



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

TÍTULO DEL TRABAJO
“LOS RETOS DEL ESTADO
AUTONÓMICO”

Alumno: Mariano Salmoral López

Septiembre, 2014

RESUMEN, ANTES DE

Mi interés por los acontecimientos constitucionales empieza incluso antes de elegir la carrera en la que actualmente estoy. El desarrollo y aprobación de leyes constitucionales, de marcada importancia en nuestras vidas, siempre es un elemento de imponente investigación, pero también de disfrute y comprensión. Mas ahora, donde los distintos partidos políticos han decidido aportar su opinión para solucionar los “problemas” que tiene España en la actualidad.

Estudiar hechos, que pueden ser determinantes en la historia de España, como un pacto constitucional para la reforma territorial del País, son acontecimientos que deben ser estudiados y analizados. De ahí el análisis a estos retos. De hecho, es tal el interés acerca de los desafíos autonómicos, que podremos encontrar gran cantidad de artículos, información, opiniones, libros, o revistas especializadas en el área de investigación, las cuales, nos ilustran acerca de la situación actual, aportando su opinión o perspectiva, ya sea personal, académica o periodística. Constitucionalistas como Mikel Buesa o Rafael Jimenez Bajardi, plataformas ciudadanas como reconversion y escritos de numerosos autores, como Gerardo Ruiz Rico, o Eliseo Aja, nos hacen comprender la importancia de los acontecimientos que pueden ocurrir en los próximos años.

¿Que hubiesen dicho los escritores, historiadores, catedráticos o filósofos contemporáneos, si no se les hubiese permitido estar presente, en los cambios que supuso la revolución francesa, o la americana, o la industrial? La importancia de los hechos actuales nos obliga a analizar, desde un punto de vista académico, cuales son los desafíos y su respuesta. De ahí, que mi interés a investigar sobre la cuestión sea determinante.

El análisis de elementos que pueden transformar el modelo de estado siempre me cautivó, lo que implica aun más interés por estudiar los hechos y el recorrido que ha llevado el proceso de transición. Porque solo, a través del análisis y la investigación, podremos analizar de manera objetiva y descubrir que está bien o mal, que podemos cambiar, y cuando hacerlo. De ahí mi interés por analizar *“los desafíos del estado autonómico”*.

RESÚMENES DEL TRABAJO

VERSIÓN EN ESPAÑOL

En 1978, los españoles pusimos punto y final a uno de los periodos más duros de nuestra historia. España volvía a tener una constitución democrática, que tenía una semejanza notable con la constitución de 1931, pues pasaba de un estado centralizado, a uno descentralizado, el Estado de las Autonomías.

El logro democrático de la transición, unido a la descentralización autonómica, fueron un logro, un referente...

Que parece hoy en día ponerse en cuestión dentro de nuestro país. Fuerzas ideológicas dispares no se muestran nada identificadas con el logro de los españoles y con los "padres de la constitución". Este trabajo tiene por objetivo exponer nuestra administración territorial, como se conforma, sus elementos positivos y negativos, el porqué de las críticas a nuestro modelo territorial, las posibles respuestas al desafío y su procedimiento de aplicación.

Es decir, analizar, desde una perspectiva académica, los desafíos de nuestro estado autonómico.

VERSIÓN EN INGLES

In 1978, the Spaniards put an end to one of the toughest periods in our history. Spain again have a democratic constitution, which had a striking resemblance with the constitution of 1931, it changed into a centralized state, decentralized one, the State of Autonomies.

The achievement of democratic transition, linked with regional decentralization, were an achievement, a benchmark ...

That seems to be challenged in our country today. Disparate ideological forces are not identified at all with the achievement of the Spaniards and the "fathers of the constitution." This paper aims to expose our territorial administration, as its positive and negative elements, the reason for the criticism to our territorial model, the possible responses to the challenge and their method of application forms.

In other words, analyzing, from an academic perspective, the challenges of our autonomic state.

ESQUEMA DEL TRABAJO DE FIN DE GRADO

- 1. LA CONSTITUCIÓN DE 1978. ANTECEDENTES A LA MISMA**
- 2. EXPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978. EL NUEVO ESQUEMA O MODELO DE ESTADO**
 - 2.1 LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL MODELO DE ESTADO ESPAÑOL.**
 - 2.2 ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**
 - 2.3 LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL MARCO AUTONÓMICO.**
- 3. ¿QUÉ HA PASADO CON EL ESPÍRITU DE LA TRANSICIÓN?**
- 4. SOLUCIONES A LOS NUEVOS DESAFÍOS CONSTITUYENTES, POR PARTE DE LAS FUERZAS POLÍTICAS:**
 - 4.1 EL PSOE, EL PSC Y LA REFORMA FEDERAL**
 - 4.2 MIEDO A LAS AUTONOMÍAS, VOX, UPYD Y LOS RECENTRALISTAS**
 - 4.3 “NUESTRA CONSTITUCIÓN VA BIEN...”, EL “STATUS QUO DEL PP.**
 - 4.4 “ESPAÑA NO NOS REPRESENTA” LA SOLUCIÓN DE LOS NACIONALISMOS PERIFÉRICOS**
 - 4.5 “JUSTICIA SOCIAL...” IU Y SUS CORRELIGIONADOS PIDEN PASO.**
- 5. PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LAS REFORMAS CONSTITUYENTES. QUE IMPLICAN ESOS CAMBIOS.**
- 6. ¿CUÁL SERÍAN LAS POSIBLES SOLUCIONES AL DESAFÍO DEL MODELO DE ESTADO?**
- 7. CONCLUSIONES**
- 8. BIBLIOGRAFÍA**

1ª LA CONSTITUCIÓN DE 1978. ANTECEDENTES A LA MISMA.

El 20 de Noviembre de 1975 se ponía fin a una de las etapas más problemáticas y duras de la historia de España: el general Franco, jefe de estado y de gobierno de España, muere a la edad de 82. Su muerte abría un nuevo horizonte, uno en el que podían formar parte todos los españoles, sin que su opinión, pensamiento o forma de ser pudiera perjudicarlo. Una gran transformación, capitaneada por el rey, y que transformaría el conjunto del país. Había comenzado, aunque muchos no quisiesen, la transición española.

Tras la muerte del dictador, España tenía que enfrentarse a un intenso debate, sobre su futuro, en el cual, habría diferentes interrogantes: ¿Cuál sería el rumbo que debería adoptar el país ahora? ¿La monarquía debía persistir¹?, ¿deberían seguirse las directrices dispuestas por el dictador póstumo?...

Un conjunto de preguntas que se fueron resolviendo al final de los años 70 y principios de los 80. Sin embargo, junto a estos dilemas, hubo otros que representaría uno de los retos más importantes a los que tendría que enfrentarse la España de la transición ¿Qué modelo de estado adoptar? España salía de una dictadura, pero también de un estado unitario centralizado, lo cual, perjudicaría al consenso general. Sin embargo, un estado federal todavía no estaba bien aceptado por algunos sectores de la sociedad. Aquel tema era de importante calado, y debía de solucionarse de forma acelerada.

A finales de 1975, la oposición democrática estaba más fuerte que nunca, pero todavía dividida: existía una derecha liberal, agrupada bajo la mano de Gil Robles y Ruiz Jiménez, pero muy minoritaria. Existía un PSOE que, tras Suresnes (el congreso socialista de 1974), estaba encabezado por Felipe González y Alfonso Guerra, al cual, después, se añadiría el PSP de Enrique Tierno Galván. El PCE, el autentico luchador contra la dictadura, estaba comandado por Santiago Carrillo. Finalmente, los nacionalismos periféricos, capitaneados por una fuerte “Convergencia Democrática de Cataluña” y, en el País Vasco, por el Partido Nacionalista Vasco (PNV).

Pese a que se formaron dos juntas contra la dictadura (Plataforma de Convergencia Democrática y Coordinación Democrática), este acto demostraba que todavía imperaba una división frente a la forma de resolver la dictadura. Para acabar de complicar las cosas, aunque existían elementos aperturistas dentro del Franquismo (Manuel Fraga Iribarne o José María de Areilza), existía también un fuerte grupo de

¹Las dudas sobre el futuro de la Monarquía estaban muy presentes y algunos se referían al Rey como “Juan Carlos el breve”, por el corto periodo que veían que estaría Don Juan Carlos en el trono. Enlace (<http://www.elmundo.es/especiales/espana/el-rey/retrato.html>)

presión, denominado “*el Bunker*”², totalmente contrario a cualquier tipo de reforma, y que tenían como máxima representación al primer presidente del gobierno, después del dictador, Carlos Arias Navarro.

La inutilidad de este ultimo facilito las cosas al Rey, el cual, puso a un hombre desconocido para muchos y joven, a capitanear el proceso de transición. Adolfo Suarez cumplió con todos los propósitos: preparo un proyecto de Ley de reforma política, el cual, suicidaba el régimen franquista, y abrió paso a un nuevo proyecto político democrático, en el cual, fueron acogidos los diversos líderes exiliados o en clandestinidad. Comenzó un largo recorrido que finalizaría con la llegada del Partido Popular en el año 1996 al gobierno, después de los gobiernos de UCD y del PSOE, este último, con Felipe González a la cabeza.

La transición no fue precisamente fácil³. Se podría resumir, que fueron unos años muy duros y que, gracias a la templanza, a la moderación y el coraje, se pudo pilotar de manera positiva el proceso de transición, con todos los parabienes que esto incluía a través del proyecto de Ley de reforma política y sus posteriores leyes de desarrollo. El proyecto de reforma política trajo el conjunto de libertades propias de los estados liberales y democráticos, derecho de asociación, de libertad de expresión, de igualdad ante la ley, de reunión y otros derechos civiles, políticos, sociales y constitucionales que no teníamos los españoles desde la constitución española de 1931. Gracias a ellos, pudimos alcanzar lo que todos los europeos (a excepción del bloque oriental) tenían, un sistema democrático.

Pero también esas nuevas libertades trajeron consigo una transformación del conjunto del estado, a través de una reforma de ley, que cambio por completo el modelo de estado. En 1978, con un acuerdo histórico entre los partidos mayoritarios en el país, se aprobó la constitución española del 1978, que reformaba por completo la forma de gobierno, y supuso el paso de un estado centralizado a uno descentralizado, dividido en regiones. Se estaba gestando lo que será la aportación española más importante a las formas de estado: el nacimiento del Estado Autonómico.

Se trataba de una reforma deseada desde amplios sectores de la población. La dificultad, desde el estado central, para poder hacer llegar las políticas sociales a todas las capas de la población era latente. Así que se diseñó un sistema capaz de permitir esa “cercanía” a las necesidades del ciudadano y, a la vez, calmar la sed de

² El bunker, palabra popularizada por Santiago Carrillo (Stanley Payne, *the Franco Regime* 1939-1975, University of Wisconsin Press, 1987, 677 pag.) era el grupo político formado por todos aquellos contrarios a cualquier tipo de reforma política de carácter democrático, y partidarios del gobierno franquista. Entre ellos, existían miembros de la iglesia (hermandad sacerdotal española, antiguos ministros (José Antonio Girón de Velasco) y políticos (Blas Piñar).

³ En un principio porque existía una fuerte presión popular por alcanzar todas las reformas, la continua presencia de ETA y GRAPO, y la incertidumbre existente en torno a la postura de los militares los pistoleros de la extrema derecha, matando a los abogados laboristas del PCE en Atocha y el continuo ruido de sables de los militares.

autogobierno que tenían las “nacionalidades históricas”, las cuales, perdieron ese autogobierno tras la derrota republicana frente al ejército sublevado del general Franco.

La Constitución española de 1978 diseñaba un nuevo sistema de reparto competencial entre los diferentes niveles territoriales que pretendía ser una respuesta a las demandas planteadas por la ciudadanía en general, para que esta fuera más cercana a las necesidades de los ciudadanos, y pudiesen atender mejor a los deseos u problemas que a estos surgieran. Además, permitía otorgar cierto autogobierno a diversas regiones que si lo pedían⁴. Con este sistema competencial, se pretendía contentar a todos, conseguir el “amplio consenso”⁵ que se buscaba, para la consecución de la constitución.

Sin embargo, y pese a todo, ahora todo eso parece ponerse en duda, y desde diversas plataformas, se ha criticado ese proceso de transición, desde amplios sectores tanto ideológicos como sociales⁶. Más adelante, expondremos de donde provienen esas críticas, porque, y cuáles son las propuestas o formas de resolución al reto autonómico. Ahora, explicaremos la evolución de nuestra constitución desde 1978.

2º EVOLUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978. EL NUEVO ESQUEMA O MODELO DE ESTADO.

Con la constitución de 1978 se ponía punto y final a un proceso que empezó Adolfo Suarez, a través del proyecto de Ley de reforma política, para la transición de una dictadura a una democracia, cuyo elemento clave fue la firma y rubrica de nuestra constitución.

La constitución fue un ejemplo de consenso político entre las diversas fuerzas democráticas, las cuales, a través de arduas negociaciones, consiguieron dar solución a las pretensiones que tenían cada uno de las diversas fuerzas políticas: la UCD, intentar contentar a las diversas fuerzas políticas, además de intentar defender e imponer su propio proyecto; los socialistas, la defensa de los derechos sociales; los nacionalistas, los hechos diferenciales de sus comunidades; y los de Alianza Popular, mantener la unidad de España. Ese conjunto de ideologías políticas quedo plasmado en nuestra constitución, y en el modelo de estado que tenemos en la actualidad: El estado de las autonomías.

⁴ El ejemplo a esto son las manifestaciones de “amnistía, libertad y estatuto de autonomía del 1 al 8 de Julio de 1976 en Barcelona.

⁵ <http://www.congreso.es/consti/constitucion/zonajoven/pregunta3.htm>, “¿Qué tiene la constitución de 1978 que no tuvieron las que le precedieron en la historia política española?”

⁶ Podemos hablar de partidos políticos (VOX, Podemos) de asociaciones (reconversión) y expertos de reconocido prestigio (Mikel Buesa).

La palabra que mas repeticiones tuvo fue la de “consenso”, era así porque esta constitución pretendía sustituir las “constituciones de partido”, o constituciones “a la carta” del partido político en cuestión, algo usual en las constituciones españolas del siglo XIX (citar por ejemplo el libro de crónica secreta de la Constitución que habla y menciona esta cuestión indicando el capítulo en el que lo hace y las páginas). En la constitución, podemos encontrar cierta ambigüedad, que es propia de la indefinición que se hizo para obtener el consenso de los partidos políticos.

Sin embargo, la constitución fue aprobada con más del 90% de los asistentes de la cámara, y ratificada por los españoles en el 87,87% de los españoles. Con ello, se ratificó el nuevo esquema o modelo de estado, que será el objeto principal del estudio que se propone. El estado autonómico contiene un sistema competencial absolutamente innovador, que venía influenciado, por el sistema regional de la II república española, donde se daba una capacidad de autogobierno a las comunidades de Cataluña, Galicia y País Vasco. Algunos lo denominaron como “el estado perfecto”⁷, pues permitía la libertad para que las regiones pudiesen alcanzar los niveles de autogobierno deseados, manteniendo la idea de unidad de España. Por tanto, se podría considerar la forma de estado que “derrocaría” a los dos estados modernos⁸.

La Constitución abría la posibilidad de que determinadas regiones denominadas en el propio texto como “históricas”, porque en el pasado habían plebiscitado por su autonomía, pudieran desarrollar su autogobierno. Estas Comunidades inicialmente fueron Cataluña, País Vasco y Galicia y posteriormente se añadiría Andalucía. El objetivo era otorgarles un sistema de autogobierno que fuese compatible con la unidad nacional, punto en que UCD y AP no quisieron dejar de lado. Sin embargo, entre abril y octubre, se crearon, además de en las comunidades históricas, consejos preautonómicos en las diversas regiones del País. Ante las demandas de las regiones “históricas”, el presidente Suarez impulso la “generalización del principio de autonomía”, que prefiguraba el sistema autonómico y la estructura territorial española proceso conocido y popularizado como “café para todos”

2.1 LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

⁷Fue una opinión recogida de Luis Jiménez de Asúa por Juan Ferrando Badia en el texto “El estado regional como entidad jurídica independiente” escrito en 1963. Enlace http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdialogo.unirioja.es%2Fservlet%2Farticulo%3Fcodigo%3D2047680%26orden%3D0%26info%3Dlink&ei=ignWU5CLK6il0QWr6oHgCQ&usq=AFQjCNEhce8DdC8xNhTitduw9BplFgLq6w&sig2=Ne6bfe51Sko9VR_13QYqpA&bvm=bv.71954034,bs.1,d.bGQ

⁸ Según Jiménez de Asúa, debido a la decadencia del modelo de estado federal y unitario, el estado regional (en nuestro caso, autonómico) se impondría como único modelo de estado valido y perdurable en el tiempo

La organización territorial del Estado se contiene en el Tít. VIII de la CE uno de los más problemáticos y debatidos durante el proceso constituyente. El título VIII de la constitución habla de una descentralización en municipios y comunidades autónomas, más el estado central. A través de esta descentralización, las comunidades autónomas atenderían mejor las necesidades de sus ciudadanos, y se protegería mejor los hechos diferenciales de sus propias Comunidades Autónomas. En el sistema así diseñado el autogobierno se podía obtener, de dos formas:

1º La vía del art. 151 CE (denominada como Vía rápida) creada para dar satisfacción a las denominadas nacionalidades históricas. El art. 151 diseñaba un proceso muy complicado y farragoso según el cual para la obtención de la autonomía, era necesario un acuerdo de las diputaciones o consejos interinsulares por las tres cuartas partes de los municipios que representen al menos la mayoría del censo electoral, con un referéndum aprobado por la mayoría del municipio. Se complicaba así enormemente las posibilidades de autogobierno pero se abría una vía para que otras regiones pudieran acceder al mismo sin necesidad de que transcurriesen los cinco años que preceptivamente imponía el art. 143 CE al resto de las regiones. Si este es, finalmente, el procedimiento escogido por la autonomía, se le permite a la misma obtener directamente la capacidad de autogobierno a la comunidad autónoma, sin que tuvieran que pasar los cinco años correspondientes que si debían de esperar las comunidades de la vía del 143.

Una vez aprobada la iniciativa, para la elaboración del estatuto de autonomía, es necesario que el proyecto sea redactado por una asamblea integrada por los Diputados y Senadores de las provincias afectadas, que sea aprobado por mayoría absoluta, que se le haga un examen previo por la Comisión Constitucional del Congreso y de una delegación de la asamblea proponente y una aprobación por las cortes generales como Ley orgánica. Una vez hecho, se someterá a referéndum en las provincias afectadas por la nueva Ley orgánica, la cual, deberá ser aprobada en las circunscripciones correspondientes de la región.

2º Art. 143 CE (Vía lenta art. 143 de la constitución): la vía por la que debían presentarse las comunidades no históricas. Para el acceso a la autonomía a través de esta vía, debía de ocurrir un acuerdo entre las diputaciones interesadas o del órgano interinsular correspondiente y un acuerdo entre los dos tercios de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de la provincia. La iniciativa de las diputaciones se sustituye por los órganos colegiados superiores donde haya un régimen provisional de autonomía (dispuesto en la disposición transitoria 1ª de la CE).

Una vez finalizado el proceso, para la elaboración del Estatuto de Autonomía se requería la presentación de un proyecto por una asamblea compuesta por los miembros de la diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los

diputados y senadores elegidos por en ellas., el proyecto tendría que ser elevado a las Cortes Generales para su tramitación como Ley orgánica. En este caso, no sería necesario un referéndum. Se establecía, no obstante, un plazo para cumplir las condiciones a la hora de poner en marcha la iniciativa autonómica: seis meses desde el primer acuerdo en este sentido adoptado por las corporaciones locales interesadas. Si una vez transcurrido dicho plazo no prospera la iniciativa, no podrá reintentarse de nuevo hasta transcurridos cinco años.

A través de esta vía, la obtención de autogobierno era más complicada, pues los padres de la constitución cuando diseñaron las diferentes vías de acceso a la autonomía consideraron, que las pretensiones de autogobierno partirían fundamentalmente de las denominadas “nacionalidades históricas”, y en mucha menor medida del resto de las regiones. Sin embargo, a día de hoy, transcurridos más de treinta años, el reparto competencial es más o menos parecido entre las diversas comunidades autónomas que finalmente se han configurado.⁹

No obstante, aunque el estado permitía alcanzar esa capacidad de autogobierno a las comunidades autónomas, dando una importante libertad en algunos aspectos normativos, si era verdad que el estado establecía una serie de principios constitucionales, con el objetivo de que lo cumpliesen las comunidades autónomas y que se enuncian en el art. 2 de la CE fundamental para la definición y concreción de nuestro Estado Autonómico¹⁰.

Los principios son los siguientes:

1º Principio de unidad: La proclamación de la unidad es un hecho determinante que se expone en el artículo 2, ya que conforma el marco incuestionable en el que se ejerce el derecho a la autonomía. Es a través del acatamiento de esa indisoluble unidad de la nación española, por la que se obtiene la autonomía. Hace referencia a este hecho el Tribunal Constitucional (en adelante TC) *“la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aun este poder tiene sus límites y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2º de la constitución”*¹¹.

⁹ El fuero de Navarra está considerado también como derecho “histórico”, reconocido en la constitución española, la primera vez en la tradición constitucional española, y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento Foral de Navarra enraíza con la constitución en la Disposición Adicional primera, haciendo referencia a los derechos históricos.

¹⁰ 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.

¹¹ Vid. STC 4/1981 de 2 de febrero de 1981.

Ahora bien, compete a cada comunidad autónoma la gestión de sus intereses respectivos, lo que significa, que será necesario que se les dote de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para la satisfacción de dichos intereses. Lo que queremos decir aquí, es que si es necesario, y a través de un consenso político, se pueda llegar a descentralizar más a favor de las comunidades autónomas.

Habría que tener presente que, pese a que el estado es políticamente descentralizado, y existe una combinación del principio de autonomía y unidad, el estado autonómico se asienta sobre un elemento clave del sistema democrático y que no es otro que el de la pertenencia de la soberanía nacional al pueblo español. Es decir, aunque se puedan llegar a pactos entre fuerzas políticas, la soberanía, no es un pacto entre comunidades, partidos o instancias territoriales históricas, sino que su objetivo es siempre legislar en pos de los ciudadanos, acatando el poder autonómico la soberanía nacional, que no regional.

2º principio de igualdad: la proyección del principio de igualdad sobre el estado autonómico parte del principio del reconocimiento del derecho fundamental a la igualdad de los ciudadanos ante la Ley y la prohibición de discriminación por cualquier circunstancia personal y social. La igualdad esta trasladada al ámbito territorial, a través del artículo 138.2 de la CE. Así como a la igualdad de derechos y obligaciones de todos en cualquier lugar del territorio nacional, expuesto en el artículo 139.1 de la CE.

Eso no significa que, obligatoriamente, se deba de establecer una igualdad total entre las diversas comunidades autónomas. De hecho, el propio principio dispositivo posibilita las diferencias entre los estatutos de autonomía de las diversas comunidades autónomas. Ahora bien, existe un punto intermedio entre ambas posiciones, y es que, a fin de garantizar la igualdad entre los españoles, aun estado en comunidades autónomas dispares, se ha permitido, en el ejercicio del derecho, la fijación de una serie de derechos comunes. El correcto funcionamiento del principio de igualdad en el ámbito autonómico implica que no se cabe deducir de ese principio una obligación con alcance general para que todas las Comunidades Autónomas puedan “ostentar las mismas autonomías” ni que “tengas que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes” (STC 37/1987).

El supremo interprete de la constitución ya ha enunciado varias veces que la igualdad no significa uniformidad y que, por tanto, en el ámbito del Estado de las Autonomías “no toda desigualdad es discriminatoria”, solo la que carece de “justificación objetiva y razonable en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada¹². Es decir, que esa igualdad no tiene porque considerarse como una “igualdad de orden”.

¹² Vid. STC 37/1987, de 26 de Marzo.

Lo que se busca mas, a través de este principio, es establecer una serie de reglas fundamentales, las cuales, deben de acatar las comunidades autónomas, y un ordenamiento común, con el cual, poder organizarse de la forma jurídica que les permita su nivel de autogobierno. Sin embargo, se recuerda a las comunidades autónomas que el sistema jurídico, administrativo y social común es de propiedad estatal, y solo lo podrá regular el mismo. Existen algunos mecanismos constitucionales que garantizan la unidad y la igualdad básica, a partir del sistema de fuentes expuesto en la constitución. Es determinante la atribución de competencias básicas o comunes al estado, exclusivas a el mismo, para la elaboración de de la legislación básica sobre un amplio número de materias.

Mantiene, pues, toda su vigencia la definición que el Tribunal Constitucional realizó tempranamente del Estado de las Autonomías, según la cual, “se caracterizaba por un equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad del *status* jurídico-publico de las diversas entidades territoriales integradas en él” (STC 76/198 sobre la LOAPA). Ese equilibrio tiene que alcanzarse mediante el ejercicio de las competencias por el estado que son constitucionalmente suyas, sin perjuicio de la posible asimetría existente con los hechos diferenciales.

3º el principio de solidaridad: el principio de solidaridad constituye una especie de clausula de cierre en el reconocimiento del derecho a la autonomía que se encuentra redactada y enunciada en el artículo 2º de la constitución española, dentro de la indisoluble unidad de la nación española.

Este principio tiene dos tipos de perspectivas: una perspectiva negativa, la cual, impide que las comunidades autónomas puedan, en el ejercicio de su autonomía, perjudicar los intereses generales frente a los regionales, acto, por el cual, se podría dañar el principio de igualdad “diferenciada”, que comentamos anteriormente. Sin embargo, el trasfondo o perspectiva positiva, es que la solidaridad ha de ser entendida como un deber de auxilio frente a un problema de índole regional local o estatal, debiendo ser reciproco entre las distintas partes. Este último aspecto tiene una especial manifestación en el campo económico, localizado en el artículo 138 de nuestra constitución, obligando al estado a velar por un equilibrio económico adecuado y justo, y a prohibir a los establecer privilegios de carácter económico o social.

La constitución exige al estado la actitud activa para la consecución de la solidaridad, con medidas para asegurar ese equilibrio económico. Además, las comunidades autónomas deberán establecer una coordinación con el estado central para la consecución de objetivos, los cuales, son libres de hacerlo según los procedimientos convenientes en cada comunidad autónoma. Se estableció, además, la creación de un fondo de compensación interterritorial, para corregir los posibles desequilibrios económicos que surgiesen entre las diferentes regiones consciente el constituyente de

las diferencias económicas de partida entre unas regiones y otras y que no ha dejado de ser un motivo de conflicto en el Estado Autonómico.

4º Principio de lealtad constitucional: aunque no es un principio que se encuentre inscrito en la constitución, el Tribunal Constitucional ha entendido que el principio de lealtad deriva del de solidaridad y así lo ha plasmado en su jurisprudencia. Este principio significa que, en el ejercicio de las competencias correspondientes, las autonomías deben siempre como referencia la consecución de los objetivos generales. Concretando, la lealtad constitucional ha de *“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”*¹³.

Se debe concretar este principio en la lealtad a la constitución, así como en la obligación de un comportamiento leal entre el gobierno central y las comunidades autónomas.

2.2 ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

En cuanto a la organización institucional de las comunidades autónomas, dentro del marco estatutario y jurídico permitido en la constitución, podemos decir, que el derecho de autonomía, no solo tiene una dimensión competencial, sino que se extiende también al ámbito institucional. El artículo 147.2 CE establece que debe ser regulado por los estatutos de autonomía “la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias. Concretamente, el artículo 148.1 CE es el encargado de regular la “organización de las instituciones de autogobierno”.

Este marco constitucional se complementa con otros preceptos de la norma fundamental (art. 148.1.2 y 152.3), que otorgan algunas competencias específicas a las Comunidades Autónomas en materia de organización territorial pero, sin duda, el precepto clave para entender el modelo institucional autonómico es el artículo 152 CE de la constitución española. Este precepto, aunque estaba previsto únicamente para aquellas comunidades autónomas (en adelante CCAA) que accedieran al autogobierno por la “vía rápida”, sin embargo ha llevado a que todas las CCAA sigan en su conjunto el mismo esquema de gobierno parlamentario, debido a una acusada tendencia de homogeneización entre todas ellas.

Los elementos más característicos de este modelo institucional son los siguientes:

- 1º Una asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, mediante un sistema de carácter proporcional.
- 2º Un consejo de gobierno y un presidente, que será máximo representante de la comunidad autónoma y presidente del ejecutivo.

¹³ Vid. STC 13/2007, de 18 de Enero

3º El presidente debe ser elegido por la asamblea legislativa, y siempre entre los miembros que la componen.

4º El presidente y los miembros del Consejo de Gobierno son políticamente responsables ante la asamblea

5º Un Tribunal Superior de Justicia, en el cual, “culminara la organización judicial en el ámbito de la Comunidad autónoma” (art. 152.1CE)

El sistema político institucional de las Comunidades autónomas va a ser regulado a continuación por los respectivos estatutos de autonomía (en adelante EEAA), los cuales desarrollan y adaptan a la realidad de cada comunidad a esas genéricas previsiones constitucionales. Junto a las disposiciones estatutarias, el modelo autonómico de gobierno se encuentra contenido en otras leyes y normas específicas, como leyes de gobierno aprobadas por Parlamentos autonómicos, reglamentos de las asambleas legislativas o en las Leyes electorales de cada Comunidad Autónoma. En definitiva, podemos decir que existe un notable parecido entre la organización institucional estatal y la autonómica, y entre las autonómicas entre sí.

La organización institucional de la Comunidad Autónoma tradicionalmente ha sido estudiada a partir del siguiente esquema:

1º Los parlamentos autonómicos.

2º El ejecutivo y la forma de gobierno autonómica.

3º Administración de justicia y estado autonómico

4º otras instituciones de las comunidades autónomas. Los defensores del pueblo autonómicos.

1º Los parlamentos autonómicos o Asambleas Legislativas son las instituciones que están dotadas de potestad para aprobar las normas con rango de Ley. La configuración de la fórmula electoral que se implanta en los Parlamentos autonómicos viene marcada por la regla impuesta por la constitución para la elección de las Asambleas Legislativas, propias de las Comunidades Autónomas de la “Vía Rápida”, en la cual, según el artículo 152 CE, debe hacerse conforme a un sistema proporcional. Esta fórmula electoral ha sido implantada en el conjunto del mapa autonómico sin excepción.

Para conocer el marco normativo que regula las elecciones a los Parlamentos autonómicos es necesario acudir también al examen de la Legislación estatal. La principal norma usada en las elecciones autonómicas es la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante LOREG). La razón estriba en que una parte importante de la normativa que se aplica en los procesos electorales que se celebren en las

Comunidades Autónomas se enmarca dentro del denominado “materias reservadas” de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la constitución¹⁴. A las comunidades autónomas les queda, no obstante, la posibilidad de regular e introducir algunas particularidades: especialidades territoriales, administración regional, financiación de partidos, etc.

En todo caso, esos elementos esenciales en los que se concreta el derecho fundamental a la participación política siguen estando comprendidos dentro de la regulación establecida por el legislador orgánico estatal. Una de las características comunes entre los diversos regímenes electorales autonómicos es la adopción de la misma fórmula electoral proporcional, usada para la elección de las Cortes Generales. Sin embargo, este tipo de régimen electoral, no es obligatorio desde los postulados de la Constitución.

En cuanto al tipo de circunscripción empleada para las elecciones autonómicas, hemos de decir que la provincia sigue siendo la división más utilizada, aunque en las comunidades Autónomas de carácter uniprovincial, como en las de carácter insular, se han creado circunscripciones de carácter infraprovincial. Entre los elementos singulares de los sistemas electorales autonómicos que podemos encontrar es el establecimiento, en algunas Comunidades Autónomas, de “clausulas barrera”, las cuales, exigen un número de votos mínimo para que los partidos políticos obtengan representación en las cámaras autonómicas.

Una de las novedades introducidas es la de las candidaturas paritarias, las cuales, exigen presentar candidaturas equilibradas, con un mismo número de hombres y mujeres. En cuanto a la composición, la diversidad entre comunidades autónomas resulta latente en otros aspectos que caracterizan las Asambleas legislativas. Así, en cuanto al número de representantes, podemos decir que no existe coincidencia en cuanto al número de Diputados que se eligen en las diferentes Asambleas Legislativas Autonómicas. En cuanto al estatuto de los representantes autonómicos, los diputados tienen un “status” muy parecido al de los representantes de las Cortes Generales. Se encuentran protegidos por la inviolabilidad, además de por un aforamiento especial, que se traduce en que solo pueden ser juzgados por el Tribunal Supremo en causas penales. No gozan, sin embargo, de inmunidad parlamentaria¹⁵.

¹⁴ **Conforme al Art. 81 de la CE** “son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”. 2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”.

¹⁵ En relación con el ámbito subjetivo, el artículo 71.1 de la CE se refiere expresa y normativamente a los diputados y senadores. Ello no quiere decir que los demás parlamentarios (p. ej. los autonómicos), queden excluidos de esta protección que es consustancial con la propia función parlamentaria. Significa

En relación al mandato parlamentario, podemos decir que todos los Estatutos de Autonomía fijan la duración del mandato parlamentario en unos cuatro años, siguiendo la misma pauta que en el mandato en las Cortes Generales. No obstante, se ha ido reconociendo en buena parte de las comunidades autónomas la posibilidad de una duración inferior como consecuencia del ejercicio por el presidente de la Comunidad Autónoma de una potestad de disolución anticipada de la Asamblea Legislativa autonómica.

La disolución anticipada está regulada en la Constitución española, como una de las atribuciones que puede ejercer individualmente el presidente del gobierno, y que también se reconoce como competencia propia de los presidentes autonómicos. A través de este procedimiento, se puede desbloquear un posible bloqueo entre el ejecutivo y el parlamento en el caso de que este primero haya perdido la mayoría, o la confianza de la Cámara pudiendo convocar nuevas elecciones. Se ha entendido, por experiencias pasadas (puedes citar a pie de página el caso de Andalucía) que la funcionalidad de este instrumento es importante para evitar crisis de gobierno y parálisis institucionales hasta la celebración de nuevas elecciones por agotamiento del mandato.

La potestad de disolución anticipada tiene una particularidad en aquellas comunidades autónomas que tienen previsto un sistema homogéneo de convocatoria de elecciones autonómicas. En las comunidades que accedieron al autogobierno por la “vía lenta”, la decisión adoptada por el presidente del gobierno autonómico de disolver la Asamblea no conlleva un nuevo mandato de cuatro años, sino uno restringido que abarcaría del período comprendido entre la disolución de la Cámara hasta el de la celebración de nuevas elecciones.

Por lo que respecta a las funciones y procedimientos de elaboración de las normas, los parlamentos de las CCAA tienen encomendadas funciones análogas a las que atribuye la constitución española al Parlamento del Estado. Estas funciones abarcan la potestad de elaboración de leyes autonómicas, a través del procedimiento regulado en el Estatuto de Autonomía y desarrollado en el Reglamento de la Asamblea. Existe en este procedimiento legislativo una singularidad que no cuenta con precedentes en el ámbito estatal. En algunas CCAA se ha previsto la facultad de entidades locales (ayuntamientos) o supramunicipales (cabildos o consejos insulares) de presentar iniciativas legislativas¹⁶. Al mismo tiempo, algunos estatutos han previsto la aprobación

simplemente que otras normas (los Estatutos) son las llamadas a plasmar legalmente la prerrogativa. Eso sí, el alcance subjetivo no puede extenderse más allá de los propios parlamentarios, quedando excluidos cualesquiera colaboradores o ayudantes de los mismos por más que se tratara de meros transmisores o repetidores de lo realizado por los parlamentarios. extracto sacado de la página del congreso, que expone el art. 71 de la CE, el cual, expone el porqué los diputados nacionales tienen inmunidad parlamentaria y los autonómicos no.

¹⁶ El artículo 26.2 E.B. establece que los Consejos Insulares podrán solicitar del gobierno la adopción de un proyecto de Ley. Este capítulo no es contemplado en el resto de Comunidades Autónomas y su

de leyes por una mayoría cualificada, reservadas a determinadas materia de especial importancia política e institucional. Finalmente, también ha empezado a implantarse figuras análogas al decreto-Ley y al decreto legislativo en algunas Comunidades Autónomas (cuales), con características homologables al decreto-ley y decreto legislativo estatal. Junto a la función legislativa, los Parlamentos de las diversas CCAA ejercen una función de control del gobierno autonómico, a través de los instrumentos ordinario (preguntas, interpelaciones) y extraordinarios (moción de censura, cuestión de confianza) que se emplean para la fiscalización de la acción de gobierno.

Las funciones del parlamento autonómico también incluye la esfera presupuestaria y financiera. Están capacitados para aprobar sus presupuestos anuales, para establecer tributos propios, en función de sus competencias atribuidas y de acuerdo siempre con la Ley Orgánica de Financiación Autonómica. También cuenta la Asamblea Legislativa, además, con una facultad de “impulso político” u “orientación política”, mediante la cual, colabora con el gobierno en la determinación de los grandes programas, planes y objetivos de la comunidad. Aunque los métodos son, por lo general, vinculantes, jurídicamente hablando, su intervención, en otras ocasiones, puede ser decisoria.

2º El ejecutivo y la forma de gobierno autonómica: El diseño básico del poder ejecutivo y la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas se encuentra regulado en el artículo 152 de la constitución. Podemos observar, que existe una notable semejanza con los órganos ejecutivos y parlamentarios estatales, así como un desarrollo bastante homogéneo de los mismos en todo el mapa Autonómico. Así pues, la forma de gobierno implantada en las CCAA va a responder al esquema específico de un modelo parlamentario, pero de carácter preponderantemente presidencialista. Definiremos pues, los diversos órganos ejecutivos.

El artículo 152 de la constitución atribuye al presidente autonómico la dirección del Consejo de gobierno, la máxima representación de la Comunidad Autónoma y la representación “ordinaria” del Estado dentro de esta última. Este diseño constitucional introduce algunos rasgos similares en la configuración y funciones del presidente de la Comunidad Autónomas. Pese a que existan diferencias entre el presidente del gobierno y de la comunidad, las semejanzas entre ambos son también bastante notables, tanto en el procedimiento de elección parlamentaria y el tipo de funciones a desempeñar, como en la hegemonía política que cada uno de ellos posee dentro del ejecutivo (nacional y Autonómico, respectivamente).

Las comunidades autónomas han instaurado una forma de elección parlamentaria perfectamente equiparable a la que tiene la Constitución Española para el nombramiento del presidente del Gobierno para con las Cortes Generales. Así, la elección de los presidentes, tanto autonómicos como estatales, necesita una mayoría

fundamento hay que buscarlo en el art. 87.2 de la Constitución, que capacita a las Asambleas de las CCAA para solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley

absoluta en la primera votación y, en el caso de no obtenerse, una mayoría simple en las sucesivas votaciones. Se ha previsto también la disolución “automática” de en el caso de no alcanzar un consenso mínimo sobre el candidato o candidatos que se presenten en el plazo de dos meses. Las divergencias entre el modelo estatal y autonómico se aprecian, no obstante, en algunos puntos concretos del procedimiento de elección. En primer lugar, la propuesta del candidato se realiza por el Presidente del propio Parlamento autonómico, quien no posee un verdadero poder decisorio, no así en el gobierno.

El nombramiento del presidente de la comunidad es una facultad constitucional del jefe del estado, en tanto que el refrendo de este acto corresponde al presidente del gobierno. De acuerdo con lo establecido en el artículo 152 de la constitución, el Consejo de Gobierno ejerce las funciones ejecutivas y administrativas. La primera impresión que se obtiene es la de un claro predominio presidencial sobre el órgano colegiado del Ejecutivo. La hegemonía del presidente de la comunidad, tiene su origen en el procedimiento de elección parlamentaria. La relación de confianza se entabla realmente entre la Asamblea y el Presidente. Este no tiene obligación de informar al parlamento en el proceso de investidura de la futura composición del Consejo de Gobierno. El Presidente ostenta la dirección política efectiva del gobierno autonómico. Esto significa, en primer lugar, la capacidad para fijar personalmente las directrices y orientación general de la acción política del ejecutivo. La verdadera hegemonía presidencial estará condicionada por factores “extrajurídicos” y, en especial, por su propia capacidad de ejercer como líder del partido y de la mayoría parlamentaria que lo sustentan.

El presidente no solo ejerce como jefe del Gobierno Autonómico, sino que se le atribuye una función especial como representante supremo de la Comunidad Autónoma; además tiene reconocida la función de representante del estado dentro de la Comunidad Autónoma, “status” que no posee el presidente del ejecutivo español, el cual, solo dispone de la función de dirección en cuanto jefe del ejecutivo. La representación o función representativas realiza en tareas cuya representación no es obligatoria, sino más bien de protocolo, sin retirarles su importancia latente, como en la representación y relación entre comunidades (relación horizontal) y entre Estado y Comunidad (relación vertical).

Como representante ordinario del Estado dentro de la Comunidad Autónoma, el presidente no tiene facultades de especial trascendencia política, ya que la verdadera representación del poder político es el delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, designado por el gobierno. Las relaciones del Presidente con el Consejo del Gobierno dejan en evidencia la posición de supremacía política del primero sobre el órgano colegiado del Ejecutivo autonómico. El Presidente ejerce sin ninguna limitación jurídica o estatutaria el poder de nominación y cese de los miembros del Consejo; solo

en Gobiernos de coalición, o si el presidente no ostenta un verdadero liderazgo dentro de su partido, esa potestad puede verse limitada políticamente. Así pues, podemos decir que no nos encontramos ante la presencia de un “*primus inter pares*”. Por último, el presidente tiene reconocida en algunos Estatutos la prerrogativa de proponer la convocatoria de consultas populares sobre cuestiones de interés autonómico o local.

En cuanto al Consejo de Gobierno, a pesar de la hegemonía presidencial, desde el punto de vista jurídico el Consejo de Gobierno es una institución dotada de algunas potestades constitucional y estatutariamente. La Constitución Española atribuye al colegio Gubernamental de las CCAA en su artículo 152 las funciones ejecutivas y administrativas. Desde un punto de vista formal, el Consejo tiene facultades propias que deben ser ejercidas únicamente mediante acuerdos adoptados en su seno. La Constitución no reconoce expresamente en su artículo 97 al Consejo de Ministros unas funciones determinadas, si lo hace sin embargo al órgano colegiado del Ejecutivo de las Comunidades Autónomas; lo cierto es que desde el punto de vista de las competencias existe, una notable similitud entre ambos órganos desde el punto de vista gubernamental.

Las regulaciones estatutarias coinciden mayoritariamente en atribuir al Consejo de Gobierno la facultad de marcar la orientación política de la comunidad. No obstante, su tarea principal se centra en la realización o implementación del programa político con el que el presidente obtuvo la investidura parlamentaria. Para ello no solo dispone de reglamentaria, sino de la capacidad de aprobar cualquier norma y planes generales con los que se establece una programación para la ejecución de los objetivos políticos del Gobierno. Asimismo, está dotado de la facultad para presentar recursos y conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional contra normas aprobadas por el estado o por otras Comunidades Autónomas, cuando considere que puede invadir su esfera competencial.

La formación del Consejo de Gobierno no es fija ni estática, ya que puede variar por decisión unilateral del presidente. En todo caso, el régimen jurídico y administrativo del consejo está regulado normalmente en todas las CCAA a través de leyes aprobadas por sus respectivas Asambleas legislativas. Este carácter “dinámico” de la estructura del Consejo de Gobierno afecta también a la posibilidad de que puedan crear figuras como vicepresidencias o consejerías dotadas con facultades específicas; sin embargo, la hipótesis de “bicefalia” no ha cobrado realidad ni se han promovido verdaderamente hasta ahora.¹⁷

En cuanto a las relaciones entre el ejecutivo y el parlamento autonómico, la forma de gobierno autonómica responde al patrón clásico de un sistema parlamentario. Es

¹⁷Ruiz Rico, Gerardo, *Manual de derecho constitucional*, Capítulo XXVI, “La organización institucional de las Comunidades Autónomas”, Tecnos, 2ª edición, Madrid, 2011.

evidente la simetría con el gobierno nacional. Sin embargo, las diferencias existentes entre las diferentes CCAA no son demasiado significativas ni establecen variables distintas en el modelo parlamentario. La evolución hacia un presidencialismo efectivo y la denominada “racionalización parlamentaria” sintetizan la configuración de la forma de gobierno de las CCAA. Los rasgos característicos se proyectan en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo autonómico, a través de las instituciones tradicionales de exigencia de responsabilidad política. Igualmente, el reconocimiento a la potestad presidencial para disolver anticipadamente la Asamblea Legislativa pone en evidencia el reforzamiento político del liderazgo personal del jefe del ejecutivo.

En una forma de gobierno que recibe el nombre de parlamentaria, se debería de hacer recaer sobre la institución que da el nombre a la forma de gobierno la potestad de la dirección de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, a través del proceso de racionalización se ha ido debilitando la posición del parlamento, pues el objetivo a conseguir, a través de la racionalización, era dar estabilidad al ejecutivo y que este no pudiera bloquear las acciones del ejecutivo. La iniciativa política pertenece, pues, al presidente del gobierno, líder del partido del gobierno. Esta queda en relieve, cuando se activan los dos mecanismos de responsabilidad política: Moción de censura y cuestión de confianza.

La moción de censura en la esfera autonómica responde a las características de esa misma institución, prevista en la constitución (citar artículo) para regular una de las dos formulas de exigencia de responsabilidad política de que disponen las Cortes Generales y que son la Moción de Censura y la cuestión de confianza. Los rasgos que identifican a esta en la esfera estatal se repiten también en las CCAA. No se observan diferencias cualitativas en ningún otro aspecto destacable entre los elementos característicos de las mociones de censura. En ambas el efecto jurídico y vinculante de su aprobación va a ser la obligación de dimitir del conjunto del Gobierno de la Comunidad, puesto que goza al igual que en el ámbito estatal de un carácter colegiado.

Por este mismo motivo, no cabe tampoco la censura individualizada de los miembros del Consejo de Gobierno. No obstante, esta posibilidad no tiene por que descartarse desde el punto de vista constitucional o estatutario. Aunque en ese caso nunca podría tener ese carácter constructivo, ya que el presidente dispone siempre de la potestad de nominación de los miembros del Consejo de Gobierno que resultaría incompatible con una hipotética censura individual de carácter constructivo. El segundo de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, la cuestión de confianza (art. Constitución) tampoco contiene diferencias sustanciales con respecto a la misma institución prevista en la Constitución Española en la esfera estatal. Únicamente en alguna Comunidad¹⁸ se ha contemplado la posibilidad de que el presidente del

¹⁸ En la Comunidad de Castilla-La Mancha es la única en la que existe esa posibilidad.

ejecutivo autonómico pueda presentar sobre un proyecto de Ley. Se mantiene también la exigencia de una mayoría simple para su aprobación y la facultad exclusiva e incondicionada del presidente de decidir su representación en cuestión.

3º Administración de justicia y Estado Autonómico: En la administración de justicia, en relación con el estado Autonómico, que el Poder Judicial, pese a la descentralización política del estado, el Poder Judicial sigue respondiendo de manera invariable al principio de unidad. La potestad jurisdiccional se ejerce por jueces y tribunales que pertenecen al Estado. No existen órganos judiciales diferentes a los del Estado. Esta es una decisión que adopto en su momento el constituyente y que quedo reflejada en el artículo 117 de la Carta Magna. Asimismo conviene recordar otros preceptos de la Constitución Española, a través de la atribución del Estado de una competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia y la reserva de Ley Orgánica en materias como la “constitución, funcionamiento y gobierno” y el estatuto jurídico de Jueces y Magistrados de carrera. Todas estas materias han sido reguladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), aprobada en 1985 aunque sometida a muchas reformas hasta el presente. Esta Ley, además, presenta un límite infranqueable, conjuntamente con los principios de independencia y unidad jurisdiccional.

Pero las CCAA pueden ejercitar algunas competencias en el ámbito de la organización administrativa de la justicia en sus respectivos territorios. La primera referencia constitucional se encuentra en el artículo 152 CE, que reconoce dentro de la organización institucional propia de cada Comunidad Autónoma a los denominados Tribunales Superiores de Justicia. Aquí también el proceso de homogeneización es visible porque, se suponía que esta medida solo se aplicaría a las CCAA de la “vía rápida”, sin embargo, se ha extendido también a las que no lo son. En cualquier caso, los Tribunales Superiores de Justicia que existen en cada Comunidad Autónoma no rompen el principio de unidad jurisdiccional, ya que se integran dentro del poder judicial del Estado.

De acuerdo con la constitución, el tribunal Superior de Justicia “culminara la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”. Las competencias específicas que el corresponden van a ser reguladas en la (LOPJ). Sin embargo, algunos estatutos de Autonomía (como el catalán o el andaluz) han otorgado a este órgano una serie de competencias jurisdiccionales, como última instancia de los procesos judiciales iniciados y recursos planteados ante algún otro órgano jurisdiccional ubicado en la Comunidad Autónoma. En esta misma resolución, sin embargo, el tribunal constitucional ha declarado contrario a la norma fundamental la posibilidad de que una norma estatutaria se puedan llegar a crear los denominados Consejos de Justicia Autonómicos, una materia ésta que quedaría reservada exclusivamente al legislador orgánico.

Por otra parte, las Comunidades disponen de algunos espacios materiales en los que pueden intervenir con ciertas competencias reglamentarias y ejecutivas. El primero, que puede quedar reservado al ámbito de competencia de las CCAA por sus respectivos estatutos es el que “afecta al personal al servicio de la administración de justicia”. Si bien el estatuto jurídico de estos últimos queda igualmente reservado al legislador estatal, las comunidades pueden desempeñar determinadas funciones sobre gestión y presupuesto de la denominada “administración de la Administración de justicia”.

Otro posible ámbito de intervención autonómica es el referido a la delimitación de las demarcaciones judiciales, una competencia ya prevista en el artículo 152 de la constitución. Aunque los estatutos la hayan regulado como competencia propia, no puede ejercitarse de forma exclusiva por parte de las comunidades.

2.3 LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL MARCO AUTONÓMICO.

El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas está regulado por la Constitución y los estatutos de Autonomía. Dentro de la norma fundamental, tiene una relevancia los artículos 148 y 149 de la constitución. No obstante, este marco constitucional se completa con normas estatutarias que atribuyen competencias a las Comunidades, junto a la extensa doctrina elaborada por la jurisprudencia constitucional, a la hora de resolver conflictos de naturaleza competencial entre aquellas y el estado.

El modelo de organización territorial implantado por la constitución de 1978 requiere un efectivo reparto de atribuciones y funciones, en virtud del cual el posible ejercicio del derecho a la autonomía de los nuevos entes territoriales. El Tribunal Constitucional ha señalado en diversas ocasiones que los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, ya que la Constitución ha previsto una distribución vertical de poderes. Ahora bien, el ejercicio de competencias por parte de estas entidades territoriales debe enmarcarse en “las previsiones de la Constitución y de los límites fijados en la misma”, donde el estado ocupa una posición de superioridad latente (STC 4/1981).

El artículo 147 CE precisa que los Estatutos de Autonomía deben contener las “competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas”. Por ello, es preciso determinar el “marco constitucional” donde se establecen las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas. El artículo 148 de nuestra Carta Magna se limita a enunciar un listado de materias sobre las que podrán asumir competencias las Comunidades Autónomas. Además, en su segundo apartado se prevé una posible ampliación de competencias inicialmente asumida por los estatutos, una vez transcurridos cinco años y la correspondiente reforma estatutaria.

El artículo 149 CE, considerado como uno de gran importancia, al delimitar la competencia exclusiva del estado. Esa exclusividad competencial debe ser matizada, en atención a las técnicas que se adoptan en los diferentes apartados de este precepto, como por la compleja delimitación del alcance que tienen las materias enumeradas por este. Además, el artículo 149.3 CE incluye otras formas residuales o subsidiarias de atribución de competencias. Por ejemplo, se indica que “las materias no atribuidas expresamente al estado por la constitución podrán corresponder a las CCAA en virtud de sus estatutos. Esto significa que los Estatutos de Autonomía, al reconocer a favor unas competencias no previstas en el artículo 149.1, esta delimitando un ámbito material sobre el cual el estado va a carecer de atribución alguna. No obstante, el artículo 149.3 expone más adelante que “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos corresponderá al Estado”.

Como puede deducirse, la complejidad del reparto constitucional va a hacer difícil su correcto entendimiento. Más aun cuando la redacción del art. 149 CE, en el cual, se regulan las materias que son de competencia del estado. Para la delimitación del ámbito competencial reservado en exclusividad para el estado, el artículo 149 usa diversas técnicas de “compleja tipología”. En algunos casos corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre las bases, o sobre la legislación en una materia. En consecuencia, la reserva al Estado solo de ciertas potestades o funciones normativas no impide a las CCAA asumir el espacio competencial que deja abierto o desocupado.

Pero en la relación de competencias y materias reservadas al estado por el artículo 149 de la Constitución se localizan algunas que favorecen sin duda una interpretación expansiva de aquellas. Sucede especialmente con la competencia exclusiva del estado las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, así como la competencia exclusiva sobre “bases y coordinación de la planificación general de la economía” (artículo 149.1.13 de la constitución). La ambigüedad material de estas competencias, denominadas “transversales” u “horizontales” ha servido para impulsar leyes estatales que inciden de manera directa sobre las competencias autonómicas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha marcado límites a prohibir una utilización de aquellas que puedan vaciar de contenido las competencias autonómicas.¹⁹

Más allá de las previsiones contenidas en el artículo 149 CE el estado conserva un indudable protagonismo sobre la regulación de aquellas materias que requieran Ley orgánica aprobada por las Cortes Generales, a través de las cuales se configura un ámbito sobre el que no pueden entrar las leyes de las distintas CCAA. La determinación de la esfera competencial de las CCAA encuentra en los estatutos de autonomía un marco concreto y definitivo. No obstante, la constitución ha previsto la utilización de

¹⁹ La STC 76/1983 es un ejemplo de cómo se ha tratado de buscar una delimitación de las competencias que puede asumir las CCAA, pero sin vaciar de contenido las competencias de las comunidades autónomas.

unos elementos normativos que permitan ampliar o modificar el alcance de la autonomía competencial. Las formulas legislativas del artículo 150 de nuestra constitución podrán implementar o modificar el techo competencial de las comunidades, a través de las leyes marco (artículo 150.1) y las leyes orgánicas de transferencia y armonización (art. 150.2 y 3). Así pues, la reserva que la constitución hace a favor de del estatuto a la hora de fijar las competencias autonómicas no es total ni absoluta, ya que estas otras leyes estatales pueden cumplir bien “una función atributiva de competencias”, bien una función delimitadora de contenido.

Dentro del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA se puede establecer una clasificación de las mismas en exclusivas, compartidas y concurrentes.

La competencia exclusiva significa que la totalidad y la titularidad de la misma pertenece a una administración, como la estatal, autonómica o local.

La competencia compartida significa que la totalidad de funciones no se da a un solo titular, sino que Estado y CCAA pueden ostentar simultáneamente funciones, potestades y actuaciones diferentes sobre la materia. Por último, las de concurrencia significa que existirán idénticas funciones (legislativas y ejecutivas) sobre el mismo ámbito material, como ocurre en materia cultural.

Una vez transcurrido el periodo de consolidación del Estado de las Autonomías, es innegable que más allá de su valor hermenéutico, el artículo 148 CE no introduce elementos relevantes, haciéndose necesario centrar el punto de mira en las atribuciones en el artículo 149 CE y en los Estatutos de Autonomía. Pero en una atenta lectura al artículo 149 CE tampoco nos expone una comprensión clara sobre la determinación del alcance de la asunción de competencias, por parte del Estado, como por parte de las CCAA.

En primer lugar, el texto constitucional recoge la competencia exclusiva del Estado en el sentido de materias “cuyo contenido se enuncia”, pero no se lleva a cabo una descripción o delimitación de las mismas; ocurre esto con materias como las relaciones internacionales, por ejemplo. En segundo lugar, las competencias exclusivas del estado pueden venir referidas tan solo a una función relativa a una materia, sin que se concrete el alcance exacto de sus funciones. Numerosas han sido las cuestiones controvertidas sobre la distribución competencial entre CCAA y Estado. En primer lugar, se ha discutido sobre un posible cierre del sistema de distribución competencial por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, este ha marcado límites a ese posible cierre de competencias.²⁰

En el mismo sentido han resultado polémicos los límites a veces imprecisos entre legislación básica como competencia estatal y el desarrollo reglamentario y ejecución

²⁰ Vid. La sentencia es la STC 76/1983, de 5 de Agosto.

autonómica. En este sentido, ha sido objeto de controversia la conceptualización de la competencia exclusiva sobre la legislación sobre algunas materias del artículo 149 CE. La relación entre Ley y reglamento exigen a tenor de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional que el concepto de legislación sea interpretado en un sentido material “sea cual fuere el rango formal de las normas” (STC 35/1982).

La propia jurisprudencia constitucional ha experimentado una evolución, desde una comprensión material a un ajuste formal de su comprensión. Inicialmente se señaló que la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se perseguía “una regulación normativa uniforme y en vigencia en toda la nación” (STC 1/1982). “Es decir, un común denominador normativo, a partir del cual cada comunidad, podrá establecer peculiaridades”, dentro del marco constitucional y estatutario le atribuyen sobre cada materia. En cualquier caso, conviene señalar que aun afirmando la competencia estatal para la regulación de lo básico, esta no puede incurrir en tal nivel de detalle que suponga un autentico vaciado de contenido de la competencia de las CCAA (STC 95/1986).

También ha resultado enormemente controvertida la naturaleza de las bases en tanto que se debieran considerar como principios o tan solo como reglas concretas. Desde el punto de vista formal la oportunidad de que contengan las bases en leyes o en sistema de distribución competencial por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, este ha marcado límites a ese posible cierre de competencias.²¹

En el mismo sentido han resultado polémicos los límites a veces imprecisos entre legislación básica como competencia estatal y el desarrollo reglamentario y ejecución autonómica. En este sentido, ha sido objeto de controversia la conceptualización de la competencia exclusiva sobre la legislación sobre algunas materias del artículo 149 CE. La relación entre Ley y reglamento exigen a tenor de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional que el concepto de legislación sea interpretado en un sentido material “sea cual fuere el rango formal de las normas” (STC 35/1982).

La propia jurisprudencia constitucional ha experimentado una evolución, desde una comprensión material a un ajuste formal de su comprensión. Inicialmente se señaló que la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se perseguía “una regulación normativa uniforme y en vigencia en toda la nación” (STC 1/1982). “Es decir, un común denominador normativo, a partir del cual cada comunidad, podrá establecer peculiaridades”, dentro del marco constitucional y estatutario le atribuyen sobre cada materia. En cualquier caso, conviene señalar que aun afirmando la competencia estatal para la regulación de lo básico, esta no puede incurrir en tal nivel de detalle que suponga un autentico vaciado de contenido de la competencia de las CCAA (STC 95/1986).

²¹ Vid. La sentencia es la STC 76/1983, de 5 de Agosto.

También ha resultado enormemente controvertida la naturaleza de las bases en tanto que se debieran considerar como principios o tan solo como reglas concretas. Desde el punto de vista formal la oportunidad de que contengan las bases en leyes o en reglamentos ha suscitado enorme debate en la doctrina, así como la pertinencia en su caso de normas de desarrollo de las mismas o, su aplicabilidad directa.²²

La doctrina más actualizada del Tribunal Constitucional en la materia, puede ser resumida de la siguiente forma: existe un espacio “desconstitucionalizado”, que hace preciso llevar a cabo una compleja operación interpretativa, en la cual, el estado y las CCAA se deben atender a unos límites. Ni el Legislador estatal ni el autonómico podrán “llevar a cabo una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto de competencias con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos”, pretendiendo imponer a los restantes poderes públicos “como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional²³”.

3º ¿QUÉ HA PASADO CON EL ESPÍRITU DE LA TRANSICIÓN?

Pese a que nuestro modelo de transición ha sido una referencia para muchos países que pasaban de dictaduras a democracias (por ejemplo, Túnez), el desgaste de los años, la crisis económica y un desencanto generalizado con todas las instituciones del estado²⁴, han dado paso a que exista una “crisis de valores” en nuestro país.

Si bien nuestra forma de estado y la arquitectura formal de nuestro sistema institucional pueden ser rápidamente clasificable como democrático, existen opiniones de que ese sistema democrático está corrompido por la actitud de los políticos y por su influencia en los grupos mediáticos, en la administración y la justicia²⁵. Por ello, buena parte de la ciudadanía considera absolutamente alejada nuestra clase política de la situación de la calle, lo que ahonda en esta crisis institucional.

Este conjunto de factores pueden o podrían ser la causa de una pérdida de confianza sobre las ventajas de la descentralización y del desarrollo del Estado Autonómico, considerado como uno de los grandes logros o aportaciones de la transición y que hizo posible un consenso hasta entonces no considerado como posible entre las diferentes fuerzas políticas de nuestro país. Los ciudadanos ya no se sienten bien representados

²² Un Ejemplo de la constante pugna entre estas cuestiones son las SSTC 32/1981, de 28 de julio, (la bases se deben fijar con rango de Ley), y la STC 1/1982, de 28 de enero “*las bases deben consistir en un común denominador, a partir del cual, cada Comunidad Autónoma puede establecer las peculiaridades que le convengan*”.

²³ Como ejemplo ilustrativo podemos poner las sentencias STC 247/2007 de 12 de Diciembre, y la STC 31/2010, de 28 de Junio.

²⁴ Véase los resultados de la valoración de las instituciones en los resultados del CIS de Abril del 2014, solo aprueban las fuerzas armadas y de seguridad.

²⁵ Por eso los últimos estudios del CIS del 2014 consideran a los políticos como el tercer problema de los ciudadanos, y la corrupción y fraude como el segundo.

con aquellos que los deben personificar²⁶. La valoración de nuestras instituciones son muy bajas (solo aprueban el ejército y las fuerzas de seguridad del estado²⁷), lo que acentúa mas las críticas hacia nuestro sistema y modelo de estado.²⁸

Algunos de los factores que podrían ser ilustrativos de esta situación son los siguientes:

1º crisis económica: uno de los principales factores. La caída del Lehman Brothers supuso el pistoletazo de salida a una crisis económica que aun está presente en nuestra sociedad y en el globo entero, y que está transformando la realidad social, la vida de las personas...Incluso el modelo de estado actual (véase Italia y las propuestas de Mario Monti de reducción de gasto público). Esa falta de seguridad, añadida a una pérdida de poder adquisitivo, por parte de los ciudadanos y del estado, hace que estos reduzcan sus gastos y tiendan a reducir sus gastos, conllevando a ajustes en sus presupuestos. Eso ha da paso una reforma en la administración pública, con el objetivo de a hacerla más eficiente y eficaz tratando además de reducir costes.

2º surgimiento de los populismos: un elemento que suele ir intrínseco a las crisis económicas o políticas²⁹. El populismo, según la definición del diccionario, es *“Doctrina política que se presenta como defensora de los intereses y aspiraciones del pueblo para conseguir su favor”*. Según Vincent Navarro³⁰, considera que una posible definición de populismo es que *“son movimientos que movilizan a grandes sectores de la población alrededor de un personaje carismático que se percibe como el portavoz de demandas populares, y que se transmiten de las bases al líder carismático, directamente sin canalización de partidos políticos”*.

Un ejemplo de este tipo de sistemas son los nacidos en América latina, como Ecuador, Bolivia, Argentina o Venezuela. En España, el surgimiento de partidos de carácter populista, que abogan por una reforma completa de nuestra constitución, además de llevarse por delante el sistema autonómico³¹ están haciendo mella en la creencia de que el sistema que tenemos es bueno, y que nuestra transición democrática y nuestro estado autonómico es positivo.

²⁶ De nuevo, nos basamos en los últimos datos del CIS del 2014, suspenden todos: parlamento, monarquía, políticos, gobiernos, etc. a excepción de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad del estado.

²⁷ CIS de Abril del 2014, valoración de Fuerzas Armadas y cuerpos de Seguridad del Estado: 5,29 y 5,7, respectivamente, datos provenientes de http://datos.cis.es/pdf/Es3021mar_A.pdf

²⁸ El ejemplo fue la muerte del ex-presidente Adolfo Suarez. Ese apoyo a los padres de la constitución no es el mismo que tenemos con los políticos de ahora, a los que muchos consideran mediocres.

²⁹ Según fuentes de Europa Press del 13 de Octubre de 2009, Gaspar Llamazares denunció la “berlusconización” de la política activa española, y pidió asumir responsabilidades al PP por su relación con el caso gürtel.

³⁰ Navarro, Vincent, *“¿Qué es el populismo?”*, enlace <http://www.vnavarro.org/?p=10013>

³¹ véase más detenidamente el punto sobre VOX y Podemos

3º Vida constitucional joven: Nuestras instituciones democráticas son jóvenes. El único atisbo por intentar formar un sistema constitucional y democrático en nuestro país, con una firme separación de poderes, fue en la segunda república española, este hecho no parece muy importante, pero es completamente determinante.

Como señala Rafael Jiménez Asensio, “la auténtica separación de poderes no ha existido en la práctica en nuestro país y, por consiguiente, el sistema de frenos del poder siempre ha estado averiado.”³². En nuestro país, por el contrario, según el profesor Jiménez, se ha extendido la ética del “favor”³³

4º Pérdida de fe en nuestras instituciones: la pérdida de fe en nuestras instituciones es otro factor clave del espíritu constitucional. La creencia de una no representatividad de los partidos políticos, manifestada continuamente en los estudios del CIS³⁴, unida a un alejamiento de la clase política del ciudadano, ahondan en una creencia de que los partidos son aparatos burocratizados que se encuentran alejados de la realidad de nuestra sociedad

5º Corrupción: otro de los factores necesarios para la aparición del segundo punto antes enunciado, los populismos. Montesquieu fue un referente constitucional, autor del libro “Del espíritu de las Leyes”, donde resume la separación de poderes de un gobierno liberal³⁵, en el cual, se basan una gran cantidad de constitucionalistas. Sin embargo, Montesquieu, según los ciudadanos españoles, no vería cumplido su sueño, debido a que las numerosas “administraciones independientes” del poder político, que deben para los pies a ese poder, para garantizar la libertad (Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, Tribunales de Cuentas, Consejo de Estado y Autonómico, oficinas antifraude), siendo benévolo, no están cumpliendo con las expectativas.

Como comentamos anteriormente, esa extensión de la política de favores y de los “amigos políticos”, impide un funcionamiento correcto del contrapoder que

³² Expone que “*otras democracias más consolidadas, como las anglosajonas, empezaron a contar desde el siglo XVII sistema de peso y contrapeso, para equilibrar los excesos del poder, y equilibrar los poderes institucionales*”.

³³ “El apoyo a cambio de, lo que ha proliferado el nombramiento de fieles y amigos políticos, problema endémico en nuestro sistema, a todo el nivel de competencias”. Jiménez Asensio, Rafael, *¿por qué no funcionan las instituciones en España?: esbozo de algunas causas, estudios consultoría*, 2013, enlace http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=530%3Ael-ensayo-como-lectura-estival-algunas-propuestas&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es

³⁴ Datos del CIS de Abril de 2014 http://datos.cis.es/pdf/Es3021mar_A.pdf

³⁵ Montesquieu dejó escrito que “*para garantizar la libertad no hay otro medio que establecer un sistema en el que el propio poder frene al poder*”. Montesquieu, “*el espíritu de las leyes*”, trad. De Siro García de Mazo, universidad literaria, 1906 aunque el texto es de 1748.

se ha de ejercer sobre el poder político. La extensión del poder de los partidos políticos, extendiendo sus poderes incluso en instituciones que deben de ser independientes (Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional) ahonda más en la corrupción de las instituciones, las cuales, además, miran “para otro lado”, cuando se acontecen hechos de esa clase. La ejemplaridad, elemento básico que deberían de seguir al pie de la letra las instituciones, según Javier Gomá, solo se predica actuando y pareciendo³⁶. Aunque sobre plano nuestras instituciones cuentan con mecanismos para parar ese poder, no están llevando a la practica el ejercicio que se supone deben cumplir.

El conjunto de estos elementos pueden hacer creer a la ciudadanía que los representantes de los ciudadanos son corruptos, lo que unido a una visión de impunidad que tienen algunos ciudadanos de la clase política³⁷, lo que conlleva una pérdida de fe en las instituciones, considerando que los política, a través de los ayuntamientos, diputaciones, autonomías y administración general, pueden hacer cuanto quieran, hacen que se ahonde aun mas esa “separación”.³⁸

6º reclamaciones históricas: Los nacionalismos aceptaron acatar, a excepción del PNV, la constitución de 1978, considerándolo uno de los pasos más importantes en cuanto a la autonomía de sus regiones, teniendo más poder de autogobierno que nunca. Sin embargo, los nacionalismos consideran que, aunque lo que se consiguió fue positivo, se debe de profundizar más en ese autogobierno.

Las diversas negativas del gobierno central en su momento a los nacionalismos periféricos han causado que algunos partidos hayan decidido adoptar posiciones que escoran hasta la pretensión de independencia. Ese posicionamiento ha causado que existan roces entre las autonomías y el gobierno, y entre autonomías en sí, lo que dificulta más el entendimiento y alcanzar acuerdos institucionales.

7º Constitución “inmovilista”: los ciudadanos, algunos partidos políticos y asociaciones o instituciones civiles consideran que, aunque tenía una comprensión política la rigidez de nuestro sistema constitucional, ahora, ya no era necesaria esa complejidad institucional. Estas asociaciones, partidos o ciudadanos creen que se debe de abrir el proceso constituyente, para una reforma de calado, que incluya la reforma autonómica. Algunas de estas

³⁶ GOMÁ, J., *Ejemplaridad pública*, 2009, editorial Taurus, Madrid, “la mujer del César no solo debe ser honrada, sino parecerlo”.

³⁷ A raíz de numerosos escándalos como los casos Gürtel, ERES, Cuadrifolio...

³⁸ Un buen ejemplo a lo expuesto sería la frase de Karl Popper, el cual, dijo que “*las instituciones eran como fortalezas, tenían que estar bien construidas pero, además, también bien abastecidas, con gente apropiada*”. Quizás el señor Popper no se equivocaba demasiado cuando enuncio esa frase.

asociaciones, partidos o ciudadanos son: Foro de Ermua, Reconversión, Mikel Buesa, Eliseo Aja.³⁹

8º falta de cercanía con el ciudadano: aunque existen administraciones (las administraciones publicas locales y sus equipos técnicos y de gobierno) o políticos que si se sienten cercanos a los ciudadanos (concejales, alcaldes), hemos de decir que la ciudadanía siente cierta lejanía entre las instituciones, tanto centrales como autonómicas, aunque sienten apego por las locales (las más cercanas).⁴⁰ Si eso se quiere cambiar, es necesario que las administraciones públicas estén más concienciadas con las necesidades de los ciudadanos. Si no, es posible que la tendencia llegue a aumentar más.

9º funcionamiento deficiente de nuestro sistema de controles: la corrupción, como hemos comentado antes, es un mal endémico, que forma parte de los elementos que pervierten nuestra constitución, y permite que los ciudadanos vean impunidad en los actos políticos y pierdan la fe en nuestras instituciones.⁴¹

Los amigos políticos no son más que fieles del poder político, los cuales, se encuentran en el puesto por un nombramiento legal. Sin embargo, lo usual, es que se nombre a personas poco competentes en la materia o, si lo son, partidistas, lo que puede llegar a dificultar el funcionamiento del “organismo independiente”.

En resumen, podríamos decir que el conjunto de estos elementos, unido a su rápida extensión por la administración, tanto estatal como autonómica y local y su percepción por parte de los ciudadanos, podría hacer aconsejable una revisión del modelo bien por la vía interpretativa o del consenso o bien de forma más profunda y quizás a través de una revisión del texto constitucional. Este conjunto de factores que están llevando intrínsecamente a esta pérdida de valores están abriendo paso a un revisionismo crítico a nuestra transición

³⁹ Buesa, Mikel “*la imprescindible necesidad del ajuste autonómico en España*”, Aja, Eliseo “*el estado autonómico y reforma federal*”, plataforma reconversión “*la reconversión del estado*”, <http://www.reconversion.es/documentos/docs/tribunareconversionestado.pdf>, foro Ermua <http://www.foroermua.com/docdocumentos.php>, documento 2, pagina 31-32.

⁴⁰ (http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2440_2459/2455/e245500.html) los datos del CIS muestran que los ciudadanos sienten una mayor representación por parte de sus ayuntamientos, y aprueban mas la gestión de los ayuntamientos que de las otras administraciones publicas.

⁴¹ La extensión de una política de favores consiste en que, a cambio de una ayuda, se puede recibir algo a cambio. Por ejemplo, si te apoyo en tu nombramiento, tú me ofrecerás una plaza en un “organismo independiente”. Este acto inocente conlleva que las instituciones queden pervertidas, porque se desconfiaba de la institución, al considerarla contaminada, por la colocación de un “amigo” por un “favor”. Eso también extiende otro elemento determinante en nuestra sociedad y administración, los “amigos políticos”.

democrática que hasta el momento no había sido cuestionada de manera tan profunda.⁴²

Sin embargo, las fuerzas políticas de nuestro país se han puesto en marcha, y han querido resolver el problema a través de propuestas de reformas constitucionales. Es verdad que nuestra constitución ha sido un marco adecuado de convivencia durante más de 30 años, y también es posible que necesite ser revisada en algunos puntos, pero debería de hacerse siempre dentro de los cauces, establecidos en la propia Constitución

4º SOLUCIONES A LOS NUEVOS DESAFÍOS CONSTITUYENTES, POR PARTE DE LAS FUERZAS POLÍTICAS

4.1 EL PSOE, EL PSC Y LA REFORMA FEDERAL

El PSOE, desde los tiempos de la transición, hasta los actuales, ha sufrido una serie de cambios que, según sus líderes y exlíderes, lo han adaptado a los tiempos actuales. El PSOE fundado por Pablo Iglesias, nació en 1879 para dar respuesta a aquellos que creían en los trabajadores, en el marxismo, y en la concepción federal de España. De hecho, su organización actual es de corte federal, en la cual, los socialistas debaten entre las diversas posturas de sus dirigentes autonómicos (de ahí las diferencias entre Andalucía y Extremadura y Cataluña y Navarra). No obstante, siempre se ha mantenido fiel a la constitución y al sistema que nos legaron los “padres de la constitución” y al modelo de estado que hoy tenemos (y que fue coparticipe sus “padres de la constitución”).

Hemos de decir, desde 1982 que obtuvieron el poder, el PSOE no ha parado de intentar compaginar la viabilidad del estado autonómico y la ampliación de competencias, clave para una mejor conexión interterritorial entre las diversas CCAA. Sin embargo, los últimos movimientos nacionalistas en Cataluña y el País Vasco, unido a una importante pérdida de poder desde el 20 de Noviembre del 2011, han hecho pensar a los líderes y las bases del partido. El PSOE considera que no se han hecho todos los cambios y reformas necesarias al estado, consideran que hay una reforma troncal, de la cual, no se ha hablado todavía: la reforma federal. Se argumenta que el modelo autonómico debe evolucionar, transformarse y adaptarse a esos nuevos tiempos, en los cuales, un estado federal, con reconocimiento de nacionalidades dentro del país, es el avance necesario para volverá unir a todos los españoles.

⁴² Solo expongo, como reseña histórica, que una pérdida de fe en las instituciones no siempre ha llevado a situaciones correctas (la república de Weimar y su salida a su pérdida de fe, la perdida de fe en la democracia italiana y su respuesta, la revolución francesa y la época del terror), es por ello por lo que debemos de tener cuidado y analizar minuciosamente todos los eventos y salidas posibles.

Para poder realizar la reforma, no obstante, se debe llegar a un gran pacto constitucional, con el objetivo de “finalizar” con la transición, y comenzar un nuevo proceso, sin olvidarse del logro de la transición. Esta idea no suscita un gran apoyo en el otro partido mayoritario, lo que augura una serie de enfrentamientos entre los dos partidos mayoritarios, que están entre “hacer evolucionar” el sistema, o dejarlo como esta, argumentando que el legado constitucional es un tesoro a mantener. La respuesta a este punto, según el PSOE, es la reforma federal.

El PSOE considera que, aunque el logro de la transición es un hecho, las inexactitudes de nuestro actual modelo de estado son latentes y creen que, a través de una reforma constitucional, que lleve al estado federal, pueden solucionarse. El PSOE analiza cuales creen que son los problemas:

- a) *“El Estado autonómico, tal como quedó dibujado en la Constitución de 1978, tenía mucho de tentativo; era la primera experiencia histórica de una transformación radical de la estructura del Estado, y sólo su desarrollo en la práctica nos ha permitido comprobar su funcionamiento y sus disfunciones: lo que hay que mantener, lo que hay que reforzar y lo que hay que rectificar.*

Por esa razón, la Constitución dejó excesivamente abiertos e imprecisos algunos aspectos esenciales del modelo autonómico, como la propia determinación de las Comunidades Autónomas, la distribución competencial entre éstas y el Estado, el modelo de financiación, la organización de las Administraciones Públicas o los mecanismos de cooperación entre ellas.

- b) *La aceleración del tiempo histórico nos sitúa hoy ante realidades que hace tres décadas y media eran inimaginables. En 1978 no estábamos en la Unión Europea, ni existía Internet, ni nos habíamos convertido en una sociedad de inmigración, ni nuestra economía estaba globalizada, ni existía el euro, ni había una crisis financiera global, ni se habían universalizado la sanidad y la educación como servicios públicos, universales y gratuitos que hay que financiar y gestionar con eficacia: de hecho; el Estado del Bienestar estaba por construir.*

- c) *La crisis económica, además, ha creado un enorme malestar social que se ha proyectado también sobre el conjunto del sistema político. La sociedad española hoy cree menos en el proyecto europeo, cree menos en el funcionamiento de las instituciones democráticas, y cree menos en la capacidad del sistema autonómico para resolver los problemas de los ciudadanos.*

Esto ha hecho renacer entre nosotros dos viejas tentaciones que creíamos haber superado: la tentación centralista y la tentación secesionista.

Frente a todo ello, la posición de los socialistas es clara y firme: el triunfo de cualquiera de esos dos proyectos antagónicos, el que pretende recentralizar

España y el que pretende desmembrarla, sería un desastre y desataría de nuevo todas las tensiones territoriales que durante demasiado tiempo hicieron imposible la convivencia en libertad de los pueblos de España, además de hacer aún más difícil la salida de la crisis.”⁴³

Y estas serían, según el PSOE, las medidas que aplicarían los socialistas para poder resolver el problema, y conseguir encaminarse a una unión completa que satisfaga a todos los españoles:

- *“Necesitamos reformar la Constitución para incorporar a ella expresamente el mapa autonómico de España*
- *Necesitamos reformar la Constitución para clarificar y delimitar definitivamente la distribución de las competencias, de las responsabilidades y de las obligaciones del Estado y de las CCAA. Para acabar con la confusión actual, que genera toda clase de conflictos.*
- *Necesitamos reformar la Constitución para sustituir el Senado por una auténtica Cámara de representación territorial, sin la que no puede funcionar un Estado de corte federal.*
- *Necesitamos reformar la Constitución para incorporar los hechos diferenciales y las singularidades políticas, institucionales, territoriales y lingüísticas que son expresión de nuestra diversidad.*
- *Necesitamos reformar la Constitución para establecer un nuevo sistema de financiación autonómica justo y equitativo que dé certeza, estabilidad y equilibrio al sistema de reparto de los recursos públicos, hoy permanente cuestionado y sometido a continuas revisiones.*
- *Necesitamos reformar la Constitución para incorporar como derechos fundamentales la protección social y la sanidad, y para asegurar la garantía de los servicios sociales básicos, de la educación, la sanidad y las pensiones, para todas las personas que viven en España, cualquiera que sea su origen o su lugar de residencia. Para dar cobertura constitucional a un Fondo de Garantía del Estado del Bienestar.*
- *Necesitamos reformar la Constitución para crear los mecanismos de cooperación institucional que caracterizan a los Estados federales y de los que hoy carecemos en gran medida.*
- *Necesitamos también constitucionalizar la participación de las CCAA en la gobernación del Estado y en la presencia de España en Europa, tanto para contribuir a la formación de la voluntad de España, como para garantizar la*

⁴³ Manifiesto del partido socialista *“un nuevo pacto territorial, la España de todos”* declaración del consejo territorial de Granada, 6 de Julio del 2013, pág. 3,4 y 5.

ejecución en sus respectivos territorios de las decisiones que se tomen en la Unión Europea.”⁴⁴

Sin embargo, la idea del estado federal no es una idea de siempre. El PSOE no tiene claro qué tipo de reforma federal quiere. Unos argumentan que un estado que reconozca a las “nacionalidades históricas”, pero que iguale a todas las comunidades en las mismas competencias (estado federal simétrico⁴⁵), otros exponen que se debe de reconocer diferencias entre comunidades, para así dar satisfacción a las pretensiones competenciales de los nacionalismos históricos, y otros entran más profundamente al afirmar que España es un “estado plurinacional” es decir, un estado de estados, y que se debe reconocer a las nacionalidades históricas como “países” dentro de España, todos unidos en la misma constitución⁴⁶. Solo el acuerdo interno entre las diversas fuerzas que convergen en el PSOE nos podrá resolver la duda entre el tipo de estado federal que pretende el PSOE.

4.2 MIEDO A LAS AUTONOMÍAS, VOX, UPYD Y LOS RECENTRALISTAS

Pese a que, entre los partidos mayoritarios y minoritarios, existe un nexo común, el cual, identifica los aspectos positivos de la transición democrática y el logro del estado autonómico, como su máxima expresión, existen también otros partidos , que consideran que el estado autonómico fue un intento “noble”, pero fallido, el cual, como mínimo, merece una revisión en profundidad.

Estos partidos se pueden encontrar a lo largo del espectro político español (tanto de derechas como de izquierdas), algunos de nuevo cuño, y otros con cierta experiencia política. Hablamos de UPyD, de ciudadanos y de Vox. También podemos encontrar corrientes ideológicas dentro de los partidos que, aunque no podemos considerar como partidos, se deben de tener presentes cuestiones de estado como esta, la posible “recentralización”.

¿En que basan sus argumentos estos partidos? Desde posturas más moderadas (el estado autonómico se debe de reinventar) hasta otras más rupturistas (el estado autonómico es un fracaso), coinciden en que la crisis económica ha demostrado la incapacidad de este modelo de estado, condenando a España a una situación complicada. A través de las diversas encuestas realizadas por el CIS, se sabe que un 32,8% de la población quiere o reducir el poder autonómico o eliminarlo por completo. Es una de las cifras más altas desde los inicios de análisis del CIS (Octubre de 1984). La

⁴⁴ Manifiesto del partido socialista “*un nuevo pacto territorial, la España de todos*” declaración del consejo territorial de Granada, 6 de Julio del 2013, pág. 6,7 y 8.

⁴⁵ Jose Bono es partidario de un estado federal simétrico (considera que un estado federal asimétrico es como pedir “*nieve negra*”).

⁴⁶ Antonio Pérez Tapias, uno de los candidatos al PSOE nacional hablaba de encaminar a España hacia el estado plurinacional. El ex-candidato Pérez Tapias pertenece actualmente a izquierda socialista (IS), la cual, respalda las ideas del ex-candidato.

subida de esta “fobia” al estado autonómico se puede comparar con la caída que sufre la defensa del “status quo” autonómico de los ciudadanos, los cuales, comienzan a decantarse entre una forma de estado y otra.

A continuación, expondremos los partidos políticos que tienen en sus programas una reforma institucional del estado autonómico:

VOX:

Partido aparecido en Diciembre de 2013, fundado por Santiago Abascal Conde y cuyo actual presidente es Alejo Vidal Quadras, aboga por una revisión inmediata del estado autonómico y la creación de una reforma constitucional, que permita la derogación de las autonomías en un estado unitario pero descentralizado administrativamente, con un solo parlamento, un solo senado y un tribunal supremo y no constitucional. Algunos de sus postulados en cuanto a nuestra administración territorial son los siguientes:

1. *“El Estado de las Autonomías ha sido un intento bienintencionado, pero fallido. Sus fines eran correctos, pero su concreción jurídica y práctica ha resultado insatisfactoria tanto desde el punto de vista político como del funcional y económico. No ha cumplido el objetivo de integrar a los nacionalismos periféricos, contribuyendo por el contrario a la exacerbación de sus pulsiones separatistas; ha provocado un crecimiento del sector público más allá de lo sostenible; ha deteriorado significativamente la unidad de mercado interna; ha multiplicado innecesariamente la complejidad administrativa; ha dañado la coherencia de nuestra acción exterior y ha contribuido en buena medida a la preocupante pérdida de calidad de nuestro sistema educativo. Un Estado unitario puede ser tan democrático como un Estado compuesto y la federalización nunca ha de ser una amenaza a la unidad nacional y a la igualdad de derechos y libertades de todos los ciudadanos. Un Estado rígidamente homogéneo es tan inadecuado para España como un Estado en proceso de desintegración. VOX propugna un Estado fuerte y eficiente, administrativamente descentralizado y capaz de acomodar y reconocer la pluralidad histórica y cultural de nuestra Nación.”⁴⁷*
2. ***Evolución del Estado de las Autonomías hacia un Estado unitario administrativamente descentralizado*** que reconozca e integre los hechos diferenciales culturales, lingüísticos, jurídico-forales e insulares característicos de nuestro país. Un Estado con un único Gobierno, un único Parlamento depositario exclusivo de la soberanía nacional y un Tribunal Supremo que actúe como última instancia jurisdiccional en todos los órdenes, comprendido el constitucional. Durante el proceso político, electoral y legislativo que desemboque en esta transformación, VOX promoverá aquellas medidas y reformas que, dentro del ordenamiento vigente en cada momento, contribuyan

⁴⁷ Principios inspiradores del partido político VOX, extraído del manifiesto fundacional <http://voxespana.es/index.php/manifiesto-fundacional>

*a la fortaleza y eficiencia del Estado, a la cohesión de la Nación y a la igualdad de los derechos y libertades de los españoles, así como al cumplimiento de sus obligaciones, en todo el territorio nacional.*⁴⁸”

UPyD:

Otro de los partidos, UPyD, también aboga por una reforma de calado en el sistema autonómico, pero con una “recentralización” moderada, la cual, nos llevaría a un estado federal simétrico, postura defendida en el partido por militantes, por la presidenta y por ex-militantes y simpatizantes. Su principal queja es la debilidad del estado autonómico y el derroche al que este conduce, incapaz de dar un servicio de calidad a los ciudadanos de manera eficiente. Su programa dice así:

“Muchos se han negado a creer que el actual modelo de Estado hubiera fracasado, bien por miopía o bien porque viven de él y su reforma podría significarles una grave pérdida de influencia o de dinero. Las Comunidades Autónomas están arruinadas por haber sido incapaces de poner freno al despilfarro. Ahora los implicados tratan de escurrir el bulto. La realidad les ha caído encima, pero el diagnóstico estaba hecho desde antes, incluso, de que estallara la crisis económica:

*“Unos servicios [públicos] que han de tener calidad y deben gestionarse con eficiencia, evitando derroches en los recursos, (...) adoptándose las fórmulas que mejor respondan a los objetivos de atención a todos los ciudadanos y que, en todo caso, estarán sujetas a la supervisión del Estado. Los ciudadanos deben tener las mismas oportunidades de acceso a esos servicios y un mismo tratamiento en ellos, con independencia del lugar en el que residan, para lo que hay que asegurar una equitativa financiación pública, eliminándose los privilegios que hoy día otorgan los sistemas de Concierto en el País Vasco y Navarra, y los que se pretenden imponer a través de las reformas de los Estatutos de Autonomía.”*⁴⁹

El principal objetivo, según UPyD, es romper con las clasificaciones de “izquierda” y “derecha”, la cual, son elementos ya atrasados, y se deben buscar los ideales de igualdad y libertad, para uso y disfrute de los ciudadanos.

“El modelo territorial de UPyD es un Estado federal cooperativo. Implicaría la devolución de competencias, la fusión de municipios, un sistema de financiación racional y la eliminación de los conciertos fiscales vasco y navarro. Tendría efectos

⁴⁸ Principios inspiradores del partido político VOX, extraído del manifiesto fundacional <http://voxespana.es/index.php/manifiesto-fundacional>

⁴⁹ Fuente procedente del manifiesto de UPyD “modelo de estado sostenible”, que viene del programa político de UPyD, cuyo enlace es: http://www.upyd.es/contenidos/secciones/448/El_modelo_de_estado_sostenible

positivos sobre el coste del Estado y se llevaría a cabo, ineludiblemente, a través de una reforma constitucional.”⁵⁰

Ciudadanos (c,s):

Nacido en 2006 como propuesta frente al nacionalismo catalán, Ciudadanos se postula como una opción autonomista, pero revisionista, es decir, estas a favor de los logros autonómicos, pero considera que el estado autonómico necesita una revisión, con el objetivo de ofertar servicios públicos de manera más eficiente, unos postulados muy parecidos a los de UPyD, pero con un marcado carácter autonomista.

Los incluimos dentro del espectro de “recentralizadores” porque se han posicionado en contra del proceso secesionista catalán y del estatuto de autonomía del 2006. Aunque creen que el estado autonómico se debe de mantener, algunas de sus aportaciones si son recentralizadoras, como las siguientes que exponemos:

“-Reforzaremos la capacidad inspectora de la Administración General del Estado en todos los ámbitos y extenderemos sus competencias a la supervisión de la gestión descentralizada de los servicios públicos.

-Crearemos y publicitaremos pruebas nacionales y mecanismos obligatorios y periódicos de evaluación la calidad de los servicios públicos por parte de la Administración General del Estado.

-Plantearemos que la Administración General del Estado asuma el papel de Administración de referencia en lo relativo a la gestión y regulación de aquellas grandes infraestructuras y entidades públicas (universidades, hospitales universitarios, Parques Nacionales, centros de investigación sanitaria, redes ferroviarias, puertos y aeropuertos) que por su proyección, ámbito o alcance nacional así lo requieran.”⁵¹

4.3 “NUESTRA CONSTITUCIÓN VA BIEN...”, EL “STATUS QUO DEL PP.

El Partido Popular, nacido de la reforma de Alianza Popular, dirigida por Manuel Fraga Iribarne, no ha expuesto una gran reforma constitucional, hacia una federalización o a una recentralización. El Partido Popular considera como positivos los resultados de la transición, y cree que se deberían de mantener⁵². El PP ha estado, en algunos

⁵⁰ Fuente procedente del manifiesto de UPyD “modelo de estado sostenible”, que viene del programa político de UPyD, cuyo enlace es:

http://www.upyd.es/contenidos/secciones/448/El_modelo_de_Estado_sostenible

⁵¹ Fuente procedente del posicionamiento político, inscrito en el programa electoral, de Ciudadanos. El enlace para acceder es: http://www.ciudadanos-cs.org/jsp/publico/diloconnosotros/modelo_estado.do.

⁵² El propio Mariano Rajoy, en el cara a cara que mantuvo con Alfredo Pérez Rubalcaba, argumento que el estado autonómico había sido un éxito, y que no tenía en mente remodelarlo, haciendo referencia a las diputaciones de manera concreta.

momentos, dispuesto a una negociación para una cesión de competencias⁵³. En general, podemos decir, que el PP no ha tenido complicaciones en ampliar las competencias autonómicas. Siempre que no tuvieran mayoría absoluta. Es en ese caso, cuando más problemas han dado a los nacionalismos históricos.

No obstante, aunque están en contra del estatuto de autonomía de Cataluña del 2006 y del plan económico que aplicó el PSOE, del que era presidente José Luis Rodríguez Zapatero, no critican el estado autonómico en sí, solo la dudosa gestión económica aplicada por el gobierno saliente en las diversas autonomías. Como comentamos anteriormente, fue el ex-presidente Aznar quien amplió las competencias catalanas, por ejemplo. Podemos decir, de forma más o menos clara tras lo expuesto, que el PP no está en contra, ni del estado autonómico, ni de la ampliación de competencias.

Esta formación, sin embargo, cree firmemente que el estado autonómico es, aunque positivo, mejorable, y a través de la fundación FAES⁵⁴, analiza cuáles creen que son los principales problemas del estado autonómico. Consideran que existen diversos errores en la percepción y consideración del estado autonómico:

“Primera. *El esquema configurado en el Título VIII de la Constitución ha sido útil durante tres décadas. El original impulso dado por los partidarios de otorgar mayor autogobierno a determinadas regiones por razones estrictamente identitarias, ha sido posteriormente secundado por aquellos que vieron en la descentralización un instrumento eficaz para la mejora de la eficiencia económica. El resultado de ambos impulsos, ahora muy interconectados en el debate político de todas las CCAA, es que el peso financiero de las regiones españolas es el mayor de toda la Unión Europea.*

Segunda. *El progresivo incremento del peso relativo de las CCAA ha sido el sostén del equilibrio político del modelo desde 1978; sin embargo, a la vista de la comparación internacional, no parece posible ni deseable continuar en el futuro por este camino. Éste seguirá siendo, no obstante, el programa político de los partidos nacionalistas durante la próxima década, tarea en la que encontrarán respaldo y legitimación en una parte del partido socialista.*

La demanda de mayor autogobierno y la inestabilidad política derivada de ella cuando no existen ya márgenes para la cesión serán un elemento central del debate español durante los próximos años.

⁵³ el ex-presidente del PP José María Aznar fue, de hecho, en el “Pacto de Majestic”, el que amplió las competencias de algunas comunidades autónomas (como la catalana).

⁵⁴ “el laboratorio de ideas del Partido Popular” reconocido así de manera informal por parte de la prensa nacional, como el El País, enlace <http://elpais.com/especiales/2014/aznar-la-reinencion-de-un-presidente/el-partido.html> y ABC, como ejemplos a exponer, enlace http://www.abc.es/hemeroteca/historico-12-11-2002/abc/Nacional/el-laboratorio-de-ideas-y-formacion-politica-del-pp_142885.html

Tercera. *La opinión pública española respalda mayoritariamente un modelo altamente descentralizado como el autonómico, aunque las dudas crecen con claridad. Hay una clara aceptación social del sistema, sin perjuicio de la existencia de diferencias regionales tan acusadas como previsibles y de crecientes disparidades entre posiciones políticas alternativas.*

Cuarta. *A pesar de lo anterior, hay claros síntomas de agotamiento del modelo. La conflictividad política se ha ido incrementando a medida que avanzaba el proceso descentralizador hasta llegar a un punto en el que parecen haberse agotado los márgenes para el consenso. La crisis económica está acentuando la percepción de que se han cometido numerosos excesos en el gasto y resalta la existencia La financiación del Estado autonómico: propuestas de futuro de duplicidades y desajustes. Por otro lado, a las ineficiencias derivadas de la complejidad normativa y la ruptura de la unidad de mercado, se unen ahora los indicios suscitados por la evidencia empírica de que, con carácter general, la descentralización ha supuesto un lastre para el crecimiento económico de los países desarrollados.*

Quinta. *La aprobación de un nuevo Estatuto catalán en junio de 2006 y de un nuevo modelo de financiación para todas las Comunidades de régimen común, en julio de 2009, han roto todos los consensos que hasta ahora habían fundamentado el desarrollo del Estado autonómico.*

La nueva ruptura de la homogeneidad básica en la tabla de competencias de las diferentes CCAA incrementará el peso del gasto regional español al tiempo que complica notablemente el diseño de un modelo de financiación único para todas ellas. De hecho, la consecuencia necesaria de la aprobación de Estatutos desiguales es la existencia de acuerdos de financiación singulares, si bien la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el nuevo Estatuto catalán ha recortado notablemente algunas pretensiones.⁵⁵”

Tras el análisis que realiza la fundación FAES sobre lo que considera que es el problema⁵⁶, enumera las reformas que considera necesarias para encauzar el estado autonómico y hacerlo más eficaz y racional. Y las principales reformas que la fundación FAES realizaría, y que aconseja al Partido Popular, si ellos gobernaran son las siguientes:

⁵⁵ Extraído del texto de FAES “por un estado autonómico racional y viable”, creado en Diciembre de 2010 por Julio Gómez-Pomar, Mario Garcés Sanagustín, Gabriel Elorriaga Pisarik, este último es quien expone las deficiencias autonomías y sus propuestas. Su estudio se denomina “*la financiación del estado autonómico, propuestas de futuro*” pág. 40-48). Enlace http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130425145643la-financiacion-del-estado-autonomico-propuestas-de-futuro.pdf

⁵⁶ El análisis fue realizado por Gabriel Elorriaga Pisarik, profesor asociado de economía aplicada de la Complutense de Madrid, que trabaja actualmente en FAES.

- *“Es imprescindible alcanzar nuevos acuerdos constitucionales que permitan redefinir el modelo para garantizar su viabilidad y estabilidad futuras. Cualquier planteamiento serio de una reforma de la financiación regional y local debe partir del reconocimiento de la clara aceptación social de la descentralización política, de la debilidad de las normas constitucionales que lo ordenan y de la creciente inestabilidad política alcanzada.*
- *La reforma debería estar orientada a garantizar los beneficios potenciales de la descentralización y a eludir en lo posible sus inconvenientes y riesgos. Para caminar en la primera dirección sería necesario adecuar el tamaño de los receptores de la descentralización, sobre todo de las entidades locales, para ajustarlo a las necesidades de una gestión eficaz de los servicios públicos que tienen encomendados.*
- *Para eludir los inconvenientes y riesgos de la descentralización resulta necesario formalizar e integrar de manera mucho más transparente y eficaz los mecanismos de decisión política. Mientras unos establezcan beneficios sociales crecientes y otros no tengan incentivos más claros para la contención del gasto ningún modelo de financiación podrá estabilizar el sistema.*
- *Mejorar la eficiencia en el funcionamiento ordinario del sistema requiere también atribuir mejor competencias y responsabilidades, evitando así las duplicidades. Es urgente eliminar la prestación de “servicios impropios”, bien sea mediante su prohibición efectiva y consecuente sanción, o mediante la atribución expresa de competencias y su financiación.*
- *Es igualmente imprescindible reforzar la estabilidad de las normas básicas de reparto de ingresos mediante su constitucionalización. Es necesario trasladar a las Administraciones subcentrales la certeza de que en todo momento los gastos generados por su acción de gobierno deberán ser atendidos con sus propios recursos y que las reglas sólo podrán ser modificadas en el futuro mediante el acuerdo de los dos grandes partidos políticos nacionales.*
- *Se debe mejorar la transparencia del sistema autonómico de ingresos públicos. Un sistema tributario único tiene innumerables ventajas: reduce los costes de información de los contribuyentes, es de más fácil gestión, evita quiebras en la unidad del mercado, garantiza mejor la equidad en la aplicación del sistema fiscal y es perfectamente compatible con cierta diversidad normativa.*
- *Es necesario establecer mecanismos explícitos y comprensibles de equidad. Es difícil encontrar un criterio más intuitivo y justo que la igualación de la financiación per cápita. Sin duda caben –y son deseables– ajustes atendiendo a la variación evidente del coste de prestación del servicio en función de algunas características de la población: la financiación educativa debe estar correlacionada con el número de personas en edad escolar o universitaria, la financiación sanitaria varía en función de la edad por razones*

naturales y regulatorias (copago de medicamentos), la dependencia tiene un coste directamente derivado del número y características de sus beneficiarios, etc.

• *Es imprescindible y urgente mejorar los instrumentos de estabilidad financiera del sistema. La previsible continuidad en el tiempo de los gastos atribuidos a las CCAA, dada su naturaleza, hace aconsejable desligar sus ingresos del ciclo económico. Para hacerlo posible, sin merma de su autonomía, podría establecerse un Fondo de estabilidad en la financiación de los servicios públicos que compensase los altibajos a lo largo del ciclo*⁵⁷.

Es decir, podríamos resumir en que, aunque el estado autonómico goza del respeto y apoyo de buena parte del PP⁵⁸, si existe entre las bases corrientes que pretenden, si alcanzan el gobierno, realizar apuestas por reducción de municipios, de administraciones y empresas públicas o mejorar la eficiencia y eficacia de las misma a través de controles más exhaustivos sobre lo público, para que no se pierda dinero de los ciudadanos. Algunas de las medidas del PP ya las está aplicando⁵⁹, pero otras deciden dejarlas apartadas⁶⁰

4.4 “ESPAÑA NO NOS REPRESENTA” LA SOLUCIÓN DE LOS NACIONALISMOS PERIFÉRICOS:

Frente a la apuesta recentralizadora de algunos partidos políticos, existen otros que se encuentran radicalmente en contra de esa recentralización, queriendo ahondar más en la autonomía, como puede ser, por ejemplo, el caso de Izquierda Unida, pero hay otros que quieren avanzar aun más, hasta el reconocimiento del derecho de autodeterminación.

Considerando que fue un logro el proceso de transición, pero que, ahora, deben dar el último “gran salto adelante”, los nacionalismos (que son la representación del 9,7% de la población) consideran que los estados deben democráticamente elegir su futuro y que, eso, dentro del territorio nacional, es imposible. Basándose en la carta de Naciones Unidas, los pactos internacionales por los derechos humanos, o algunas de las resoluciones emitidas por la ONU (1514 (XV), 1541 (XV)), algunos partidos políticos

⁵⁷ “*Por un estado autonómico racional y viable*”, de 2010, realizado por Julio Gomez-Pomar, Mario Garces Sanagustín y Gabriel Elorriaga Pisarik (este último encargado de la crítica al estado autonómico y sus soluciones). Su estudio se denomina “*la financiación del estado autonómico, propuestas de futuro*” pág. 40-48. Enlace http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130425145643la-financiacion-del-estado-autonomico-propuestas-de-futuro.pdf

⁵⁸ El 32,8 de los votantes del PP están de acuerdo con mantener el estado tal y como esta, según el CIS del 2013 (no hay datos actualizados sobre las opiniones dentro de los partidos en el CIS del 2014).

⁵⁹ Reducción de empresas públicas o de empleados públicos, los últimos datos de la EPA hablaban de una contratación pública del 0,8. Enlace <http://www.expansion.com/2014/04/29/funcion-publica/1398758455.html>

⁶⁰ Ley de financiación autonómica, retrasada por motivos del partido político.

están a favor de que sus respectivos pueblos tengan la capacidad de la autodeterminación, para poder elegir democráticamente su futuro.

Sin embargo, y pese al importante apoyo popular, los partidarios de la autodeterminación de los pueblos Catalán, Vasco y Gallego encuentran el escollo del sistema democrático constitucional, tal y como está establecido ahora, ya que la constitución impide la autodeterminación de los territorios, porque rompen con la “unidad de España” del artículo 2 de la CE. Es por ello que la reforma a favor de la autodeterminación debe de aprobarse a través del parlamento nacional⁶¹.

Los nacionalismos periféricos pretenden, así, poner fin sus aspiraciones de autogobierno, porque no se consideran representados por un gobierno central como es el de España. Sin embargo, aunque parte de la sociedad catalana vea de forma positiva el proceso de autodeterminación, hemos de decir, que no se podría hacer, si no se llega a un gran pacto constitucional, pues sería necesaria una reforma constitucional, que solo con el apoyo de los partidos mayoritarios sería posible.

Nosotros enunciaremos algunos de los partidos políticos que tienden hacia el principio de autodeterminación:

CiU

El máximo exponente del principio de autodeterminación en Cataluña, aunque con discrepancias con su compañero de partido (Unió Democràtica), pretenden que el gobierno ceda la competencia soberana para que estos, una vez la tengan, puedan elegir el futuro del pueblo catalán, a través de un referéndum. Por ahora, no hablan de romper con el esquema constitucional pero, en el caso de que el día del referéndum, este se haga de forma ilegal, se encontrara en una situación delicada, por incumplimiento de la ley. Solo el paso del tiempo nos dirán si se retracta CiU o si sigue adelante.

Así dice en su programa electoral:

“Los catalanes tenemos derecho a decidir nuestro futuro a través de una consulta. CiU se comprometió con los catalanes a poder ejercer este derecho a través del programa electoral, así como también a avanzar en la construcción del estado propio.

Pocas semanas después Mas tomaba posesión como Presidente de la Generalidad de Cataluña después de firmar un Acuerdo de Legislatura con ERC donde se establecían los pasos a seguir, entre otros aspectos clave para garantizar la gobernabilidad, para convocar la consulta y para construir el estado propio.

⁶¹ Los intentos de reforma de la constitución que permitan la autodeterminación más conocidos son el “Plan Ibarretxe” y la última propuesta de los partidos catalanes sobre el “referéndum” de autodeterminación catalán de Abril de 2014.

El presidente Mas y CiU estamos liderando el proceso que permitirá que los catalanes podamos decidir libremente nuestro futuro como país. Una responsabilidad que combinamos con la de gestionar el día a día del gobierno catalán. El proceso avanza y no tiene retorno, ahora hay serenidad y convicción para ir superando todos los obstáculos que nos encontraremos por el camino.”⁶²

ERC

Sigue con la misma deriva de CiU, pero en el espectro político de la centro-izquierda. Considerando que, dentro del territorio nacional, no se puede dejar florecer la voluntad del pueblo catalán, están a favor del derecho de determinación, objetivo básico de ERC desde su fundación. Sin embargo, al estar en el gobierno con CIU, se encontrara en la misma tesitura de CIU, si se realizase futuramente el referéndum ilegal. ERC, sin embargo, si se muestra más contundente que CIU, y está dispuesto a hacer el referéndum “*si o si*”⁶³

Su argumentario político dice así:

“Una nación es una comunidad de personas vinculadas por territorio, historia, tradiciones, cultura, lengua, economía..., con conciencia de estos vínculos y voluntad de afirmarlos y de hacerlos respetar. La identidad catalana, articulada a partir de estos parámetros, responde a esta definición de nación. Los Países Catalanes, actualmente, son una de las muchas naciones sin estado en una Europa en la que las fronteras no responden a la realidad nacional que la integra...”

El pueblo catalán formado históricamente a ambos lados de los Pirineos orientales en los siglos IX y X, extendido a lo largo de la ribera mediterránea de la Península Ibérica y las Islas Baleares y Pitiusas durante los siglos XI, XII y XIII, y desarrollado en todo este marco geográfico hasta la actualidad, constituye por naturaleza, conciencia y voluntad, la nación catalana.

Con la excepción de Andorra, que ya goza de estado propio, la obtención de la independencia de los Países Catalanes en la Europa Unida constituye un objetivo irrenunciable.”⁶⁴

PNV

⁶² Extracto sacado de la página oficial de CIU en internet, de su programa político sobre el derecho a decidir (<http://www.ciu.cat/descripcioPlana.php?id=493>).

⁶³ (<http://www.lavanguardia.com/politica/20131213/54396158450/erc-consulta-si-si.html>) aquí está el pensamiento de ERC a favor de la consulta

⁶⁴ Extracto sacado de la página oficial de ERC en internet, de su programa político sobre el derecho a decidir (<http://www.esquerra.cat/partit/projecte-politic/projecte-ppcc>)

Los primeros que se atrevieron a plantear una reforma constitucional de autodeterminación, planteada por Juan José Ibarretxe, el PNV es un partido que se considera partidario del nacionalismo y de la autodeterminación del pueblo vasco, ya enunciado desde su nacimiento por el fundador del partido, Sabino Arana.

Aunque el “plan Ibarretxe” no llegó a buen puerto, el PNV ha mantenido una opinión de apoyo a los movimientos nacionalistas y de apoyo a la autodeterminación catalana y la vasca.

Así dice el memorándum de su partido:

“Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV), fundado por SABINO DE ARANA Y GOIRI, recibe su nombre del lema "JAUNGOIKOA ETA LEGE ZARRA", expresión que conjuga una concepción trascendente de la existencia con la afirmación de la Nación Vasca, cuyo ser político ha de expresarse a partir de la recuperación de su soberanía nacional.

Nosotros: hijas e hijos de Euskal-herria, de este pueblo que habita y trabaja en esta encrucijada de Europa desde antes de que haya memoria histórica de hombres, hoy, en los umbrales del siglo XXI, declaramos libre y firmemente que:

- 1. Euzkadi es nuestra Patria.*
- 2. Los vascos de los seis territorios constituimos un mismo pueblo unido por su origen y por su voluntad, dueño de sí mismo, sin que reconozcamos y acatemos otra soberanía.*
- 3. La lengua de nuestro pueblo es el euskera, constituyendo su recuperación e implantación una absoluta prioridad para cada uno de nosotros.”⁶⁵*

4.5 “JUSTICIA SOCIAL...” IU Y SUS CORRELIGIONADOS PIDEN PASO

IU

Frente a la respuesta recentralizadora, la propuesta federal del PSOE y al “status quo” del PP, IU propone varias medidas porque, al considerarse IU como un órgano “vivo”⁶⁶, se debe de ofertar aquello que pudiera ser más beneficioso para los ciudadanos aunque, como hemos dicho, existen diversos puntos de vista, intentaremos exponer las diversas opiniones que conforman el partido de IU:

⁶⁵ Extracto sacado de la página oficial de PNV en internet, de su programa político sobre el derecho a decidir (http://eaj-pnv.eu/esp/conoce_historia.php) (http://eaj-pnv.eu/adjuntos/docs_estaticos/declaracion_centenario.pdf)

⁶⁶ Mientras que en Cataluña IU están a favor de la consulta y de la autodeterminación <http://www.publico.es/456161/iu-icv-y-euia-sellan-un-documento-a-favor-de-una-consulta-sobre-el-derecho-a-decidir-de-los-catalanes>, algunas agrupaciones, como la extremeña o la andaluza, están en contra. Incluso el propio coordinador federal de IU está en contra de la independencia (http://www.elconfidencialdigital.com/politica/Cayo-Lara-IU-independencia-Cataluna_0_2186181384.html)

Una reforma federal de calado, con autodeterminación, si fuese necesario: proponiendo una reforma federal más extensa que la expuesta por el partido socialista, desde los años de su fundación, están de acuerdo en llevar adelante ese “cambio de timón”. Sin embargo, como expuse antes, IU es un órgano vivo, y las bases de las diversas federaciones del partido tienen puntos contrapuestos. Mientras que, en Extremadura, la federación progresista independiente, adscrita a IU Extremadura, propone un estado federal SIMÉTRICO, que no ASIMÉTRICO, donde la riqueza se redistribuya en el país, para permitir un crecimiento de las regiones más pobres, la federación catalana de IU, ICV, si está a favor del estatuto catalán del 2006, y del derecho a decidir del pueblo catalán.

Aquí exponemos la opinión de IU Extremadura en cuanto al nuevo estatuto catalán y la independencia:

“La propuesta de estatuto de autonomía de Cataluña nace desde una concepción política que no se corresponde con la propuesta federal de Izquierda Unida:

1. Establece un modelo de relaciones bilaterales que excluye al resto de las comunidades autónomas.

2. Establece "derechos históricos" que pueden y de hecho se oponen a los derechos actuales de todos los españoles. Los derechos de los ciudadanos podemos conocerlos fácilmente: se proponen y se votan... pero ¿y los derechos históricos? ¿Cómo los establecemos? ¿Qué "historia" empleamos...

3. Nace desde una concepción confederal y asimétrica de las relaciones entre Estado Central y Comunidades: las regiones/naciones/nacionalidades más ricas tendrán más derechos que las más pobres y los criterios de solidaridad se entienden como una concesión de las más ricas hacia las más pobres y no como un derecho cuya competencia corresponde al Gobierno y que se ejercita desde la consideración de que contribuyen los ciudadanos y no los territorios y que se redistribuye en función de las necesidades de los ciudadanos y no de los territorios.

El Estatuto que han aprobado con gran algarabía los políticos catalanes es inasumible. Su extrapolación al resto de las Autonomías nos conduciría al desastre más absoluto, y su mantenimiento exclusivamente para Cataluña sería sancionar una situación de privilegio incompatible con un Estado moderno. Ya tenemos bastante con el del País Vasco inscrito en la Constitución”.

Y aquí la propuesta de ICV, contraria a la de IU Extremadura:

“Cataluña es una nación que tiene derecho a decidir libremente su futuro. ICV somos la fuerza que asume los valores democráticos y republicanos del federalismo y del soberanismo de izquierdas: la libertad, la solidaridad, la fraternidad, el

internacionalismo, el reconocimiento de la pluralidad nacional y cultural tanto del Estado como de la propia sociedad catalana. Un federalismo que se proyecta también en el modelo de Europa que queremos.

Cuando una parte sustancial de la población de un territorio, claramente identificable, quiere soberanía, hay que establecer los mecanismos legales necesarios para conocer la voluntad de los ciudadanos de este territorio. La legalidad no es inmutable y debe adaptarse a la voluntad democrática y no al revés.

Una reforma federal, manteniendo la situación actual, o ampliando el mapa competencial: aunque consideran que la reforma federal es necesaria, también algunas federaciones (federación de IU Andalucía, por ejemplo), consideran que, ya abierto el debate acerca de la federalización del país y del paso a una república, se debería de organizar otro debate acerca de las competencias de las comunidades autónomas, las cuales, es posible que necesiten una ampliación competencial, para ahondar más en su proceso democrático.”

O mantener el “status quo” o retrotraernos: Aunque es verdad que, el mensaje oficial de IU es de federalización del país, aprovechando el sistema autonómico nacional que hoy día tenemos, es cuando menos curioso, que cerca del 20% de los votantes o simpatizantes de IU, estén a favor de una reducción o de una eliminación completa del estado autonómico, transformándolo en un estado unitario. Cierto es que ese 20% supone el conjunto de lo que quieren un estado unitario y otro con menos competencias para las autonomías, pero es un punto bastante interesante, cuando se ha visto que IU, en Cataluña, se ha mostrado partidario de la secesión catalana (los datos publicados son datos procedentes del Centro de Investigaciones Sociológicas de Mayo del 2014).

Es decir, aunque existe un mayor apoyo, dentro de IU, a la proclamación de un estado federal solidario, es verdad que existen ciertas dudas entre federaciones por el modelo de estado. Sin ir más lejos, en Febrero de 2014, la propia IU estaba dividida por el proceso secesionista catalán⁶⁷. Solo en el caso de que IU pueda formar gobierno o, tenga enfrente el proceso soberanista, podremos argumentar, si el estado federal que busca IU (descontando ese 20% de partidarios de reducción de competencias autonómicas) puede ser una realidad o no.

PODEMOS

Una nueva fuerza, según algunos, salida de las entrañas del 11-M, supuso la revolución que ha despertado la vida política de nuestro país. Creada por el hombre en la sombra de la cara más conocida del partido (Pablo Iglesias Turión), Juan Carlos Monedero, ha cumplido la máxima de “David contra Goliat”, es decir, que con poco presupuesto,

⁶⁷ <http://www.publico.es/politica/500944/la-consulta-en-catalunya-divide-a-iu>

pero con una presencia notable en los medios, se pueden cambiar mucho las cosas. Sin embargo, al ser un partido hace varios meses, no tienen todavía un programa de partido claro y significativo, ni tampoco una opinión clara del modelo de estado, pero las continuas intervenciones y apariciones en los medios de comunicación nos pueden vislumbrar algunas de las opiniones de los integrantes del partido.

En líneas generales, proponen una involución del proceso de transición, reclamando una “ruptura” con el sistema constitucional, y con el estado de las autonomías (el cual, según palabras de Monedero “hace agua por todas partes”), y, a partir de esa involución, crear su proyecto de España, que tiende, según palabras de los mismos integrantes de Podemos, entre una España federal, y entre el principio de autodeterminación, pero siempre defendiendo los derechos sociales y la democracia.

Este posicionamiento le ha llevado fuertes críticas, desde posturas conservadoras hasta de tendencias de izquierda anticapitalista, como es izquierda hispánica⁶⁸. Solo el tiempo, y la creación del programa político, nos indicara cual es el sistema que elegirá Podemos como forma de estado, de manera más nítida y clara.

COMPROMIS

Nacido en Enero del 2010 en la comunidad Valenciana, para presentarse a las Cortes de la misma, sus resultados fueron tan positivos que se expandieron a nivel nacional, con éxito (un diputado en el congreso).

La defensa de una Valencia con pretensiones federalistas hace entrever, que Compromís busca una alternativa federal a las transformaciones del estado autonómico. En el caso de que ese apoyo no se obtuviese, y la reforma federal no fuese posible, si reclaman una reforma estatutaria del estatuto de autonomía valenciano, para llegar a ser una autonomía de la vía del artículo 151 de la constitución. Su programa político dice así:

“Queremos un país que amplíe su autogobierno y que respete la pluralidad. Somos una nacionalidad histórica y queremos contar con un Estatuto digno, con las máximas competencias, sin barreras electorales que impidan la pluralidad política. Un país visible en España, Europa y el mundo. Estamos hartos de recibir una financiación injusta, de estar en la cola de inversiones, de no contar en las grandes decisiones del

⁶⁸ Izquierda hispánica cree que, la cara más visible de Podemos, Pablo Iglesias, se ha influenciado por Toni Negri, creador del libro “Multitud y acción colectiva post-nacional”, el cual, defiende que la multitud es un nuevo sujeto revolucionario a tener en cuenta, formando estos un ente “biopolítico”, ese ente “biopolítico” se traslada a las manifestaciones y a las movilizaciones, formando sujetos de clase muy diversa, a la que se le debe permitir libremente elegir su futuro (caso de Cataluña o País Vasco). Eso lleva a la conclusión, de que el partido Podemos puede tender a posiciones más de autodeterminación o, por lo menos, de estado que permita esa autodeterminación, pudiendo llevarse por delante, el sistema autonómico constitucionalmente elegido.

estado a causa de la abdicación y el sucursalismo que los partidos centralistas muestran cuando toca ser reivindicativos.”⁶⁹

5º PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LAS REFORMAS CONSTITUYENTES. QUE IMPLICAN ESOS CAMBIOS.

Los padres de nuestra constitución, considerando que, el arte de la política, es flexible, y se puede adaptar a los nuevos tiempos, también permitieron que los estatutos de autonomía, tuviesen un procedimiento de reforma estatutaria, para permitir cambios en los estatutos de autonomía. Estas dos vías se encuentran reguladas en los artículos 147.3 y 152.2 de la constitución española. El 147.3 se podría adscribir al procedimiento de reforma de la gran mayoría de autonomías, a excepción, claramente, de los estatutos de la “vía rápida”, o del 152 de la constitución (Cataluña, Galicia, País Vasco y Andalucía). Para la modificación del estatuto, sería necesaria una intervención del electorado (un referéndum) para la modificación del mismo, convirtiendo así la consulta popular un hecho indiscutible y necesario, constitucionalmente hablando, y su eventual eliminación o sustitución requeriría una reforma de la propia norma fundamental.

La iniciativa de reforma del estatuto autonómico puede corresponder o al Consejo de Gobierno o al Parlamento autonómico, así como a las cortes generales. No obstante, cuando se ponga en marcha por iniciativa de los parlamentarios autonómicos habrá que atender a las distintas regulaciones estatutarias que prevén una diversidad de opciones. Es necesario renombrar la novedad que ha supuesto en algún caso la atribución de la iniciativa de reforma a un número determinado de municipios, que sea que represente a un porcentaje determinado de la comunidad (entre el 20% y la mayoría absoluta). También está reconocido que los propios ciudadanos pueden escenificar esa reforma estatutaria, si la apoya un porcentaje del 20% de la comunidad.

Una vez que se ha tramitado la propuesta de reforma, el texto debe ser aprobado por el Parlamento autonómico en una votación final. Dependiendo de la comunidad, existirá una legislación que exija más o menos la aprobación, ya sea por mayoría absoluta, por dos tercios...

Tras el procedimiento, se deberá trasladar la tramitación a las cortes generales. Estas, deberán aprobar la reforma estatutaria por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. La mayoría de los Estatutos han previsto la posibilidad de que, en el proceso de tramitación, no prospere, o se desee su retirada de la tramitación. En ese caso, si su tramitación se encuentra en las cortes generales, se puede retirar la propuesta.

⁶⁹ Extracto obtenido del manifiesto de la coalición COMPROMIS, expuesto en su página web (<http://coaliciocompromis.net/manifest-es/>)

Además, si la propuesta no es aprobada por el parlamento autonómico o por el nacional, la misma no se podrá someter a debate en el periodo de un año.

Por otro lado, los estatutos de Autonomía de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía (los de la “vía rápida”), han contemplado dos procedimientos para la reforma de sus estatutos de autonomía:

1º Para limitar la alteración de la organización de los poderes de la comunidad: A través de este proceso, se simplifica el procedimiento moderadamente, ya que si las cortes generales no se consideran afectadas por la reforma, se pasará directamente a la consulta popular.

2º Cuando estén afectadas las relaciones entre comunidad autónoma y el estado: el procedimiento de reforma estatutaria necesitara de una aprobación formal de las cortes generales antes de ser sometido a referéndum en la comunidad donde se pretende la reforma. En este proceso, podemos resaltar la incorporación al proceso de reforma el referéndum, el cual, estaba previsto en los estatutos de autonomía de la Comunidad Valenciana y Aragón, por ejemplo. También recordaremos que no se podrá realizar el referéndum si se encuentra declarado el estado de excepción o de sitio, así como en el plazo de noventa días después de su levantamiento oficial.

En todo caso, todas las reformas se han hecho atendiendo siempre a la vía legal establecida para la aprobación de los estatutos, y de una forma totalmente acorde al procedimiento correspondiente. Las diversas reformas estatutarias tuvieron lugar en el año 1994 (sin olvidar la del estatuto de Cataluña del 2006, y la propuesta de reforma del País Vasco), a partir de la Ley Orgánica 9/1992 de Transferencias a las Comunidades Autónomas, para las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la constitución española. Desde entonces, se han producido diversas y continuadas reformas estatutarias, que han seguido los procedimientos previstos y han supuesto una ampliación competencial.

Sin embargo, la reforma puede tender no a una reforma de una autonomía o de varias autonomías según los elementos expuestos anteriormente, sino que puede significar una reforma de calado de todo el modelo de estado, variando a un sistema diferente. Esa reforma de calado, sin embargo, no se haría según el procedimiento autonómico, sino a través de la reforma constitucional pertinente que haría posible esa reforma.

El procedimiento de reforma de nuestra constitución puede ser considerado como “rígido” o complicado, según juristas de reconocido prestigio⁷⁰. Esta necesitaría de unas mayorías parlamentarias y unas aprobaciones populares complicadas de conseguir a través de las vías reconocidas como “legales” y democráticas. Sin embargo, aunque difíciles, estas vías son posibles de realizar, y aunque la reforma *strictu sensu*

⁷⁰ Ruiz Rico, Gerardo “*manual de derecho constitucional*”, Tecnos, 2ª edición, Madrid, 2011

es complicada, se puede realizar a través de los procedimientos establecidos por la constitución. Dicha modificación consistirá en modificar, añadir o retirar algo de nuestra constitución (en este caso, la reforma del modelo de estado).

Las constituciones rígidas, son las que contemplan un procedimiento específico (aquí denominado procedimiento agravado) para modificar el articulado de la propia constitución. Esta tramitación puede ser de lo más diversa, y puede consistir en:

- La obligatoriedad de una mayoría cualificada para aprobar la correspondiente reforma constitucional.
- La inmediata necesidad de convocar elecciones, una vez tomada la decisión de acometer la reforma, al objeto de que las cámaras emergentes ratifiquen la necesidad de dicha reforma y que, consecuentemente, procedan a la reforma del articulado.
- La participación del cuerpo electoral mediante un referéndum en la reforma constitucional.
- La reunión entre las dos cámaras de manera conjunta para la consecución de la reforma.
- La constitución de la asamblea constituyente que fuera la que acometa la reforma, y no el poder legislativo, que mientras tanto seguiría desarrollando con normalidad las funciones propias.

Hemos de decir, que la reforma en si es consecuencia de una oportunidad política. Es decir, la reforma se realizara en el momento en que se esté de acuerdo en hacerla. La reforma se debe de hacer a través del procedimiento establecido para ello, y ese procedimiento a seguir para la reforma constitucional es el procedimiento “agravado” de reforma. El procedimiento se encuentra regulado en la constitución, en el Título XI de la constitución. Los sujetos legitimados para proponer esa reforma constitucional son: el Gobierno, las cortes generales y las asambleas legislativas de las diversas comunidades autónomas.

si bien el poder constituyente originario (el que se crea en la Constitución), siendo este un principio de poder limitado, el poder constituyente derivado (el que reforma la constitución) debe observar las reglas establecidas en la propia Constitución para realizar la reforma. Además del límite que supone operar de acuerdo con las reglas procedimentales establecidas, en algunas Constituciones es posible establecer límites materiales o temporales. En cuanto a los límites temporales, que la constitución española tiene uno: y es que impide la celebración de referéndum si el país se encuentra en un estado de alarma, excepción o sitio.

En cuanto a los límites materiales, exponemos que no existe límite temporal para la reforma constitucional. Por supuesto, diremos que existen límites procedimentales como, por ejemplo, que no se puede reformar la constitución sino

es de acuerdo con el procedimiento establecido en la propia constitución. El procedimiento a seguir para la reforma de tipo agravado sería la siguiente:

- Por separado, el Congreso y el Senado han de aprobar la necesidad de la reforma por mayoría de dos tercios. Cumplido ese requisito, pero sin haber acometido la reforma, el Presidente del Gobierno disolverá inmediatamente las Cortes convocando elecciones generales.
- Las cámaras emergentes, salidas del procedimiento electoral, han de ratificar en primer lugar la decisión de reforma de la constitución que tomaron las cámaras salientes. Dicha confirmación habrá de ser adoptada por mayoría absoluta en el Congreso y por mayoría simple en el Senado. cumplido el requisito, comenzaran los debates parlamentarios sobre la reforma, debiendo cada Cámara aprobar tal modificación por mayoría de dos tercios.
- Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación popular. Bastara que el resultado de la consulta sea favorable a la reforma, significando esto que no exige una mayoría cualificada ni un determinado porcentaje de participación electoral.

El artículo 168 CE recoge ese procedimiento que hemos expuesto arriba, diferente al procedimiento ordinario del 167 de nuestra constitución, exponiendo lo siguiente:

“Artículo 168

- 1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.*
- 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.*
- 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación. (referencia al artículo 168 de la constitución)”*

Sería aplicable, en nuestro caso, para la reforma constitucional de reforma autonómica, el procedimiento agravado, porque realizaríamos una reforma de calado constitucional o, si fuese el caso de una reforma constitucional parcial, sería sobre los primeros títulos de la constitución (Título I y II).

La reforma ordinaria, aunque también requiera de ciertas mayorías, solo se aplicaría este procedimiento para reformar partes de la constitución que no sean especialmente sensibles (es decir, reformar elementos que no sean ni el título I ni el II). Por ejemplo, la reforma que se realizó sobre el artículo 135 de nuestra

constitución solo necesito de una reforma de pequeño calado, es decir, no hizo falta el procedimiento agravado, sino que se hizo a través del procedimiento ordinario.

6ª ¿CUÁL SERÍAN LAS POSIBLES SOLUCIONES AL DESAFÍO DEL MODELO DE ESTADO?

Tras lo expuesto, podemos decir que nos encontramos con un tema de enorme calado. Sabemos ya el procedimiento de reforma autonómica, y el de reforma de la constitución, si los españoles decidiésemos algún día cambiar ese modelo pero, ¿Cuál podría ser si se acometen los cambios el nuevo modelo de estado?, ¿Cuál podría ser la mejor opción? ¿Hacia qué modelo optaríamos? Entre las posibles opciones podemos destacar las siguientes:

Modelo unitario: existe una especie de consenso, por el cual, se considera que el estado unitario es aquel que existe un único tipo de ordenamiento jurídico, un único nivel de instituciones políticas y un único centro de poder, es decir, un único lugar de donde emanan las leyes. Todo ello unido, lógicamente, a un único parlamento, una organización judicial única, que ejerce su función sobre todos los españoles, teniendo estos los mismos derechos y obligaciones. Sin embargo, como bien dijo Duchacek (1986)⁷¹ *“ningún gobierno nacional ha sido materialmente capaz o ha considerado políticamente adecuado o administrativamente eficaz elaborar y hacer cumplir con todas las leyes desde un poder de decisión central”*. Siempre han permitido cierto tipo de descentralización administrativa a nivel local, sin que estas lleguen a tener una autonomía completa.

La descentralización administrativa consistiría en que las organizaciones en el nivel regional o local no son otra cosa que subdivisiones territoriales de una única matriz administrativa, de donde emana todo el poder, y estas se encuentran sujetas a la supervisión de las autoridades en el centro. Estados centralizados conocidos podemos considerar a Portugal, Japón, Holanda o Suecia, y estados regionalizados, podríamos considerar a Francia, con descentralización administrativa en las regiones o departamentos⁷². El sistema centralizado no entraría en contraposición con la democracia, lo que es un elemento indispensable, pero reduciría la posible cercanía de las administraciones con los ciudadanos y podría hacer tender a las minorías hacia una postura de frontal oposición (“nacionalidades históricas”). Otra solución sería el estado

⁷¹ Ivo Duchacek, *“The Territorial Dimension of Politics Within, Among, and Across Nations”*, Westview Press, 1986

⁷² elemento que permanece desde la revolución francesa y el estado napoleónico

regional, del cual, mantenemos el esquema napoleónico de provincias en nuestro país⁷³.

Modelo federal: defendido ahora con ahínco con el partido socialista, y por Izquierda Unida un poco antes, es una de las posibles salidas tras la reforma constitucional del modelo de estado.⁷⁴ Las federaciones son el caso más frecuente de estado compuesto, agrupando entidades políticas con denominación diferente las regiones como, por ejemplo, estados, en Brasil o EEUU, *Länder* en Alemania, o cantones en Suiza.

Hemos de decir que no existe un único tipo de estado federal, pero si tomamos referentes, como el sistema alemán, suizo o estadounidense, podemos encontrar ciertos elementos básicos o características:

- una distribución constitucional de competencias que especifica qué elementos o competencias pertenecen de forma estricta a la federación (como defensa, moneda, política exterior) y que pertenece a los estados (o todo lo demás, o dependiendo lo que se le asigne a cada estado en la delimitación de competencias).
- En la distribución de competencias también se debe hablar de la distribución de la carga fiscal y de la capacidad tributaria, señalando de manera definitoria que derechos tiene los estados y el gobierno federal, los impuestos que tienen asignados y su rendimiento.
- La existencia de instituciones federales (como el parlamento del gobierno federal, o un banco federal, o un tribunal superior, por ejemplo) en cuya composición y actividad interviene de alguna manera los estados o entidades federales.
- La existencia de una “constitución” dentro del estado federado, en la que se precisan las distintas instituciones de gobierno en cada una de ellas.
- El establecimiento de un tribunal federal, con atribuciones para decidir sobre los conflictos estado-gobierno y estados entre sí.

Recordaremos también que, los estados federados cuentan con una cámara de representación territorial o federal, el senado en los EEUU o el *Bundesrat* en Alemania.

⁷³ Según un estudio expuesto al público de la facultad católica de Chile en su revista de derecho, la aceptación del sistema descentralizado administrativo francés de 1982 es mayormente aceptado por la opinión pública francesa (véase el punto del balance positivo de la descentralización, http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501994000100006&script=sci_arttext)

⁷⁴ Según Wheare (1963), el principio federal es aquel método de división del poder por el que el gobierno general y los gobiernos regionales, dentro de cada ámbito determinado, están coordinados entre sí y, a la vez, son independientes. Sin embargo, hemos de decir que Wheare toma como base el modelo americano, ya que considera que las otras federaciones (como pueden ser suiza, Alemania o Canadá) no cumplen del todo con ese criterio (se basa en el libro que publico el mismo, F. C. Wheare, “*federal government*”, Oxford University Press, 4th Revised edition, 1963. 273 pág.

Sin embargo, y este punto es de considerable importancia, no podemos identificar con claridad una diferenciación evidente entre el estado federal, y el estado compuesto que pueden representar Italia, Reino Unido o España, por diversas razones:

- El modo histórico de su formación para distinguir a un estado federal de otro descentralizado no es válido, Austria y Bélgica con un ejemplo.
- Los conceptos de soberanía o estatalidad tampoco son útiles, ya que la idea de varias soberanías o el derecho a la autodeterminación de los miembros, son nociones que, o bien no fueron reconocidas nunca en ninguna constitución federal clásica, o bien han sido superadas por la doctrina jurídica del federalismo, que no concibe un estado sin unidad de la soberanía.
- El criterio de distribución de competencias, aunque es de los más clásicos, también está superado. Esa visión clásica, de que cada nivel competencial tiene libertad de tomar decisiones en un sector entra en contraposición con los sistemas federales actuales.
- También el grado de autonomía tampoco es válido, para diferenciar a las federaciones, porque existen estados unitarios con una importante descentralización, y existen federaciones, con diferente grado de descentralización jurídica o fiscal (véase la comparación entre Alemania y Australia).
- El criterio de que las federaciones son aquellas en que todos los estados miembros gozan de las mismas competencias tampoco es válido. Bélgica y Canadá son un ejemplo, por las asimetrías que tienen entre ellos.
- Tampoco la existencia de un bicameralismo es una opción válida, porque en diversas federaciones la segunda cámara no es usada en si como una cámara de representación territorial como, por ejemplo, la estadounidense. Además, existen estado no federados pero con descentralización, que si tiene una cámara alta, que se supone de representación territorial, como el Reino Unido.
- La autonomía constitucional de los miembros tampoco serviría, porque el derecho a participar en la reforma constitucional de la federación no implica una verdadera soberanía y poder constituyente pleno, ya que sus constituciones están sometidas a límites de congruencia con la constitución federal.

La federación es una posible salida, si los españoles optásemos por esta vía, si quisiésemos la reforma constitucional del modelo de estado. Tenemos la estructura autonómica ya establecida, y podríamos terminar con el proceso de competencias, que tienen a los partidos políticos, juristas y constitucionalistas en constante enfrentamiento. Mantendríamos una estructura cercana al ciudadano y que permitiese un autogobierno, para los “nacionalismos históricos”. Es más, se fomentaría mas la democracia, porque permitiría mas la participación ciudadana y la prevención de la tiranía o abusos de poder.

Sin embargo, existirían diversos problemas, como el modelo federal ¿Qué tipo de modelo, simétrico o asimétrico? Esta cuestión sería subrayada por una sustancial parte de la ciudadanía, pues no estaría dispuesto a conceder una serie de beneficios a algunas regiones. Tampoco los españoles cuentan con un espíritu de reivindicación federal, pues consideran que este es muy parecido o casi igual que un estado federal, pero con más competencias que muchos otros estados federales. ¿Qué estado federal traeríamos, si la ciudadanía no tiene ese clamor por el estado federal? Es una cuestión difícil de resolver.

La cuestión confederal: una salida dudosa, pero que ha calado en algunos partidos políticos (Unió democràtica de Catalunya (UDC) y su líder proponen una solución intermedia al independentismo y al centralismo, el estado confederal). Las confederaciones consisten en agrupaciones de estados previamente existentes que, deciden actuar de manera mancomunada en materias políticas de gran calado: política exterior, régimen aduanero y comercial, defensa.

Cualquier decisión confederal debe contar con el apoyo unánime de todos los estados conformantes de la confederación. Esta unanimidad equivale a un derecho de veto por parte de los estados miembros a una propuesta que se quiera debatir. El órgano máximo de gobierno de la confederación (el consejo, por ejemplo) reúne a representantes de cada estado, que actúan como embajadores de los respectivos gobiernos confederados. Sin embargo, hemos de decir, que no solo han tenido poca historia las confederaciones, sino que han gozado de poca estabilidad en sus gobiernos. Actualmente, las pocas confederaciones que existían se han ido uniendo y formando estados federados⁷⁵. Actualmente, las únicas confederaciones que quedan son la de la Comunidad de Estados Independientes, formada en 1991, los Emiratos Árabes Unidos, creado en 1971, y la Unión Europea, la única entidad política que se encuentra más próxima al estado confederal.

Queriendo trasladar este modelo a España, hemos de decir que el seguimiento a un estado confederal es pequeño. Únicamente las regiones donde el sentimiento nacionalista es más intenso (Cataluña y País Vasco) es donde ha aparecido con cierta intensidad esa opción. Sin embargo, no existen datos acerca de una proposición confederal en la población. La tercera vía no ha entrado en ningún estudio del CIS, lo que resulta complicado saber, si los ciudadanos estarían o no con un modelo confederal. Si es cierto, que existen corrientes, tanto en la derecha como en la izquierda, que apuestan por ello. Argumentan que así, se podría encajar las “nacionalidades históricas” de manera fructífera, manteniendo la unidad nacional. Algunos dirigentes nacionales consideran esta opción como válida (Pérez Tapias por

⁷⁵ Véase el ejemplo de EEUU, que paso de una confederación en sus inicios (1776-1786) a una federación, o la confederación Helvética, que se transformo en una federación (Suiza) en 1848.

parte del PSOE, José Antonio Duran y Lleida por UDC), pese a que su seguimiento es, como comentamos antes, escaso.

Propuesta de autodeterminación: con un referéndum puesto encima de la mesa, por parte de los partidos políticos Convergencia y Unió (CIU) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), para preguntar al pueblo catalán sobre su futuro, la idea de una posible independencia está cogiendo adeptos en las zonas del “nacionalismo histórico”. La propuesta de autodeterminación consiste en una solución (vía negociada o rupturista), en la cual, una parte del territorio se separa de su estado-nación, formando uno solo. Los ejemplos más claros son los de los países africanos y algunos territorios del sureste asiático que, en virtud de la carta de naciones unidas, que reconocía a los pueblos coloniales el derecho de autodeterminación, exigieron a los estados colonizadores el derecho de dirigir su futuro de manera independiente. Un ejemplo más moderno, sin usar los ejemplos patrios, es el de Canadá.⁷⁶

Sin embargo, según Stéphane Dion, Miembro del Consejo Privado de Canadá y diputado federal por la circunscripción de St-Laurent, *“el apoyo popular a la autodeterminación, se ha reducido, incluso el apoyo popular a otro referéndum ha disminuido”* aunque, dicho por los independentistas Quebequeses, la autodeterminación *“traería una gran rentabilidad económica”*⁷⁷.

Otro ejemplo a exponer es el de Escocia. Con la victoria del partido nacionalista escocés, los nacionalistas escoceses creen que ha llegado el momento de decidir su propio futuro. David Cameron va a celebrar un referéndum para el 18 de Septiembre, para que los escoceses elijan que hacer. La independencia trae un elemento rápido como primer cambio: se cambia una estructura por otra. Si esa estructura no era democrática, la nueva si podría serlo. Además, se podría instalar otro sistema diferente como modelo de estado. Sin embargo, eso también trae una serie de consecuencias: pérdidas económicas, disturbios, esa democracia por la que se lucha puede no llegar⁷⁸ o, simplemente, que los parabienes que decían que iban a llegar no llegaran.

Volviendo al ejemplo patrio, decir que el apoyo al independentismo es de un 33,7% en Cataluña y de un 25% en el País Vasco, según el CIS, y un apoyo del 9,4% en el conjunto del territorio nacional (incluyendo las comunidades autónomas), lo que hace pensar,

⁷⁶ Canadá cuenta con la región de Quebec, con una importante población francófona, en la cual, un partido independentista ha celebrado (con el respeto y solicitando permiso a las altas instituciones canadienses) dos referéndums, en los cuales, ha ganado el apoyo al mantenimiento de Quebec en Canadá, como un estado asociado a otro.

⁷⁷ Frase de D. Stéphane Dion, diputado de la circunscripción de ST-Laurent/Cartierville. Cámara de los Comunes de Canadá, en una entrevista realizada por el Real Instituto Elcano, la cual, tiene como título *“secesión y democracia, una perspectiva canadiense”*. Esto demuestra lo extendida que está la idea de autodeterminación entre los países, y algunas de las respuestas que tiene a las mismas.

⁷⁸ Véase el caso de Kwame Nkrumah en Ghana, Patrice Lumumba en la República Democrática del Congo, o Francisco Macías en Guinea Ecuatorial.

que la autodeterminación tampoco es muy bien vista por la población española, donde reside la soberanía nacional.

Tras las posibles opciones expuestas, solo podemos decir, que si hemos de realizar un cambio constitucional, lo recomendable sería con el apoyo de todas las fuerzas políticas, para llegar a un acuerdo, parecido al de 1978, de los “padres de la transición”.

7ª CONCLUSIONES

Una vez expuestas las diversas opiniones, soluciones u opciones, podríamos preguntarnos ¿Qué debemos hacer ahora? Una cosa está clara, y es que nuestro modelo de transición, referente en el mundo, en el cual, derecha e izquierda fueron capaces de alcanzar un consenso, con el objetivo de alcanzar la democracia y un modelo de estado en el que todos pudiésemos encajar, es un hecho. Logro que es posible que debamos de volver a hacer, o de replantearnos, según creamos o no los españoles, a través de las vías de participación disponibles. Pese a tener un terrorismo muy duro⁷⁹, y a unas estructuras de poder que conformaban la España franquista⁸⁰, que no querían perderlo, fuimos capaces de poder hacer ese cambio necesario para el país.

Un cambio que fue un auténtico logro, pero que los “padres de la constitución” ya no son capaces de repetir, porque aquella época pasó, y por un cambio generacional obligatorio en nuestra política. Ellos pensaron que las autonomías que debían alcanzar más competencias eran las de las “nacionalidades históricas”, no las CCAA restantes. Hemos llegado a la situación, de que los hechos diferenciales, defendidos en la constitución, han podido alejar el sentimiento de País entre los españoles, ahondando en las diferenciaciones sociales y culturales entre autonomías, y no en los elementos que nos unen entre las diversas autonomías⁸¹. Los abusos de poder de los partidos políticos, que han acaparado la escena en todos los ámbitos, incluso afectando al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y al Tribunal Constitucional, hacen que sea más difícil una reforma “desde dentro”, a través de esos mecanismos que bien crearon los juristas y constitucionalistas pero que, hoy día, no parecen trasladar ese sentimiento a los ciudadanos.

Sin embargo, ese acaparamiento de cualquier órgano de gestión u administración por parte de los partidos políticos tradicionales impiden que cualquier fuerza de renovación pueda llegar. Entonces es cuando aparecen las voces discordantes y las

⁷⁹ Los años de plomo

⁸⁰ Todos los elementos que integraban el franquismo, como la burocracia franquista, los militares, falangistas, algunos sectores de la sociedad, como los partidarios de fuerza nueva, etc.

⁸¹ Proyecto de autodeterminación catalán y vasco.

plataformas ciudadanas.⁸²⁸³ Existen otras aportaciones, como la de la plataforma reconversión, la cual, considera nuestro estado autonómico como un elefante torpe, lento, y enfermo, dice lo siguiente, para resolver los problemas de España:

Otros, tienen diversas posturas, que llevan a la autodeterminación. Miguel Roca, uno de los “padres de la constitución”, argumenta que *“el encaje de Cataluña en España está agotado, estando a favor del referéndum catalán por el derecho a decidir”*. Además, cree que la Ley es “efímera” y, por tanto, reformable, y cree que los catalanes tiene derecho a elegir su futuro. Respeto profundamente al señor Roca, porque fue uno de los creadores de nuestra carta magna, pero lo expuesto por el resulta ciertamente “complicado” de entender, de pasar a defender la constitución, a no defenderla, y más cuando fue uno de sus creadores.

Otros consideran que, simplemente, con una reforma constitucional hacia el proceso federal, podría resolver el problema⁸⁴. Además, tras el salto a la palestra de los diversos posibles líderes del partido socialista, todos hablan de “estado federal”. El problema de la solución loable que nos aporta el jurista y los diversos posibles líderes del PSOE tiene el problema en el poco aprecio de los ciudadanos por el estado federal. Muchos consideran, que nuestro estado autonómico ya es, de por sí, un estado federal y que, por tanto, no es necesario realizar ese avance. Además, habría que aclarar hacia qué tipo de estado federal queremos: asimétrico, simétrico, plurinacional. Este punto sería de importante matización.

En resumen, podemos decir que las propuestas de reformas son abundantes, pero la cuestión es siempre decidirse por cual podría ser la mejor opción, o al menos por la solución más viable y efectiva para nuestro actual modelo de Estado.⁸⁵

Este hecho ha abierto, una posibilidad difícil de conseguir en otros tiempos y que desde mi punto de vista podría ser una vía a explorar: La oportunidad de poder formar un gobierno de concentración nacional, el cual, puede abrir la opción de llegar a acuerdos de reforma constitucional. Una solución y acuerdo entre los dos partidos

⁸² Pablo castellano, abogado y jurista de reconocido prestigio, que perteneció al PSOE de inicios de la transición, y ahora más cercano a la órbita de Ciudadanos (c,s), afirma que *“el “sistema partidocrático” (sistema de partidos) es peor que la cueva de ali-baba y los cuarenta ladrones, y que la ciudadanía debería olvidarse de los partidos políticos tradicionales, no votándoles, porque han manoseado el espíritu de la transición que tanto defendió.”* Expuso las ideas el 28/11/2012, en el programa “el gato al agua”, enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=Bmidq2TOxHA>

⁸³ Lo expuesto por la plataforma reconversión el 27 de Julio del 2012, en el manifiesto “La reconversión del estado”, nos ilustra sobre la respuesta al modelo de estado. Enlace <http://www.reconversion.es/documentos/docs/tribunareconversionestado.pdf>

⁸⁴ Eliseo Aja los expone en el libro “el estado autonómico y reforma federal”, y Juan José Solozabal en el libro “España y sus siete espejos”.

⁸⁵ Tras las últimas elecciones europeas, los partidos tradicionales se han encontrado con un autentico varapalo: un nuevo partido, llamado podemos, ha irrumpido en la escena política, reclamando el espíritu de los “indignados” de la plaza del sol y, usando la base del partido “izquierda anticapitalista” pretenden reformar la vida pública nacional.

podría ser conforme a este criterio por mí expuesto la salida más beneficiosa para el país ¿será este el punto de inflexión que nos lleve a la gran reforma constitucional y al autentico cambio y mejora política de nuestro país, y del estado autonómico, base de nuestro desarrollo como país? No es posible saberlo, solo sé que si se pretende reformar a través de los acuerdos, sería aconsejable que los partidos políticos tuviesen muy presente a la ciudadanía, base de la soberanía nacional, y columna vertebral de nuestro estado. No nos jugamos solo un modelo de estado, que puede reformarse siempre con el apoyo de todos los españoles. Nos jugamos la patria común e indivisible de todos los ciudadanos: España.

8º BIBLIOGRAFÍA

Andrés de Blas Guerrero, *Teoría del estado I. el estado y sus instituciones*, UNED. Universidad Nacional De Educación a Distancia, Madrid, 1º edición, 2010.

Miguel Agudo Zamora, *Manual de Derecho Constitucional*, editorial Tecnos, 2º edición, Madrid, 2011.

Josep M. Vallès, *Ciencia política, una introducción*, editorial Ariel, 8º edición, Barcelona, 2010.

Juan Ferrando Badia, *El estado Unitario, el Federal y el estado Regional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1978

Soledad Gallego; Bonifacio de la Cuadra, *Crónica secreta de la Constitución*, editorial Tecnos, Madrid, 1989

Francisco J. Laporta, Alejandro Saiz Arnaiz, *Los derechos históricos en la Constitución*, Centro de estudios políticos y sociales, Madrid, 2006.

Aja, Eliseo, Albertí Rovira, Enoch, Ruiz Ruiz, Juan José, *La reforma Constitucional del Senado*, Centro de estudios políticos y sociales, Madrid, 2005.

Luis Aguiar de Luque, Pablo Pérez Tresp, *Normas Políticas*, Editorial Tecnos, 11º edición, Madrid, 2010.

Montesquieu, *“el espíritu de las leyes”*, trad. De Siro García de Mazo, universidad literaria, 1906 aunque el texto es de 1748.

<http://www.elmundo.es/especiales/espana/el-rey/retrato.html>, España, María Jesús Hernández

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/zonajoven/pregunta3.htm>, España,

Juan Ferrando Badia, *el estado regional como entidad jurídica independiente*, pag. 78, 1963

Gobierno de Navarra, “*Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento Foral de Navarra*”, Texto publicado en BON 3 de septiembre de 1982.

Últimos datos actualizados del CIS, España, Centro de Investigaciones Sociales, 2014, enlace http://datos.cis.es/pdf/Es3021mar_A.pdf

Llamazares denuncia una 'berlusconización' de la política y critica que el PP no asuma responsabilidades, España, Europa Press, 2009, enlace <http://www.europapress.es/nacional/noticia-gurtel-llamazares-denuncia-berlusconizacion-politica-critica-pp-no-asuma-responsabilidades-20091013130845.html>

Goma Lanzón, Javier, *Ejemplaridad pública*, editorial Taurus, Madrid, 2009.

Jimenez Asensio, Rafael, *¿por qué no funcionan las instituciones en España?: esbozo de algunas causas, estudios consultoria*, 2013, enlace http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=530%3Ael-ensayo-como-lectura-estival-algunas-propuestas&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es

Documentos del foro de Ermua, España, foro de Ermua, 2007, enlace <http://www.foroermua.com/docdocumentos.php>

Datos del CIS, España, Centro de Investigaciones Sociales, enlace http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2440_2459/2455/e245500.html

Un nuevo pacto territorial, la España de todos, España, PSOE, 2013, enlace <https://www.psoe.es/source-media/000000562000/000000562233.pdf>

VOX, *manifiesto fundacional*, España, Vox, 2014, enlace <http://voxespana.es/index.php/manifiesto-fundacional>
Programa político de UPyD, España, UPyD, 2007, enlace http://www.upyd.es/contenidos/secciones/448/El_modelo_de_estado_sostenible
Programa político de ciudadanos (c,s), España, ciudadanos, 2007, enlace http://www.ciudadanos-cs.org/jsp/publico/diloconnosotros/modelo_estado.do

Por un estado autonómico racional y viable, España, FAES, 2010, enlace http://www.fundacionfaes.org/es/publicaciones/59/por_un_estado_autonomico_racional_y_viable

El derecho a decidir, España, CIU, 2012, enlace <http://www.ciu.cat/descripcioPlana.php?id=493>

El derecho a decidir, España, ERC, 2012, enlace <http://www.esquerra.cat/partit/projecte-politic/projecte-ppcc>

El derecho a decidir, manifiesto fundacional, España, PNV, enlace http://eai-pnv.eu/esp/conoce_historia.php, http://eai-pnv.eu/adjuntos/docs_estaticos/declaracion_centenario.pdf

ICV a favor del derecho a decidir, España, ICV, 2013, enlace <http://www.publico.es/456161/iu-icv-y-euia-sellan-un-documento-a-favor-de-una-consulta-sobre-el-derecho-a-decidir-de-los-catalanes>

Cayo Lara no votaría a favor de la independencia, España, IU, 2013, enlace http://www.elconfidencialdigital.com/politica/Cayo-Lara-IU-independencia-Cataluna_0_2186181384.html

Manifiesto de la coalición compromis, España, Compromis, enlace <http://coalicocompromis.net/manifest-es/>

Catherine Meyson-Renoux, "El modelo francés de descentralización", Revista de Derecho, Vol. V, 1994, pp. 53-62. Enlace http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501994000100006&script=sci_arttext

Secesión y democracia: una perspectiva canadiense, España, Real Instituto Elcano, 2013, enlace http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/Stephane-Dion-secesion-democracia-secession-democracy-Canada

Pablo Castellano- "Este país no es de los ciudadanos", España, el gato al agua, 2012, enlace <http://www.youtube.com/watch?v=Bmidq2TOxHA>

La reconversión del estado, España, Plataforma reconversión, 2012, enlace <http://www.reconversion.es/documentos/docs/tribunareconversionestado.pdf>

El laboratorio de ideas del PP, España,

El laboratorio de ideas del PP, España, *El País*, 2004, enlace <http://elpais.com/especiales/2014/aznar-la-reinvencion-de-un-presidente/el-partido.html>

El laboratorio de ideas del PP, España, *ABC*, 2002, enlace http://www.abc.es/hemeroteca/historico-12-11-2002/abc/Nacional/el-laboratorio-de-ideas-y-formacion-politica-del-pp_142885.html

Datos de la EPA, expansión, 2014, enlace <http://www.expansion.com/2014/04/29/funcion-publica/1398758455.html>