

## DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER EN LA ACTUAL EXPERIENCIA POLÍTICO-CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA

1. La nueva constitución española es sin duda uno de los acontecimientos más significativos de la evolución constitucional iberoamericana del última quinquenio. Esta significación, sin embargo, es más político-simbólica que técnico-jurídica. Nuestro constituyente ha innovado poco las soluciones constitucionales ya experimentadas en las democracias pluralistas europeas, lo que no quiere decir que la constitución por él elaborada no represente un hito importante en el proceso de tránsito de un régimen autoritario a otro democrático, construido desde la sustancial continuidad del Estado.

La fijación de las reglas que regulan el acceso al poder y el ejercicio del mismo por parte de los gobernantes; la delimitación de las distintas áreas de actividad política y las posibilidades de participación y control ciudadano; el señalamiento de los objetivos a los que básicamente —y dentro de márgenes razonables— ha de ajustarse la acción del Estado y de los poderes públicos (con la consiguiente apertura posible hacia un modelo socioeconómico alternativo al que hoy impera en nuestro país); la determinación, en fin, de los ámbitos de libertad, los niveles de participación y los deberes de solidaridad que constituyen el complejo entramado de derechos y deberes sobre los que, en último término, se fundamenta el sistema constitucional y el orden político, constituyen otras tantas y profundas innovaciones del ordenamiento jurídico español; un ordenamiento que, pese a su continuidad, se ve transformado desde sus propios cimientos por obra del legislador constituyente. Pero justo es reconocer que —en este cometido, y en cuanto a las técnicas empleadas— dicho legislador ha sido ampliamente tributario de conocidos modelos constitucionales.

La “monarquía parlamentaria” como forma institucional del Estado, el “Estado social y democrático de derecho” como modelo de orden político y socioeconómico, y el “Estado federo-regional” como forma de organización territorial del poder, son evidentemente las tres “decisiones políticas fundamentales” configuradoras del nuevo ordenamiento constitucional español. Pues bien, mientras la instrumentación técnica de los dos primeros principios no aporta grandes novedades al panorama constitucional contemporáneo, la tercera —el modelo autonómico-territorial— implica en cambio una cierta originalidad, al menos en el modo en que combina las formas federales y regionales en la organización territorial del Estado.

Pensamos por ello que en esta aproximación al desarrollo constitucional en

Iberoamérica, puede tener algún sentido fijarnos con cierto detenimiento en este particular aspecto, habida cuenta de que el fenómeno de la descentralización territorial del poder, común a todas las democracias pluralistas europeas, puede, en último término, ser la expresión de la necesidad profunda de nuestras democracias actuales de organizar los respectivos sistemas políticos con arreglo a pautas que faciliten el mejor control de los gobernantes, amplíen las áreas de participación política, y permitan la alternancia y experimentación de nuevas fórmulas políticas en áreas más reducidas que las de los grandes complejos estatales centralizados. Siendo evidente, en este sentido, que el éxito o el fracaso de la experiencia que ahora inicia España puede constituir un valioso elemento de reflexión para constitucionalistas y políticos.

Quizá convenga decir, antes de seguir adelante, que el carácter relativamente original de la solución adoptada por nuestro país no obedece a un propósito preconcebido de innovación constitucional, ni refleja tampoco ninguna concepción apriorística de la dimensión territorial del Estado, siendo tan sólo expresión del difícil acuerdo entre fuerzas políticas más o menos autonomistas y aquellas otras cuyo centralismo vocacional no les ha impedido percibir la inviabilidad de cualquier experiencia democrática que no acepte el compromiso de descentralizar en alguna medida el poder del Estado. Este juego dialéctico entre las fuertes y, en ocasiones, tensas demandas anticoncentralistas —especialmente, aunque no únicamente, vascas y catalanas— y el “sentido del Estado” de los partidos nacionales (especialmente los hegemónicos) es lo que ha determinado la compleja y —por lo que hasta ahora se ha visto— problemática solución constitucional española.

Nunca como hoy se había sentido en nuestro país nada parecido a esta especie de conciencia difusa de disolución de la nación española en sus elementos componentes que, en el plano semántico, se expresa en la eustitución —incluso en documentos oficiales— de la palabra “España” por la expresión “el Estado español”, fenómeno cuya dimensión profunda traduce la intencionalidad política de reducir la condición de “español” a sólo los vínculos jurídico-políticos que dimanen de la copertenencia a un mismo Estado, con la implícita y consecuente negación de aquellos otros de carácter psicosocial y sociohistóricos que corresponden a la realidad de España, entendida como nación. Ésta es una realidad básica de la que resulta obligado partir para comprender y valorar en sus justas dimensiones el importante esfuerzo del constituyente por hacerse con el control de un proceso disgregador, aún cuando fuera al precio de una descentralización cercana al Estado federal, arrojando la incompresión de muchos, no bien impuestos sin duda de la real entidad del problema que ha motivado el título VIII de la constitución.

También singulariza hasta cierto punto la descentralización política española el hecho de la continuidad del Estado en el proceso de tránsito de la autocracia a la democracia. Aunque la significación de este fenómeno sea ambivalente por cuanto si, por una parte, ha hecho factible la reconducción a pautas constitucionales de los impulsos centrífugos, ha significado por otra la presencia en el proceso descentralizador de factores retardatarios tales como las prevenciones de

los partidos nacionales por la creación de escenarios políticos competitivos y las resistencias más o menos soterradas de los aparatos tecnoburocráticos del Estado.

Debe añadirse, por último, que la magnitud de los problemas vasco o catalán, o el sorprendente auge de los autonomismos de nuevo cuño (adornados incluso de ciertas extravagancias —como las peregrinaciones andaluzas a La Meca— que, aunque pintorescas, no nacen de significación política, como han puesto de manifiesto las urnas), no debiera llevarnos a ignorar que, en nuestro tiempo, la remodelación democrática del Estado comporta su descentralización. Y que, en este sentido, es innegable el parentesco del modelo autonómico-territorial español con las experiencias descentralizadoras europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial y con los procesos políticos que las determinan.

Pero este parentesco no debe sugerir identidad. Como vamos a ver, ni las soluciones constitucionales son las mismas, ni la simultaneidad de los procesos de descentralización del Estado y de creación del sistema nacional de partidos son comunes a otras democracias europeas.

2. Una de las características más destacadas de la nueva solución española reside en la inconcreción constitucional de *qué* comunidades territoriales habrán de optar por un régimen autonómico y de *cuánto* poder político habrán de asumir las que se constituyan. Por esta razón, todo propósito de tipologización del sistema ha de incorporar una perspectiva dinámica que contemple la previsible remodelación del Estado, constitucionalmente posible y políticamente probable. No es, sin embargo, preciso esperar a la culminación del proceso descentralizador para afirmar que la fisonomía estatal resultante del mismo ha de incorporar entidades políticas de innegable similitud con los estados-miembros de un Estado federal. Basta comparar el estatuto vasco o catalán con el *status* jurídico-político de cualquier *Land* de la República Federal Alemana (por citar un ejemplo de relativa proximidad y de influencia no desdeñable en nuestro constituyente).

Ahora bien, si por una parte el efecto inductor de ambos estatutos ha agudizado en buena parte de las restantes zonas del territorio nacional la voluntad de adquirir idénticas cotas de autogobierno y similares armas para alcanzar los más altos niveles de influencia en las decisiones del Estado, difícil resulta por otra pensar en la generalización del *quantum* autonómico alcanzado por vascos y catalanes. Por lo cual cabe prever que la concreción práctica del modelo autonómico-constitucional nos depare una *forma de Estado compleja*, con elementos de evidente encaje dentro de los patrones *federales*, en tanto que otros responderán más bien a los esquemas regionales.

Esta previsión es justamente la que nos ha llevado a proponer en otros trabajos la calificación de “federo-regional” para la forma territorial del Estado prevista por la constitución y remitida en cuanto a su realización práctica a los actores políticos nacionales, de una parte, y nacionalitarios y regionales de otra.

En este sentido, consideramos inapropiadas otras denominaciones tales como “Estado de las autonomías” o “Estado autonómico” —utilizadas en el lenguaje político, e incluso en el debate constituyente—, por entender que con tales expresiones se hipertrofia o hipervalora la autonomía territorial comunitaria en detri-

mento de las restantes autonomías reconocidas por la constitución (autonomía sindical, autonomía universitaria, etcétera) sin que, por lo demás, se destaque suficientemente la flexibilidad, dinamismo y proyección de futuro que constituyen evidentemente uno de los aspectos más relevantes de la solución adoptada, ni se indique claramente que todos los contenidos posibles del “derecho de autodeterminación” —con excepción del separatismo— caben dentro de la constitución (lo que naturalmente incrementa la capacidad de integración de la misma respecto de ciertos grupos radicales no separatistas).

Por lo demás, esa calificación novedosa —“Estado de las autonomías”— fuerza quizá al intérprete a un peligroso ejercicio imaginativo —a una “segunda lectura” constitucional . . .—, cuyos efectos desorientadores pudieran marginarse partiendo de la consideración, a la vez modesta y pragmática, de que nuestro sistema autonómico es un nuevo vástago de la familia de los federalismos contemporáneos.

No ignoramos que algunos prestigiosos profesores —Carlos Ollero y, más recientemente, F. Rubio Llorente (Coloquio de Berlín)— han apuntado la opinión de la imposible tipologización del sistema, dada la inconcreción del mismo. Pero disentimos de la misma, pese a estar de acuerdo en la constatación de lo atípico de nuestra situación político-constitucional.

A nuestro juicio, la necesidad de una precisa calificación técnica del modelo constitucional autonómico, viene impuesta por un doble orden de motivos. Primero, por la urgencia de dar coherencia a la interpretación teórica del modelo y facilitar de este modo la correcta recepción de eventuales elementos complementarios congruentes con la matriz constitucional originaria. Segundo, por la conveniencia de resolver problemas prácticos teniendo presente las soluciones que para los mismos se han ideado en otros países y en similares situaciones.

La constitución *no define* el carácter unitario, federal o regional del Estado. Pero *prefigura* una forma de organización territorial del mismo en la que se dan cita elementos federales y regionales. Se afirma, en efecto, la condición única del Estado como reflejo de la “indisoluble unidad de la nación española”, al tiempo que se reconoce y garantiza “el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”, articulando sobre estos elementos un sistema de poder con los siguientes rasgos definitorios (artículos 1 y 2):

1) De acuerdo con la constitución, la nación española es una realidad sociológica a la que en el plano jurídico-político corresponde un Estado cuyo poder soberano expresa la voluntad del pueblo español. Dicha nación engloba dos tipos de comunidades —denominadas respectivamente nacionalidades y regiones—, las cuales, en uso del “derecho a la autonomía” que les reconoce la constitución, pueden disfrutar de un grado más o menos amplio de autogobierno.

2) Este derecho a la autonomía no es un derecho otorgado ni concedido por el Estado, sino *reconocido* por la constitución. Pero es un derecho subordinado a la soberanía, tanto por lo que concierne a su *contenido* (que no puede alcanzar a las competencias que el Estado se reserva en exclusiva —aunque esta “ex-

clusividad" sea bastante relativa—), como por la *primacía del ordenamiento estatal* sobre los ordenamientos territoriales autónomos.

3) Esta unidad jurídico-política del sistema se concreta específicamente en los preceptos que establecen: a) que las comunidades autónomas son parte de la organización territorial del Estado (artículo 137); b) que los estatutos de las mismas son parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado (artículo 145); c) que las competencias asumibles y no asumidas por estas comunidades corresponden al Estado (artículo 149,3), y d) que el derecho del Estado prima sobre el derecho comunitario autonómico y es supletorio del mismo (artículo 149,3).

4) El sistema resultante goza de una especial protección constitucional por cuanto sus supuestos básicos— en cuanto contenidos en el título preliminar de la constitución— se sustraen al procedimiento ordinario de reforma constitucional, requiriéndose para poder alterar su fisonomía actual, un procedimiento especialmente agravado (que es el mismo que protege, por ejemplo, la monarquía parlamentaria o el Estado social y democrático de derecho) (artículo 168,1).

De este modo, como decimos, se prefigura una forma de organización territorial del Estado a medio camino entre el "Estado regional" y el "Estado federal".

La pura y simple asimilación al primero es técnicamente imposible, por cuanto las comunidades de régimen automático *pleno* gozan de un particular *status* jurídico-político no equiparable al de las regiones autónomas de un Estado regional. Pero, por otra parte, las comunidades de régimen *mínimo* o *limitado* pueden guardar clara similitud con dichas regiones.

En efecto, la proximidad al Estado federal es manifiesta, si se tiene en cuenta que dichas comunidades de régimen pleno:

a) Poseen potestades cuasiconstituyentes, en razón de la regulación adoptada para el ejercicio de la potestad estatutaria, que confiere al cuerpo electoral de la comunidad autónoma una especie de derecho de ratificación estatutaria (*cf.* artículo 151, 2, 3o. y 5o.) que limita la soberanía legislativa del Parlamento, circunstancia de la que deriva el especial rango de los estatutos de este tipo de comunidades. Igualmente se garantiza la necesaria intervención de dicho cuerpo en la reforma de dichos estatutos (artículo 152,2).

b) Tienen además constitucionalmente garantizada (artículo 152) una estructura institucional que las configura como un auténtico *poder político subestatal*, organizado sobre la base de la distinción de los poderes legislativo (Asamblea), ejecutivo (Consejo de Gobierno y presidente) y judicial (Tribunal Superior de Justicia), conformando los dos primeros en sus relaciones recíprocas un sistema de gobierno de rasgos parlamentarios.

c) Participan como tales en la segunda Cámara del Parlamento Estatal, viéndose reforzada esta participación por un derecho de iniciativa legislativa —ordinaria y de reforma constitucional— ejercitable ante el Congreso de los Diputados. Esta iniciativa lleva incluso aparejado un derecho de participación de los parlamentarios comunitarios en dicho Parlamento central para defender una proposición de ley de la propia comunidad. Además, pese a la prohibición constitucional del mandato imperativo (artículo 67,2), es posible que la propia lógica

del sistema determine una vinculación similar entre los senadores designados por cada comunidad (al menos ésta es la dirección en que parecen orientarse los senadores catalanes en su pretensión de modificar el reglamento de la Cámara Alta).

Bien diferente es, por el contrario, la situación de las comunidades de régimen mínimo o limitado —más próximas en consecuencia a la figura de la región autónoma— las cuales, realmente:

a) Sólo poseen un derecho de iniciativa estatutaria, correspondiendo a las cortes generales la competencia plena para la deliberación y aprobación de sus respectivos estatutos, careciendo en consecuencia de ese eficaz instrumento persuasivo y/o disuasorio que es el referéndum estatutario. Tampoco se garantiza su reforma con este dispositivo: la constitución sólo establece que dicha reforma ha de ser aprobada por las cortes generales mediante ley orgánica (artículo 147,3).

b) Parece posible que estas comunidades puedan llegar a tener una estructura institucional similar a la de las de régimen pleno. Pero ésta es una cuestión que depende por entero de la voluntad de dichas cortes, sin que opere en este caso la garantía constitucional que protege el sistema institucional de las de régimen pleno (artículo 152).

Estas características formales de uno y otro régimen son, en nuestra opinión, las verdaderamente definitorias de los dos niveles autonómicos indicados. Sin embargo, ésta no es la opinión comúnmente sustentada hoy en España, debido a que la polémica autonómica —básicamente polémica política, no científico-jurídica— se ha centrado en la demostración de una de estas dos cosas: a) que hay dos regímenes autonómicos diferenciados (algo similar a lo que ocurre en Italia), o bien, b) que las diferencias entre ambos son sólo temporales, no sustanciales, puesto que transcurrido el plazo de cinco años que señala el artículo 143,2 para las comunidades de régimen mínimo, éstas podrán equipararse a las de régimen pleno del artículo 151.

La primera de estas opiniones tiene una clara connotación “periférica”, gozando de especial predicamento en tales comunidades que se sienten discriminadas por el tratamiento constitucional privilegiado dado a catalanes, vascos y gallegos. La segunda, es la propia de los autores de la constitución (partidos nacionales y minorías catalana y vasca).

El tema se ha centrado especialmente en el contenido autonómico o “techo” competencial que es posible obtener con uno u otro régimen.

Como es sabido, una de las características más notables de la regulación constitucional de derecho a la autonomía reconocido a las nacionalidades y regiones españolas, es la previsión de dos tipos básicos de regímenes autonómicos. El primero de ellos, el que hemos denominado “restringido” o “mínimo”, ha de ceñirse a los límites del artículo 148 que establece, no un contenido predeterminado, sino un marco o “techo” dentro del cual han de concretar el contenido autonómico por el que optan las entidades legitimadas para proponer y aprobar el correspondiente estatuto de autonomía (es decir, respectivamente, la Asamblea mixta de parlamentarios y de representantes provinciales y las cortes generales

—artículo 146—). El segundo, el régimen autonómico “pleno”, permite la inmediata asunción de la totalidad o de parte de las competencias no reservadas exclusivamente al Estado, según dispone el artículo 149, en los términos que determinen las entidades o instancias legitimadas para proponer, acordar, refrendar o ratificar el correspondiente estatuto (*vid.* artículo 151). Pero este esquema dual necesita de algunas precisiones para su más exacta comprensión:

A) Debe quedar claro, en primer lugar, que este dualismo nada tiene que ver con la distinción entre *nacionalidades* y *regiones*. La constitución recoge esta dualidad en su artículo 2o. Pero se trata de dos conceptos jurídicos indeterminados de los que la constitución no extrae consecuencia alguna, pues tanto unas como otras pueden acogerse a uno u otro de los regímenes indicados.

B) Tras cinco años de ejercicio del régimen “pleno”, sin que para ello sea preciso cumplir los exigentes requisitos del artículo 151. Aunque debe advertirse, como ya se ha señalado, que hay importantes diferencias —formales, pero de evidente significación política— entre los regímenes resultantes de un acceso inmediato o diferido al pleno competencial.

C) Ambos tipos de regímenes pueden ser ampliados por la vía de las atribuciones de competencias o transferencias o delegaciones en materias de titularidad estatal (*vid.* artículo 150). Pero debe advertirse que, en contra de lo que con cierta ligereza se suele opinar, no creemos que la vía del citado precepto puede permitir una completa equiparación de los regímenes “mínimo” y “pleno”, eludiendo la vía que para este último prescribe la constitución (artículo 151,1): las facultades que el artículo 150 atribuye a las cortes no pueden ser usadas para desnaturalizar el dualismo autonómico claramente establecido en los artículos 143/148 y 151/149, respectivamente. Lo contrario, falsearía evidentemente la constitución.

3. El sistema autonómico comprende también un conjunto de relaciones de participación y de control entre el Estado y las comunidades autónomas, así como las que estas últimas puedan establecer entre sí, a las que resulta obligado referirnos —aunque sea brevemente— para completar un bosquejo del modelo autonómico español.

1) Complementa la autonomía política de las nacionalidades y regiones su participación en el Estado, una vez constituidas en comunidades autónomas. Esta participación se articula en dos ámbitos diferentes: en el Parlamento y en los recursos del Estado.

A) La participación en los órganos y en la actividad parlamentaria se concreta en la representación específica de dichas comunidades en el Senado, así como en el derecho de iniciativa legislativa estatal que a las mismas se confiere.

a) El Senado es una segunda cámara de extracción mixta en la que se combina un elevado número de senadores electivos con un número reducido, aunque quizá significativo, de senadores designados por las indicadas comunidades. La importancia de esta representación comunitaria puede ser valorada si se tiene en cuenta que la anuencia del Senado, expresada por mayoría absoluta, es necesaria para que el gobierno pueda adoptar las medidas que eventualmente fueran necesarias para obligar a una comunidad autónoma al cumplimiento forzoso de

sus obligaciones constitucionales o legales o para proteger el “interés general de España”, así como para dictar por motivos de interés general “leyes de armonización” de las disposiciones normativas de dichas comunidades

b) La iniciativa legislativa que la constitución atribuye a estas comunidades —segundo aspecto de la participación parlamentaria de las mismas— se articula como un derecho atribuido a las asambleas legislativas de aquéllas, ejercitable a través del doble expediente alternativo de pedir al gobierno la adopción y subsiguiente tramitación de un *Proyecto* de ley por ellas sugerido, o bien en la remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados, garantizándose constitucionalmente el derecho de aquéllas a defender ante el Congreso su iniciativa por un máximo de tres parlamentarios comunitarios. Este derecho de iniciativa puede incluso tener por objeto la reforma de la constitución.

B) La participación en los recursos del Estado comprende los impuestos estatales cedidos —en todo o en parte— a las comunidades autónomas; la participación de éstas en el Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión para corregir los desequilibrios interterritoriales, y las subvenciones que las mismas obtengan en función de los servicios estatales por ellas asumidos o como garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales. Aunque esta enumeración es de por sí indicativa de la importancia de la financiación estatal como fundamento material del sistema autonómico, es obvio que dicha participación no agota el régimen financiero y tributario de las citadas comunidades el cual comprende —además de esta participación en la Hacienda estatal— los impuestos propios de las mencionadas comunidades así como sus tasas y contribuciones especiales, los rendimientos de su propio patrimonio y el producto de operaciones de crédito.

Para valorar debidamente la participación estatal de dichas comunidades es preciso una breve referencia a la ordenación estatal del régimen financiero y tributario de las mismas que —en cuanto complemento indispensable de la autonomía política— aparece regulado conforme a los principios de *coordinación* (que, entre otras cosas, implica la reserva al Parlamento central de la potestad originaria de establecer tributos, subordinando las potestades tributarias de las comunidades a la constitución y a las leyes), y de *solidaridad* (consistente en la proyección al ámbito tributario de la garantía constitucional de la solidaridad intercomunitaria (artículo 2o.), así como la consecuencia del deber que la constitución impone a los poderes públicos —es decir, tanto al Estado como a las propias comunidades— de promover la igualdad de los individuos y de los grupos y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (artículo 9), principio que encuentra sus concreciones más características en el Fondo de Compensación interterritorial y en las subvenciones estatales para garantía de un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales asumidos por aquéllas).

Esta autonomía financiera y tributaria ha de ajustarse, además, a dos importantes limitaciones que, respectivamente, tratan de: a) preservar la unidad del mercado nacional (a cuyo efecto se prohíbe la adopción de medidas tributarias que puedan obstaculizar la libre circulación de las mercancías o servicios), y b)



evitar que las comunidades productoras repercutan sus cargas fiscales sobre las consumidoras, incrementando de este modo los actuales desequilibrios interterritoriales, mediante la prohibición de gravar bienes situados fuera de sus respectivos territorios.

2) Completaremos cuanto se ha dicho sobre la participación estatal de las comunidades, con una referencia obligadamente breve a los controles con los que se pretende garantizar la unidad del sistema autonómico. También haremos mención del tema de la coordinación de las administraciones periférica del Estado y comunitarias.

a) La necesidad de conjugar la unidad jurídico-política del Estado con la variedad de decisiones políticas autónomas hace imprescindible un sistema de controles a través de los cuales se explicita la actividad estatal encargada de velar porque las comunidades autónomas se ajusten a los parámetros que delimitan su marco de actuación. Estos controles son de tres tipos: parlamentarios, gubernativos y jurisdiccionales.

b) Además de la participación y de los controles, indiquemos que las relaciones administrativas entre el Estado y las comunidades autónomas están confiadas por la constitución a un delegado nombrado por el gobierno que dirige la administración del Estado en el territorio comunitario y la coordina cuando proceda con la administración autónoma propia del mismo. Se trata de una figura de cierta analogía con el "comisario del gobierno" italiano o el "ministro de la República" portugués, aunque carente de las competencias políticas de ambos, que ha merecido escasa atención de los estatutos hasta ahora aprobados. A diferencia también de los ordenamientos constitucionales citados, las funciones representativas del Estado en la comunidad autónoma, se confían al presidente de la misma.

3) Para concluir con estos aspectos relacionados, una breve referencia a la regulación constitucional de las relaciones que pueden mantener entre sí las comunidades autónomas, así como a las posibilidades de una eventual e indirecta participación de las mismas en las relaciones internacionales, introducidas por vía estatutaria.

Respecto de las relaciones intercomunitarias, debe señalarse que la constitución afronta el tema de los intereses transcomunitarios no nacionales con una solución basada en el doble expediente de prohibir los acuerdos de integración política intercomunitaria y permitir la celebración de acuerdos o convenios que contemplen aspectos funcionales de los mencionados intereses.

Particular mención merecen las competencias internacionales indirectas o inmediatas recogidas en los estatutos hasta ahora aprobados. En ellos se contienen preceptos que configuran un derecho de información de la comunidad autónoma —gobierno vasco o generalidad catalana— en la celebración de los tratados y convenios internacionales, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés, unas competencias de ejecución en relación con los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias de competencia estatutaria, y un derecho de iniciativa en materia

de relaciones culturales con estados en los que se integren territorios y comunidades con los que una comunidad autónoma dada mantenga específicas vinculaciones culturales.

4. Las dificultades del proceso autonómico español, los obstáculos que frenan la descentralización del poder del Estado, tienen sin duda una motivación compleja, que descalifica cualquier simplismo explicativo. En todo caso, pensamos que el tema tiene mucho que ver con la indeterminación constitucional del mapa y de los contenidos autonómicos (lo que naturalmente conecta con el tema de la iniciativa y de las vías autonómicas, así como con la polémica y difícil cuestión de las delimitaciones competenciales), así como con la simultaneidad de los procesos de descentralización del poder y de consolidación de las estructuras partidistas.

A) El principio dispositivo, la remisión a los propios interesados de la iniciativa para la determinación de qué comunidades habrán de constituirse y de cuánto poder habrán de tener las mismas, es sin duda muy conforme a los principios básicos de cierto tipo de federalismo de rancio abolengo democrático, inspirador indubitado del federar "de abajo arriba" que tanto tuvo que ver con el cantonalismo de nuestra Primera República, que estuvo presente también en el ánimo de nuestro constituyente de 1931, de donde ha pasado a los legisladores actuales.

Ahora bien, en las circunstancias de un Estado fuertemente centralista que acomete su remodelación territorial al propio tiempo que cambia su régimen político, es un método que ha puesto de manifiesto su escasa eficacia y su capacidad perturbadora.

Para los diputados y senadores ha sido sin duda más cómodo no comprometerse en las enojosas cuestiones de determinar los límites de las distintas comunidades, su capacidad, sus competencias respectivas, etcétera. Pero con ello el país sólo ha ganado en desánimo y escepticismo, con el consiguiente desgaste del sistema democrático en sus primeros pasos.

Más inteligente y eficaz hubiese resultado adoptar en este punto el patrón italiano (diferenciador, como se sabe, de dos tipos autonómicos según un mapa constitucionalmente predeterminado) o bien proceder a una devolución preconstitucional a Cataluña y al país vasco de sus estatutos republicanos respectivos (convenientemente adaptados a las circunstancias monárquicas y con alguna otra actualización quizá) para luego, libres de esta pesada hipoteca, proceder a una regionalización plena de resto del Estado. El no haber procedido de este modo sólo ha acarreado —aparte del desánimo y de la desorientación indicados— un fuerte incremento de los sentimientos autonomistas (siendo particularmente significativo a este respecto el caso andaluz), así como el profundo deterioro de los partidos nacionales hegemónicos.

B) Por otra parte, no es lo mismo acometer la regionalización plena de un Estado con un sistema de partidos consolidados —como ha ocurrido en Italia tras un cuarto de siglo de régimen democrático (sin olvidar, por supuesto, que parte de las regiones especiales o precedieron a la constitución o funcionaron

desde el principio)— que afrontar dichas tareas con unas estructuras partidistas y un sistema no consolidado de partidos, como está ocurriendo hoy en España.

La UCD y el PSDE, las dos grandes formaciones políticas que en junio de 1977 parecían configurarse como los pilares de un cierto tipo de “pluripartidismo bihegemónico”, basado en la primacía de cada una de estas formaciones en la derecha y en la izquierda del espectro político, han debido soportar, en sólo tres años, un fuerte descalabro de ambos en el país vasco; la pérdida del hegemonismo del PSDE y la reducción a proporciones exiguas de la UCD en Cataluña; la fuerte concurrencia del socialismo del PSA y el riesgo de desintegración de la UCD en favor de un centrismo nacionalista en Andalucía, por referirnos sólo a los casos más significativos. A los que hay que añadir la pérdida de imagen de ambas formaciones en el resto del país. Un país que asiste más indiferente que interesado a la increíble polémica sobre las “vías autonómicas”, sólo superada en su capacidad de deterioro del “sentimiento constitucional” por la fina alquimia de las “segundas lecturas” de la constitución.

El intento de diferenciar niveles autonómicos en la descentralización general del Estado ante unas demandas descentralizadoras y unas capacidades político-burocráticas heterogéneas, era evidentemente necesario. Al menos, temporalmente. En este sentido es evidente que tras las vacilaciones y vaivenes de la política automática late un responsable sentido del Estado que hace en muchos casos aconsejable anteponer la prudencia a la demagogia, velando porque las parcelas de poder transferibles a las comunidades autónomas sólo se traspasen efectivamente cuando éstas acrediten contar con la madurez política y los dispositivos burocráticos que precisa su eficaz ejercicio.

Pero este “sentido del Estado”, presente en el constituyente y en la política nacional, no puede evitar que las formaciones políticas comunitarias, los partidos de ámbito no nacional, utilicen interesadamente la idea de un “agravio comparativo” infringido a sus respectivas comunidades por la política nacional, expresión al fin y al cabo —según ellos entienden— de unos partidos a los que, en su ámbito, tratan de descalificar acusándoles de “sucursalistas”, con el resultado paradójico de una exacerbación de los sentimientos autonomistas, justo lo que la constitución pretendía evitar con su oferta autonómica diferenciada.

Ahora bien, las fronteras entre ese “sentido del Estado” y el interés político-partidista de sus intérpretes no siempre son claras. En este sentido, los replanteamientos actuales de la política autonómica por parte de las formaciones políticas nacionales constituye una especie de prueba de fuego para la sinceridad de sus propósitos descentralizadores. No basta con permitir en el nivel constitucional la descentralización del Estado. Preciso es además aceptar el reto de una efectiva descentralización del poder, aún cuando ello suponga la aparición de nuevos ámbitos de competición política en los que no se reproduzcan necesariamente los mismos componentes del espectro político nacional.

Los próximos meses pueden ser decisivos en este sentido. A nadie escapa que uno de los componentes fundamentales del proyecto político con el que se pretenda superar el actual momento de estancamiento —subsiguiente al reciente voto

parlamentario de censura— habrá de constituirlo una definición clara y viable de una política autonómica coherente que disipe las dudas y vacilaciones actuales. No hacerlo así podría ser grave no sólo para alguno de los partidos nacionales, sino lo que es peor, para el sistema político en su conjunto. Como igualmente grave sería pretender encorsetar las expectativas autonomistas despertadas con reformas electorales y parlamentarias orientadas a combatir las formaciones políticas estrictamente nacionalitarias o regionales.

Gumersindo TRUJILLO