

EL CIERRE DEL ESTADO AUTONÓMICO

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Manuel Fraga Iribarne*

1. INTRODUCCIÓN

El 20 de septiembre de 1994 se presentaron en el Parlamento de Galicia por el Gobierno que, a la sazón, tenía el honor de presidir en aquella época, un conjunto de propuestas dirigidas a completar el mandato constitucional fijando aquellos principios que permitirían el juego armónico entre un Gobierno Central potente y centrado en los aspectos sustanciales que garantizaran la convivencia y la solidaridad interregional y unas Comunidades Autónomas que estarían dotadas de los instrumentos y de las competencias precisas para su desarrollo, tanto en los aspectos económicos como sociales.

Las propuestas se sintetizaban en cinco tomos:

- Administración única.
- Conferencia de Presidentes.
- Comunidades autónomas (CC.AA.) y Unión Europea (UE).
- Consejo Económico-Social.
- Reforma del Senado.

Aprobadas las propuestas por el Parlamento de Galicia fueron enviadas al Gobierno central y suscitaron una gran polémica, siendo una de las causas fundamentales para la celebración de un debate en el Senado sobre el Estado de las Autonomías y dando lugar a una interesante controversia con prestigiosos catedráticos.

* Sesión del día 15 de junio de 2010.

Dicha controversia que permitió profundizar en los aspectos sustanciales de la propuesta de Galicia.

Algunas de las propuestas formuladas fueron calando y se incorporaron a textos normativos.

Así sucede con la Administración única y con la participación de las regiones en la Unión Europea. Otras se aceptan muchos años después, caso de la Conferencia de Presidentes, si bien en este último caso de una forma burda, que incluso podríamos calificar de simplista.

Otras quedaron varadas caso del Consejo Económico y Social y la Reforma del Senado.

¿Qué pretendíamos en 1994 y cuál es la situación actual 16 años después?

Pensábamos en 1994 que era precisa una reforma no en contra de la Constitución de 1978 sino a favor de la misma.

El inmovilismo no garantiza la pervivencia de las instituciones, sin su adaptación progresiva a la realidad social.

El Senado no cumplía ni cumple su función de Cámara Territorial, la Unión Europea regulaba aspectos sustanciales de competencia interior exclusiva de las CC.AA. y éstas ni siquiera podían opinar sobre cuestiones vitales para ellas; la política económica y social correspondía troncalmente al Gobierno central pero las CC.AA. deben poder formular propuestas e iniciativas y se producía una duplicación de órganos estatales y autonómicos sobre un mismo hecho competencial.

En 1994, 16 años después de la Constitución de 1978, la posición dominante era clara. Los avances logrados y la virtualidad y flexibilidad de la Constitución para sobre ella desarrollar sus políticas de Gobierno tanto UCD. como PSOE , promovían una clara convicción en la sociedad española. Defender la Constitución, no tocarla y desarrollar sus preceptos, desarrollo que estaba todavía a medio camino.

Ello permitió un avance significativo, con la aceptación sustancial de las propuestas de Galicia señaladas, pero frenó en seco las propuestas de Reforma del Senado.

¿Cuál es la situación en 2010? Si en 1994 planteábamos una limitada reforma constitucional, no constituyente, para retocar determinados y concretos aspectos que garantizaran un equilibrio armónico de las Instituciones, hoy la situación es tan preocupante que exige tomar decisiones.

Se han roto los equilibrios básicos y se ha optado por un ataque frontal a la Constitución, utilizando los estatutos de autonomía como armas arrojadas contra ella.

Se va por el camino espurio de reformar subrepticamente la Constitución a través de preceptos de los Estatutos claramente destinados a alterar los equilibrios básicos constitucionales.

La bilateralidad, tanto en los aspectos de financiación autonómica como en la propia confección de los Presupuestos Generales del Estado, la ruptura de la unidad jurisdiccional o la derogación múltiple de las leyes de bases a través de los estatutos de autonomía son ataques directos a una de las columnas vertebrales de la Constitución: *el artículo 139, que garantiza la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles cualquiera que sea la comunidad autónoma en la que vivan.*

Ante esta situación, la crisis más grave sufrida por la Constitución en sus 29 años de existencia, caben varias posturas:

- Resignarse a lo inevitable, mirar para otro lado y pretender, desde luego sin éxito, detener el boquete abierto en la línea de flotación de la nave, asumiendo los daños e intentando evitar que se produzcan más.
- Reaccionar proponiendo y luchando por una reforma Constitucional que vuelva las cosas a su sitio, imponiendo orden en un Estado autonómico caracterizado por la puja permanente de las comunidades autónomas para apropiarse de partes del Estado y de considerarse dueños y señores de los bienes situados en su territorio, olvidándose de los demás, a modo de nuevos y singulares señores feudales.

Cabe una posición intermedia que, por una parte, defiende lo que desde Galicia propugnamos en 1994 para hacer del Senado la Cámara de las Comunidades Autónomas en la que se fijen los principios esenciales de su convivencia y su articulación con el Gobierno central y, por otra, quede claro en la Constitución, la formulación colectiva de la financiación autonómica, la preeminencia de la Constitución sobre los estatutos de autonomía y la unidad jurisdiccional, así como la defensa del idioma común, sin perjuicio de la potenciación de las lenguas autonómicas.

En el convencimiento de que no cabe dejar en exclusiva la defensa de la Constitución al Tribunal Constitucional (TC), y de que no cabe en estas cuestiones una política de hechos consumados, es por lo que seguimos propugnando una reforma constitucional limitada, en la senda marcada por nuestras propuestas formuladas en 1994 y caracterizada por asignar al Senado el papel de primera Cámara en todo aquello que afecte al desarrollo de los preceptos constitucionales relativos

a las relaciones entre el Estado central y las comunidades autónomas; a la aprobación de las leyes de bases y a la utilización del interés general como fundamento para la realización de inversiones estatales en las comunidades autónomas.

Todo ello obliga a plantear un nuevo sistema de elección del Senado, reforzando la vinculación de los senadores a su comunidad autónoma, pero manteniendo la figura de senadores provinciales para garantizar la defensa de sus intereses singulares.

El sistema se completa con la integración en el Senado de los presidentes autonómicos lo que refuerza su papel de Cámara de Representación Territorial.

Mi posición es clara: no renunciar a hacer más eficaz y armónica la Constitución, garantizar su pervivencia y reaccionar frente a los ataques a los que está siendo sometida.

Sé perfectamente que hoy en plena crisis de Estado, con una ETA renacida de sus cenizas y con comunidades autónomas fundamentales planteando una estrategia de apropiación de lo que consideran suyo y de defensa de un modelo que sobrepasa no sólo lo federal sino también lo confederal, no será posible abordar con serenidad una, aunque sea limitada, reforma de nuestra Constitución.

Sin embargo, es necesaria y urgente y espero y deseo que dentro de muy pocos años se logre de nuevo el consenso que presidió en 1978 nuestra Constitución.

Como he señalado, el Tribunal Constitucional no puede ser la única valla de defensa de nuestra Constitución, máxime en épocas como la actual, de ruptura del consenso. Si lo dejamos, seremos sólo nosotros los responsables de perder la oportunidad histórica de seguir disponiendo del instrumento básico que ha proporcionado paz, libertad, progreso y solidaridad a todos los españoles.

2. ASPECTOS CONCRETOS DE LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

A continuación se desarrollan las propuestas concretas que sintetizan un modelo de Estado: El Estado autonómico, Estado creado por la Constitución de 1978 en sus líneas esenciales, pero necesitado de una adaptación a la situación de España 32 años después de su aprobación.

No se trata, como no me cansaré de señalar, de una reforma constituyente, sino de un desarrollo de los principios básicos constitucionales, desarrollo indispensable, a mi juicio, para garantizar la pervivencia de la Constitución.

2.1. Composición del Senado

El actual artículo 69 de la Constitución regula una doble representación:

- Provincial, con las peculiaridades de las Islas y de Ceuta y Melilla, con cuatro senadores por provincia.
- Autonómica: Un senador por comunidad y otro más por cada millón de habitantes.

Si queremos que el Senado sea una auténtica cámara de representación territorial es preciso reforzar la representación autonómica e integrar a los Presidentes de las comunidades autónomas en el Senado.

Al mismo tiempo, se considera conveniente mantener la base electoral provincial para garantizar la voz de las provincias en el Senado, plenamente asentadas en nuestro modelo constitucional, evitando un nuevo centralismo autonómico.

Se considera indispensable, en esta propuesta incrementar el número de senadores, incremento necesario tanto por la relevancia de las nuevas funciones asignadas al Senado como por el hecho de ampliar los ámbitos de representación.

La propuesta se articula así en los siguientes ejes:

- a) Se mantienen los senadores de representación provincial, elevando su número a cinco en las comunidades uniprovinciales y uno más por cada millón de habitantes.
En la normativa actual, la elección se concreta a cuatro senadores por provincia.
- b) En las comunidades pluriprovinciales se plantea una doble representación:
 - dos Senadores por provincia
 - tres por cada comunidad autónoma y uno más por cada millón de habitantes.

Se establece así, en estas últimas comunidades, un doble ámbito de representación: senadores provinciales y senadores autonómicos, todo ello con la finalidad expresada de mantener la voz de las provincias y de establecer una representación autonómica directa.

En todo caso, la elección se realizará por sufragio universal en los términos que establezca una ley orgánica, si bien en el supuesto de senadores autonómicos esta ley debería mantener los mismos criterios existentes actualmente para la

elección de senadores provinciales, es decir que solo se podrá votar como máximo a un partido el 70% de los escaños y que el segundo partido deberá de disponer de un mínimo de 1 escaño

- c) Se mantiene la figura de los senadores elegidos por la Asamblea Legislativa, si bien se limita a tres senadores. Para evitar conflictos como los que ya se han producido en alguna comunidad autónoma, la distribución de senadores entre los partidos políticos representados en la Cámara, debería efectuarse de acuerdo con la ley D'Hont.
- d) El esquema se adapta a los principios expuestos, en el caso de las Comunidades Insulares y en el de Ceuta y Melilla.
- e) Se integran los presidentes de las comunidades autónomas como senadores natos.

En definitiva se conserva la base electoral provincial, se refuerza el papel del Senado como auténtica cámara de representación territorial, se compatibilizan los principios de representación territorial y política y se establece un vínculo de relación entre Asamblea Autonómica y Senado, a través de los senadores elegidos por ésta.

Se propone así la siguiente redacción para el artículo 69.

Artículo 69

1. El Senado es la Cámara de representación territorial.
2. a) En las Comunidades Autónomas uniprovinciales se elegirán 5 senadores y otro más por cada millón de habitantes de su territorio.
b) En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales en cada provincia, como circunscripción electoral se elegirán dos senadores.

Además, considerando la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral, se elegirán 3 senadores por cada provincia y uno más por cada millón de habitantes.

En los supuestos enumerados en los apartados precedentes la elección se realizará por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada circunscripción, en los términos que señale una ley orgánica.

- c) Los Presidentes de las comunidades y ciudades autónomas tendrán la consideración de senadores natos.
- d) Las Comunidades Autónomas designarán además tres senadores. La designación corresponderá a la Asamblea Legislativa.

3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de senadores correspondiendo dos a cada una de las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

Además se elegirán dos senadores más por cada provincia de las comunidades Autónomas insulares, considerando la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral.

4. Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas tres senadores.
5. El senado es elegido por cuatro años. El mandato de los senadores termina cuatro años después de su elección o el día de disolución de la Cámara.

2.2. El Senado como primera cámara en temas autonómicos

El mandato constitucional contenido en el número 1 del artículo 69: *El Senado es la Cámara de representación territorial*, carece de sentido si no se establece la preeminencia del Senado en todo aquello que afecte a los aspectos territoriales del poder político.

La experiencia de estos treinta años de vigencia constitucional nos dice que hay dos caminos posibles ante la madurez de las Comunidades Autónomas y su asunción progresiva de competencias.

Así, en primer lugar, cabría establecer un modelo participativo, en el que las normas básicas que afecten a las CC.AA. se elaboren en un ámbito en que estén todas representadas y sean protagonistas, evitando un centralismo que muchas veces ha ahogado sus legítimos intereses. La alternativa, absolutamente reprochable, sería optar por una ruptura del modelo en el que, aprovechando las circunstancias favorables, se utilicen los estatutos de autonomía para superar el modelo autonómico y el federal, buscando un cierto modelo confederal caracterizado por la defensa a ultranza de lo particular.

Coparticipación y solidaridad son los ejes del sistema que se propone, dentro del más escrupuloso respeto al marco constitucional.

En concreto, las materias sobre las que el Senado actuaría como primera Cámara serían las siguientes:

a) Las que tengan por objeto la efectividad del principio de solidaridad

La solidaridad constituye un factor esencial en la ordenación de la financiación autonómica. Entendido como “instrumentación de determinados medios a fin de evitar las desigualdades de tipo económico y social entre las distintas Comunidades Autónomas”, ha sido definido por el propio TC diciendo que “... no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la nación española” —sentencia 135/1992, de 5 de octubre (FJ 7º)—. Para el TC, el principio de solidaridad complementa e integra los principios de unidad y de autonomía (art. 2 CE), pues “este Tribunal se ha referido con reiteración a la existencia de un ‘deber de auxilio recíproco’ (STC 18/1982, FJ 14), ‘de recíproco apoyo y mutua lealtad’ (STC 96/1986, FJ 3), ‘concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución’ (STC 11/1986, FJ 5). Pero se deja muy claro, al mismo tiempo, que es el Estado el que debe aprobar las normas que promuevan esa solidaridad, velando “por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...” —sentencia 135/1992, de 5 de octubre (FJ 7º)—.

La justificación de que las exigencias de solidaridad se regulen a través de una norma cuya tramitación comience en el Senado parece obvia; estamos ante un principio que afecta directamente a las Comunidades Autónomas por su objeto de velar por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del Estado español.

b) Las leyes orgánicas que aprueben las bases jurídicas generales que después se desarrollarán a través de leyes autonómicas

Un motivo especial de fricción entre el Estado central y las comunidades autónomas ha sido el del contenido de las leyes de bases estatales que muchas veces han dejado sin ámbito propio a las comunidades autónomas. Recordemos que la jurisprudencia del TC ha acuñado un concepto material de lo básico, por ejemplo, en la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, que matiza buena parte de las aportaciones anteriores. Según la jurisprudencia tradicional del TC, lo básico abarcaría aquellas condiciones normativas que tendrán que ser objeto de regulación uniforme en todo el territorio nacional —sentencia del TC 154/1988, de 21 de julio—.

El Senado se configura como la Cámara más adecuada para que las leyes de bases establezcan lo que son principios básicos que deben regir en todo el territorio del Estado dejando a las comunidades autónomas el derecho a regular lo que es específico de éstas.

c) Los números 1 y 3 del artículo 150 de la Constitución

Su justificación es también obvia. En el caso 1 por tratarse de habilitación a las comunidades autónomas, en materias de competencia estatal, para dictar normas legislativas, en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal.

En el supuesto 3 parece también evidente que se trata de garantizar una adecuada regulación de los principios armonizadores de las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, aún en el caso de las materias atribuidas a la competencia de éstas.

Se opta por el modelo de preeminencia del Senado por entender que éste es el órgano más adecuado para afrontar todas aquellas situaciones que, directa o indirectamente, suponen una limitación de la capacidad legislativa de las comunidades autónomas.

d) Los proyectos de Ley Orgánica previstos en el número 2 del artículo 150

Especial desazón me produce constatar como el devenir de los acontecimientos han pervertido el sistema constitucional por la vía de la indebida utilización del mecanismo de delegación previsto en el artículo 150.2 CE. Cuando desde Galicia impulsamos su aplicación bajo el concepto que dimos en llamar Administración Única lo hacíamos desde la absoluta lealtad constitucional, presentando la propuesta como un simple mecanismo de racionalización administrativa que habría de servir para favorecer la mejor eficacia de la función administrativa, reclamando el traslado de determinadas funciones hacia aquella administración que se encontrara en mejores condiciones para su ejercicio.

Nunca reclamamos más que lo que la propia CE prevé: delegación de funciones sobre materias de titularidad estatal, es decir, sin cuestionar la titularidad competencial que seguiría siendo del Estado. No obstante y como bien recordamos, nuestra propuesta no recibió especiales felicitaciones sino todo lo contrario, resultando especialmente llamativo el que la misma fuera calificada, incluso, como inconstitucional.

Por eso me resulta especialmente ingrato comprobar el uso que de tal previsión constitucional se ha venido realizando, a mi juicio, de forma claramente contraria a la propia CE. Y ello porque:

- (i) Se ha utilizado el 150.2 para completar las competencias no incluidas en los estatutos de autonomía (así se dice sin rubor en las distintas

exposiciones de motivos de las leyes orgánicas de transferencia), y no a los efectos de su mero ejercicio, sino con el alcance de una transferencia plena. Aunque pudiera predicarse que las leyes orgánicas dictadas al amparo del 150.2 CE forman parte del bloque de constitucionalidad, lo cierto es que, en la medida en que complementan competencias estatutarias, las competencias así transferidas se incorporan materialmente al propio Estatuto de Autonomía que está siendo, por esta vía, objeto de modificación al margen del procedimiento expresamente previsto para su reforma.

- (ii) Refuerza tal razonamiento el hecho de que en muchas ocasiones las competencias se transfieren con el carácter de *exclusivas*, en contra de la propia dicción del 150.2 CE.
- (iii) El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado todavía sobre la adecuación de tales transferencias a lo previsto en el 150.2, precepto en el que expresamente se apoyan formalmente. Al tratarse de leyes que se podrían calificar como paccionadas, la conformidad inicial de las partes respecto de su contenido ha venido evitando situaciones de conflicto. Esto no es más que una nueva prueba del pernicioso efecto del bilateralismo interesado.
- (iv) A mi juicio, tal situación resulta ser un supuesto típico de fraude de ley (*... actos realizados al amparo de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a el*, según el art. 6,4 del Código Civil). Lo triste de la situación es que en este caso, es el legislador el que se engaña a sí mismo.

¿Cómo poner freno a esta situación?. Es una pregunta de no fácil respuesta, fundamentalmente porque la ligereza con la que el 150.2 se ha venido utilizando va a dificultar cualquier medida que endurezca su correcta aplicación futura. Podríamos plantear incluso su supresión, bajo el argumento de que su finalidad constitucional es lograr un desarrollo autonómico que, en parte, ya se ha conseguido y que, por tanto resulta innecesario. Sin embargo, tal supresión, con independencia de que pudiera ser el remedio a la actual situación, resulta poco práctica.

Por ello consideramos conveniente la utilización de dos mecanismos:

- Atribuir al Senado la competencia para aprobar las leyes orgánicas del 150.2.
- Incorporar al 150.2 un apartado que garantice la utilización constitucional del precepto, extremo que trataremos en el apartado siguiente.

- e) *Se incluyen en el ámbito competencial del Senado, como primera cámara lo relativo a los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado: recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado (artículos 157.1 y 157.3)*

Aunque es una cuestión que trataremos más adelante, al ver los aspectos de la financiación autonómica que podrían corresponder al Senado, digamos, por ahora, que parece obvia la necesidad de que el Senado controle uno de los aspectos sustanciales de la financiación autonómica.

El apartado 2.6 de este documento analiza en profundidad la financiación autonómica y los instrumentos necesarios para lograr un sistema transparente, controlado políticamente y que garantice la suficiencia financiera de las comunidades Autónomas y la solidaridad interterritorial.

- f) *Los proyectos de ley que contengan una declaración de interés general, legitimadora de la acción del Estado*

La distribución territorial de competencias en temas de inversión pública se vé alterada muchas veces por acuerdos de inversión en determinados territorios, sustentados únicamente en decisiones del Consejo de Ministros, fundamentadas en el interés general.

Este concepto es indeterminado y ha servido muchas veces como soporte a decisiones políticas resultado de acuerdos entre Gobierno central y determinados gobiernos autonómicos. Estos acuerdos son consecuencia, la mayoría de las veces de la mera negociación de apoyos parlamentarios. Se trata de decisiones de inversión importantes, no tomadas en función de planes generales.

Por ello se propugna la habilitación de una ley para tomar decisiones de este tipo y que el proyecto inicie su tramitación en el Senado.

- g) *La aprobación y reforma de los estatutos de autonomía*

El Estatuto es la norma básica que fija el ámbito autonómico, integrante del *bloque de constitucionalidad*, y definida por el artículo 147, 1 de la Constitución como la “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”. La reciente sentencia del TC 247/2007, de 12 de diciembre, en su FJ 3º, se refiere a los Estatutos de autonomía al proclamar que “el carácter que los Estatutos de Autonomía tienen como “norma institucional básica” de las comunidades autónomas atiende, sustancialmente, al relevante papel que la propia Constitución les atribuye en el sistema

territorial de distribución del poder político, puesto que son las normas a través de las cuales opera el principio dispositivo. Este principio, ínsito en la Constitución y que opera dentro del marco jurídico regulado en la misma, otorga un importante margen de decisión al legislador estatutario, pues depende de su determinación, al elaborar y aprobar el Estatuto, incluso, la creación de la comunidad autónoma. Los estatutos de autonomía son, así, no sólo la norma fundacional de la correspondiente comunidad autónoma (arts. 143 y 151 CE), sino también la norma expresiva de su acervo institucional y competencial (art. 147.2 CE)”.

Esta norma del Estado será la ordenación legal básica de las comunidades autónomas, junto con diversas normas que también forman parte del bloque de constitucionalidad como las leyes de delegación (art. 150, 1 Constitución), las leyes orgánicas de transferencia (art. 150, 2) y las leyes de armonización (art. 150, 3), así como la legislación que dicte el Estado al amparo de específicos preceptos constitucionales, como la LOFCA, consecuencia de la Ley 157, 3 de la Constitución (sentencia 274/2000, de 15 de noviembre de 2000, FJ 7º) e incluso la Ley Orgánica 2/1982, reguladora del Tribunal de Cuentas, dictada de acuerdo con la previsión del art. 136,4 de la Norma Fundamental (sentencia 187/1988, de 17 de octubre, FJ 5º).

A diferencia de lo que ocurre en los estados de corte federal, en el marco constitucional español, las normas institucionales denominadas estatutos de autonomía forman parte del ordenamiento estatal, que los reconoce expresamente, en tanto el artículo 147, 1 de la Constitución dice que “... el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”. Los estatutos de autonomía son leyes del Estado, como “leyes orgánicas particulares y reforzadas”, dotadas de un diverso grado de resistencia y cuya especial naturaleza jurídica deriva, “fundamentalmente de su procedimiento de aprobación”. Un procedimiento en cierto sentido paccionado, que exige la concurrencia de dos voluntades; la de la comunidad autónoma concreta y la propia del Estado central. Característica de nuestro sistema autonómico consiste en que no es la propia Constitución la que crea, organiza y dota de competencias a las comunidades autónomas, sino que esa tarea corresponde a las Cortes que mediante leyes y dentro del límite constitucional procederá a lo que podemos llamar la configuración legal del Estado de las autonomías.

Precisamente porque los estatutos de autonomía expresan la voluntad legislativa del Estado, el Senado debe ser la Cámara prioritaria para su aprobación o reforma.

No es precisa una justificación singular de esta propuesta ya que el Senado no sólo debe ser el órgano fundamental en la aplicación del Estatuto y en las relaciones de cada comunidad autónoma con el Estado central, sino que debe de serlo sobre todo en la configuración de este Estatuto, como norma básica competencial.

Como consecuencia de todo lo expuesto se propone la siguiente redacción para los artículos 88.2 y 90 de la Constitución.

El actual artículo 88 pasará a ser el 88.1.

Artículo 88.1

Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

Artículo 88.2

No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Consejo de Ministros deberá enviar al Senado, para que el procedimiento se inicie en esta Cámara, los siguientes proyectos de ley.

- 1º Aquellos que tuvieran por objeto la efectividad del principio de solidaridad, en los términos previstos en el artículo 138.1.
- 2º aquellos que versen sobre las materias contenidas en los números 19 y 22 y del artículo 149.1.
- 3º Aquellos cuyo objeto sea fijar las bases jurídicas generales que después se desarrollarán a través de leyes autonómicas y en particular, las contenidas en los números 16, en cuanto a Bases y Coordinación General de la Sanidad; 18 en cuanto a las bases del Régimen estatutarios de sus funcionarios; 23, 25 y 27 del artículo 149.1.
- 4º Los proyectos de ley a que se refieren los números 1 y 3 del artículo 150, así como los proyectos de ley orgánica previstos en el número 2 del mismo artículo. La aprobación, modificación o derogación de estas últimas exigirá mayoría absoluta del senado, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.
- 5º Los referentes a materias contenidas en el artículo 157.1.a. y 157.3.
- 6º Aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía.
- 7º Los que contengan una declaración de interés general legitimadora de la acción estatal.

Artículo 90

1. Aprobado un proyecto o una proposición de ley por la Cámara llamada a pronunciarse sobre él, en primer lugar, su Presidente dará inmediata cuenta de él al de la otra, el cual lo someterá a su deliberación.
 2. La cámara que conozca de un texto remitido por la otra, en el plazo de dos meses, a partir del día de recepción del texto puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que la primera cámara ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas aceptándolas o no por mayoría simple.
1. El plazo de dos meses de que la segunda cámara dispone para enmendar el proyecto se reducirá al de 20 días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por la primera Cámara.

2.3. El Artículo 150.2 de la Constitución

Desde siempre me he manifestado claramente partidario de un modelo constitucional abierto frente a otros más rígidos y cerrados. La razón es obvia, pues sólo una norma constitucional dotada de la suficiente flexibilidad será capaz de sobrevivir a la evolución de la propia sociedad sobre la extiende su imperio como norma de normas, acompañando a esta sociedad en su lógico proceso de constante desarrollo. No obstante y dicho esto, tan erróneo sería atribuir a una Constitución, en todo caso y a toda costa, el carácter de inmutable o infalible, como lo sería también el temer afrontar la responsabilidad de acometer las reformas que exige el paso del tiempo y la realidad del momento que vivimos, sobre todo cuando estas reformas no tienen otro objeto que el de asegurar la pervivencia del sistema que los españoles nos dimos en 1978.

Desde luego que la Constitución española de 1978 es una Constitución abierta y flexible, fundamentalmente porque la situación de entonces –que puede que alguna de las actuales generaciones de españoles no esté en condiciones de valorar en sus justos términos, pero que yo conservo intacta en la memoria- no permitía otra cosa. Asistíamos a un cambio de régimen, que implicaba una alteración radical en el propio modelo de Estado y en la forma de gobierno y nadie estaba en condiciones de aventurarse a acertar en la definición de un modelo cerrado, sobre todo en aspectos como el de la nueva organización territorial del Estado, en el que la Constitución diseñó un modelo evolutivo que abría los caminos de futuro sobre los que se debía avanzar hasta su pleno desarrollo.

En este ámbito, por tanto, nuestra Constitución resultaba ser un claro ejemplo de modelo abierto y flexible e incorporaba, además, determinadas previsiones a través de las cuales podrían ir corrigiéndose las disfunciones que pudieran plantearse, en la búsqueda de un sistema de organización territorial lo más perfecto posible. De entre estas previsiones quiero referirme, a continuación, a la contenida en el artículo 150.2, que sirvió de fundamento a una de las propuestas que tuve el honor de plantear desde Galicia y que dio mucho que hablar. Me estoy refiriendo a lo que vino a denominarse de administración única, expresión, por cierto, que resume el alcance de tal propuesta con mucha más justeza que la que la realidad ha puesto de manifiesto a la vista de como dicho precepto constitucional ha venido siendo utilizado en la práctica.

Y digo esto porque creo que se equivoca tanto, sino más, quien deja de explorar y utilizar las distintas posibilidades que el propio sistema contiene para conseguir su mayor eficacia, como quien utiliza éstas de forma desviada y equivocada con el objetivo de alcanzar una solución inmediata para problemas cuya justa resolución hubiera merecido una mejor reflexión.

2.3.1. A modo de necesario recordatorio

La propuesta de Administración única surgió de un razonamiento de pura lógica: la radical transformación en la organización territorial del Estado que supuso el tránsito de un Estado unitario a un modelo políticamente descentralizado, requería, a su vez, definir un esquema de funcionamiento y reparto de tareas administrativas que atendiera a esta nueva realidad, siendo incuestionable que el modelo de administración centralista que habíamos heredado debía superarse. Quiero recordar que esta propuesta no se hizo inmediatamente después de ser promulgada la Constitución, sino entrados ya los años noventa y, por tanto, con no poca experiencia acumulada.

Tal experiencia había servido para constatar cómo las comunidades autónomas habían ido desarrollando modelos de gestión administrativa replicando el modelo estatal, que seguía manteniendo sin embargo su presencia periférica prácticamente intacta, en una suerte de efecto multiplicador del que no se derivaban sino duplicidades e ineficiencias, siendo éstas el germen de tensiones y conflictos que empezaban a amenazar al propio desarrollo del estado de las autonomías.

Esta realidad podía ser entonces entendida y en cierto modo disculpada, pues el principal esfuerzo y dedicación se había centrado en conseguir asentar el nuevo modelo de descentralización política, habiéndose descuidado claramente la tarea en la vertiente administrativa. Sin embargo, todo hacía indicar que no era posible seguir acumulando más retraso pues, al fin y al cabo, la administración es la parte más próxima y visible para el ciudadano y, por tanto, en acertar en su correcta articulación se jugaba mucho el propio sistema de autonomías.

Se trataba de una propuesta de reordenación de todo el esquema administrativo del Estado a fin de que éste pudiera alcanzar el funcionamiento eficaz que demanda la propia Constitución (art. 103.1) bajo el principio de la subsidiariedad, esto es, trasladando la gestión y la prestación de los servicios públicos a aquella administración que se encuentre en mejores condiciones de hacerlo. Se planteó desde la más absoluta lealtad institucional, con escrupuloso respeto del principio de solidaridad y desde luego, desde la propia Constitución —su artículo 150.2—, que enunciaba el instrumento idóneo al fin de dicha reordenación, en la medida que posibilitaba que el Estado, mediante Ley Orgánica, pudiera transferir o delegar a las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza fueran susceptibles de transferencia o delegación.

Aunque, como más adelante referiré, este precepto ha sido interpretado y aplicado de una manera que poco tiene que ver con lo que realmente se dispone en el mismo, no puedo dejar de reseñar aquí el verdadero alcance con el que se presentaba la propuesta:

—*Reserva de la competencia a favor del Estado*

De la mera lectura del artículo 150.2 resulta claramente que lo que puede transferirse o delegarse son facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, pero no la competencia misma. La transferencia competencial, si se refiere a alguna de las que están constitucionalmente reservadas al Estado con el carácter de exclusivas, chocaría con la Constitución misma, y, fuera de éstas, bastaría el título estatutario habilitante que permitiera su transferencia, sin necesidad de una Ley Orgánica dictada al amparo del artículo 150.2.

Esta conclusión se confirma con toda claridad si atendemos a lo igualmente previsto en citado precepto, donde expresamente se advierte que la ley de delegación preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado. Es obvio que si se tratara de una verdadera transferencia de competencias en sentido pleno, no sería admisible tal fórmula de control.

—*Salvaguarda del principio de solidaridad*

La reserva de la competencia a favor del Estado resulta ser un factor esencial en el correcto uso de este específico instrumento constitucional desde el punto de vista de la defensa de la solidaridad, principio que se encuentra en la base misma del nuevo modelo de Estado. No se trata de ir despojando al Estado de su núcleo competencial que, en todo caso, queda preservado a su favor. Como lo es igualmente y a los mismos efectos, limi-

tar el ámbito de las facultades delegadas o transferidas a aquellas que sean susceptibles de tal por razón de su propia naturaleza, esto es, precisamente a aquellas que no pongan en peligro ese núcleo esencial de solidaridad. Así, el Estado podrá centrar su función en aquellas materias en las que su presencia resulta insustituible, y las comunidades autónomas asumir aquellas otras para cuya gestión se encuentren mejor preparadas que cualquier otro aparato administrativo, con mayor eficacia y a menor coste.

—*Materias delegables*

En su momento que la definición de las materias que, por su naturaleza, habrían de ser susceptibles de transferencia o delegación era una cuestión abierta, afirmación que hoy en día puede mantenerse. Afirmar la indelegabilidad de alguna o de algunas materias no puede sostenerse con criterios definitivos e inflexibles, ya que el carácter abierto del Estado autonómico que configura la Constitución habrá de permitir la evolución que demande su propia madurez y, por esto, no debería plantearse un listado cerrado ni hablarse de materias indelegables ya que todas, en principio, están abiertas a la posibilidad de una colaboración autonómica, siempre que, insisto, se hagan bien las cosas y tal colaboración no afecte a la titularidad y responsabilidad última del Estado sobre dichas materias.

2.3.2. El artículo 150,2 en la práctica constitucional

En los primeros años de la pasada década de los años noventa, comenzó a ponerse de manifiesto la necesidad de impulsar medidas que impusieran un cierto orden en el desarrollo del Estado autonómico. Tras los años de experiencia autonómica acumulada comenzaban a explicitarse ciertas tensiones que, resumidamente, se orientaban en una doble dirección. Por un lado, la puesta de manifiesto por determinados sectores nacionalistas cuya acción política estaba más centrada en la constante pugna con el Estado que en participar responsablemente con él en la consolidación de su nuevo modelo y, por otro, la de las comunidades autónomas de menor rango competencial, en demanda de un mayor nivel de autogobierno que las equiparara al resto.

Es en este contexto en el que desde la Xunta de Galicia, que me honré en presidir, planteé determinadas propuestas de desarrollo autonómico, alguna de hondo calado político, como la de la reforma del Senado a fin de configurarle, tanto desde el punto de vista organizativo (composición) como funcional (competencias), como una auténtica cámara de representación territorial donde la participación de las comunidades autónomas en la definición del nuevo modelo de Estado fuera real y efectiva y no meramente nominal. Ello hubiera permitido conjugar de forma armó-

nica, equilibrada y solidaria el interés nacional con los intereses regionales, para que aquel resultara de la suma de éstos. Junto con esta propuesta de reforma política, presenté también la de Administración única, por supuesto que también con el fin de que sirviera de impulso al desarrollo autonómico, sí bien que, en este caso, exclusivamente desde el punto de vista de la organización administrativa, con la intención de conseguir que el desarrollo político y el administrativo del nuevo modelo de Estado siguieran, entre sí, un proceso asimismo armónico y equilibrado.

Sin embargo, las cosas no han ocurrido así y, no obstante, al existir un generalizado consenso en relación con la necesaria reforma del Senado, ésta sigue aún pendiente, lo que cada vez la hace más urgente ante el evidente riesgo de desmembración del propio Estado, tal y como la realidad de los momentos que vivimos constata. Por otro lado, el instrumento de reordenación administrativa contenido en el artículo 150.2 de la Constitución se ha utilizado con una finalidad política que excede claramente los propios límites constitucionales, articulándolo como una especie de vía rápida para la transferencia de competencias (hay quien, incluso, se ha referido a dicho artículo calificándolo de “rendija” para la asunción de nuevas competencias), que se presenta además (basta leer las exposiciones de motivos de las propias leyes orgánicas) como mecanismo para dar satisfacción a las comunidades autónomas para la asunción de nuevas competencias.

No ha sido una decisión acertada utilizar el artículo 150.2 de la Constitución con la finalidad de reordenar el ámbito de competencias del conjunto del Estado autonómico tal como se ha hecho, esto es, completando las competencias de las comunidades autónomas, extendiendo su alcance no sólo a las materias correspondientes a las competencias ya incluidas en los Estatutos con el carácter de diferidas, sino incluso a las no recogidas estatutariamente. Y ello, no a los efectos de su mero ejercicio, sino con el alcance de una transferencia plena, transfiriéndose competencias, incluso con el carácter de exclusivas. Aunque pudiera predicarse que las leyes orgánicas dictadas al amparo del 150.2 CE forman parte del bloque de constitucionalidad, lo cierto es que, en la medida en que complementan competencias estatutarias, las competencias así transferidas se incorporan materialmente a los propios estatutos que, por esta vía, han sido objeto de modificación al margen del procedimiento expresamente previsto para su reforma.

El error surge, en primer lugar, porque el alcance con el que se ha aplicado el artículo 150.2 resulta claramente contrario al mandato constitucional, como antes expuse. Y ello, por exceder con mucho de la finalidad que habría de conseguirse, esto es, configurar una organización administrativa más eficaz y acorde con el nuevo esquema de reparto de poder político. Y también, del temor a afrontar con la debida responsabilidad las reformas, incluso constitucionales, que resultan necesarias, prefiriendo otras soluciones sin valorar las consecuencias que pudieran derivarse y sin perjuicio de no cuestionar buena voluntad en la toma de estas decisiones.

En este sentido, resulta interesante releer el contenido de los Acuerdos autonómicos de 1992, suscritos el 28 de febrero de ese año, cuya instrumentación se concretó precisamente a través del artículo 150.2. En ellos se acierta en el diagnóstico de la situación, planteado en términos de reto, que no es otro que el de impulsar el perfeccionamiento de estado autonómico hacia un horizonte definitivo, incrementando el grado de descentralización política, fundamentalmente de las comunidades del artículo 143, que verán equiparadas sus competencias con las que gozan de mayores cotas de autogobierno, lo que significa, a su vez, una equiparación de responsabilidades. Y ello sin perjuicio del mantenimiento de las singularidades que, por razones culturales, idiomáticas, geográficas u otras, han quedado plasmadas en los estatutos en reconocimiento expreso de que la igualdad de los ciudadanos y la homogeneidad en lo fundamental, no son impedimentos para la integración armónica de la pluralidad y diversidad de España.

Siendo este el planteamiento, se definen las acciones a acometer que se concretan en (i) ultimar la definición concreta del desarrollo del título VIII de la Constitución, a fin de afianzar un funcionamiento integrado y estable del conjunto del Estado, (ii) atribuyendo nuevas competencias a las comunidades del 143, racionalizando su distribución respetando sus respectivas identidades y peculiaridades, sin discriminación entre los distintos territorios y (iii) perfeccionando el Estado de las autonomías, al dotarle de mecanismos e instrumentos que hagan posible una creciente eficiencia de las administraciones públicas en el servicio a los ciudadanos. De esta manera, se impulsaría un comportamiento político por parte de los diversos poderes territoriales mediante el que se logre un reforzamiento de la cohesión interna y un desarrollo del principio de cooperación.

Como he dicho, resulta innegable la buena voluntad de los firmantes del Acuerdo que, recuerdo, fueron los dos grandes partidos nacionales. Perfeccionar el Estado autonómico, conseguir su funcionamiento integrado y estable sin discriminación entre los distintos territorios y reforzar la cohesión interna y la cooperación, no supone sino sentar las bases definitivas de un Estado solidario aunque políticamente descentralizado. La premisa para la consecución de tales objetivos no podía ser otra que la de la más absoluta lealtad de todos los implicados en el proceso, ya que, como el propio Acuerdo recoge, la lealtad institucional y estatutaria expresada en la voluntaria, pero imprescindible, cooperación entre los poderes públicos se convierte en la argamasa necesaria de la funcionalidad misma de un Estado tan descentralizado como el nuestro. El descuido estuvo en confiar que esta lealtad iba a ser correctamente entendida y seguida por todos, a la vez que se institucionalizaba una fórmula, la del 150.2, que abre la puerta, de no aplicarse con criterios de solidaridad, a una descentralización desmembradora del propio Estado.

El devenir de los acontecimientos y la realidad del actual momento político nos han de servir para reflexionar seriamente sobre, no ya del riesgo, sino del

verdadero peligro de que esto ocurra. Sobre la solidaridad se ha impuesto una bilateralidad irresponsable auspiciada por determinados planteamientos nacionalistas, que, dando un paso más, se presentan ya como claramente soberanistas y dispuestos a sacar provecho propio a costa del vaciamiento del Estado mismo, olvidando que tales planteamientos no han de conducir sino al colapso del sistema. En momentos como los actuales, se ha de ser especialmente cauteloso en la correcta aplicación de las normas y más si de la propia Constitución se trata, evitando interpretaciones que puedan ser forzadas en favor tales intereses.

En el año 1992 nos preocupaba alcanzar el mejor desarrollo posible del nuevo modelo constitucional de Estado y ahora nuestra preocupación ha de ser otra: acotar y ordenar una situación claramente desestabilizadora cuyos efectos finales aún desconocemos, si bien empiezan dejar vislumbrar una ruptura del propio sistema.

Apelo, por tanto, a la responsabilidad de todas las fuerzas políticas y, de entre ellas, a la de los grandes partidos nacionales, para abrir sin demora el proceso de reflexión que permita adoptar las medidas que resulten precisas y para impulsar las reformas necesarias, también de la propia Constitución. Que nadie entienda esta apelación como un planteamiento regresivo, sino todo lo contrario, pues no se pretende desandar ningún camino ni negar, ni siquiera matizar, lo que tantas veces hemos dicho y ahora reafirmo, esto es, que las comunidades autónomas son partes integrantes del Estado hasta el extremo de gozar de la propia consideración de Estado, si bien no pueden serlo aisladamente sino todas ellas en conjunto y junto con el propio Estado y nunca en su contra.

2.3.3. Alcance de la propuesta sobre el art. 150,2 de la Constitución

Tras lo anteriormente manifestado no puedo negar que la primera intención sería proponer la supresión del artículo 150.2, con lo que se evitaría cualquier otro intento de aplicación desviada que permitiera trasladar al ámbito autonómico competencias estatales. No creo, sin embargo, que sea la solución más recomendable pues con ello se dotaría de una excesiva rigidez al modelo de reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, perdiéndose así un instrumento que aporta un importante grado de flexibilidad al nuestro sistema constitucional y que habrá de servir a su futura evolución, siempre dentro del marco fijado por la propia Constitución.

Sin embargo, sí es en todo caso necesario impulsar y acordar una serie de medidas que aseguren que con la aplicación del citado precepto se cumple estrictamente, sin otros objetivos, el propio mandato constitucional. Entre ellas, cabría señalar:

- Es necesario restringir su aplicación a la transferencia o delegación de funciones de gestión sobre materias de titularidad estatal, sin que en

ningún caso pueda suponer la transferencia de competencias. A este respecto, resulta conveniente modificar el artículo 150.2 en los términos que más adelante expresaré, con el fin de precisar exactamente el verdadero ámbito de la transferencia o delegación y aclarando que, aún tratándose de competencias no exclusivas del Estado, su asunción por parte de la comunidad autónoma va precisar la correspondiente reforma estatutaria.

- No debe ser utilizado, en ningún caso, como mecanismo compensatorio ante posibles demandas autonómicas. En su aplicación debe primar la voluntad de una mejor gestión en el conjunto de la organización administrativa del Estado al margen de concretas demandas de mayor autogobierno por parte de las comunidades autónomas.
- En el mismo sentido, debe asegurarse que el artículo 150.2 no es un “camino corto” para una posterior asunción de competencias. Por tanto, no ha de aplicarse como adelanto de una ulterior reforma estatutaria, que nada ha de tener que ver con la decisión del Estado de encomendar a las comunidades autónomas la gestión de competencias que le son propias. La ordenación administrativa y la definición del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades han de discurrir de manera armónica, pero en todo caso por caminos claramente separados con el fin de que una no distorsione a la otra.
- Con el fin de reforzar los límites y el verdadero alcance de la transferencia o delegación es necesario reforzar, a través de la correspondiente Ley Orgánica en que ésta se instrumente, los mecanismos de control que el Estado ha de reservarse sobre el ejercicio de las facultades delegadas. Tales mecanismos han de ser más reales que nominales y, para ello, sería de todo punto conveniente incidir de manera más efectiva en la posibilidad de revocación. A tal fin sería conveniente, por ejemplo, reconocer a la delegación una eficacia transitoria con una fórmula de prórroga automática salvo denuncia y avocación por parte del Estado.

Para concluir, y como antes anuncié, se plantea la modificación del artículo 150.2, que quedaría redactado como sigue:

Constaría de dos apartados, el primero de los cuales (a) conservaría íntegramente la redacción actual del citado precepto.

150.2 a) El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad esta-

tal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

150.2, b). La transferencia o delegación se referirá exclusivamente a facultades de gestión, sin que en ningún caso pueda suponer la transferencia de las materias de titularidad estatal, exclusivas o no, a las que dichas facultades afecten.

2.4. El artículo 3 de la Constitución

El artículo 3 de la Constitución establece los principios fundamentales del equilibrio lingüístico en las comunidades autónomas con dos lenguas oficiales.

Durante estos años en estas comunidades se ha realizado una loable e intensa labor de difusión y conocimiento de la lengua propia, lengua que durante mucho tiempo estuvo sometida a restricciones e incluso prohibida.

Sin embargo se ha producido en los últimos tiempos una acción paralela, absolutamente injustificable, de expulsar prácticamente el castellano, utilizando dos poderosos instrumentos: El sistema educativo y la normativa autonómica, especialmente en materia de rotulación comercial

Una inmersión lingüística que amenaza el derecho de muchos padres de que en la educación de sus hijos esté presente el castellano.

El sistema constitucional es claro. No obstante eso, es preciso garantizar la presencia del castellano, lengua oficial del Estado, en igualdad con la lengua oficial de la Comunidad. A ello se ha referido el TC en diversas sentencias. Ya en la sentencia 74/1987, de 25 de mayo, en su FJ 5º, proclamó que una interpretación que conectase el deber de conocer el castellano (art. 3.1 de la Constitución) con el principio de igualdad ante la Ley, produciendo una decadencia del derecho a utilizar las lenguas comunitarias, debe ser rechazada. Pero al mismo tiempo se ha reforzado el carácter concurrente de la regulación del uso de las distintas lenguas, en la sentencia 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40, de manera que tanto Estado como comunidades autónomas pueden incidir en la regulación de las lenguas de acuerdo al reparto general de competencias. Pero, como se proclama en la sentencia 253/2005, de 15 de noviembre, las comunidades autónomas deben llevar a cabo una regulación en estas materias, acorde con el principio de proporcionalidad.

En este marco, debe corresponder a una ley orgánica establecer los preceptos necesarios a este fin.

Catalán, euskera y gallego deben de ser potenciados y protegidos, pero ello sin demérito de la obligación de todos de conocer el castellano, especialmente en el terreno educativo.

Por ello se propone añadir al artículo 3 de la Constitución un nuevo apartado, con el siguiente tenor.

3.4. Una ley Orgánica garantizará el bilingüismo en la Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales.

2.5. España como unidad económica

España es una nación plural. Las nacionalidades y regiones que la integran expresan una diversidad que tiene sus raíces en la Historia y que hoy constituye el legítimo derecho a la potenciación de lo propio, a la defensa de su identidad.

Pero esta identidad nuestra Constitución la encadena dentro de la Unidad de España, unidad querida por la inmensa mayoría de los españoles.

Al contrario de lo que sucede en Alemania, la lealtad constitucional ha tenido quiebras importantes en nuestro país en los últimos años, quiebras debidas al auge de los nacionalismos radicales, ante la brecha abierta por la falta de unión de los partidos nacionales en los aspectos fundamentales de nuestra convivencia y por la estrategia de pacto, a nivel de Estado, con estos mismos nacionalismos, abriendo posibilidades reales de romper el actual modelo constitucional intentando, en una primera fase, ir a un modelo asimétrico, ni siquiera confederal, sino más bien medieval, como fase previa a la ruptura definitiva y a la independencia.

Un Estado, una nación, una lengua, una unidad económica, es un objetivo que se empieza a ver próximo y que hace acelerar los ritmos, insuflando nuevas fuerzas a estos sectores radicales.

Nuestra tesis es exactamente la contraria, defender la unidad dentro de la diversidad, una diversidad en la que caben perfectamente los nacionalismos históricos siempre que logremos un tratamiento entre todos de los temas que nos afecten directamente.

Un modelo de Estado en el que quepamos todos y todas podamos sentirnos a gusto.

En este contexto en el que se enmarca una nueva propuesta, que consistiría en potenciar el principio de unidad de mercado. A este principio se viene refi-

riendo nuestro TC en diversas resoluciones; ya en la sentencia 88/1986, de 1 de julio, en su FJ 6º, se afirmaba: “este Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya al respecto en diversas resoluciones, especialmente en las Sentencias de 16 de noviembre de 1981, 28 de enero y 30 de noviembre de 1982 y 28 de abril de 1983, en el sentido de considerar que de la Constitución se deriva la unicidad del orden económico nacional, que trae como consecuencia la existencia de un mercado único”. El TC cifra el contenido de esa unidad de mercado en la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. La unidad económica de la Nación es compatible con la diversidad que deriva del Estado de las autonomías, siendo necesaria la búsqueda de un equilibrio.

En línea con el necesario reforzamiento de este principio, se propone una nueva redacción del artículo 139.3 de la Constitución, que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 139.3: Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de persona, la unidad de mercado y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

2.6. El principio de de lealtad constitucional

En todos los estados compuestos, sean éstos de cuño federal o simples Estados descentralizados de carácter regionalista, el ejercicio de la autonomía por los entes subcentrales conlleva un punto de equilibrio que radica en lo que se conoce como *lealtad constitucional*. Este principio, al cual en se le denomina en la teoría norteamericana del federalismo como *federal comity*, tiene su principal expresión en el *Bundestreue* de la doctrina constitucional alemana. Este principio es una expresión de la *buena fe* aplicada en el ámbito del Derecho Público y tiene una faceta que es la necesaria búsqueda del “equilibrio” de intereses entre el Estado y los demás entes territoriales, imponiendo a cada parte la obligación de tener en cuenta el interés de las demás en el ejercicio de sus competencias. En Alemania ha alcanzado el rango de un auténtico “principio constitucional no escrito”, cuyos orígenes se remontan a la Constitución del Reich de 1871, y que se fundamenta en la idea de “fidelidad contractual al pacto federal”. Según la constante jurisprudencia del *Bundesverfassungsgericht*, el principio garantiza la eficacia de la acción pública y el equilibrio entre los intereses estatales y regionales.

En nuestro país este principio puede traducirse en la exigencia de lealtad constitucional en el ejercicio de las competencias y en las aspiraciones de ampliación de las mismas. Y aunque el mismo se ha invocado muchas veces, recordemos que así lo hacía el artículo 2º13 de la proposición inicial de reforma del Estatuto de

Autonomía de Cataluña para exigir del Estado la garantía de la suficiencia de recursos “en los supuestos en que las disposiciones generales aprobadas por el Estado impliquen un incremento de las necesidades de gasto o un incremento de la capacidad fiscal de la Generalitat”, lo cierto es que el TC se ha pronunciado sobre su contenido.

Aunque; eso sí, el TC lo ha hecho con una excesiva vaguedad, confirmando a veces este principio como una derivación de la solidaridad, cuando al definir la solidaridad hace referencia a que existe un “deber de recíproco apoyo y mutua lealtad” entre el Estado y las comunidades autónomas y entre las comunidades autónomas entre sí (STC 96/1986, de 10 de julio, FJ 3), y cuando ha perfilado la solidaridad como “concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución” (STC 11/1986, de 28 de enero, FJ 5).

Con mayor concreción, el TC señaló en su sentencia 25/1981, de 14 de julio, FJ 3, que el principio de lealtad constitucional requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las comunidades autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios. En suma, la lealtad constitucional debe presidir “las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada (STC 239/2002, FJ 11)” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7). En esta idea ha insistido en el FJ 3, d) de la más reciente sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, relativa al ejercicio por la comunidad valenciana de sus competencias en materia hidrológica.

Por ello, no estaría de más una constitucionalización expresa de este principio, afirmando que *el Estado, las comunidades autónomas y los demás entes territoriales están sujetos al deber de lealtad constitucional. Las decisiones legislativas que tomen en la gestión de sus propios intereses tendrán como referencia la satisfacción de los intereses generales del conjunto de la Nación, sin perturbar o menoscabar dichos intereses.*

2.7. La financiación autonómica

2.7.1. Notas distintivas de la financiación autonómica derivadas de la Constitución y del bloque de constitucionalidad

El ordenamiento de las comunidades autónomas está, obviamente, sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, y vinculado por el llamado

bloque de constitucionalidad. Por tal bloque de constitucionalidad entendemos el conjunto de normas interpuestas entre la Constitución y las leyes, que, aun siendo iguales en rango a estas últimas, sirven para enjuiciar su constitucionalidad, cuestión a la que se refiere el art. 28, 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Entre estas normas del bloque de constitucionalidad destacan sus Estatutos de Autonomía, definidos por el artículo 147, 1 de la Constitución como la “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”. Además, forman parte del bloque de constitucionalidad las leyes de delegación (art. 150, 1 Constitución), las leyes orgánicas de transferencia (art. 150, 2) y las leyes de armonización (art. 150, 3), así como la legislación que dicte el Estado al amparo de específicos preceptos constitucionales, como la LOFCA, consecuencia del artículo 157, 3 de la Constitución (sentencia 274/2000, de 15 de noviembre de 2000, FJ 7º).

No nos vamos a pronunciar aquí sobre un tema extremadamente polémico, como es la relevancia constitucional de la relación LOFCA-Estatutos de Autonomía, como dos ejemplos de leyes orgánicas integrantes del bloque de constitucionalidad, porque, a diferencia de lo que ocurre en los estados de corte federal, en el marco constitucional español, las normas institucionales denominadas estatutos de autonomía forman parte del ordenamiento estatal, que los reconoce expresamente, en tanto el artículo 147, 1 de la Constitución dice que “... el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”. Sin embargo, este es un tema de gran trascendencia respecto a la cuestión de los impuestos cedidos y respecto a la circunstancia de si las competencias sobre los mismos serían propias y originarias de las comunidades autónomas, siendo la norma de atribución de las mismas el propio Estatuto.

La sujeción del ordenamiento jurídico en materia de financiación autonómica a la Constitución y al bloque de constitucionalidad, supone la aplicación de una serie de principios de ordenación de la financiación autonómica:

2.7.2. Principio de autonomía financiera

Para el Tribunal Constitucional la autonomía financiera es un “instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política” (sentencia TC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3º) que no puede consistir en una mera autonomía de gasto o suficiencia de recursos. Por el contrario, la autonomía financiera “supone la existencia de una Hacienda autónoma que permita el ejercicio y financiación de las competencias asumidas” (sentencia del Tribunal Constitucional 183/1988, de 13 de octubre; FJ 1º). El reconocimiento de la autonomía financiera supone que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias para regular fuentes de ingresos, y en especial, tributos propios, que son inherentes a un sistema de financiación basado en la autonomía. Y al mismo tiempo, tienen poder para disponer de las

sumas recaudadas. Los términos en que se tenga que reconocer ese poder normativo en materia tributaria a las comunidades autónomas dependerá de la especial distribución que se haga, a partir del bloque de constitucionalidad, de las potestades financieras, al margen del régimen de distribución de competencias materiales. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional al destacar la potestad tributaria propia, prevista en los artículos 153,2 de la CE y 6 de la LOFCA como característica del sistema de financiación previsto en la Constitución (sentencia 49/1995, de 16 de febrero, FJ 4º).

2.7.3. Principio de coordinación

El principio de autonomía financiera aparece condicionado en nuestro ordenamiento constitucional por la garantía de la coordinación. El principio de coordinación, según el Tribunal Constitucional “...persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema” —sentencia 32/1983, de 28 de abril, FJ 2º—. Por eso, el contenido sustancial de la función estatal de coordinación radica en legitimar la intervención legislativa estatal, normalmente sobre la base del art. 149,1, 18 de la Constitución.

Así, según el FJ 8º de la sentencia del Tribunal Constitucional 14/2007 de 18 de enero, relativa a la deuda histórica de Andalucía, en la participación de cada comunidad autónoma en los ingresos del Estado están en juego la suficiencia de todas las comunidades autónomas, su autonomía financiera y la solidaridad entre todas ellas (y, en último término, la suficiencia financiera del Estado y la de todo el sector público), es evidente la necesidad de que en este ámbito se adopte la decisión correspondiente de forma coordinada entre el Estado y las comunidades autónomas en el seno de un órgano en el que estén representadas todas éstas y aquél. Y, en la actualidad, de acuerdo con el art. 3.1 LOFCA, es al Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano consultivo y deliberante, integrado por el Ministro de Economía y Hacienda y cada uno de los consejeros de Hacienda de cada comunidad y ciudad autónoma, a quien corresponde la coordinación “entre la actividad financiera de las comunidades autónomas y de la Hacienda del Estado” (art. 3.1 LOFCA), y además que “el principio de cooperación exige, a los efectos que ahora interesan, que se garantice “la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las comunidades autónomas” (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10), lo que impone, “en su caso, la búsqueda del acuerdo previo” (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4), razón por la cual, debiéndose producir la negociación en el ámbito de un órgano multilateral como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano consultivo de “coordinación” (según lo define el art. 3 LOFCA), pero también de “cooperación” (tal y como lo calificamos en la STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10),

es claro que dicha negociación no debe implicar necesariamente que haya de producirse en ella la aceptación de las pretensiones de cada una de las Comunidades Autónomas” (FJ 9º).

2.7.4. Principio de solidaridad

La solidaridad es, para el Tribunal Constitucional “un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades o regiones y la indisoluble unidad de la nación española”. Unidad económica que ya venía siendo destacada por el TC en sentencia 1/1982, de 28 de enero. La responsabilidad para lograr un “equilibrio en la unidad” se encomienda, en el plano financiero, al Estado, y que se traduce en la exigencia de “...velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...” —sentencia 135/1992, de 5 de octubre (FJ 7º)—, llegando incluso a destacar el papel de las transferencias como elemento fundamental en la garantía de la solidaridad financiera —sentencia 68/1996, de 18 de abril (FJ 10 º)—. La solidaridad se canaliza, según el Tribunal Constitucional en sentencia 68/1996, de 18 de abril, por las “transferencias” del Estado a favor de las comunidades autónomas.

Al margen de ello se plantea la cuestión de si la solidaridad tiene límites. Pues bien; los posibles límites al principio de solidaridad deben ser fijados en el conjunto del sistema, tomando en consideración exclusivamente variables de solidaridad interterritorial. Ello descalifica metodológicamente el uso de balanzas fiscales que incorporen la financiación de la Seguridad Social, que incluye un componente de solidaridad intergeneracional. En segundo lugar, no pueden ser límites parciales, circunscritos como en el Estatuto de Cataluña de 2006, a ciertos servicios públicos básicos (educación, sanidad y servicios sociales esenciales), que serían los únicos respecto a los cuales se garantiza la igualdad (regla de la nivelación parcial).

Y en tercer lugar, cuando se habla del caso alemán y se pone el principio de ordinalidad como ejemplo de limitación de la solidaridad, no se puede obviar que este principio no anula el sistema de *Finanzausgleich*. Se trata de un principio que se ha manejado mucho en Alemania, y que aparece citado en la sentencia del Bundesverfassungsgericht de 11 de noviembre de 1999, sobre la *Finanzausgleichgesetz*. La sentencia en virtud de la cual el Tribunal Constitucional alemán dictó su doctrina tuvo su origen en una reclamación de los länder de Bayern, Baden-Württemberg y Hessen. La esencia del principio consiste en la afirmación efectuada por el máximo órgano de interpretación de la Constitución alemana, de que la posición relativa de un länder en términos de renta per cápita no puede quedar alterada a consecuencia de la aplicación de los mecanismos de nivelación. Pero el límite radica en que la posición del länder en términos de renta per capita no puede modificarse exclusivamente como consecuencia de las transferencias. Se trata de un condicio-

nante de los resultados de la aplicación del sistema, pero ello no supone una limitación general del sistema de igualación ni afecta a la prohibición de compensaciones silenciosas (*Still Finanzausgleich*).

En resumen; la Ley Orgánica prevista en el art. 157,3 de la Constitución es garantía de la coordinación y solidaridad y esta garantía se traduce en la necesaria existencia de un órgano consultivo y deliberante como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, previsto en el art. 3,1 de la LOFCA.

