

## *Proyecto Magna Política*

### **Propuesta sobre Estado Autonómico. Relación Estado - CC.AA**

La realidad en que ha derivado el “Estado de las autonomías” es uno de los males institucionales que padece España; quizá no su configuración inicial, pero sí, como he indicado, la “realidad actual” que padecemos hoy. Esta introducción sin duda servirá para explicar y justificar varias propuestas, unas más profundas que otras, pero hoy sólo me centraré en una. Prima el realismo: es complicado (y seguramente inconveniente y contraproducente) eliminar todo el sistema institucional autonómico “ex radice”, pero es obligado (y de justicia) racionalizar su aplicación y eludir los desmanes que ha llegado a institucionalizar. Mi propuesta gira en esta órbita: “racionalizar”, “pulir”, “desbrozar” el “Estado de las autonomías” en sus relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas. Por algo se ha de empezar.

Sabido es que entre los principios de la Constitución española del 1978 está el denominado “principio de Estado regional”, parece que tomado de la Constitución italiana del 1947 (la cual, a su vez, lo recogió de la española de la II República, por cierto), pero con la particularidad del denominado “Estado de las autonomías”, que se cualifica de distinto modo tanto respecto del Estado unitario como del Estado federal.

Hoy es imprescindible recordar que los caracteres esenciales de este especial Estado regional de nuestra Constitución son “unidad”, “derecho a la autonomía” y “solidaridad”; los tres de consuno, no por separado. Y he aquí la muestra (permítaseme que ponga en mayúsculas las referencias a estos principios en las citas):

1. Artículo 2º de la Constitución: “la Constitución se fundamenta en la indisoluble UNIDAD de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el DERECHO A LA AUTONOMÍA de las nacionalidades y regiones que la integran y la SOLIDARIDAD entre todas ellas”.
2. Artículo 156º: “las Comunidades Autónomas gozarán de AUTONOMÍA financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de SOLIDARIDAD entre todos los españoles”.

## *Proyecto Magna Política*

3. Artículo 138º: “el Estado garantiza la realización efectiva del principio de SOLIDARIDAD consagrado en el artículo 2º de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”.
4. Además, se establece la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional (139º) y la libre circulación de personas y mercancías en el mismo territorio (139º), cual es una de las libertades que recoge el acervo comunitario.

Llama la atención que en estos tres artículos esenciales se destaque precisamente uno de los principios más olvidados ahora del sistema autonómico: la solidaridad; de hecho, es el único que se menciona como tal en cada uno de los preceptos. Por supuesto, es claro que el “Estado de las autonomías” implica (a) una descentralización administrativa, política y legislativa, así como (b) el reconocimiento del pluralismo cultural (incluye el lingüístico) e institucional, y (c) el establecimiento de un sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en cuyo devenir y control está el germen de las mayores distorsiones actuales.

Las comunidades autónomas no son “estados autónomos”; son “entidades públicas territoriales” con personalidad jurídica propia, patrimonio y capacidad para el cumplimiento de sus fines (137º de la Constitución) y es claro que se insertan en el Estado, del que reciben el fundamento de su nacimiento institucional (la propia Constitución) y de su sustento (157º1º letras “a” y “c”) y en el que, además, participan activamente, ayudando a conformar la voluntad del Estado de diversas maneras, entre ellas:

## *Proyecto Magna Política*

1. Mediante el Senado (para otra propuesta daría la situación de esta institución), en que cada comunidad autónoma elegirá un senador y otro más por cada millón de habitantes.
2. Las comunidades autónomas podrán ejercer la iniciativa legislativa en las Cortes Generales indirectamente (solicitando al Gobierno la adopción de un proyecto de ley) o directamente (presentando ante la mesa del Congreso una proposición de ley y delegando en un máximo de tres miembros de la asamblea legislativa su defensa ante las Cortes).
3. Podrán interponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (162º).
4. Suministrarán previsiones al Gobierno para la elaboración de los proyectos de planificación de la actividad económica del artículo 131º de la Constitución.

Como también es conocido, las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas se establecieron entorno a un sistema de distribución competencial, de carácter horizontal y de los llamados “de doble lista”, una para el Estado (supuestamente de carácter obligatorio, la del artículo 149º de la Constitución) y otra para las comunidades autónomas (esta vez, de “derecho dispositivo”), con las matizaciones que podían ofrecer las leyes marco del artículo 150º1º y las leyes orgánicas de transferencia y delegación del artículo 150º2º.

Estimo que falla la aplicación de este sistema y los medios de control. El artículo 149º1º recoge las competencias “exclusivas” del Estado, más éstas en realidad no son tan “exclusivas”, sino que entre ellas se enumeran algunas “compartidas”, “concurrentes”, “de desarrollo” y “absolutas”. A ello ha de añadirse lo que para alguna o para todas hayan establecido las leyes orgánicas de transferencia y delegación, así como las leyes marco mencionadas y otras figuras, como la encomienda de gestión (art. 15º de la Ley 30ª1992), que en su aplicación a las relaciones entre el Estado y las

## *Proyecto Magna Política*

comunidades autónomas también ha servido para hacer más boscoso el sistema.

El resultado es una suerte de sistema descentralizado “asimétrico”, en que algunas de las entidades territoriales “autonómicas” ejercen más autonomía que otras y a veces tienden a la usurpación de competencias del Estado por la vía de interpretar si una competencia es “exclusiva absoluta” o simplemente “exclusiva relativa”. Esto es lo que ha de racionalizarse y, vista la conducta y la trayectoria desde el 1978 ahora del Tribunal Constitucional, exigiría, a mi entender, una reforma de gran calado, centrada esencialmente (mas no únicamente) en lo siguiente:

1. Establecer un sistema de lista única, con las competencias exclusivas del Estado, a diferencia del sistema de doble lista actual.
2. Este sistema competencial habría de ser totalmente “simétrico o paralelo” en cuanto a las competencias asumidas por las entidades autonómicas: todas las mismas competencias y en el mismo grado, sin disparidad entre ellas; esto exigiría una criba previa de cuáles competencia pueden ser asumidas efectivamente por la totalidad de las comunidades y cuáles no.
3. Detallar las competencias exclusivas del Estado de manera inequívoca, vistas las nuevas transferencias y delegaciones realizadas con posterioridad a la promulgación de la Constitución. Ello implicaría (a) derogar las leyes orgánicas de transferencia y delegación y las leyes marco (ninguna de ellas sería necesarias, ya que su contenido se habría incorporado a la Constitución o se habrían dejado sin efecto al asumir el Estado nuevamente estas competencias), (b) reformar el artículo 149<sup>º</sup>1<sup>º</sup> en este sentido y, además, eliminar la diferencia distorsionadora entre “competencias exclusivas absolutas” y “exclusivas relativas”: las competencias exclusivas del Estado han de constituir un núcleo intangible sobre el que no quepa duda y sobre algunas podría establecerse (en función de la materia) una

## *Proyecto Magna Política*

competencia de desarrollo normativo y ejecución por las comunidades autónomas, que sería de obligatorio ejercicio para éstas.

4. A su vez, esta medida ha de ir acompañada necesariamente por otras, que han de ser objeto de otra propuesta específica, por su extensión y que serían:
  1. Reformar el sistema de financiación de las comunidades autónomas (esto es conveniente desarrollarlo en otra propuesta: que los tributos propios de las mismas y la cesión de los estatales sean iguales y en el mismo grado en todas ellas).
  2. Establecer el Senado como institución de debate autonómico, reformando el mismo en su papel legislativo (derecho de veto eficaz...).
  3. Reformular la función del Tribunal Constitucional en el control jurisdiccional de la aplicación del sistema.
  4. Otras.

Soy consciente (a) de la dificultad de estas medidas y (b) de la necesidad de concretarlas y desarrollarlas mejor, pero el sentido de este escrito es esbozar el sentido de la propuesta y determinar un primer paso que estimo que ha de darse en pro del bien común y del cumplimiento efectivo del principio de “solidaridad” que proclama la Constitución en cuanto a las relaciones entre entidades autonómicas y Estado.

Jose Antonio Jurado Ripoll