiene su Sede fija en Las Palmas de Gran Canaria, lo cual se debió a otro equilibrio, a un equilibrio absolutamente disparatado que se produjo ya en los estertores de la UCD, con la complacencia del Partido Socialista Obrero Español, cuando a cambio de que la Delegación del Gobierno en Canarias tuviese su Sede en las Palmas de Gran Canaria —que incluso de manera espúrea se incluyó en el Estatuto de Autonomía, cuando la Delegación del Gobierno Nacional nada tiene que ver con la Autonomía— y con lo que evidentemente además, se ahondaba en una heterodoxia formal insdiscutible, pues como equilibrio se establece que el Parlamento tendrá su Sede en Santa Cruz de Tenerife. En cuanto a la composición provisional del Parlamento, prevista en la disposición transitoria primera, punto uno del Estatuto, que subsiste en la actualidad, las mismas razones de equilibrio determinaron que sus sesenta Diputados se distribuyan con arreglo a una relación que ha dado en llamarse de Triple Igualdad. Las dos islas grandes, Gran Canaria y Tenerife, eligen cada una de ellas, mediante una circunscripción electoral insular —allí para la elección al Parlamento de Canarias las circunscripciones son insulares— elige cada una de ellas 15 Diputados; la suma de las otras tres islas de la provincia de Santa Cruz de Tenerife, tiene también 15, cuatro Gomera, tres Hierro y ocho La Palma; y elige por lo tanto el mismo número también, que las dos islas restante occidentales, que Fuerteventura y Lanzarote; que con siete y ocho respectivamente, tienen otros 15. Lo cual a su vez determina que cada provincia elija el mismo número de Diputados, treinta en una provincia y treinta en otra. Y estas son prácticamente las únicas referencias que restan en Canarias a lo que constituye el concepto de la provincia, allí, afortunadamente, porque ha sido pragmático, porque ha sido certero lo que constituye el concepto de la razón de ser de la provincia se ha extrapolado y se ha trasladado a la unidad geográfica isla. La situación que les acabo de mencionar, conlleva que los votos de los habitantes de las islas más pequeñas y menos pobladas, tengan un valor relativo muy superior al de las islas más grandes y con más densidad de población, lo que ha hecho levantar voces todavía no unánimes, pero que empiezan a incrementarse

solicitando una mayor adecuación, del número de Diputados elegidos al número de habitantes de cada isla. Se da la paradoja, y ese es el respeto, ese es el respeto extraordinario, mítico casi que se tiene a lo que es la isla, que por ejemplo la isla del Hierro que tiene siete mil y pico de habitantes de los sesenta del Parlamento de Canarias tiene tres, y sin embargo, la isla de Gran Canaria que tiene alrededor de setecientos mil habitantes en total, pues tiene 15. También es curioso que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad cuya sede está en Las Palmas de Gran Canaria, tiene sin embargo duplicadas sus salas en Santa Cruz de Tenerife. En Santa Cruz de Tenerife existe desde tiempo, no inmemorial, pero que sí se remonta a lustros y lustros de la historia, Sala de lo Penal, Sala de lo Contencioso Administrativo y Sala de lo Civil. Y sin embargo la antigua Audiencia Territorial y hoy el Tribunal Superior de Justicia tiene su sede en Las Palmas de Gran Canaria. Otra especialidad fundamental en este apartado de las especialidades institucionales —y ya rompiendo el tema de los equilibrios— resulta de la configuración que otorga el Estatuto de Autonomía a los Cabildos Insulares, pero que los Cabildos Insulares son además, parte de las Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. El Estatuto dice que las Instituciones de la Comunidad Autónoma son los Cabildos Insulares, el Gobierno de Canarias, el Parlamento de Canarias y el Tribunal Superior de Justicia. Si bien en este último caso es una cierta incorrección, porque el Tribunal Superior de Justicia yo entiendo que no es Institución de la Comunidad Autónoma sino Institución en la Comunidad Autónoma. Pero en definitiva ven ustedes como a los Cabildos se les otorga un rango evidentemente imponderante, a raíz precisamente o como consecuencia de ese rasgo Institucional que tiene. Los Cabildos Insulares, simples Corporaciones Locales en el momento de promulgación del Estatuto de Autonomía como lo eran las Diputaciones, habían tenido un gran peso político en Canarias desde su nacimiento. Se produjo el nacimiento de los Cabildos en el año 1912, recientemente hemos conmemorado sus 75 años de nacimiento, sus 75 años de vida. Su institucionalización, su creación fue consecuencia indudable de la lejanía de la Administración Central del Estado. Esta tradición tuvo su reflejo en el Estatuto, que respecto a la asignación de los nuevos poderes y competencias autonómicos establece un modelo intermedio entre el sistema vasco, en que los territorios históricos con sus Diputaciones Forales son la verdadera Administración de la Comunidad Autónoma Vasca y el modelo Andalúz en el que las Diputaciones Provinciales no participan en absoluto en el entramado Institucional de la Comunidad Autónoma Andaluza.

Los Cabildos Insulares no ejercen poderes de la Comunidad Autó-

noma atribuidos al Parlamento, al Gobierno y a su Presidente, pero si ejercen funciones Autonómicas, de forma que si bien la Comunidad Autónoma tiene su propia Administración Pública, los Cabildos deben ejercer las competencias administrativas que les transfiera o delegue la Comunidad Autónoma, de las cuales un gran paquete han sido ya objeto de transferencias por la denominada Ley de Cabildos, que es la Ley de las Instituciones de la Comunidad Autónoma, de las Administraciones Públicas Canarias, pero por el gran peso de los Cabildos se denomina por el uso popular o vulgar como Ley de Cabildos; que mi Gobierno tiene ya la intención decidida de ampliar y de hecho ha ampliado a través de un proyecto de Ley de modificación de la normativa existente, que ha sido remitido ya al Parlamento Regional.

Pero además de estas competencias administrativas, transferidas por la Comunidad, los Cabildos Insulares por imperativo directo del Estatuto de Autonomía, ostentan otras importantes competencias Autonómicas, colaboran en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno Canario, asumen la representación ordinaria en cada isla de la Administración Autonómica, ejecutan en su nombre, en nombre de la Comunidad cualquier competencia que la Comunidad no ejerza directamente a través de Organos Administrativos propios, tienen iniciativa legislativa ante el Parlamento Nacional —ustedes saben que las iniciativas legislativas junto a los proyectos de Ley, entre otras, se encuentran las Propositiones de Ley— pues los Cabildos Insulares tienen iniciativa y de hecho la han ejercido ya en más de una ocasión, de llevar al Parlamento de Canarias Propositiones de Ley. Y pueden ser los Delegados y colaboradores del Gobierno Canario, para la liquidación, gestión y recaudación de los tributos regionales. Y es más, esta posición de los Cabildos Insulares como Instituciones de la Comunidad Autónoma reconocida por el Estatuto, está especialmente reforzada y en definitiva congelada por otro precepto estatutario, el artículo 64 del Estatuto de Autonomía; con arreglo al cual, cuando la reforma del Estatuto de Autonomía, tuviere por objeto una alteración de la Organización de los Poderes de Canarias que afectara directamente a los Cabildos Insulares, se requerirá la audiencia previa de los Cabildos. Audiencia previa que continuamente se pone de manifiesto una serie de determinaciones de interés de ámbito Insular. Recientemente vamos a remitir al Parlamento de Canarias, una Ley que es vital para la supervivencia de Canarias, y es la Ley de Aguas de Canarias. Y se ha acordado en una Ley precedente, que al igual que hay que contar con el parecer en esta materia, y según la normativa existente del Consejo Consultivo de Canarias, que es el equivalente del Consejo de Estado a nivel regional, haya que contar previa-

mente a la remisión al Parlamento de Canarias del proyecto de Ley, con el parecer de forma preceptiva de los Cabildos Insulares; de suerte que antes de remitir el proyecto de Ley al Parlamento, le hemos dado ya traslado a los mismos, a fin de que al plazo de quince días —que es lo que se tiene para la presentación y formulación de las enmiendas— puedan expresar ante el Gobierno de Canarias su parecer con respecto a dicha normativa.

Es también de destacar, asimismo, como consecuencia del especial peso político de los Cabildos Insulares, que el propio Estatuto de Autonomía en su disposición transitoria séptima, procedió a ordenar la disolución de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, equivalentes a las Diputaciones Provinciales, mediante la transferencia de todas sus competencias, medios, recursos y personal a las Instituciones de la Comunidad Autónoma. Disolución muy fácil de casar con el respeto constitucional a la Autonomía Local Provincial, manifestada por el Tribunal Constitucional en la sentencia dictada con motivo de la Ley Catalana; que pretendió la disolución de las Diputaciones Provinciales de su territorio. Pues bien, nosotros allí, con carácter previo a ello, en el propio Estatuto, establecemos ya la disolución de las Mancomunidades Provinciales que tan solo quedan para actos formales y representativos; es decir no quedan ya para nada prácticamente. Amén de las peculiaridades a las que antes me refería, quiero aludir ahora también a otro tipo de peculiaridades canarias estatutarias, a las peculiaridades competenciales. Aunque Canarias accedió a su Autonomía por la vía débil del artículo 143 de la Constitución, el nivel de competencias de la Comunidad es asimilable al de las regiones que obtuvieron su Estatuto a través del 151 del propio texto Constitucional. En nuestro Estatuto se describen una serie de competencias que solo podría ejercer la Comunidad si hubiera accedido a la Autonomía por el procedimiento 151 de la Constitución, por lo que el artículo 35 del Estatuto prevé que la asunción de estas competencias solo pudiera hacerse transcurridos cinco años desde su fecha, mediante la reforma del Estatuto al igual que ocurre en las restantes Comunidades que accedieron por 143 y que se encuentran actualmente en proceso de reflexión sobre el particular, o a través de los procedimientos comprendidos en los artículos 150, 1 y 2 de la Constitución. Sin embargo el mismo día en que se aprobó el Estatuto, otra Ley Orgánica, la Ley 11/82, se incorpora a la normativa de la 10/82, que era la aprobatoria del Estatuto. Y esta Ley de transferencias complementarias a Canarias, posibilita que se otorgue a nuestra Comunidad, el ejercicio de esas competencias que sólo poseen las comunidades históricas del 151, además de Valencia, que fue beneficiaria de otra Ley Orgánica de transferen-

cias complementarias. Pero además la Comunidad Autónoma de Canarias, ostenta una serie de prerrogativas reconocidas en su Estatuto, que si bien no son limitativas, porque no podían serlo evidentemente, de la Soberanía Nacional; si son condicionantes de la Soberanía Nacional, de las Cortes Generales, que solo ella ostenta. Tan solo el archipiélago canario, dispone de estas prerrogativas, entre las cuales como más destacadas, puedo señalar las siguientes:

1. La posibilidad de formular al Estado las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias.

2. El derecho a ser informado por el Estado en la elaboración de los Tratados y Convenios Internacionales y las Negociaciones de adhesión a los mismos, como ocurrió con el tratado de adhesión a la Comunidad Económica Europea, en que preceptivamente fue preciso oír a la Comunidad Canaria. Así como los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de nuestro específico interés, debiendo emitir nuestro parecer sobre los mismos.

La especial garantía del régimen económico fiscal especial de Canarias —al que ahora me refiero— de forma que no pueda ser modificado ni afectado sin la previa audiencia de la Comunidad Autónoma, lo cual no solo está reconocido en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía, sino también en la disposición adicional tercera de la Constitución.

En cuarto lugar, el deber impuesto al Estado en el artículo 54 del Estatuto, de otorgar a Canarias una financiación extra por razones derivadas de las características diferenciales básicas del hecho insular y de la economía canaria.

Y por último, el derecho de la Comunidad Autónoma a elaborar, y remitir al Gobierno de la Nación, su parecer relativo a la gestión de las empresas públicas estatales implantadas en Canarias o a su incidencia socioeconómica en la región, informes, estudios o propuestas, que preceptivamente deben dar lugar a resoluciones motivadas por parte del Estado o de los Organismos o Entidades, titulares del capital de esas empresas públicas.

Pero es que a lo anterior, hay que añadir —como antes les decía al principio— al hablar del haz de peculiaridades, las peculiaridades de índole económico fiscal, basado en la libertad comercial de importación y exportación, sin las exigencias, requisitos y posibilidades aduaneras que a todo lo largo de la historia se produjo en todo el Territorio Nacional —como ustedes saben—. Nos basamos en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo, respecto a cuyas características no me voy aquí a extender, sino simplemente mencionar que en el artículo 45 del Estatuto, se obliga al Estado a defender el régimen especial de Canarias en las

negociaciones que mantenga España, para su vinculación con áreas o Comunidades Económicas supranacionales. Como ocurrió con motivo del ingreso de España en el Mercado Común con respecto a Canarias aquí se obliga a defender, lo que no se dice aunque está implícito, es que hay que defender bien. Y de lo que nos quejamos precisamente los canarios, fue de la mala defensa que el Estado español hizo con motivo del ingreso de España en la Comunidad, mala defensa de los intereses canarios. Lo cual ha planteado unos problemas importantísimos que estamos todo el día soportando, y esta en trance de revisión el protocolo 2 que contemplaba el modelo de adhesión por lo que a Canarias respecta.

Se establece la imposibilidad de modificar nuestro régimen económico fiscal, sin informe del Parlamento Canario. Podrá establecerse por las Cortes Generales un nuevo sistema, un nuevo sistema en que además quede absolutamente descafeinado nuestro sistema tradicional. Sería un disparate impresionante y tendría unas consecuencias incalculables en todos los ambientes de la sociedad canaria, con independencia de los grados de cultura existentes en nuestra sociedad. Donde incluso por lo que respecta al tema comunitario, sectores sociales en que parece increíble, conocen detalles de lo más casuístico y de lo más puntual de nuestras peculiaridades. Pues bien, para poder reformar ese régimen económico y fiscal, se tiene que oír al Parlamento de Canarias y para que ese informe se repute favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros, si no, no se reputará favorable, pese a lo cual el Estado a través de la normativa que le da las Cortes Generales, en uso de la soberanía y de su poder podrá hacer lo que le venga en gana. El derecho al Parlamento Canario se contempla en cuanto a ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico y fiscal, porque en determinada oportunidad no fue oído y ya el Tribunal Constitucional anuló la normativa estatal que se dictó en su día sobre el particular; y la necesidad de que el régimen económico y fiscal, cualquiera que sea la forma en que resulte modificado por la legislación estatal siga reportando ingresos a los Cabildos Insulares.

Canarias tiene muchos problemas, evidentemente, pero el principal sigue siendo el del entendimiento por parte del conjunto español, representado obviamente por el Gobierno de la Nación. Ni en el marco del Estado, ni en la Unidad Europea, es concebible homologar a desiguales, al menos mientras la desigualdad perdure y en tanto se corrija mediante programas específicos, el permanente progreso económico insular respecto al peninsular que origina la lejanía, la determinante dificultad de compartir modelos desarrollistas de corte continental y la importancia

por ahora insustituible de los flujos turísticos y comerciales incompatibles con exclusividades de mercado y tablas rasas fiscales.

Esa es la única sombra de la españolidad de Canarias, la de una escasa comprensión que traduce interesadamente lo que realmente son meras argumentaciones reivindicativas las traduce digo, en calificativos de lloros victimistas. Lloros victimistas al conjunto del Estado y ser igual entre iguales, con la dificultad añadida y éste es muy importante, de un profundo corte en la continuidad territorial, que no tienen ustedes los peninsulares, y que nos impide a los canarios los flujos y relaciones comunes entre ciudadanos, de otras Autonomías peninsulares, matizando nuestro sentimiento solidario, más como un concepto, una voluntad o una vocación, que como un hecho natural y cotidiano sin merma de la realidad pluricultural del Estado Español.

Para hacerme entender, tan solo aludiré a dos cuestiones sin aparente relación, pero complementarias en la aspiración del archipiélago a mejorar el protocolo de adhesión suscrito por España con la Comunidad Europea. La primera de ellas, es que la asimilación de todas esas políticas y una homologación fiscal conforme con el resto del país, supondrían la destrucción del histórico régimen económico y fiscal de Canarias. Nuestras tradiciones de libertad comercial y de puerto franco y en definitiva la propia identidad de nuestro modelo productivo. No defendemos por mero conservadurismo, un patrimonio histórico descolgado de la realidad presente. La alteración de los fueros canarios, alteración sobre la que se muestra vigilante la Constitución misma, como antes les decíamos, implicaría la reforma de nuestro Estatuto de Autonomía. Con ello queda claro que me he referido a normas del máximo rango, además de muy recientes, promulgadas cuando España y Canarias sabían ya que la integración de España en Europa era cuestión de poco tiempo. El problema de fondo, es que la asunción de esas políticas compromete la supervivencia de sectores como el de servicios, que genera en Canarias aproximadamente un 68% del producto interior bruto canario, la construcción una cuota del 10% y el bloque industrial que con un 14% aún precisa parcialmente de figuras proteccionistas específicas.

Fue el imprescindible equilibrio entre esas realidades, lo que movió al Parlamento Regional a consensuar una propuesta de adhesión a Europa, que excluía la integración plena; pero también la plena segregación, dicho de otro modo, la integración política no ofrecía duda de ningún género. La económica sin embargo, no podía asumir el riesgo de un absoluto disloque del moderlo histórico de producción y desarrollo; pero se corría el albur de la separación. Si Canarias quedase al margen de la Comunidad Económica como país tercero, su condición europea en lo

político podría resultar cuestionada y sería caldo de cultivo de nuevas innovaciones independentistas.

Aún con todas sus singularidades, como antes decíamos, Canarias está entre la cola de las cinco regiones menos desarrolladas, entre las ciento sesenta que suma el territorio comunitario. Este es un dato que continuamente hay que dar, pues para que se conozca bien la razón de ser de nuestra pretensión. La homologación fiscal y la asimilación de todas las políticas comunitarias generaría de inmediato un proceso de imposible absorción en menos de quince años, destruyendo en seis o siete puntos la tasa de empleo.

Y finalmente, para terminar, decirles que cuando nos hayamos ya casi en el umbral del año 2000, los problemas del archipiélago siguen siendo numerosos y revisten mucha gravedad en muchos casos. La responsabilidad del autogobierno me aconseja no recitar ante ustedes todo aquello que debemos resolver de puertas adentro. Trátese de áreas infradotadas y servicios sociales, comunicaciones exteriores, redes viarias e interurbanas, o arteriales de los grandes núcleos urbanos, vivienda, educación y enseñanza, con especial incidencia en la formación profesional, etc., etc. Pero tengo que hacer continua referencia a la solidaridad nacional, a que el artículo 138 de la Constitución lo impone, y que cuando lo impone dice que hay que atender especialmente al hecho insular. Es por tanto no una pretensión nuestra, sino una reivindicación de un cumplimiento de una norma, que se sienta nada menos que la Constitución Española, de una manera específica, y que no se viene cumpliendo, que se viene despreciando por el poder Central, sistemática y tenazmente. Y que esto puede tener además en Canarias, repercusiones muy importantes, incluso a la hora de formular reivindicativamente cual deba ser el modelo político, que Canarias tenga dentro del concierto Nacional. En lo cual yo no soy sospechoso de segregaciones de ningún tipo, sino que por el contrario ando permanentemente ojo avizor para que se siga manteniendo la sagrada unidad de la Patria, en el concepto de la unidad de la Patria en aquel territorio.

Para ello se necesita de la comprensión de los poderes del Estado. Es muy difícil, como continuamente se pone de manifiesto. Antes les hablaba de la irresponsabilidad del poder Central a la hora de no denegarse a la transferencia sanitaria establecido en el Estatuto de Autonomía. La negativa a que se transfieran las competencias en materia de INSALUD, gestión que estamos absolutamente convencidos, que insularizándola, que con la mentalidad de aquella región, que nosotros conocemos perfectamente mejor que el poder Central, por su centralismo, podemos gestionar con mayor eficacia, evitando el espectáculo permanente de

nuestros canarios que se nos mueren a diario en los pasillos de los hospitales de la Seguridad Social.

No es ligera la responsabilidad Central, como digo, en la última de las transferencias pendientes, queremos asumirla cuanto antes. Y queremos programar auténticos planes de choque frente a la retrasada y en muchos aspectos lacerante situación sanitaria del archipiélago, que tengo tristemente que seguir calificando de tercermundista.

Entrar con razonable optimismo en el año 2000, a lo cual tenemos derecho todas las Comunidades, supone para Canarias no solo poner en vías de solución, o resolver satisfactoriamente nuestra temática interna sino alcanzar el deseable punto de equilibrio, por el conjunto español y despejar las sombras que aún ofrece una relación de solidaridad, basándose en la comprensión, sin sesiones privilegiadas por una parte y sin rebeldías ni victimismos por la otra. Es de sentido común, aunque a veces el sentido común, obviamente, y desde luego en lo político parece el menos común de los sentidos, activar el diálogo como vehículo insuperable de incomprensión. Y en ese menester se producen con fluidez, los intercambios de diversos niveles de la administración estatal y autonómica por lo que a nosotros respecta. Pero está faltando de manera preocupante entre los Presidentes del Gobierno español y del Gobierno canario, y no precisamente por falta de interés en mi caso.

La invitación de la Universidad Internacional Alfonso VIII, era idónea para comentar con ustedes todas estas cosas, tan íntimamente ligadas a la oferta de solidaridad que ofrecemos y merecemos de todos los españoles, parte muy cualificada de la cual son ustedes, sin aburrirles con estadísticas ni exhaustivos relatorios de aquello que atañe a la responsabilidad directa del Parlamento de Canarias y del Gobierno que presido. Porque necesitamos ser comprendidos en primer lugar por nuestros hermanos españoles de sangre y de cultura y de manera inmediata por la ciudadanía de la Europa Comunitaria elevados ambos por encima de diferencias materiales; que en nuestro caso constituyen un instrumento de supervivencia y nunca un privilegio. Esa comprensión dejará correr en plenitud las corrientes afectivas, los lazos de sentimiento que nos mantiene unidos tras cinco siglos de historia común, una historia—todo hay que decirlo— presente de manera decisiva, en los acontecimientos a conmemorar en 1992, aunque incomprensiblemente no se nos haya incluido en el primer plano de los territorios de las ciudades del V Centenario. Las rutas colombinas, apenas habrían sido posibles sin las escalas canarias. Las escalas canarias del Almirante y de quienes prosi-guieron aquella gesta. Y esta misión simboliza de alguna manera una de las constantes de destino. Lo decimos tristemente. Pero no nos hallamos

en un recinto de reivindicaciones sino de diálogo. La mayor satisfacción de mi pueblo es sentirse querido y comprendido por sus hermanos españoles y sus amigos europeos. No es fácil envite, como tampoco lo es en todos los casos un entendimiento profundo de todos los canarios, condicionados por el determinismo del territorio discontinuo y las carencias, todavía, no bien superadas de una interrelación humana natural y cómoda como la que úne a los ciudadanos de cualquier otra autonomía; sin el obstáculo del mar, contra el cual luchamos en nuestra comunicación permanentemente, y la distancia. He aquí otro de los rasgos diferenciales de nuestra condición —aunque seguir insistiendo en ello sería abusar de su cortesía y de su paciencia; de la de todos ustedes— en consideración a lo cual quiero poner punto final a mi intervención, expresando una vez más mi satisfacción por encontrarme aquí, en Soria, y deseando lo mejor de lo mejor, para esta tierra quintaesencia de los valores de nuestra querida España.

EL ESTATUTO DE GERNIKA: BALANCE DE DIEZ AÑOS

JUAN RAMON GUEVARA SATETA

Consejero de Presidencia, Justicia
y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco

I) INTRODUCCION

Soy consciente de que diez años no son muchos si se contemplan desde una perspectiva histórica amplia que aspire a dar una valoración objetiva y asumible como válida e indiscutible, pues todavía estamos inmersos en los hechos que forman parte de ese período. No obstante, el cúmulo de acontecimientos que han tenido lugar en el transcurso de la última década, sí pueden ser considerados, con las reservas que sean necesarias, para establecer un marco de referencia dentro del cual cobren sentido determinados aspectos del curso del proceso autonómico.

Si echamos una rápida mirada al mundo que nos envuelve, comprobaremos que la década que media entre la aprobación del Estatuto de Gernika y el momento presente ha asistido a significativos e importantes cambios políticos, económicos, sociales y culturales.

Así, de unas relaciones internacionales marcadas por una aguda tensión, por la multiplicación de los conflictos bélicos y un cierto pesimismo sobre la evolución del llamado equilibrio del terror, se ha pasado a una situación más bonancible caracterizada por la distensión y enfriamiento de los conflictos actuales y potenciales, en la que la Perestroika de Gorbachov ha servido de estímulo para el recíproco cambio de actitud. En este período, también, han concluido largas y dramáticas contiendas bélicas y religiosas y se han ensayado salidas pacíficas a viejos y complicados problemas.

La crisis económica que tan duramente se manifestó durante los años setenta y primeros ochenta, parece haber remitido parcialmente y se aprecia una relativa recuperación y reactivación que hacen más alentadoras las perspectivas de futuro.

Todo ello ha influido, indudablemente, en la vida política, económica y social del Estado español, en el que, además del influjo de las anteriores líneas de desenvolvimiento experimentadas a nivel mundial,

hay que destacar la generalización del proceso autonómico, una vez despejadas las lógicas dudas iniciales, sobre si un Estado con viejas y profundas raíces centralistas podría avanzar hacia una configuración policéntrica. En dicho proceso, el sustancial cambio en el sistema de partido, sobre el que se construyó el consenso político en torno a la organización territorial del Estado, merece una especial atención, pues es desde 1981, en pleno proceso de desintegración de la U.C.D., cuando se percibe una clara inflexión de la orientación política en materia autonómica.

Asimismo, como luego se verá, la adhesión a las Comunidades Europeas en enero de 1986, ha introducido una nueva variable a tener en cuenta sobre lo que habría de suponer en el orden interno de distribución competencial.

Por lo que se refiere a Euskadi, también se han producido en su realidad política importantes cambios, especialmente en el sistema de partidos. La hegemonía clara en las Instituciones y en la sociedad vasca del P.N.V., el partido sobre el que se había apoyado la institucionalización del recuperado autogobierno, ha dado paso a otra de cierto equilibrio como consecuencia de su escisión. En la actualidad, el espectro de las fuerzas políticas nacionalistas democráticas, que es el predominante, manifiesta cierta fragmentación compensada, parcialmente, por una tendencia creciente hacia el reagrupamiento que, en el futuro, puede propiciar soluciones diversas.

La formación del Gobierno de coalición ha tenido resultados positivos que se reconocen desde dentro y desde fuera de la vida política vasca. En el clima político se respira una mayor disposición al acuerdo y al pragmatismo. Por otra parte, el hastío que provocan los grupos y sectores que practican la irracionalidad y el fanatismo, ha permitido fraguar un consenso básico entre las formaciones políticas democráticas que ha cuajado en el llamado bloque democrático, cuyo objetivo es alcanzar la pacificación y la normalización de la convivencia en libertad y democracia de todos los vascos. El camino hacia el que se orienta esta esperanza es el que ofrece el Estatuto de Gernika, revalidado así como fórmula política de integración del pueblo vasco.

El éxito político y ético que ha supuesto la constitución del bloque democrático no debe, sin embargo, suponer el olvido de la existencia de un porcentaje importante de nuestra sociedad que no acepta el juego institucional ni la vía estatutaria. Aún así, es perceptible y alentador el afianzamiento progresivo de nuestras Instituciones, fruto de un esfuerzo callado y sostenido en común por los partidos democráticos, las organizaciones sindicales y empresariales, las asociaciones, los intelectuales,

etc... Todos ellos, como digo, cifran en las posibilidades de desarrollo político contenidas en el Estatuto de Gernika su esperanza de progreso y democracia.

* * *

Muy sumariamente y a grandes trazos, he descrito el marco general de referencia en el que ha de realizarse el balance de lo que ha dado de sí el Estatuto desde su aprobación hasta la fecha. Un balance que partirá necesariamente del arranque del proceso estatutario y que se concreta en cifras y datos objetivos, pero que no puede quedar sólo en eso, en pura mirada retrospectiva, sino que ha de servir para orientar, desde el presente, las líneas de evolución futura.

Así pues, dedicaré la primera parte de la exposición a reflejar los pasos más importantes dados durante estos últimos años, así como las dificultades que se han encontrado en el camino. A continuación, me centraré en la consideración del Estatuto de Gernika como un programa de desarrollo autonómico y como mandato de profundización de la autonomía, para, finalmente, sugerir algunas pautas que, a mi juicio, tendrán un efecto positivo para la consolidación del llamado popularmente «Estado de las Autonomías».

II) EL DESARROLLO AUTONÓMICO EN EUSKADI

En muchas ocasiones se ha dicho que los vascos sólo hablamos de los aspectos negativos del desarrollo autonómico, que hacemos victimismo, que no queremos reconocer la importancia de lo que hemos conseguido. También se ha repetido que el acceso a la autonomía de las Nacionalidades y Regiones, especialmente de las primeras, ha tenido, en algunos momentos, connotaciones de asalto al Estado, de pugna sin cuartel por arrancar parcelas de poder. Hay quien cree que se ha ido demasiado lejos y son muchos los que conciben el Estado Autonómico como un problema de racionalización y optimización de la asignación y distribución de recursos que demanda una nueva departamentalización de corte cartesiano y sólo se explica y justifica con criterios de eficiencia técnica, de evitación de despilfarro que el nacimiento de nuevas burocracias supone, etc., etc..

Aunque a lo largo de mi intervención iré dando respuesta a cada una de las aseveraciones que acabo de señalar, antes quiero avanzar un principio capital: el proceso autonómico es un proceso político que

responde a una demanda democráticamente expresada y que, en el caso vasco, tiene unas profundas raíces históricas, siendo compartida, con mayor o menor intensidad, con algunos matices, por la inmensa mayoría del pueblo vasco. Una demanda que ha llevado al constituyente a garantizar los Derechos Históricos de los Territorios Forales en la Disposición Adicional Primera del texto de 1978. Una demanda, en fin, que tiene en el Estatuto de Gernika una articulación jurídico-política que se fundamenta, como todo instrumento de esa naturaleza, en un pacto político que no se agota en su momento creador, sino que debe proyectarse y reactualizarse en el tiempo.

Ciertamente, la institucionalización del autogobierno tiene que garantizar la eficaz prestación de los servicios públicos, de la gestión de los asuntos públicos y la procura del bienestar, pero no debe entenderse la actividad ejecutiva necesaria para lograrla y el problema del funcionamiento eficiente de la maquinaria burocrática como una pura cuestión técnica. Esos fines son políticos y sus soluciones deben orientarse políticamente conforme a la voluntad mayoritaria del pueblo vasco. También es político el deseo de que sean precisamente las Instituciones propias de ese pueblo las que se ocupen de satisfacer el mayor número de los problemas que siente.

Por consiguiente, siendo necesaria una correcta planificación de los recursos, una programación adecuada y una gestión eficaz, estos no son sino medios para un fin en razón del cual adquieren pleno sentido. Medios que han de emplearse de conformidad en el Estatuto y según la orientación política determinada por los órganos de la Comunidad Autónoma en función de las mayorías existentes.

Cuando se pierde de vista la naturaleza política del sistema autonómico, del autogobierno, y se quieren «llevar a sus cauces» las aguas revueltas del proceso autonómico, surgen los problemas y también se hace política, una política que está teñida de ribetes tecnocráticos.

Con todo, no seré yo quien niegue la validez de la vía estatutaria ni los frutos que durante estos diez años ha dado el Estatuto de Gernika, que se han traducido en el restablecimiento de las Instituciones políticas vascas (Parlamento y Gobierno Vacos, Juntas Generales y Diputaciones Forales), la recuperación para Euskadi del Concierto Económico, la puesta en marcha de la Ertzaintza, unos medios de comunicación social propios, la asunción y ejercicio de competencias directamente vinculadas con las grandes demandas sociales de nuestro tiempo, como la Educación o la Sanidad, los medios sociales y económicos para la Administración de Justicia, los servicios sociales, etc..

No creo que sea necesario rapasar todas las áreas de actuación de

los poderes públicos vascos para demostrar la importancia e incidencia política y social de las competencias de la Comunidad Autónoma y valorar el avance tan significativo que ha experimentado en tan corto período de tiempo.

Pero cuando se ha pasado a actuar en campos que inciden directamente en la vida social, como el del consumo, la actividad comercial, la normalización lingüística, las cooperativas, las ikastolas, las asociaciones, etc., todos esos medios, todo ese trabajo institucionalizador se ha topado con un muro que, unas veces se ha podido superar, pero otras, se ha mantenido parcialmente, y en gran número de ocasiones, ha sido el pronunciamiento del Tribunal Constitucional el que ha decidido la cuestión. Este es un árbitro de excepción que incide en las posibilidades reales de llevar a la práctica las previsiones estatutarias. La reciente sentencia sobre la gestión económica de la Seguridad Social es ilustrativa de hasta qué punto puede llegar la incidencia de la doctrina constitucional sobre el ejercicio de competencias estatutarias. Los cinco votos particulares que le acompañan ¡incluido el del ponente! hacen de ella un fallo digamos que extravagante. Niega los propios principios sobre los que se asienta el sistema autonómico como sistema constituido sobre el pluralismo territorial esencial del Estado. De mantenerse esa línea no será extraño que surja el viejo interrogante.

¿Qui custodiat custodes?

Decía que muchas iniciativas autonómicas veían dificultades y que los fallos del Tribunal Constitucional son decisivos para determinar la autonomía efectiva. En otros casos, las propias leyes o actos provinientes del Estado se han encargado de acotar con bastante detalle un espacio de actuación que, en principio, estimábamos, con arreglo al Estatuto, bastante más amplio de como ha quedado.

Hemos crecido, sí, hemos logrado avanzar, pero si juzgamos el proceso autonómico en términos cualitativos, no de crecimiento, sino de desarrollo, el resultado, aún siendo positivo, no es tan satisfactorio como razonablemente creíamos.

Y no se diga que estamos cerrados al diálogo, o que mantenemos actitudes poco receptivas, pues hemos dado muestras concretas de que podemos y sabemos acercar posturas.

Grandes Acuerdos como los del Cupo, las tranferencias del INSA-LUD o el INSERSO o en materia de Administración de Justicia, sobre la Ertzaintza, sobre E.I.T.B., han necesitado un enorme esfuerzo negociador y una cesión mutua. Han sido, en cierto modo, una actualización del

espíritu que presidió la elaboración del Estatuto, de ese pacto al que antes me refería, y me produce una gran satisfacción y orgullo personal haber participado directa o indirectamente en todos ellos. También se han conseguido importantes acuerdos con respecto a Leyes de las Cortes de trascendencia en las que se han plasmado garantías o compromisos de salvaguardia de nuestras competencias (Bases de Régimen Local, Policía, Sanidad, Adaptación del Concierto al I.V.A., Incentivos Regionales...).

Así pues, quede clara nuestra actitud abierta para superar las dificultades y hallar lugares de encuentro y soluciones operativas, pero, siempre, dentro de la letra y el espíritu del Estatuto. Una letra que, al parecer, no resulta siempre suficientemente clara para algunos, por lo que juzgan conveniente emplear los medios necesarios para escribirla más correctamente.

Hemos discrepado siempre de este tipo de planteamientos y, en coherencia con el deseo de profundizar en las posibilidades que brinda el Estatuto, hemos marcado objetivos de desarrollo autonómico que muchas veces se han visto impedidos o retrasados pero no porque fueran inconstitucionales o insolidarios con otras Comunidades Autónomas, sino, más bien, porque no encajaban dentro de un esquema uniformizador que entendemos injustificado. Estamos a favor, como decía, de la actualización del espíritu estatutario, pero radicalmente en contra de revisiones encubiertas a la baja.

Es posible que para quien tiene que acomodar la estructura y las funciones de una pesada Administración montada con arreglo a premisas centralistas de origen napoleónico, el sistema autonómico presente grandes dificultades e inconvenientes. De un único centro de impulsión política-administrativa se ha pasado a la multipolaridad, al pluricentrismo y esto requiere una profunda labor de reestructuración. Es cierto que no es sencillo ejercer las funciones que al Estado reserva el artículo 149. C.E. cuando el régimen autonómico se basa en la heterogeneidad, tanto en lo que afecta a contenidos como al propio ritmo de la evolución de las distintas Comunidades Autónomas. De cualquier modo, eso es algo que ha querido salvaguardar el constituyente al consagrar el principio dispositivo y que, en sí, no debe ser contemplado con temor, como enseguida veremos.

Las formas políticas, además, por encima de los criterios estéticos y clasificatorios que pueden resultar útiles para acercarse a su conocimiento, suelen ser el fruto de múltiples y delicados equilibrios, tienen una sustancia eminentemente dinámica y van realizándose en el tiempo. Su funcionamiento no se rige por razones de claridad, ni su valor se mide

por la facilidad con la que se mueven los mecanismos políticos, jurídicos e institucionales. Muchas veces no se guían por esos criterios y otras muchas lo hacen de modo contrario a los mismos, y no por ello, dejan de ser operativas e integradoras.

El Estado Autonómico no puede enjuiciarse, por tanto, conforme a cánones preconcebidos. No es, tampoco, una expresión del caos. Existen principios rectores del proceso autonómico, como la gradualidad, o del propio sistema, como la solidaridad, y determinados instrumentos de actuación extraestatutaria, como los del artículo 150 C.E., que ofrecen suficientes posibilidades para garantizar un mínimo de coherencia. Ahora bien, si se utilizan haciendo abstracción de las realidades políticas subyacentes, situándose por fuera o por encima del sistema, se dificulta, si no se impide, la integración política autonómica. Y ahí es donde radica la clave de la política que se ha venido practicando: en su carácter unidireccional y unidimensional, en la soterrada desconfianza hacia los nuevos Centros de poder que el proceso autonómico ha ido alumbrando.

Esto significa que los problemas autonómicos se han concebido hasta ahora desde una perspectiva equivocada. Se ha entendido que el proceso de definición política del Estado Autonómico residía exclusivamente en los órganos Generales o Centrales del Estado, concretamente en la mayoría política gobernante de cada momento en sede central. Incluso los trascendentales Pactos Autonómicos de 1981, germen de la L.O.A.P.A., fueron obra de una mayoría amplia, pero constituida tan sólo por dos partidos: la extinta U.C.D. y el P.S.O.E.. No participaron en ellos los demás partidos del pacto estatutario.

Es preciso cobrar consciencia de que el sistema autonómico se ha de inspirar en una orientación política también autonómica. El *«indirizzo político autonómico»* — que se establece por los órganos entre los que se distribuye territorialmente el poder—, para ser tal, para tener efectos políticamente integradores, debe garantizar la participación de las Comunidades Autónomas en su definición. Es decir, debe aplicarse con todas sus consecuencias al plano autonómico el mecanismo típico de determinación de la orientación política que se verifica entre los órganos en los que se distribuye horizontalmente el poder: el Parlamento y el Gobierno. La política autonómica debe de definirse entre los órganos centrales y los órganos autonómicos, pues de lo contrario, estamos abocados a perpetuar una dinámica de conflicto, una estrategia de contención, a implantar forzosamente unos principios racionales y homogeneizadores, que harán muy difícil la integración del sistema.

Hay toda una patología del proceso autonómico que se ha puesto de evidencia en numerosas ocasiones y a la que dediqué una parte impor-

tante de la comparación que, hace ahora dos meses, efectué en la Comisión de Autonomías, Organización y Administración Territorial del Senado. Una patología que ha desplazado hacia el Tribunal Constitucional parte de la definición de la orientación política autonómica.

Sin ánimo de exhaustividad, y muy brevemente, quisiera aludir a los factores distorsionantes y limitadores de las competencias autonómicas que, de un modo u otro, generan conflictos competenciales que se ventilan ante el Tribunal Constitucional con inciertos resultados.

En efecto:

—La política autonómica del Estado se inspira en una concepción centralizadora y uniformizadora que se justifica con argumentos paternalistas llamando a la necesidad de dar coherencia al conjunto y «previniendo» la dispersión o diferenciación excesiva de las Comunidades Autónomas.

—No existe un calendario de transferencias prefijado con arreglo a criterios establecidos por ambas partes. El Estado se sirve de su posición para retener las que considera más importantes y las facilita o entorpece en función de sus conveniencias coyunturales.

—Cada negociación de traspasos competenciales supone la reapertura de la discusión constituyente o estatuyente, pretendiéndose nuevas relecturas de la distribución competencial.

—Se manifiestan voluntades negociadoras que no lo son realmente y se ofrecen vías convencionales para definir ámbitos competenciales distintos a los estatutariamente previstos, o con efectos sustitutivos de las necesarias transferencias.

—La política legislativa del Estado no está inspirada en la naturaleza plural del mismo. Se ha aprovechado al máximo el recurso a las bases y a la planificación, como expedientes técnicos de modulación o conculcación de competencias en materias sectoriales, y se ha legislado, «por si acaso», en materias de competencia autonómica exclusiva, con el argumento de la supletoriedad como justificación (ejemplo: Turismo, Agencias de viaje, ...).

—Con respecto a las competencias asumidas y ejercidas por las Comunidades Autónomas, el Estado utiliza a veces la fórmula de la presupuestación en paralelo, sin atender los requerimientos de las CC. AA., propiciando así la concurrencia de políticas opuestas en un mismo territorio y frente a un mismo destinatario, en detrimento de las competencias autonómicas y en beneficio de un efecto atractivo de la competencia estatal (quizás sea este el mayor peligro potencial al ejercicio de la autonomía en estos momentos).

—La Administración Central y Periférica del Estado no se ha acomodado a la nueva situación autonómica, y la segunda registra injustificados crecimientos burocráticos.

Todas estas conductas llevan a la inevitable judicialización del proceso autonómico pues son las Sentencias del Tribunal Constitucional las que están configurando la organización territorial del Estado. Judicialización que refleja, por tanto, una *dinámica del conflicto*, nada positiva para lograr soluciones tendentes a la integración del sistema, y como se ha dicho ya, a un desplazamiento de parte de la orientación política autonómica hacia el Tribunal Constitucional. Por otro lado, esa dinámica tiene efectos inhibitorios de la iniciativa legislativa autonómica crea una psicosis de autocensura para evitar la impugnación suspensiva de las mismas y, más que lograr la armonía, alimenta una confrontación permanente que no aporta nada positivo.

Entre las cuestiones apuntadas deben destacarse, por su especial significación, la insuficiencia del Senado como Cámara de representación Territorial, o Cámara Autonómica, y la nueva dinámica generada por la adhesión del Estado español a las Comunidades Europeas.

Con respecto al primero, casi todo está dicho y repetido, por más que se hayan buscado fórmulas dirigidas a dotar de mayor funcionalidad a la Cámara Alta.

Antes decía que no se ha producido en estos diez años últimos una participación formalmente tal, de las Comunidades Autónomas en la determinación de la orientación y esa afirmación no queda desmentida por la existencia del Senado. Es más, creo que las propuestas de «ingeniería constitucional» que se han anunciado, y que parecen concretarse esencialmente en una reforma del Reglamento del Senado, no van a aportar soluciones prácticas que permitan incorporar de manera efectiva los puntos de vista autonómicos a la legislación básica estatal. Se corre el riesgo, incluso, de que la ineficacia de esas medidas tengan consecuencias contraproducentes sobre las posibilidades reales de que el Senado llegue a ser una pieza útil.

Reforma sí, pero no como cuartada para no abordar el problema de fondo.

Como quiera que no parece factible a corto plazo, una reforma constitucional, es necesario arbitrar mecanismos alternativos que sirvan para mejorar la situación actual.

Uno de esos mecanismos en el que nosotros pusimos una gran esperanza, la Comisión Bilateral con el Estado, no ha dado, sin embargo, los resultados que en principio esperábamos. A pesar de su creación y

funcionamiento, no ha sido posible evitar algunos problemas de cierto relieve. Quizás todo sea un problema de rodaje, quizás nuestros objetivos eran excesivamente ambiciosos. Quizás la Administración del Estado no tenga un margen de maniobra suficiente todavía para lograr la operatividad de ese mecanismo de diálogo y negociación bilateral...

En todo caso, la Comisión Bilateral, no agota todas las posibilidades para garantizar una mayor fluidez del proceso autonómico.

Por lo que se refiere a las Conferencias Sectoriales en las que el Ministro para las Administraciones Públicas ha depositado una gran confianza, su propia naturaleza más administrativa que política y su propia especialización limitan enormemente el campo de acción para abordar problemas políticos importantes. Muchas de ellas o no se han constituido o lo han hecho recientemente y, en principio, soy escéptico en cuanto al alcance de sus resultados.

Y lo digo con la experiencia que aporta el funcionamiento y operatividad de órganos de encuentro como, por ejemplo, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, órgano paritario, que decide cuestiones de tanta trascendencia como las aportaciones que los Territorios Históricos hacen a la Hacienda General del País Vasco.

A mi juicio lo importante es buscar el lugar de cada órgano y dotarlo de la funcionalidad precisa, lo cual, en un sistema complejo requiere de la posibilidad de participación real, y, desde luego, de la voluntad compartida de que sirva para algo. Hoy por hoy, las Conferencias Sectoriales todavía no han ofrecido resultados dignos de mención.

De cualquier manera, no creo que estas conferencias, como decía, sirvan para colmar la laguna de cauces políticos para garantizar la participación de las Comunidades Autónomas en la definición de la orientación política general.

El otro factor, que por su trascendencia quería resaltar, era el derivado de la integración en las Comunidades Europeas el cual, en cierto modo, nos devuelve a los problemas que se acaban de indicar pero con respecto a la participación de las Comunidades Autónomas en los procesos decisoriales, —las conocidas fases ascendente y descendente—, que comporta la política comunitaria europea.

Lo que ocurre es que la magnitud de esta cuestión adquiere sustantividad propia, como reflejan el elevado número de conflictos de competencia, la presentación de recursos de inconstitucionalidad contra algunas leyes (ejemplo: Contratos del Estado) y el recelo que determinadas instancias de la Administración Central tienen con respecto a la actividad de las Comunidades Autónomas cerca de las autoridades de Bruselas.

Si la integración política ha de ser la meta del sistema autonómico, si

para ello es necesaria la participación en los procesos políticos correspondientes, esa necesidad es aún más imperiosa en este terreno, ya que las Comunidades Autónomas son titulares de competencias a las que afectan directa y sustancialmente las decisiones de los órganos comunitarios europeos. El Estado, no puede, por tanto, interponerse como un filtro o un obstáculo, sino, que, por el contrario, debe garantizar la fluidez y el dinamismo institucional preciso para que dichas decisiones se adopten teniendo en cuenta los intereses y necesidades de las Comunidades Autónomas. Para que, en definitiva, se lleven a la práctica sin conflictos, o con los menos posibles.

Como he dicho en otras ocasiones, un Estado de estructura plural debe tener una proyección exterior también plural. Por ello, debe garantizarse la información suficiente a los Gobiernos autónomos sobre las iniciativas y los proyectos comunitarios europeos y no recelar de la presencia en Bruselas de delegaciones, oficinas o sociedades públicas dependientes de las Comunidades Autónomas. El ejercicio de las competencias de éstas les exige emplear esos medios, atienden a una necesidad (Oficina de Bruselas).

Por si sirve para diluir esos resquemores, quiero traer a colación el punto de vista de la doctrina acreditada y no sospechosa de proclividad proautonómica con respecto a esta cuestión y que se formuló allá por 1950, en un contexto muy diferente al nuestro.

Así, García Pelayo, en su conocido «Curso de Derecho Constitucional Comparado», decía que los Estados miembros de una Federación no pueden establecer relaciones exteriores. Estas se conceptúan, siempre, como una competencia de la Federación ligada a su soberanía y a su personalidad jurídico-internacional. Ello, no obstante, como señalaba el citado constitucionalista, no quiere decir que dichos Estados miembros no puedan desarrollar actividades con proyección externa, siempre y cuando, y aquí era donde él ponía el acento, tales actividades tengan su fundamento, su presupuesto habilitante, en una competencia atribuida por el Derecho interno.

Estas apreciaciones realizadas en la postguerra mundial, en un momento en el que la construcción europea casi no se había iniciado, en el que, desde luego, no existía un debate sobre la proyección exterior de las Regiones o de las Comunidades Autónomas... cobran ahora especial interés, pues refuerzan las tesis que hemos venido manteniendo de un tiempo a esta parte, en el sentido de que las Comunidades Autónomas pueden y deben proyectar hacia el exterior el ejercicio de las facultades que comporten los títulos competenciales que contengan sus Estatutos.

Actualmente se admite por la doctrina inspublucista, la capacidad y

la competencia de los Lander, de las Regiones y de las Comunidades Autónomas, para desplegar una actividad de relieve o relevancia exterior. Una actividad que no se confunde con las relaciones internacionales strictu sensu y que tampoco se limita al campo de las competencias exclusiva, ya que toda competencia puede proyectarse hacia el exterior.

El propio Ministro para las Administraciones Públicas lo ha reconocido hace bien poco en su comparecencia ante la Comisión de Autonomías del Senado.

Sin embargo, la Administración del Estado no siempre ha sido coherente con tal reconocimiento. Existen suficientes ejemplos de ello que no creo que sea necesario expresar ahora, aunque si les interesa comentarlos podremos hacerlo en el coloquio.

III) EL SIGNIFICADO DEL ESTATUTO DE GERNIKA COMO PACTO POLITICO Y COMO PROGRAMA Y MANDATO DE DESARROLLO AUTONOMICO

Al comienzo de la intervención he hecho hincapié en el carácter de pacto político que tiene el Estatuto de Gernika y en la necesidad de actualizarlo en el tiempo mediante acciones concretas.

Como todo pacto político, —baste recordar el sustrato contractualista y pactista del constitucionalismo—, el texto estatutario contiene fórmulas y expresiones jurídicas que admiten interpretaciones diversas sobre el modo concreto de hacer efectivas sus previsiones. Es decir, que el Estatuto, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, ofrece espacio suficiente para su desarrollo y aplicación conforme a orientaciones político-ideológicas distintas. En ello radica su naturaleza política.

Salvadas, mediante la cuasi intangibilidad que proporciona el artículo 47, las decisiones políticas fundamentales que lo singularizan —especialmente las referidas a los Derechos Históricos—, el Estatuto debe permitir a las distintas fuerzas políticas vascas llevar a la práctica sus programas desde las instituciones de autogobierno.

Si toda forma de organización del ejercicio del poder político es siempre una cuestión de legitimidad y, sí las formas políticas realizan la integración política, en la medida que las disposiciones estatutarias —puestas en relación con el texto constitucional— den cabida a un mayor margen de acción política, más se consolidará el régimen autonómico, y más fácilmente podrá incorporarse a la senda autonómica, al pacto estatutario, a ese sector que hoy se automargina de la vida institucional y descalifica las conquistas autonómicas.

Todo ello requiere un cambio en las concepciones imperantes sobre el proceso autonómico.

Ya he recalcado el dinamismo connatural de toda forma política, y la necesidad de actualización permanente del pacto político subyacente en las normas jurídico-políticas como el Estatuto. Por tal razón, han de superarse las visiones estáticas o quietistas del Estado Autonómico, demasiado preocupadas en tener de una vez, de forma definitiva y para siempre, un mapa autonómico preciso y concreto.

Desde mi punto de vista, el dinamismo se impone en la concepción y desarrollo del Estatuto. Este es, en esencia, un programa, una norma proyectada hacia el futuro con un marcado carácter finalista, sobre todo en lo que le singulariza.

Es decir, las normas jurídicas que forman el Estatuto no describen una realidad dada, no responden a un momento que vaya a mantenerse a lo largo del tiempo de una manera invariable, no cumplen su misión fijando de una vez y para siempre sus prescripciones. Por el contrario, las normas estatutarias tienen una vocación finalista, marcan objetivos políticos constituyen un verdadero programa, un mandato dirigido a los poderes públicos de promover la consecución de aquellos, tanto a los poderes autonómicos como a los poderes estatales, pues el Estatuto forma parte del bloque de la constitucionalidad.

¿En qué se concreta esa naturaleza finalista? ¿Qué eficacia tiene? ¿Es una pura proclamación retórica?.

La respuesta a esos interrogantes se ha avanzado parcialmente al insistir en que estamos ante normas y mandatos jurídicos. Su eficacia, que no está diferida ni es puro deseo, sino que es actual y real, tiene una doble virtualidad: impositiva e impeditiva.

El Estatuto impone dar contenido y plasmar en acciones concretas y tangibles sus previsiones competenciales e impide su desvirtuación, sea por inactividad, sea por actuaciones contrarias a los fines fijados.

Cuando una norma estatutaria atribuye una competencia a los órganos de la Comunidad Autónoma, no sólo está identificando las funciones que a ésta corresponden, no se agota en la pura declaración de su capacidad para ejercerlas, sino que es preciso ponerlo en conexión con los mandatos que el artículo 9.2 del propio Estatuto impone a los poderes públicos vascos: (velar y garantizar por el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales, impulsar particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo, adoptar aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo, la estabilidad económica, adoptar aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la

igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean efectivos y reales, facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco). Estos son los objetivos que deben regir la actuación de los órganos de autogobierno, pero también afectan a los órganos del Estado, al formar parte el Estatuto del bloque de la constitucionalidad, e incluso, al Tribunal Constitucional.

Son objetivos que requieren del ejercicio de las competencias que en otros preceptos asigna el mismo Estatuto. Unos y otros se implican recíprocamente y, por eso, toda merma competencial compromete, dificulta e, incluso, puede impedir su consecución y, con ello, el objetivo fundamental por excelencia, el que consagra el artículo 1.1 del Estatuto: la integración política de Euskadi.

Esto quiere decir, en cada uno de los temas antes señalados, que los trasposos que sean precisos deben realizarse con la mayor prontitud que sea posible y que han de ser suficientes para que la gestión y la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos no se resientan negativamente. El calendario de transferencias debe estar regido por un criterio finalista acorde con las disposiciones estatutarias. No está en manos del Estado la decisión sobre su verificación, —ahí radica la eficacia impeditiva— sino que, cualquier variación sobre las previsiones establecidas en común, debe responder a la conformidad de ambas partes. El ritmo de las transferencias debe ser acorde con la adquisición y el afianzamiento de la capacidad de gestión del receptor y, en último extremo, ha de quedar su responsabilidad para con los ciudadanos que vayan a verse afectados por la medida.

La eficacia impeditiva actúa, por tanto, como barrera ante cualquier medida obstaculizadora o retardataria y como garantía de la consecución de los fines establecidos por las normas estatutarias. Se trata también, de una eficacia que deslegitima, políticamente, las actuaciones contrarias a aquellos, o que causen la ralentización o el retroceso autonómico.

Otro tanto ocurre en el campo de la legislación, en el que la eficacia impositiva de las normas estatutarias legitima el ejercicio de la potestades normativas autonómicas necesarias para instrumentar la orientación política de la mayoría gobernante, aún en el caso de que el Estado no haya actuado las propias, fijando las bases o normas básicas que delimitan el campo reservado a los órganos generales del Estado. También impone a estos la renovación y sustitución de la legislación preconstitucional en muchas materias en las que las bases han de inducirse de normas que, o bien están desfasadas, o bien, son de dudosa constitucionalidad, ya que responden claramente a una óptica inapropiada al estar

concebidas desde planteamientos centralistas a ultranza, de difícil o imposible encaje en el ordenamiento Autonómico.

La eficacia impositiva pone coto a la interpretación de esas leyes en un sentido limitativo de la Autonomía o extensivo de las bases.

En cuanto a las demás técnicas que antes se han señalado, como el empleo de competencias de carácter económico y planificador, también rige con respecto a ellas, el mandato de desarrollo autonómico en su doble vertiente. Lo mismo ocurre con la vía convencional, tan importante en un sistema compuesto en el que la cooperación y la colaboración tienen un efecto lubricante muy valioso, y que, además, permiten rebajar, en gran medida, el índice de conflictualidad facilitando así la integración del sistema.

Quedan otros aspectos ya apuntados como el Senado, las Conferencias Sectoriales y las derivadas de las relaciones con la Comunidad Europea sobre los que ya he manifestado mi parecer.

IV) EL MODELO AUTONÓMICO COMO RESULTADO DE LA ACTUALIZACIÓN DEL CONSENSO ESTATUTARIO

Aunque existen indudables diferencias entre unos Estatutos y otros: por la vía de acceso a la autonomía, por el volumen y techo competencial, etc., cuando he afirmado sobre la concepción del Estatuto de Gernika como programa de desarrollo autonómico, es aplicable a todas las Comunidades Autónomas, de suerte tal, que, para cada una de ellas, su norma institucional básica contiene la formulación de los objetivos políticos respectivos. Cada una ha de perseguir la plasmación en resultados concretos del consenso con el que nació.

A nosotros el Estatuto de Gernika nos pide mucho. El pueblo vasco ha revalidado, en las sucesivas consultas electorales que se ha celebrado durante estos diez años, su respaldo a las fuerzas políticas que apoyan el Estatuto y que ahora se agrupan, como dije al principio, formando el bloque democrático. Un respaldo que ha recaído principalmente en las opciones nacionalistas para las que los objetivos de desarrollo autonómico y, ante todo, de los que lo singularizan, ocupan un lugar prioritario en sus programas políticos. Todas ellas, e incluso formaciones de trayectoria centralista, coinciden, además, en que una profundización del autogobierno es un factor decisivo para debilitar a los sectores antiestatutarios y antidemocráticos, razón por la que han apostado claramente por el desarrollo autonómico.

Corresponde a cada Comunidad Autónoma impulsar, de conformi-

dad con la voluntad mayoritaria de los ciudadanos de la misma, su desarrollo autonómico. Solidaridad más con las peticiones (consolidación del sistema) pero son los propios afectados los que deben concienciar a la Sociedad y a los poderes públicos de esta necesidad. Su avance real, precisará de la coherencia mínima con el sistema y no podrá ser negada por el Estado siempre que aquella tenga títulos competenciales que le habilitan para dar los pasos que proyecte realizar. Tampoco cabe, a mi juicio, buscar fórmulas «generales» o englobantes, para ordenar u homogeneizar los ritmos, mediante soluciones tipo aplicables por igual a todas las Comunidades Autónomas como pudiera ser, por ejemplo, la tentativa federalista.

Quien crea que el federalismo es pura técnica organizativa está muy equivocado. El federalismo es ideología y es movimiento político. Por eso las fórmulas federales sólo resultan allí donde existen unos elementos, unas bases, históricas, políticas y culturales que encuentran en ella un cauce de articulación y expresión.

En definitiva volvemos a lo mismo, pues el trasfondo de toda organización territorial es política y nace de la base, no se puede implantar artificialmente.

De ese modo, el futuro del Estado Autonómico, se configurará por las propias Comunidades Autónomas en un continuado proceso de actualización y renovación del pacto político subyacente en sus Estatutos, especialmente, las Históricas y las de autonomía plena.

Ello traerá como efecto casi seguro una multiplicación e intensificación de las relaciones y mecanismos de colaboración y cooperación entre todos los niveles territoriales de la estructura estatal, así como del diálogo político y administrativo que permita cubrir las lagunas que actualmente presenta.

En cierta medida, la etapa de la colaboración y de cooperación interautonómica se ha iniciado y se han ido produciendo también numerosos contactos entre Presidentes y Consejeros de distintas Comunidades Autónomas en foros tales como el Consejo de Europa y, dentro de él, en la Conferencia de Poderes Locales y Regionales, la Asamblea de las Regiones de Europa, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos...

Con todo, creo que lo importante es generar consenso sobre aquellas cuestiones que por ser comunes a todas las Comunidades Autónomas sean susceptibles de someterse a un acuerdo integrador. En las demás, ese consenso será lógicamente limitado y, en muchos casos, requerirá de la solución bilateral.

Insisto en que, a mi juicio, lo importante es propiciar una dinámica autonómica constructiva y basada en el consenso o en el espíritu abierto

al diálogo y al acuerdo. Quizás eso sea más sencillo y operativo que un gran pacto, pues, el punto de referencia inicial ya lo tenemos: el Estatuto respectivo. Incluso un nuevo gran acuerdo necesitaría de continuidad en el tiempo. Además, mientras se mantenga la validez del pacto estatutario, lo que procede es darle vida, no sustituirlo por otro nuevo.

Por otra parte, creo que cualquier acuerdo que se alcance, sea grande o sea pequeño, aunque, ciertamente estará muy condicionado por el sistema de partidos, por el equilibrio entre las distintas fuerzas políticas, ha de discurrir a través de las Instituciones respectivas y atendiendo a las demandas de los ciudadanos. El diálogo institucional tiene una dimensión más integradora y, por eso, debe ser el camino a seguir, con independencia de los acuerdos puntuales de las formaciones políticas para lograr soluciones constructivas. Dentro de cada Institución, las fuerzas políticas harán valer sus puntos de vista, pero en las relaciones entre Instituciones, ha de prevalecer el criterio que mayoritariamente representen, incorporando los matices que aporten otras posturas minoritarias cuando sea necesario.

Este es el camino más realista y también más eficaz para lograr un amplio consenso que garantice un diseño estable del Estado Autonómico desde su base tal y como se ha dicho antes.

V) FINAL

A lo largo de la intervención he procurado exponer críticamente, pero intentando aportar sugerencias y perspectivas de actuación futuras, el balance de estos diez años. Me ha guiado el ánimo de expresar los indudables resultados positivos, pero también he tenido que señalar lo negativo, los problemas que realmente existen.

Sin embargo, quiero que predomine en la valoración final, lo positivo, la confianza en que, a través de un esfuerzo que estamos dispuestos a realizar, la mayor parte de los problemas podrán superarse. Un esfuerzo acompañado de buena voluntad y de disposición al acuerdo cuando sea posible, dentro del respeto mínimo de ese programa de desarrollo político autonómico que es el Estatuto de Gernika.



LA POSICION DE CASTILLA Y LEON ENTRE LAS AUTONOMIAS ESPAÑOLAS

JOSE MARIA AZNAR LOPEZ

Presidente de Castilla y León

Quiero en primer lugar en esta intervención, que espero hacer lo más breve posible, felicitar a los organizadores de este curso y en particular a los organizadores que esta Universidad que cada vez está completando mejor y con mas aciertos y éxitos sus cursos y programas, también deseo felicitar al director del curso, el profesor Dalmacio Negro que, a mi juicio, ha hecho una labor importante a la hora de elaborar el programa del curso.

Mi intención fundamental, más que dar una conferencia completa, una lección completa, es repasar las características principales de Castilla y León, en su realidad, en su proyección de futuro, centrándolas fundamentalmente en su desarrollo económico en la organización social y en su realidad cultural para intentar decir lo que representa Castilla y León en la España actual, en la España de las Autonomías, que es el título de la conferencia.

Quisiera empezar diciendo que las autonomías territoriales, a mi juicio, suponen la tranformación más radical del Estado moderno y contemporáneo en España. El Estado de derecho en España vigente durante períodos del siglo XIX y del siglo XX ha sufrido desde entonces la más radical transformación.

Los antiguos cinco reinos, la administración de los Austrias, hasta los Decretos de Nueva Planta de Felipe V carecían, a mi juicio, de una base nacional unitaria comparable a la que se ha gestado en España durante los tres últimos siglos. Y una de las primeras afirmaciones que quiero hacer es que esa radical transformación que supone nuestro Estado, el Estado de las Autonomías, en su implantación no se puede dejar a medio hacer, como está ahora mismo, porque justamente el Estado de las Autonomías es uno de los tres pilares básicos de la transición democrática, siendo los otros dos la Monarquía y la División de Poderes, a veces discutida pero al menos consagrada constitucionalmente. El Estado de las Autonomías supone por lo tanto, y debe suponer, que por primera vez las regiones forman parte activa y esencial del

conjunto nacional, y de ahí, y del aprovechamiento de todas sus potencialidades, es de donde hay que discernir también cual es el papel de Castilla y León.

Se acaba de decir en palabras de Ortega que «Si Castilla no funciona, entonces España tampoco funciona». Esto es absolutamente esencial por una razón, primero por la posición central de Castilla y León desde un punto de vista geográfico, creo que un país no puede permitirse el lujo de vaciar el centro de su territorio dejando su único punto de gravitación justamente en el centro, en este caso en Madrid, y no ajustándose o acoplándose no a ciertas perspectivas históricas, sino a una concepción más moderna y regionalizada de su desarrollo económico y social, descapitalizando amplias zonas del territorio. En segundo lugar porque ello supondría una pérdida irreparable para la entidad histórica de España, y evidentemente si alguien concibe el Estado de las Autonomías solamente como el ejercicio de fuerzas centrífugas, completamente se equivoca, justamente de lo que se trata es de aprovechar la mayor potencialidad de todas y cada una de sus regiones.

Castilla y León nunca ha tenido una función, ni unas fuerzas desintegradoras, ni un sentimiento nacionalista o regionalista intenso, justamente se ha caracterizado por una función de integración, por una función integradora. Pues bien, esa función integradora, esa función equilibradora, esa función dialogante es la que tiene que cumplir ahora también. Permítanme decirles que no concibo una política de Castilla y León específica de Castilla y León al margen, separada, ni mucho menos en contra de una política nacional, ni que pueda haber a mi juicio un proyecto de Castilla y León, al margen, con independencia o en contra de lo que pueda o deba ser un gran proyecto nacional. Por eso creo que Castilla y León tiene que cumplir, en la actual España de las Autonomías, una función de equilibrio, una función de integración y una función de liderazgo, que es perfectamente compatible con la defensa de los intereses particulares de Castilla y León en el conjunto de las autonomías. Se equivoca quien entienda que la gobernación de una Comunidad Autónoma se termina justamente en los ámbitos geográficos de esa Comunidad, no es así, la participación nacional exige justamente el que Castilla y León esté presente en la toma de decisiones, cuanto más importante mejor en el conjunto del país y mucho más en un momento en que los procesos de integración europea están llevando justamente a una participación de la nación en instancias, digámosle supranacionales. Por lo tanto yo creo que el gobierno de una Comunidad Autónoma que tiene, ya no solamente en su historia, sino en su futuro una gran función de equilibrio, de integración y de transcendencia nacional, en ningún caso

puede reducirse dentro del ámbito sólo y exclusivo de la Comunidad Autónoma, eso es lo mismo que si un gobernante español, en la actualidad, se creyera que su función acaba por arriba en los Pirineos y por abajo en el estrecho de Gibraltar, lo mismo se podría decir en cuanto al este y en cuanto al oeste como es natural.

Por lo tanto, lo primero que quiero decir, es que la función de Castilla y León tiene que ser una función de integración, de equilibrio y de diálogo. Segundo que esa función es perfectamente compatible con la defensa de los intereses de esta Comunidad en el Estado de las Autonomías. Lo tercero, que no concibo un proyecto para Castilla y León fuera o al margen de un gran proyecto nacional. Y por último, que ese proyecto que tiene que llevar a Castilla y León por múltiples razones a ejercer una función y una presencia cada vez más intensa en la vida nacional hasta poder ejercer una función clara de liderazgo en lo que llamamos España de las Autonomías. Si éstas son las ideas básicas y muy resumidas que yo quiero expresar, me gustaría ahora desarrollar alguna de ellas en lo que es justamente la responsabilidad concreta que yo tengo en este momento como es la del gobierno de Castilla y León.

Si estamos de acuerdo en que nosotros no tenemos ni una historia, ni una tradición, ni unas fuerzas en este momento nacionalistas o disgregadoras, ni tampoco unas fuerzas regionalistas, sino que justamente nuestra gran tradición de historia es la que yo he dicho, y ese además debe ser nuestro futuro, lo primero que nosotros tenemos que hacer y lo primero que personalmente yo he intentado hacer al ocupar el puesto de Presidente de Castilla y León, es contribuir claramente a la fortaleza y al desarrollo de la Comunidad Autónoma. Una comunidad conocida, una comunidad con cierto prestigio, una comunidad estable en cuanto a su definición, estable en cuanto a sus instituciones, gobernable, unos ciudadanos que superen la tendencia a la resignación, la tendencia al dolor, la tendencia a la nostalgia, soy de los que piesen que la nostalgia en asuntos de amores todavía es permisible, pero que en asuntos políticos es absolutamente inimaginable, porque evidentemente es algo que lleva inequívocamente, irrevocablemente a la ruina de una comunidad, a la ruina de una región, Por lo tanto, la gran apuesta de futuro es darse cuenta que los ciudadanos de Castilla y León pueden hacer cosas de futuro, que la Comunidad tiene que hacer cosas de futuro, recuperar el orgullo de una historia no para recrearse en ella sino para proyectarla hacia el futuro y basarla en situaciones, en cuestiones si se quiere de simple sentido común, como es la responsabilidad, como es el esfuerzo, como es el trabajo, como es una idea global de modernización, como se entiende en los tiempos actuales, dar pasos irreversibles en ese proceso

de modernización de Castilla y León no es una tarea ni de una persona, ni de un gobierno, ni siquiera de una legislatura sino de muchos años, y de un gran compromiso social y colectivo. Por lo tanto habría que empezar poniendo orden en la casa, había que empezar aparcando problemas que parecían insalvables hace algún tiempo y que el tiempo se encargó de demostrar que eran perfectamente salvables, había que elevar el debate político de la Comunidad situándolo en las cosas importantes de futuro de la misma y había que acercarse inevitablemente a lo que es nuestra realidad y ¿cual es nuestra realidad?, un sentimiento comunitario todavía escaso hace dos años, hoy creo que mucho más profundamente arraigado; unas provincias concebidas como instituciones pujantes importantes, una realidad demográfica pobre, un desarrollo económico pobre, unas comunicaciones pobres y una falta de decisión llamémosle en los sectores sociales para enfrentarse con el futuro muy determinante. Permítanme acogiéndome a la frase de un escritor castellano decir «que si el hombre es un ser sociable por naturaleza, el castellano no lo es más que en muy modesta medida», lo cual para afrontar responsabilidades colectivas de futuro naturalmente es un «handicap» que afecta a toda la sociedad. Por lo tanto superar todos esos escollos tuvo que ser una de las decisiones primeras y tengo que decir que en sentido general con los datos que luego podré pfrecer, si es posible en el coloquio, esa función de recuperación del tirón o del liderazgo de Castilla y León de sus posibilidades de futuro creo que está puesta en términos razonables o básicamente razonables. Hay que pensar por ejemplo, lo que es para una comunidad con 2.600.000 habitantes estar dispersa en 2.200 municipios, es decir, 2.200 ayuntamientos y más de 4.000 núcleos de población y ligar eso a la situación demográfica y a la situación de las comunicaciones y a lo que es el debate propio de nuestra Comunidad Autónoma, bien, eso ha requerido esfuerzos en la administración, eso ha requerido una política y un entendimiento nuevo de lo que es la Comunidad Autónoma en relación con las provincias y en relación con los municipios no siempre fácil pero absolutamente indispensable y eso ha requerido acciones muy específicas y muy especiales en todos y cada uno de los sectores sociales que componen nuestra comunidad en regla general, como digo por regla general bastante débiles.

La segunda cuestión como he dicho era la participación en la vida política nacional y en alguna ocasión he tenido la oportunidad de decir que me preocupaba mucho poder ver en el futuro el rostro de dos Españas, de una España pujante y de una España empequeñecida o entristecida. Hay una cosa que es verdad que son las líneas generales de desarrollo de un país, y hav otra cosa que también es verdad, pero que es

más susceptible de ser modificada, que son las decisiones políticas que influyen en esas líneas de desarrollo. Las líneas de desarrollo españolas en este momento están claramente trazadas, es decir, toda la costa mediterránea ya prácticamente desde Cataluña hasta Huelva, el valle del Ebro y el núcleo fundamental y como digo central de Madrid. En las demás comunidades y en esas también se produce un fenómeno, y es que los fenómenos de desarrollo específico de cada comunidad o de cada territorio se siguen centrandos en los núcleos en que en España se centró el desarrollo en los años 60; por entendernos la política regional española ahora en cuanto a una política de desarrollo regional está produciendo los mismos efectos que se produjo en la España de los años 60, con una diferencia que en los años 60 no había una política regional como tal concebida y en este momento presuntamente, hay una política regional que debería producir unos efectos no exactamente equivalentes a los de hace un par de décadas. Pues muy bien, que la voz de Castilla y León se oiga en esos foros y en esa toma de decisiones como antes, decir que la voz de Castilla y León sea una voz integradora, una voz dialogante y una voz y una función de equilibrio, que recuperemos el sentido de vocación nacional con proyección de futuro para Castilla y León, es lo que nos llevó a nosotros a ofrecer permanentes acuerdos para el desarrollo del Estado de las Autonomías. Permítanme decirles otra cosa: no solamente es que tenga la convicción, es que tengo la certeza y por supuesto el dato que me permite afirmar que si ese acuerdo para el desarrollo de la España de las autonomías, no ha sido posible no es ningún caso atribuible a los que ejercemos una responsabilidad política en Castilla y León. Yo simplemente digo: el desarrollo autonómico está a medio camino, el desarrollo autonómico puede entrar en fórmulas inviables, es necesario un acuerdo. Se han hecho reiteradas ofertas de acuerdos y ahora hay que tomar decisiones de llevar adelante el Estado de las Autonomías por un lado, y de saber corregir los posibles efectos del gravísimo desequilibrio interterritorial que se puedan producir, y ahí tiene que cumplir Castilla y León una inminente función de liderazgo, lo cual lleva como antes decía a que sea, a mi juicio, una política equivocada la de los que piesen que el mundo se acaba en los límites de nuestra Comunidad Autónoma de Castilla y León; y de que sea a su vez una política indispensable en la que garantice nuestra participación en los asuntos nacionales, tanto más cuando la modernización de nuestros sectores, está vinculada a la definición moderna de la política regional, y la primera premisa de una política regional moderna, es que nadie, nadie puede esperar que otro venga a resolverle sus asuntos, y pongo un ejemplo, por muchos fondos de ayuda europeos o nacionales que noso-

tros recibiésemos en Castilla y León no serviría para desarrollar Nuestra Comunidad, si no se aprovechan los propios factores de desarrollo internos de Nuestra Comunidad, lo que ocurre es que en una comunidad como la nuestra por debajo de la media nacional, con dificultad de comunicaciones, con una gran dispersión poblacional, si además de eso, que supone un esfuerzo adicional enorme, los fondos de solidaridad o los fondos que tiendan a corregir desequilibrios funcionan en el sentido contrario, las cosas en relación con el futuro se ponen muchísimo más difíciles.

Pues bien, esa fue la segunda decisión que nosotros tomamos una activa participación en la vida nacional, y la tercera era inevitable y era como he dicho, dar los pasos irreversibles hacia el futuro de Nuestra Comunidad. Si he dicho ya que el futuro de Nuestra Comunidad no puede estar desligado del futuro nacional, ahora tengo que hacer la siguiente afirmación, España tiene futuro si el proceso de integración europea sale en términos razonables y si no sale en términos razonables, España ocupará un lugar llamémosle de furgón de cola entre los países europeos, por lo tanto nuestra gran apuesta, era una apuesta de colocar a Castilla y León en situaciones de competencia y en situación de presencia ante el proceso de integración europea. ¿Qué es lo primero que teníamos que darnos cuenta de ello?, pues lo primero que nos tenemos que dar cuenta de ello es de lo siguiente: la distribución de los sectores económicos en Castilla y León, es propia de una región poco desarrollada, me dirán, bueno eso es evidente, claro pero lo que es más difícil es poner en marcha las consecuencias de esa evidencia, porque las consecuencias son que no podemos afrontar el futuro de Castilla y León sin una inmensa transformación de nuestros sectores productivos. Y permítanme un ejemplo, una comunidad, una región que en el año 1989 el 24 o el 25 % de su mano de obra activa está en el sector agrario —sector agrario que solo aporta el valor añadido bruto el 11 %—, es una comunidad condenada, en principio a tener unas cotas de poco desarrollo o de subdesarrollo importantes. El inmenso esfuerzo de transformación de esa situación no va a ser un esfuerzo fácil, ni puede ser un esfuerzo rápido pero lo que si yo afirmo es un proceso absolutamente inevitable. Primera decisión que tomamos: vamos a acoplar las decisiones de Castilla y León en el marco general, a lo que es el marco regional de una política regional europea moderna, es decir, si hace veinte años una política regional estaba determinada por tres cosas: incentivos indiscriminados, infraestructuras que no tuviesen en cuenta políticas de irrentabilidad y empresa pública, hoy la política regional moderna se caracteriza por tres cosas: incentivos selectivos sobre todo en sectores de futuro, infraestructura a

razón de criterios de rentabilidad y empresa privada, sobre todo pequeña y mediana empresa.

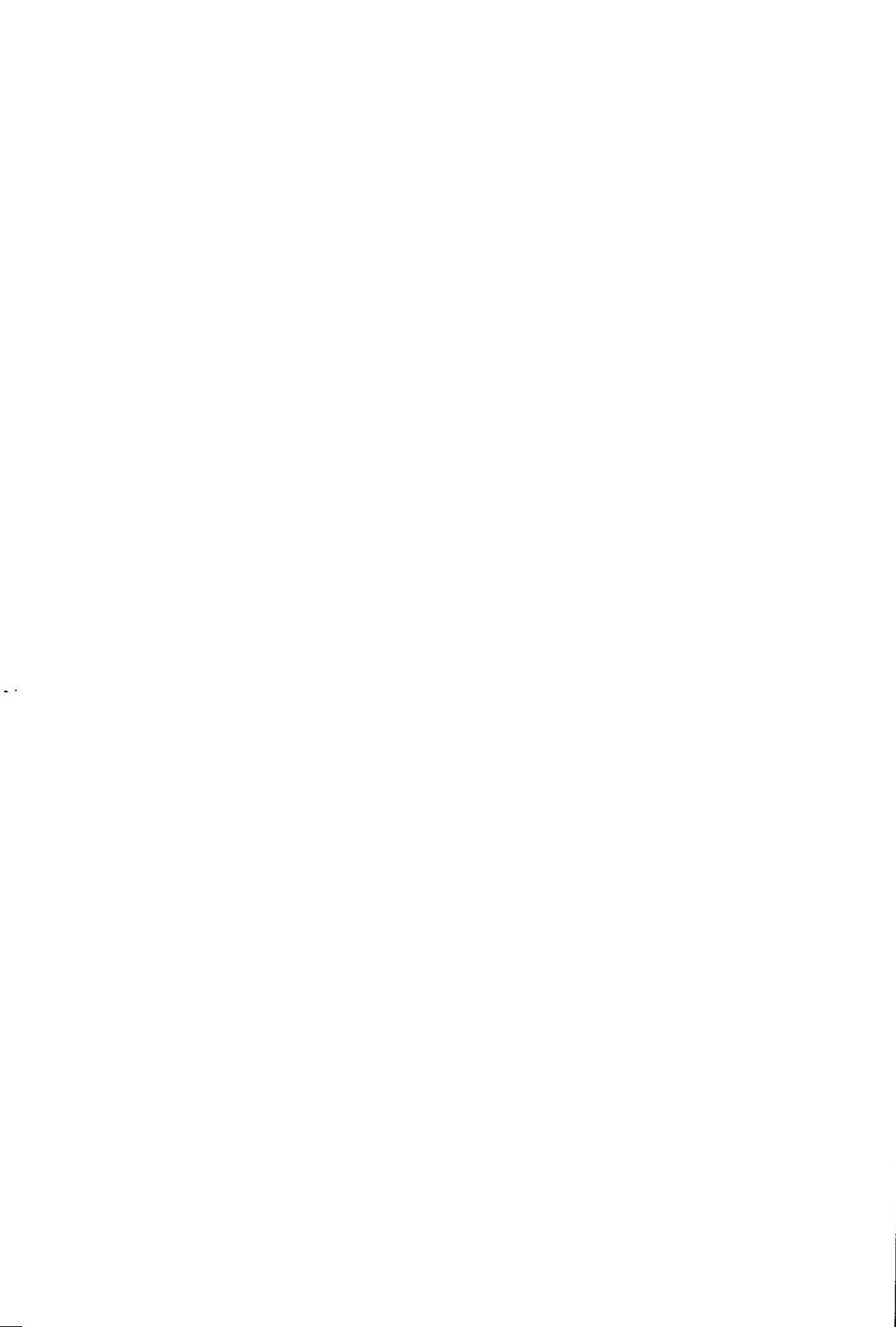
La decisión fue por tanto decir: acoplemos nuestro marco a ese marco regional y mejor porque así es justo decirlo, no acoplarlo, porque acoplarlo significaría que había un marco preexistente y no es verdad, por lo tanto ha habido que diseñar y elaborar un marco totalmente distinto para el funcionamiento de sectores sociales y económicos totalmente diferente del que existía antes, por la sencilla razón de que antes no existía. Y bien, cuales son las tres cuestiones capitales que no me canso de comentar en las que nosotros tenemos que incidir si queremos hacer una función de progreso, de desarrollo en Nuestra Comunidad: más competitividad, más productividad y más profesionalidad, y yo los he llevado, como digo a elaborar un nuevo marco económico y social, totalmente nuevo, un plan de desarrollo ya integrado en un plan de desarrollo regional de España, un marco de incentivos económicos ya acoplado a los de la Comunidad Económica Europea, las más modernas técnicas de incentivos empresariales, como pueden ser las sociedades capital riesgo, la constitución y la participación minoritaria en sociedades que fomenten la industrialización a través de la alta tecnología, un impulso grande al sector servicios y naturalmente acogernos a una política que ha promovido en los últimos años un crecimiento económico razonable.

Traducido esto en cifras significa que Castilla y León crece por encima de la media nacional, Castilla y León tiene más inversión proporcionalmente que la media nacional, en Castilla y León desciende el desempleo un poco más rápidamente que la media nacional, pero sin ese marco era imposible afrontar esas posibilidades de transformación de nuestros sectores económicos y de nuestros sectores sociales, a partir de ahí se pueden deducir un rosario de medidas de gobierno, que van desde la reordenación de sectores financieros, hasta la apuesta por sectores de futuro, naturalmente con la decisión política y asumiendo el coste que significa dejar menos atendidos a otros sectores y a otros factores. Y eso había que hacerlo compatible con dos decisiones más: una atender a los sectores de población menos favorecidos en nuestra Comunidad, llámese a este capítulo si se quiere «capítulo de política social» y otra intentar corregir los desequilibrios internos en nuestra comunidad, las dos políticas están puestas en marcha también, se dirá con escasez de recursos, pues con escasez de recursos pero están puestas en marcha, ¿cuáles eran los dos sectores menos favorecidos? primero los jóvenes sin empleo y segundo el 15 % de ciudadanos de esta comunidad que forman ese bloque que hoy se llama de la tercera edad, para esos dos bloques

digamos hay políticas específicas y determinadas; y en segundo lugar para la corrección de los desequilibrios, nosotros nos vemos en un grave problema, si la tendencia general es la concentración en los antiguos núcleos de desarrollo, es todavía muy difícil para nosotros poder desviar esa tendencia hacia zonas menos favorecidas, pero si el intentar aplicar recursos, que compensen esa dificultad. Política que está puesta en marcha y que yo creo que rendirá algunos resultados positivos de cara al futuro.

Y bien, estas son las líneas generales de lo que yo entiendo debe ser, primero la participación de Castilla y León en el Estado de las Autonomías, y segundo las líneas generales que sitúen a Castilla y León en una posición regional de preeminencia en nuestro país, en España, ante un hecho que yo considero irreversible que es este de la España de las Autonomías. Sólo lo podrá truncar una cuestión, es que no haya la voluntad política de que este Estado de las Autonomías perdure ante el futuro por miedo a sus consecuencias y eso depende de una voluntad política decidida. Conste en esta Universidad Alfonso VIII que la mía en ese desarrollo está puesta por delante.





Junta de Castilla y León

Excma. Diputación Provincial de Soria

Fundación Cánovas del Castillo
