

COMISIÓN SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO⁴

PEDRO DE VEGA:

Siguiendo la gran exposición o el conjunto de grandes exposiciones de esta mañana sobre el contenido y las fuentes y el método de nuestra disciplina, lo cual a los que hicimos oposiciones hace muchos años, nos recuerda aquel ejercicio de oposiciones sobre el concepto, método y fuentes, hoy, en lo que a mí respecta me toca presidir esta Mesa que afecta a la Comisión sobre el Estado autonómico. Un tema, yo no se si será de gran problemática intelectual, o si será un tema relativamente sencillo, lo que sí es evidente que es un tema de enorme actualidad como respuesta a las cuestiones que la distribución territorial del poder pueden implicar, van a intervenir exponiendo durante un tiempo como máximo de un cuarto de hora, sus distintos pareceres, los profesores que están aquí en la Mesa. En mi condición de moderador lo que al parecer tengo es que hacer un resumen de las tesis mantenidas por aquellos que van a intervenir a continuación.

Ni que decir tiene que tras las intervenciones de los Ponentes se establecerá el dialogo correspondiente para que cada uno de los aquí presentes emitéis las opiniones que os parezcan correctas. Ponderando los aciertos y condenando las discrepancias si es que existen. Tanto los aciertos como las discrepancias serán por supuesto bienvenidos.

⁴ Relación de comunicaciones presentadas a la Comisión: Raúl Canosa Usera, «La definición estatutaria de competencias»; Cristina Elías, «Grandes líneas de las reformas estatutarias. ¿hacia un Estado autonómico cooperativo?»; Roberto Uriarte Torrealday, «Notas en torno a la admisibilidad constitucional de consultas populares de ámbito autonómico».

Doy la palabra, por el orden alfabético, a Don Juan Cano Bueso, en primer lugar:

JUAN CANO BUESO:

Una prudente meditación sobre una operación jurídico-política tan importante, como es la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que la han emprendido, ha precisado dar cumplida respuesta, al menos, a cuatro preguntas capitales. La primera, si era *necesaria* la reforma del Estatuto; en caso afirmativo, *cuándo* convendría llevar a cabo la reforma; en tercer lugar, *cómo* debería acometerse en términos políticos y parlamentarios; y, por último, con arreglo a qué principios y límites constitucionales debe conducirse el conjunto de la reforma territorial. Oportunidad, temporalidad, tramitación y adecuación. Éstos son los cuatro puntos básicos que una estrategia de reforma constitucionalmente adecuada debiera establecer de manera apriorística y por ese orden de prioridades.

Primera, la oportunidad: ¿eran necesarias las modificaciones emprendidas?

La primera cuestión que con carácter previo merece ser despejada por el *poter estatuyente* es aquella que se pregunta sobre la propia *necesidad y conveniencia* de la reforma estatutaria. Ésta es una interrogante de todo punto pertinente porque, aunque en el momento de escribir estas líneas se presenta como una cuestión relativamente pacífica, no lo fue en el origen del proceso donde no en todas las Comunidades Autónomas las mismas fuerzas políticas estuvieron de acuerdo en la pertinencia de propiciar una reflexión sobre el grado de actualización de las normas estatutarias. Hoy, en cambio, podemos constatar cómo, allí donde se han acometido las reformas, las fuerzas del arco parlamentario, las centrales sindicales y organizaciones empresariales más representativas así como la mayoría de las asociaciones ciudadanas son favorables a las modificaciones estatutarias. Por lo demás, en la práctica totalidad de los sondeos de opinión pública recientemente efectuados los ciudadanos se muestran satisfechos con su autonomía política y partidarios de incrementar los niveles de autogobierno.

Ello no significa que no debamos afirmar con contundencia que las Comunidades Autónomas que han emprendido reformas han dispuesto de unos Estatutos de Autonomía que han producido unos *rendimientos óptimos* en el transcurso de los veinticinco años de vigencia que se acaban de cumplir. Durante este tiempo, las respectivas normas institucionales básicas han posibilitado en los distintos territorios la profundización y participación democrática, la legitimación del subsistema político, un amplio despliegue institucional autóctono y la impulsión de un abanico de políticas públicas cuya característica esencial ha sido una determinante *vocación social* unida a una preocupación por la dotación de infraestructuras orientadas al *despegue económico*.

Sin embargo, no podemos olvidar que la elaboración y aprobación de buena parte de los Estatutos que ahora se reforman (y, que impactó en primer lugar sobre el de Andalucía), se produjo en un marco general de redefinición y

racionalización del proceso autonómico, diseñado por el segundo Gobierno del Presidente Suárez, iniciado en 1979, que desembocó, tras el Informe de la Comisión de Expertos, en la suscripción de los Acuerdos de 1981 firmados entre UCD y PSOE, y que culminó con la aprobación de la LOAPA, en buena medida declarada posteriormente inconstitucional. Son, por tanto, unos Estatutos aprobados en un momento de convulsión de la vida política española y que se tramitan a la sombra del «23 de febrero» y de las cautelas que, en aquel momento, imponían las amenazas de desestabilización del sistema constitucional y de libertades propiciado por la Constitución de 1978.

Por lo que se refiere al Estatuto de Andalucía, era un texto pactado, en buena medida, desde la desconfianza de una de las grandes fuerzas políticas, precisamente el partido de UCD que en aquel momento encarnaba el Gobierno de la Nación. Ello condujo a que por la vía de los motivos de desacuerdo y a través de la presentación de enmiendas, el centro-derecha español (UCD-AP) intentara rebajar a lo largo de la tramitación parlamentaria el techo de autogobierno que el artículo 151 de la Constitución confería a las Comunidades de primer nivel. Ese máximo nivel que los andaluces, contra todo pronóstico, habían conseguido en las urnas, superando los sucesivos obstáculos previstos en tal precepto, incluida la operación de *ingeniería constitucional* que supuso la modificación del artículo 8.4 de la Ley Orgánica 2/1980, de distintas modalidades de referéndum, para hacer posible la incorporación al proceso de la provincia de Almería. Y ese techo significaba, sencillamente, la equiparación con las llamadas «*Comunidades históricas*» del nivel competencial y del aparato institucional (en particular, la autonomía política expresada a través de Parlamento propio). No otra cosa debía ser la consecuencia constitucional tras el cumplimiento del procedimiento previsto.

Como se ha dicho tantas veces, el «*efecto Andalucía*» hizo descarrilar el modelo abierto pero claramente indiciado en la Constitución: el de las *nacionalidades* y el de las *regiones*. Y hoy, el ejercicio de indagar cuánto y de qué manera influyó la reconducción del proceso autonómico y el impacto que este reflujo tuvo sobre aquellos textos estatutarios no es una tarea fácil. Sin embargo, sí es posible espigar algunos elementos básicos que, a modo de vestigios de la «*reconducción*», quedaron patentes en el texto de los Estatutos. Véase, por ejemplo, la inexistencia de la disolución parlamentaria, la «*congelación*» de rango de las relaciones del Parlamento con el Gobierno, la posibilidad de elección automática del Presidente de la Junta y la flagrante limitación de los periodos de sesiones.

Pues bien; han transcurrido veintinueve años desde la aprobación de la Constitución, casi otro tanto desde la promulgación de los primeros Estatutos. Y el hecho cierto es que la realidad política, social, económica y cultural, tanto desde la perspectiva interna como desde la internacional, poco se parecen hoy a aquellas condiciones reales y ambientales a las que hubo que hacer frente a finales de los años setenta del siglo pasado. En el entreacto, han sucedido muchos eventos e importantes transformaciones que no pueden ser obviadas desde el plano de las supremas normas.

Así, España formalizó en 1985 su ingreso en la Unión Europea, lo que ha supuesto la necesidad de homologar nuestro sistema político, económico, monetario, fiscal, etc. a las prescripciones de los Tratados constitutivos, además de la incorporación a nuestro sistema de fuentes del Derecho de las normas aplicables en nuestro territorio aprobadas por las instituciones de la Unión.

Se ha desplegado el Estado autonómico y producido una profunda descentralización partiendo de un desvaído e impreciso Título VIII de la Constitución, construyendo una suerte de funcionamiento territorial equiparable, *grosso modo*, a un Estado federal del tipo alemán y, por supuesto, con más profundidad descentralizadora que el modelo italiano. Y lo hemos acometido, fundamentalmente, sobre la base de acuerdos políticos y dirimiendo los conflictos mediante sentencias del Tribunal Constitucional.

Se ha desarrollado el Estado social de derechos y prestaciones, universalizando los servicios públicos básicos y confiriendo otra serie de libertades y derechos ciudadanos derivados, bien de derechos fundamentales constitucionalizados, o bien del surgimiento de nuevos derechos de prestación.

España ha transitado desde un país que ajustaba sus excedentes de mano de obra desprotegida por la vía de su exclusión hacia la emigración exterior, a un país de acogida de cientos de miles de inmigrantes, puente y frontera de dos mundos, cuyos derechos y deberes es necesario establecer y garantizar.

En escasas décadas se ha transformado profundamente la estructura social y económica del país, abandonando los últimos aledaños del intervencionismo autárquico hacia la plena inserción en el capitalismo internacional. Ello ha sido posible mediante el tránsito de una sociedad agraria y preindustrial a una economía abierta basada en un mayor equilibrio entre los sectores productivos, donde el sector terciario es determinante para el mantenimiento del empleo.

En definitiva, hemos abierto nuestras fronteras, estamos presentes en foros internacionales, participamos en programas de cooperación internacional, integrándonos paso a paso en la globalización económica, en la modernización ecológica, en la sociedad del conocimiento y de la información.

Por lo demás, hemos asistido al derrumbamiento de los equilibrios políticos e institucionales surgidos tras la Segunda Guerra Mundial, que se encuentran en plena revisión, se trate del Fondo Monetario Internacional, de la propia ONU, o del G-8, sin olvidar el impacto que sobre la producción y el consumo supondrá la irrupción en el escenario mundial del «gigante chino». La «Guerra Fría» y la tensión bipolar entre oriente y occidente ha sido sustituida por un imperialismo agresivo que fomenta y propicia los conflictos étnico-religioso-culturales y el choque de civilizaciones.

En suma, el escenario mundial nos depara el fenómeno de la globalización, la mundialización de los mercados, el surgimiento de un «*Gobierno invisible*» supraestatal que gestiona los flujos monetarios, que interfiere las bolsas, y que no tiene formalización política, ni personalidad jurídica, ni control democrático. Todos estos fenómenos necesitan una respuesta política, auspiciada desde la reflexión intelectual y el impulso popular procedente de los espacios más cercanos al ciudadano, sobre todo desde la esfera municipal y desde el contexto re-

gional, entendidos como microespacios políticos donde hombres y mujeres pueden practicar la democracia y adquirir la condición plena de ciudadanía.

Valdría decir, a modo de conclusión, que en los últimos veinticinco años el panorama mundial se ha modificado y, lógicamente, España y sus territorios también han cambiado sustancialmente. En el plano interno, porque el sistema político se ha estabilizado, la democracia se ha consolidado, el desarrollo económico ha progresado, se han universalizado servicios tan básicos como el educativo y el sanitario, los sistemas de protección y prestación funcionan en unos estándares razonables... Es la nuestra una realidad que poco tiene que ver con la sociedad de los años setenta. Y lo mismo sucede desde la perspectiva de la acción exterior, donde las Comunidades Autónomas están jugando un papel muy importante, acorde a sus posibilidades, en el ámbito de la cooperación internacional, del intercambio cultural, del comercio exterior, en los esfuerzos por el diálogo y el entendimiento entre culturas, en la preservación de la estabilidad y de la paz en el Mediterráneo, particularmente en el Magreb, y en el enlace con los países hispanoamericanos.

Y así podríamos continuar relatando las profundas diferencias derivadas de los acontecimientos surgidos en el último cuarto de siglo, a los que ni España ni sus Comunidades Autónomas han permanecido ajenas. Y así hasta llegar a preguntarnos, desde criterios de oportunidad política y de adecuación jurídica: ¿Responden estas normas estatutarias, aprobadas en 1981/82, a la realidad de un cuarto de siglo después? A mi modo de ver, la respuesta es claramente negativa. Ciertamente que en lo esencial los distintos subsistemas podrían seguir funcionando sin acudir al mecanismo de reforma. Pero ello sería tanto como mantener una maquinaria en activo que no por seguir en funcionamiento se comporta con manifiesta obsolescencia.

Por todo ello hay que considerar un acierto el proceso conducente a la revisión y actualización de los Estatutos de Autonomía. Y por ello, también, desde los diversos Consejos de Gobierno hasta la práctica totalidad de las fuerzas políticas parlamentarias se han implicado de manera decisiva a la hora de propiciar un debate sobre la adecuación de las normas escritas a la realidad política subyacente. Y es que en el ámbito del Derecho suele suceder con frecuencia que las normas jurídicas envejecen con extraordinaria celeridad. Y ello es particularmente perceptible en el ámbito del Derecho Constitucional, donde instituciones y regulaciones pensadas por el legislador de una determinada manera terminan superando el corsé normativo estipulado y desbordando por completo las previsiones que el legislador estableció para una realidad más prolija y dinámica. Es entonces cuando la tensión entre *normalidad* y *normatividad* adquiere una notable relevancia.

Cuando tal desajuste existe, la reforma estatutaria se convierte en la forma primaria de preservar la normatividad, la imperatividad y la eficacia de las supremas normas. Porque cuando se produce esta discordancia entre *normalidad* y *normatividad*, entre realidad política y formalidad jurídica, no es peor para la realidad sino que se resiente el carácter preceptivo de la norma. Y es entonces cuando encontramos el terreno abonado para detectar sin esfuerzo

todo un catálogo de prescripciones virtuales, una suerte de preceptos carentes de operatividad y vigencia, letra muerta desconectada por completo de la realidad social.

Durante demasiado tiempo se ha mantenido desde ciertos sectores de opinión y desde alguna fuerza política una suerte de ideología de la no reforma, de la sacralización de los textos vigentes, de la intangibilidad de la Constitución y de los propios Estatutos. Ahora bien, si es un principio esencial del Derecho que las normas deben responder a la realidad de su tiempo, es evidente que la reforma agraria no responde a los criterios de la política agraria comunitaria; es no menos evidente que España dejó de ser tierra de emigrantes y necesita una respuesta a los flujos migratorios en su condición de frontera sur de Europa; que hemos ingresado, en fin, en la Unión Europea sin que los Estatutos hagan la menor referencia a la fase ascendente de toma de decisiones y a la participación de las Comunidades Autónomas en la conformación de las políticas comunitarias. La consolidación de las libertades y la tolerancia social han hecho emerger nuevos derechos de libertad, a la par que nuestra plena incorporación a la sociedad del bienestar demanda nuevas prestaciones públicas, plena igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, presencia de criterios medioambientales en las políticas públicas para hacer compatible la economía y la ecología. Nuevas respuestas a las nuevas necesidades de nuevos tiempos que han conducido, en ocasiones, a desarrollos normativos contrarios a la letra de los Estatutos pero necesarios para el buen funcionamiento del sistema.

Por todo ello considero un acierto de los dirigentes y de las fuerzas políticas que propugnaron las reformas la oportunidad de producir una profunda reflexión, desde el pleno respeto a la vigente Constitución, acerca del grado de adecuación entre *normalidad* y *normatividad*, entre las normas contenidas en los hasta ahora vigentes Estatutos y la nueva realidad política y social subyacente.

Segunda, la temporalidad: ¿Cuándo se deberían haber impulsado las reformas?

Despejada, pues, la *oportunidad* de las reformas, la segunda pregunta que debemos contestar guarda relación con el *tempo* político. ¿Debe preceder la reforma constitucional a las modificaciones estatutarias?. La respuesta en sede teórica parece de todo punto clara. Si la Constitución territorial es un *fragmento* capital (en la terminología de Lassalle) de la *Constitución real* del Estado, es más que conveniente que el modelo se juridifique en la *Constitución formal*. Sólo así las normas contenidas en la Constitución territorial operarán como garantía, a la vez que límite, del ejercicio de la autonomía política en condiciones de igualdad y solidaridad.

Fracasado, de momento, el intento de abrir el proceso constituyente, hubiere sido de todo punto conveniente tramitar la reforma de los distintos Estatutos en paralelo y con la vista puesta, quizás, en otros procesos de reforma estatutaria comparada, pero, sobre todo, *sin perder la perspectiva de la reforma constitucional* anunciada pero paralizada. De lo contrario, se corre el peligro de que algunas propuestas de reforma, que pueden ser razonables y hasta conve-

nientes, puedan impactar, cuando no contradecir, con la literalidad de la Constitución vigente. No es necesario insistir en que la conversión del <<guardián de la Constitución>> en instancia resolutoria de irresueltos problemas políticos es una actitud nada conveniente que debiera haberse evitado a toda costa.

Por otra parte, el necesario *ensamblaje entre la Constitución y los Estatutos* —en definitiva, el bloque de la constitucionalidad— es imprescindible en materias como los derechos derivados de los derechos fundamentales, en la composición y funcionamiento del Senado, en la configuración de los instrumentos de colaboración, cooperación y mutuo auxilio, tanto desde la perspectiva de la formación de la voluntad interna del Estado cuanto de la formación de la voluntad hacia el exterior, en el establecimiento de los canales de representación y participación de las Comunidades Autónomas en el espacio de la Unión Europea, en las cuestiones atinentes a la Administración Local y Judicial etc.

Mientras tanto, y en aras de que el proceso de cambio sea ordenado y constitucionalmente adecuado, es necesario que la reforma estatutaria no supere, en ningún caso, el marco establecido por la vigente Constitución, al menos mientras ésta exista en su tenor literal. Dicho de otra manera, lo constitucionalmente correcto consiste en efectuar la lectura de los Estatutos a la luz de las posibilidades que ofrece la Constitución, y no al revés. Por tanto, sería inconstitucional e ilegítima —cuestión que no afecta a Andalucía ni a Valencia pero se debatió en Cataluña— una pretendida reforma de un Estatuto que anticipara e intentara superar el marco de la vigente Constitución, o que de forma no negociada con las Cortes Generales pretendiese forzar la modificación de ciertas leyes orgánicas de desarrollo directo de la Constitución.

Sin embargo, nada impediría que este debate, articulado en paralelo, pudiese determinar la conveniencia de adaptar la Constitución (y, por supuesto, las leyes orgánicas y de bases), no sólo en los cuatro puntos anunciados por el Gobierno, sino a bloques estatutarios, debidamente acotados y homogeneizados para todas las Comunidades Autónomas que, establecidos en términos de igualdad, supongan desde el punto de vista funcional una mayor y mejor sintonía de nuestro sistema constitucional a esta realidad de la España plural. Hasta aquí lo que podría y debería haber sido.

Ello no obstante, es lo cierto que la inexistencia de <<*consensus básico*>> entre las dos grandes fuerzas políticas estatales, en orden a la reforma constitucional, ha impedido el necesario y sosegado debate sobre la conveniencia de dar la palabra al Poder Constituyente. Y esta sacralización de la intangibilidad de la Constitución y de la bondad intrínseca de la suprema norma vigente, este exceso de idolatría hacia el *espíritu* de la transición puede haber sido la causa desencadenante de la huida hacia adelante practicada por las instituciones vascas (rechazada por su vehemente contenido en el Congreso de los Diputados) y por las fuerzas políticas e instituciones de Cataluña, cuyo nuevo Estatuto está recurrido ante el Tribunal Constitucional.

Dicho de otra manera, la ausencia de acuerdo en torno a la reforma constitucional ha propiciado en sede política la *huida* hacia delante del Parlamento

vasco y el *tirón* exitoso del Parlament de Cataluña, que ha alumbrado un nuevo Estatuto que, de momento, está obligando a la modificación de ciertas leyes de bases y orgánicas, con un alcance, a veces, limítrofe con la propia reforma de la Constitución. El hecho de que Cataluña y Andalucía, desde entendimientos bien diversos, hayan seguido una senda reformista de elevación de máximos techos competenciales y agotamiento de las posibilidades constitucionales, puede ser preludio de que las fuerzas políticas mayoritarias terminen acordando la necesaria reforma constitucional que, de no acometerse, traerá de seguro futuros conflictos constitucionales de no fácil resolución.

Tercera, la tramitación: ¿Cómo deberían haberse legitimado?

La tercera pregunta debe dar cumplida respuesta a las mayorías parlamentarias necesarias para abordar el empeño. Convenimos en que la reforma estatutaria es una *reactualización del pacto estatuyente*, incidente en el pacto constituyente, que quizás no ha sido demandada masivamente por los ciudadanos, pero a la que tampoco se oponen, antes bien, la respaldan si se formula en términos de profundización del autogobierno, o de reconocimiento de más derechos y mejores garantías en la prestación de los servicios públicos. Es, además, una reforma deseada, con mayor o menor intensidad, por las fuerzas políticas y sociales y la mayoría de los profesores de Derecho Público se han mostrado favorables a la reactualización de nuestras supremas normas.

En tales condiciones, la reforma debe surgir siempre del *diálogo* y respaldada por un *amplio consenso* en lo fundamental que permita en lo no esencial salvar las propias posiciones contrapuestas o diferenciadas. Ello llama de inmediato a acotar aquellas materias que se deben entender como fundamentales, y que en mi opinión serían los derechos de los ciudadanos, las medidas de profundización democrática del sistema político, las garantías para el ejercicio del autogobierno (competencias garantizadas y suficiencia financiera) y la vertebración territorial interna (tanto en sus aspectos simbólicos y culturales cuanto en el establecimiento de las estructuras institucionales) para la óptima prestación de los servicios y el desarrollo armónico de los diversos territorios.

El consenso, en mi opinión, no es la unanimidad ni la uniformidad. Tampoco la absoluta incidencia en los mismos puntos y con la misma perspectiva, por parte de todas las fuerzas políticas; el consenso estribaría en que las reglas generales del marco de juego del sistema, flexiblemente entendidas, estén aceptadas por las principales fuerzas políticas en sus aspectos nucleares y, muy particularmente, por aquellas que tienen capacidad para producir el efecto de alternancia de gobierno, bien en el conjunto del Estado, bien en cada Comunidad Autónoma.

Cuarta, la adecuación: ¿Qué principios deben inspirar la reforma territorial?

Seguramente estamos asistiendo a un salto adelante de carácter cualitativo y cuantitativo en la conformación del Estado autonómico. No otra cosa debe ser la resultante de esta operación de reforma de la *Constitución territorial* de España que, en ausencia de reforma constitucional, se está produciendo mediante la aprobación de *nuevos* Estatutos de Autonomía. El *cierre* del modelo es difícil de predecir; es más, en rigor es improbable, de acuerdo con la tesis que

hemos mantenido que hace depender los procesos centrípetos o centrífugos de concretas circunstancias históricas. Si, tal como hemos expuesto, el Estado es un producto histórico y España una construcción histórica, lo que esté por venir, estará. Sólo el político con capacidad de adelantarse a su tiempo estará en condiciones de incidir sobre el futuro inmediato. Al jurista le resta recordar las posibilidades y límites que el Derecho Constitucional vigente ofrece y el margen de maniobra posible para abordar el empeño.

Visto así, los principios que deben de inspirar esta nueva Constitución territorial para España, sintéticamente expresados, podrían ser los siguientes:

- 1.º El respeto a la *diversidad* en el marco de la *unidad*.
- 2.º El amparo de los *hechos diferenciales* constitucionalmente protegidos, reconocimiento y amparo que no debe comportar privilegios medievales.
- 3.º El mantenimiento de la *igualdad sustancial de status* jurídico en derechos y deberes para todos los ciudadanos en el conjunto del territorio del Estado.
- 4.º Un *sistema de financiación solidario y suficiente*, acordado multilateralmente entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, y que tenga en cuenta, también, las necesidades financieras de los Ayuntamientos.
- 5.º El respeto a las reglas que garantizan la *unidad de mercado* y a las *competencias exclusivas del Estado* que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de transferencia o delegación.
- 6.º La configuración constitucional de un *Senado territorial* de integración, operativo y funcional, que incorpore los instrumentos imprescindibles de coordinación, colaboración y cooperación, y que convierta un Estado polifónico *ad intra* en una única voz *ad extra*.
- 7.º Una adecuada regulación de la *acción exterior* de las Comunidades Autónomas que dé respuesta a este nuevo fenómeno de *participación* en las políticas de la Unión Europea y que permita un espacio propio de política exterior, desde el respeto a los intereses generales de España y a la posición del Estado como sujeto único de las relaciones internacionales.

Cómo se deban producir, al día de hoy, estos ajustes que garanticen la convivencia en paz, prosperidad, justicia y solidaridad para el Siglo XXI corresponde decidirlo a quienes constitucionalmente ostentan la soberanía del pueblo español, que tienen sobradamente acreditada las virtudes del consenso, la moderación y el diálogo.

Si conseguimos cuadrar esta operación de reforma en términos políticos razonables y en términos jurídicos adecuados, el Estado español podrá continuar disfrutando otro largo periodo de convivencia en paz, libertad, justicia y prosperidad.

PEDRO DE VEGA:

Muchas gracias profesor Cano. Tiene la palabra Don José Antonio Portero Molina.

JOSÉ ANTONIO PORTERO MOLINA:

Muchas gracias. Buenas tardes. Sometidos a este límite de unos diez minutos yo creo que es mejor, y así lo pensé, el disciplinarse escribiendo, y ahora leyendo, algunas reflexiones sobre la situación actual. Si yo tuviera que poner título a estas tres hojas hablaría de las dificultades de un profesor de provincias para asir el objeto de su trabajo, o que casi podría hablar también, podríamos poner el subtítulo de las tribulaciones de un profesor que no milita en ningún partido y que no forma parte de ninguna institución que tenga que ver con todo el desarrollo constitucional, se trata simplemente de un simple profesor.

Cuando recibí la invitación del profesor Alzaga me causó una gran satisfacción porque llevamos unos cuantos años sin tener este tipo de reuniones tan amplias, es verdad que las hay pero yo creo que no tan amplias. Y cuando leí el título de «Jornada sobre la orientación del Derecho Constitucional y su método», pensé que a mí lo que verdaderamente me preocupa es el objeto. Ni el concepto, ni el método, ni las fuentes.

Hace ya muchos años que tenemos todos que ponernos las pilas, valga la expresión, para decir que había que estudiar jurídicamente y explicar jurídicamente una norma jurídica. Si alguien se ha podido llevar la errónea impresión de que en la Universidad de la Coruña se explica los estudios de sociología del profesor Emilio Ferrol, o en el Touchard, o en el Sabine..., pues no, eso fue hace muchos años, muchos muchos años. Yo explico la Constitución española y además apoyándola en los textos de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, punto final a ese asunto. De manera que una parte importante y amplia del objeto de estudio y explicación de los profesores de Derecho Constitucional es esta que agrupamos en los programas bajo la denominación de estructura territorial del Estado, o de las Comunidades Autónomas, o simplemente del Título VIII de la Constitución. Ese objeto, a mí desde hace ya unos cuantos meses se me escapa, y por eso me parecieron evidentes la utilidad y el interés de esta reunión porque en mi opinión, y con toda sinceridad, la materia en cuestión a mí se presenta hoy en un mar de dificultades, y con ser eso ya inquietante de por sí, que lo es, para mí no es lo peor sino, que dada la relevancia de este Título VIII, las dificultades que me plantea se proyectan también sobre la noción misma de Constitución y buena parte de sus contenidos nucleares.

Después de unos cuantos años de calma, digamos, de calma que no de ausencia de complejidades, un profesor que tiene que dar cuenta, que tiene que describir nuestro Estado constitucional y explicar su funcionamiento, tiene hoy en mi caso, la desagradable impresión que ese objeto, no el método ni las fuentes, sino ese objeto no para de cambiar, hasta resultar casi inasible, in-

comprensible. No es que cambie siguiendo el dinamismo propio, lógico y natural del Derecho, es que desde hace un tiempo parece que esa parte de la Constitución hubiera cobrado vida propia, independiente, sería la palabra adecuada, más que autónoma, dejando en suspenso pendientes de redefinición algunos de los conceptos e instituciones nucleares de aquello, de la Constitución.

Comprendo que alguien podrá estar pensando que las dificultades para entender lo que está pasando en relación al Título VIII pueden derivar de la especialización que alguien haya adoptado en otro campo o en una determinada opción metodológica. No es eso. Ni tampoco se debe, ni qué decir tiene, a condicionantes políticos o ideológicos porque supongo que coincidirán conmigo que esos condicionantes políticos o ideológicos que todos tenemos nunca anularían las facultades intelectivas ni el ansia de conocer de ninguno de nosotros. Tampoco, claro, las de quienes en absoluto tienen esas dificultades y por el contrario entienden muy bien desde otras posiciones políticas e ideológicas todo lo que está sucediendo y sostienen que todo lo que ha ocurrido en relación a las reformas estatutarias obedece simplemente a un desarrollo lógico, necesario, incluso, de la Constitución.

El escenario que para mi presenta hoy serias dificultades de comprensión podría resumirse así: De modo súbito hemos pasado a tener dos Comunidades con nuevos Estatutos que han cuadruplicado su articulado, pormenorizado sus contenidos hasta el extremo, regulado materias a ellos antes ajenas, y empleado técnicas jurídicas mediante las que han hecho posible adelantarse a la voluntad del legislador estatal. Son los Estatutos de Autonomía de los que Pedro Cruz ha dicho que tienen aliento de Constitución. Lo cual significa, desde mi punto de vista, no sólo que tienen ese aliento de Constitución sino que además tendrían también un aliento de desapego de la Constitución actual. Cuando alguien tiene ese aliento de llegar a convertir su Estatuto en Constitución, está al mismo tiempo expresando un desapego, una desagregación de la Constitución hasta ese momento existente.

Hay otros Estatutos aparte de esos dos, que son también nuevos, que tienen un aliento en parte parecido aunque ciertamente de menor intensidad, que han duplicado su extensión y que han regulado también nuevas materias. No quiero entrar ahora en detalles de unos y otros, todos los conocen. El escenario, que es un escenario dinámico, se completa con otros Estatutos que están en vías de renacimiento, de renovación, de reforma; y en fin con otros, no se nos olvide, con otros Estatutos que permanecen en su redacción original sin que de momento se constate voluntad de cambio en las correspondientes Comunidades Autónomas, por lo menos por el momento.

De forma que tenemos un escenario con cuatro situaciones distintas. Si se tratara de una especie de gran fresco sobre el mapa de España lo llamaría, si me lo permiten, la apoteosis de la asimetría.

Durante los últimos meses y para aprender, claro, yo he estado leyendo, trabajando detenidamente seis Dictámenes emitidos por otros tantos Consejos Consultivos de diferentes Comunidades Autónomas sobre las propuestas de re-

forma estatutarias que les fueron remitidas, bien como texto articulado, o bien como consultas o una serie de preguntas, que como los Consejos Consultivos bien de Asturias o de Galicia, contestaron. Es un material denso, jurídicamente muy valioso, que me ha permitido calibrar la variedad y la calidad que las interpretaciones de los juristas de distintas Comunidades, la composición de los Consejos Consultivos ya las conocen ustedes, por tanto hablamos de juristas reconocidos, de juristas de extracciones diferentes, de la Academia, de la Administración, de la Judicatura, digo que es un material valioso y me ha permitido calibrar la variedad de interpretaciones que los juristas son capaces de hacer cuando se les convoca para ello. En fin exhiben una imaginación y una creatividad casi ilimitada, para extraer del mismo texto de la misma letra de la Ley diferentes normas.

Si yo tuviera que destacar de ese material las características que más me han llamado la atención, serían dos. Por una parte las profundas discrepancias en torno a las líneas maestras de los respectivos textos evaluados que aparecen en los Dictámenes de los diferentes Consejos Consultivos. Cómo es posible, y si hubiera Consejos Consultivos en las provincias, pues seguramente tendríamos más interpretaciones, y más si hubiera Consejos Consultivos locales.

Por tanto, hay unas discrepancias importantes, hay Dictámenes de Consejos Consultivos que entienden absolutamente razonable, y absolutamente o impecablemente constitucional el tratamiento de los derechos en el Estatuto correspondiente; o la reclamación de la competencia plena en materia hidrográfica; o la redacción que se hace de la bilateralidad; o los planteamientos de la financiación. Y no ven objeción alguna. Y sin embargo, hay otros Dictámenes que son mucho menos expansivos, mucho menos comprensivos de la capacidad de expansión de autogobierno de la Comunidad Autónoma, que son mucho más sobrios en las concepciones del autogobierno, y acaso también, más atentos con lo que es la posición del Estado. Y en algunas ocasiones unos Dictámenes se refieren a otras propuestas de otras Comunidades Autónomas y exhiben un contenido crítico muy importante, de manera que vemos en ese sentido la discrepancia en las opiniones. Resulta grato ver que hay, digamos que lo del pensamiento único en esta materia pues no es verdad, aunque a veces lo parece, no es cierto.

Y luego una segunda característica es ver cómo los juristas de diferentes Comunidades Autónomas, sin perjuicio de lo anterior, mantienen, digamos, una cierta competencia entre ellos, pero por el argumento a veces explicitado con claridad, y otras con el lenguaje del que somos capaces cuando queremos hacer opacas las cosas, cómo expresan un afán de emulación de unas con otras: bueno yo no estoy muy de acuerdo en que esto tal..., o yo no lo veo muy claro pero si en aquella Comunidad Autónoma se va a regular esta materia, nosotros no debemos de dejar de hacerlo.

El panorama con el que hoy se enfrenta un profesor de Derecho Constitucional que quiera dar cuenta de la disciplina sin caer en tentaciones políticas, no es desde luego hoy el más cómodo, y no me refiero a la ampliación, con ser mucho, del Derecho Público autonómico de cada Comunidad Autónoma, es un

problema que no nos afecta a quienes seguimos con el Estatuto de hace ya 25, 26 años o más, del año 81 el de Galicia. De las Universidades de Galicia, de las Universidades de Madrid, y de algunas otras Comunidades que mantienen los mismos Estatutos. Ese no sería el problema. Me refiero al hecho de que los conceptos nucleares de la disciplina, de la Constitución se han visto afectados directa y seriamente por los contenidos estatutarios. No es solamente un problema de si el Estatuto puede o no puede regular esto, lo otro o lo de más allá, sino de que eso obliga no sólo a explicarlo en el Estatuto, sino obliga a reexplicar, a redefinir, a revisar los conceptos nucleares de la Constitución.

No creo necesario recitar la lista de los que se ven afectados, que comenzaría con mismo concepto de Nación y termina con el de reforma constitucional, pasando por los derechos fundamentales, por la noción o el concepto de Ley Orgánica, la comprensión del Poder Judicial, qué entendemos por interpretación constitucional y, por supuesto, la propia noción de Estatuto de Autonomía.

Todos los contenidos fundamentales de la Constitución, que es el objeto de estudio, se ha visto, entiendo yo, afectado por las reformas. Más allá del concreto problema de enjuiciar la constitucionalidad de uno u otro artículo de los nuevos Estatutos, a mí, la preocupación es la del conjunto, a mí lo que me importa es ver qué queda de la Constitución del Estado Y mi impresión sobre el conjunto es la de que estamos a día de hoy, estamos en un proceso no terminado, no sabemos muy bien, la de que estamos ante un cambio profundo y extenso del modelo de Estado que hasta ahora habíamos acordado, un modelo que habíamos acordado que se constitucionalizó en 1978 y que se ha desarrollado o se ha construido en estos casi 30 años. Y hemos estado prácticamente de acuerdo hasta antesdeayer. El cambio que se ha producido ha sido un cambio que, a mi modo de ver, habría requerido la intervención del Constituyente porque ese Estado de las autonomías no es el que era, el de hoy no es el que era. No es el que era en aspectos sustanciales, fundamentales, y porque después de las reformas, y acaso esto sea lo más inquietante, vamos a seguir sin saber dónde están los límites de las transformaciones que el Estado de las autonomías pueda seguir experimentando en el futuro. Y de momento, y termino, tampoco sabemos quién va a fijar esos límites, ni cuándo, vista la situación en la que se encuentra a día de hoy el Tribunal Constitucional, una situación que a mí no me cabe duda está provocada por el exceso de carga que se ha echado sobre sus hombros y por la propia naturaleza constituyente de la carga que se le ha echado encima.

Yo no comparto en absoluto, la opinión de quienes lamentan la presentación de amplios recursos de inconstitucionalidad contra el Estatuto más expansivo de todos , por el contrario, creo que eran indispensables los recursos; y mucho menos, claro, comparto la tesis según la cual tras la intervención de un Parlamento autonómico, de las Cortes y del electorado de una Comunidad Autónoma, el recurso de inconstitucionalidad sólo obedece a motivos políticos y no ha motivos jurídicos, y en consecuencia el Tribunal Constitucional debería limitarse a una sentencia equivalente a una ratificación de la voluntad democráticamente expresada en las Cámaras y en las urnas. Yo creo que la posición

del Tribunal Constitucional exige, ahora, que ante un recurso el Tribunal resuelva mediante una sentencia como lo haría con cualesquiera otros recursos de inconstitucionalidad.

Si la sentencia no va en esa dirección de ratificar la voluntad democráticamente expresada en las Cámaras y en las urnas, si no va en esa dirección y por conexión afecta a otros Estatutos, el de Andalucía, yo creo que en ese caso sería imprescindible una reforma de la Constitución que de una vez remate con claridad el edificio autonómico. Y si por el contrario, es una sentencia que afirma la constitucionalidad de la normativa enjuiciada, también la reforma constitucional sería, a mi modo de ver, una reforma imprescindible, exactamente para lo mismo, para poner los límites que ya no se pueden rebasar.

Mientras se lleva a cabo, mientras esperamos una sentencia y mientras siguen los procesos de reforma, lo que está claro es que hay un principio ahí que está presente, un principio, una dinámica política que sigue funcionando, que no para, que es la dinámica de la igualación, y que está generando un proceso de recuperación de la simetría perdida. Dicho de otra manera, el fresco asimétrico será gestionable pero con un evidente deterioro de la transparencia y de la igualdad democráticas si no se recupera esa simetría.

Un espacio político claramente asimétrico como el que tenemos a día de hoy, yo entiendo, me guardaré muy mucho decir si es constitucional o no es constitucional, no me pagan para eso, pero lo que está claro es que es no gestionable, y si se sigue gestionando esa asimetría será, digo, dentro de un marco de opacidad y de trato desigual que es lo más opuesto a las exigencias del principio democrático. Gracias.

PEDRO DE VEGA:

Muchas gracias Profesor Portero, tiene la palabra el profesor Ruiperez Alamillo, procurando abreviar lo más posible habida cuenta que según consta en el programa a las seis y media es cuando hay que hacer las conclusiones y la sesión de clausura.

JAVIER RUIPEREZ ALAMILLO:

Muchas gracias. Atendiendo a lo avanzado de la hora, y haciendo mía la sugerencia que acaba de hacerme el Presidente de la Mesa voy a ser casi telegráfico en mi exposición, con la idea de permitir, por una parte, que puedan intervenir aquéllos que han presentado comunicaciones sobre la problemática que aquí nos ocupa, y, por otra, el que pueda abrirse un, siquiera mínimo, debate, que, de cualquier forma, será siempre enriquecedor. En mi intervención, voy a referirme a algo que es, sin duda, mucho menos práctico que lo que han tratado los dos Profesores que me han precedido en el uso de la palabra. En concreto, voy a hablar ahora de esto que llevamos oyendo demandar desde

1978, es decir, la necesidad de establecer una Teoría Constitucional del Estado de las Autonomías, que, enlazando, de uno u otro modo, con la idea defendida por Konrad Hesse en 1962, venga a completar y concretar la Teoría Constitucional del Estado Federal general y, con ello, permita obtener una comprensión de conjunto del sistema autonómico a que ha dado lugar la Constitución de 1978. Teoría Constitucional del Estado Autonómico que se dice es tanto más necesaria entre nosotros por las especiales singularidades que presenta el sistema español. De una manera básica, fundamental y concreta, estas aludidas peculiaridades se concretan en que, diferenciándonos de la mayoría, si no de la totalidad, de los supuestos del Derecho Comparado, el actual proceso de descentralización política española se ha verificado intentando conjugar dos cosas claramente antitéticas como es el nacionalismo, como ideología política no uniforme, y el federalismo, que, a la postre, no es más que una técnica jurídico-política de distribución, territorial y funcional, del poder político dentro del Estado, la cual, si bien es en principio ideológicamente neutra, tan sólo, y como advirtió con acierto Zorn, puede funcionar en el marco del Estado democrático; República democrática, decía realmente Zorn.

Desde esta idea, y ante la imposibilidad temporal de desarrollar oralmente el esquema que había elaborado para la ocasión, me propongo ahora realizar una exposición, casi una mera enunciación, de los ocho puntos que, entiendo, nunca debe olvidar una Teoría Constitucional del Estado de las Autonomías, y que de modo inexcusable deberán formar parte de sus contenidos. En primer lugar, creo que todo el mundo estará de acuerdo en la afirmación de que el Estado Políticamente Descentralizado, incluyendo en esta denominación todas las manifestaciones estructurales posibles de esta forma política (Estado Federal, Estado Integral, Estado Regional, Estado Autonómico), es ante todo y sobre todo un Estado único. El Estado Políticamente Descentralizado es, en efecto, una Comunidad Política única, que nace, por decirlo en términos hellerianos, como resultado de la decisión, libremente adoptada, del Pueblo como pluralidad, de crear sobre ellos un Pueblo como unidad de acción y decisión política universal, la cual se regirá en el futuro por una serie de principios y valores concretos, que son los que ha decidido el Pueblo y que, actuando como soberano, recoge y consagra en su Texto Constitucional. Porque de un Estado Políticamente Descentralizado hablamos, entre éstos, y elevado a la condición de principio estructural, estaría el principio federal, entendido con Friedrich como *«federalizing process»*. Es menester advertir que la decisión del Pueblo como pluralidad de constituirse en un Estado único, aunque políticamente descentralizado, también la hubo en España, y que, por lo tanto, no debería olvidarse ni por los prácticos ni por los teóricos de la política. En efecto, la actual España nace como consecuencia de un largo proceso constituyente, basado en la idea del consenso, del que únicamente fueron excluidos los partidos republicanos de izquierda, y en el que, desde el primer momento, y en todas sus fases, participaron los partidos nacionalistas conservadores vascos y catalanes. Y lo hicieron, además, de un modo muy activo. De esta suerte, ocurre, y es tarea del que aborde la redacción de esa demandada Teoría Constitucional del Estado de

las Autonomías el ponerlo de manifiesto, que, porque la actual unidad de España forma parte del pacto social por el que se refunda el Estado español, la única manera democrática de eliminarla será la de la apertura de un nuevo proceso constituyente, en el que, como había sentado ya Rousseau, habrán de observarse los mismos requerimientos y formalidades que se cumplieron para su materialización, y en el que, y esto es lo importante, todo podrá ser discutido.

En segundo lugar, una Teoría Constitucional del Estado de las Autonomías tendrá que decir que, porque el Estado Políticamente Descentralizado es, ante todo y sobre todo, un Estado y, como decimos, un Estado único, lo que no cabe es que éste se articule, se desarrolle, ni se teorice desde la confrontación permanente y absoluta entre la organización política central y las organizaciones políticas regionales, ni entre las organizaciones políticas regionales entre sí. A mi juicio, aquí estamos ante uno de los más graves fallos que tiene el sistema político español, que es superior, incluso, a todos aquellos defectos técnicos que, ya en 1979, había puesto de relieve mi dilecto Maestro, el Profesor De Vega. Lo que no resulta difícil de entender. Al fin y al cabo, los errores a los que aludía Pedro De Vega son fallos de carácter técnico-jurídico y técnico-político que, en cuanto tales, podrían solventarse mediante una reforma de su regulación legal-constitucional. Ahora, por el contrario, nos encontramos ante un problema que no es de orden técnico, sino psicológico. Nos referimos, en concreto, a la circunstancia de que, y mucho más desde 1993, el desarrollo del Estado de las Autonomías se está conduciendo desde la confrontación de la tradición nacional mágico-mítica del españolismo, que parte de la irreal y absurda visión castellana y castellanizante de la Historia de España que formuló la generación del 98, y las tradiciones nacionales mágico-míticas que, como respuesta a la primera, se han ido formulado en el seno de las Regiones españolas. Resultado de plantear el debate político en este esquema romántico irracional, es el que se está fomentando, sin haber razones objetivas para ello, la confrontación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre las Comunidades Autónomas entre sí. Confrontación, y esto es lo grave, que excede a la mera oposición política, y se plantea en términos de odio de unos Pueblos a otros. Lo que resulta fácilmente demostrable. Basta, en este sentido, con tomar en consideración que, excitados los sentimientos nacionalistas, hoy la defensa de los derechos de Extremadura o Castilla es entendida, las más de las veces, no como la defensa de los derechos de los castellanos y extremeños, sino como un ataque frontal a Cataluña, Galicia y País Vasco, a su cultura y a su lengua, del que, con el ejemplo de Claris, y como ya había hecho Lluís Companys frente al Gobierno Negrín, habrán de defenderse.

En tercer lugar, la Teoría Constitucional del Estado de las Autonomías habrá de tener en cuenta que, porque el Estado Políticamente Descentralizado es, como bien señaló Friedrich, una manifestación estructural concreta del Estado Constitucional, parece evidente que ha de tener como un fundamento básico la concepción democrática de la libertad, desde donde ésta se interpreta como democracia y como igualdad. Cuando esta concepción, que, como brillantemente ha advertido el Profesor De Vega, es la que siempre, ya desde los tiempos de

la Grecia clásica, ha caracterizado el pensamiento político democrático, se aplica al Estado Políticamente Descentralizado, el principio que resulta es el de que, como fundamento esencial del Estado Federal, todos los ciudadanos federales han de gozar de un mismo *status* ciudadano en todo el territorio nacional, y que se concreta en la declaración de derechos fundamentales de la Constitución federal, la cual se convierte en el mínimo de libertad civil que corresponde a todos los ciudadanos de la Federación. Pero, en la medida en que el Estado Políticamente Descentralizado descansa en la necesaria, y obligada, igualdad de todos sus ciudadanos, ocurre que si alguna de las colectividades particulares tuviese una declaración de derechos propia, en la que se reconocieran más derechos que los contenidos en el Texto federal, los ciudadanos del resto de los centros autónomos de decisión política democrática y legítima que se encuentren en el territorio de ésta habrán de gozar de estos nuevos derechos de una manera plena y, desde luego, en absoluta igualdad con los ciudadanos de la colectividad-miembro de que se trate. Lo que, por lo demás, no es sino el lógico y consecuente correlato de la naturaleza de Comunidad Política única que corresponde al Estado Federal, y que, en último extremo, lo diferencia, de manera clara, definitiva y fatal, de la Confederación de Estados. De esta suerte, y refiriéndonos ya al nuevo proceso estatuyente abierto entre nosotros, nos encontramos con que todo lo anterior que quiere decir que si, y algo ha apuntado ya el profesor Juan Cano, es posible que los Estatutos de Autonomía puedan ampliar la tabla de derechos de la Constitución española, —lo que, entendiéndolo sólo sería posible tomando en consideración que el Estatuto de Autonomía no es una mera ley reforzada, que es lo que define al resto de las Leyes Orgánicas, sino que se presenta como un claro ejemplo de lo que Antonio La Pergola denomina «fuente atípica»—, el disfrute de esos derechos lo deben tener los individuos de la Comunidad Autónoma de que se trate, quienes, en cuanto que ciudadanos de la misma, son los titulares indiscutidos e indiscutibles de estos nuevos derechos, y, asimismo, y para satisfacer la exigencia de que el Estado democrático ha de lograr una cierta homogeneidad social, habrán de disfrutar de estos nuevos derechos, en pie de igualdad con los primeros, el resto de los ciudadanos del Estado español cuando estén en la Comunidad Autónoma de que se trate.

En cuarto lugar, es también importante retener a la hora de pretender elaborar una Teoría Constitucional del Estado de las Autonomías que porque éste es un Estado y un Estado Constitucional, el único soberano posible en nuestro Estado Autonómico sería el Poder Constituyente del Pueblo español en su conjunto, que agota su misión con la aprobación de la Constitución Federal, dando, de esta suerte, paso a la actuación de los poderes constituidos, estatales y regionales, que han sido creados y ordenados por la Constitución y que, en consecuencia, nunca pueden actuar contra ella. El actual Estado de las Autonomías, no escapa, ni puede escapar, a la lógica interna del Estado Políticamente Descentralizado como variante organizativa del Estado Constitucional. Lógica interna que, como, con meridiana claridad, puso de manifiesto Friedrich, se concreta en que en ellos, la organización política central y las or-

ganizaciones políticas regionales, que no son más que poderes constituidos, nunca pueden ser comprendidas como sujetos titulares de derechos de soberanía, sino de derechos de autonomía. Porque esto es así, innecesario debiera ser indicar que no cabe en nuestro sistema constitucional la demanda del nacionalismo conservador vasco en el sentido de que a Cataluña, Euzkadi y Galicia, como ejemplos de lo que se llamó Nacionalidades históricas y que hoy reivindican el *status* de Nación, ha de reconocérseles la condición de sujetos soberanos o, como mínimo, cosoberanos. Tal reconocimiento, que no está previsto en el vigente Texto Constitucional, no podría llevarse a cabo ni a través de una interpretación del artículo 1.2 en relación con la Disposición Adicional Primera, —la cual, en tanto en cuanto haría decir al primero de los preceptos lo que claramente no dice, no podría ser considerada como un supuesto legítimo de mutación constitucional, sino, muy al contrario, como un auténtico falseamiento de la Constitución, que sólo, y como señala Pedro De Vega, puede entenderse como una patente trasgresión de la Ley Constitucional—, ni a través de la modificación formal del Código Fundamental. En efecto, ha de tomarse en consideración que la satisfacción de las reivindicaciones del nacionalismo de ámbito regional comporta la transformación del actual Estado Políticamente Descentralizado español en una nueva Confederación de Estados. Decisión ésta que, desde la lógica de la teoría democrática del Poder Constituyente del Pueblo, tan sólo puede ser adoptada por un nuevo Poder Constituyente revolucionario.

En quinto lugar, y derivado de modo directo e inmediato de lo anterior, quien aborde la tarea de elaborar la Teoría Constitucional del Estado de las Autonomías tendrá que afirmar que la Constitución, como expresión normativa de la voluntad del soberano, es la Ley suprema del Estado que obliga por igual a los poderes centrales y a los poderes regionales y ante la que han de ceder todas las normas jurídicas, incluidos naturalmente los Estatutos de Autonomía. En este sentido, nuestro audaz jurista deberá recordar la solución que hasta hace bien poco se daba a esta problemática de manera prácticamente unánime. Esto es, que la singular naturaleza de estas normas, que se deriva de su condición de fuente atípica, determina que el Estatuto de Autonomía se presente como una norma jurídica superior al resto del Derecho ordinario, ya emane del Estado, ya de las organizaciones políticas regionales, pero que las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, como obra legislativa que son de un poder constituido aunque sea extraordinario, se encuentran sometidas a la Constitución. De esta suerte, nos encontramos que si la reforma de la Constitución puede obligar a una revisión de los distintos Estatutos, no sucede lo contrario. Esto es, si como consecuencia de una modificación del Estatuto se produce la incongruencia entre éste y la Ley Constitucional, a lo que el principio de supremacía constitucional obliga no es, como a veces se sostiene, a que el Tribunal Constitucional haya de variar su doctrina para adecuar el Texto de 1978 al nuevo Estatuto, sino a declarar la inconstitucionalidad de todos aquellos preceptos de la nueva norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que contradigan las soluciones contenidas en la Constitución.

Quien desee elaborar una Teoría Constitucional del Estado de las Autonomías estará, en sexto lugar, obligado a tomar en consideración que, porque éste es un Estado Constitucional, todos los conflictos territoriales que puedan plantearse en él son conflictos constitucionales. De esta suerte, nos encontramos con que, de un modo muy diverso al que había propugnado Prat de la Riba, la resolución de los posibles conflictos que surjan entre la organización política central y las organizaciones políticas regionales, o entre estas últimas entre sí, no puede ser confiada un órgano de arbitraje, al que cada una de las partes enviará una serie de representantes en defensa de sus respectivos intereses. Tal solución, como nadie puede ignorar desde los parámetros conceptuales aportados por la clásica Teoría del Estado y del Derecho Constitucional, resultaría lógica y coherente en el supuesto de la Confederación de Estados en la que, al no haberse producido el pacto social, los miembros son Estados soberanos. Sin embargo, la misma no es admisible, y por constituir una Comunidad Política constitucional única, en el marco del Estado Políticamente Descentralizado. En este último, del que nuestro Estado Autónomico no es más que una manifestación estructural concreta, los posibles conflictos entre la organización política central y las colectividades particulares, o lo de éstas entre sí, han de ser solventados ante un órgano de carácter jurisdiccional, el cual impone su juicio a las partes no por ser un poder político-existencial en el que, en última instancia, reside la soberanía, sino por ser un órgano federal de carácter jurisdiccional que aplica la norma suprema del Estado. Actuar de otro modo, pretender convertir el actual Tribunal Constitucional en un órgano de arbitraje cuyos miembros serían designados por las colectividades-miembros, no sólo sería un auténtico disparate en cuanto que, como ya advirtió Eduardo Llorens, vendría a restar credibilidad a sus decisiones, sino que, y esto es lo grave, supondría el dar un paso en la transformación del Estado de las Autonomías, que es un Estado único, en aquella organización confederativa ibérica desde Lisboa hasta el Ródano que, sabiamente dirigida por el catalanismo, debería ocupar en el contexto europeo y mundial el papel que en su día correspondió al Imperio español, con la que soñaba Prat de la Riba. Supuesto éste que, como ya hemos indicado, sólo sería viable con la apertura de un nuevo proceso constituyente, en el que el soberano optase por disolver el actual Estado español en esa nueva Confederación.

En séptimo lugar, una Teoría Constitucional del Estado de las Autonomías ha de tomar también en consideración que uno de los puntos donde se manifiesta con mayor claridad la distinción entre el modelo organizativo federal y el confederal es, precisamente, en cuanto a su organización institucional. En el caso de la Confederación, ésta, como nos enseña la Historia, ha sido mínima. Normalmente, se trataba de un único órgano —el Congreso en los Estados Unidos, el Consejo en el supuesto alemán—, al que se le atribuía la facultad legislativa y ejecutiva. Por el contrario, en el Estado Federal, y como manifestación estructural concreta del Estado Constitucional, la organización política central ha de tener no sólo la plenitud de las potestades estatales para llevar a cabo su tarea, sino también, y como nos dice, por ejemplo, Carré de Malberg, la totalidad de los órganos legislativos, ejecutivos, administrativos y judiciales

para desarrollar sus competencias. Organización ésta que ha de coexistir con la de los distintos centros autónomos de decisión política democrática y legítima. Partiendo de estas enseñanzas de la Teoría del Estado y de la Teoría Constitucional del Estado Federal general, el que quiera elaborar una la Teoría Constitucional del Estado Autonómico tendrá que concluir que no es admisible la reducción, ya sea a través de la reforma constitucional, ya a través de la revisión estatutaria, ya con la modificación de una Ley Orgánica, de los órganos constitucionales del Estado al mínimo, que los nacionalistas querrían concretar en la jefatura del Estado, sino que, de forma ineludible, ésta ha de contar con los tres poderes clásicos del Estado. De esta suerte, y refiriéndonos de manera especial a la problemática hoy planteada sobre la organización judicial, nos encontramos con que si bien es posible, e, incluso, puede ser deseable, el realizar una modificación formal del Texto de 1978 para lograr la descentralización del Poder Judicial, mediante la creación de un Poder Judicial regional, lo que no cabe, ya sea mediante la reforma de la Constitución, ya mediante la revisión de los Estatutos o la reforma de Leyes Orgánicas, es suprimir el Poder Judicial del Estado para crear el de las Comunidades Autónomas.

Por último, hay que decir que, porque el Estado de las Autonomías es una Comunidad Política única y su desarrollo no puede realizarse al margen o en contra de los principios y valores que inspiran la propia Comunidad Política, es decir, lo que Hesse denomina los fundamentos de orden de la Comunidad, o el Profesor Lucas Verdú la fórmula política de la Constitución, el Estado Políticamente Descentralizado español, ha debido desarrollarse en estos 30 años de vida Constitucional, y deberá hacerlo en los 25 que vienen y, en todo caso, mientras esté vigente la Constitución de 1978, como un Estado social. Esto implica, no la creación de 17 Estados sociales independientes los unos de los otros, sino un único Estado social con diferentes instancias de ejecución de esa labor interventora, prestacional y redistribuidora de la riqueza.

PEDRO DE VEGA

Muchas gracias al profesor Ruipérez que, ateniéndose espartánamente a las exigencias de tiempo, ha señalado cuestiones fundamentales que pueden ser objeto de debate. Yo soy simple moderador de la Mesa y no me corresponde intervenir. Si los que han presentado alguna comunicación desean intervenir tienen la palabra.

ROBERTO URIARTE

Buenas tardes. Mi comunicación es relativa a los referéndum autonómicos está colgada en la web de estas Jornadas con lo que únicamente haré un rápido boceto. Existe la propuesta del lehendakari del gobierno vasco de plantear un referéndum autonómico ante el cual todos los estudiosos de derecho constitu-

cional han planteado tanto su ilegalidad o inconstitucionalidad, como su inoportunidad que son evidentes. Hago una advertencia en la comunicación: existe un pequeño riesgo; todos conocemos los riesgos que lleva aparejada la utilización demagógica de formas de democracia directa sobre las cuales el profesor Pedro de Vega ha advertido reiteradamente. Existe el peligro de que si estamos predispuestos en contra o no excesivamente a favor de las formas de participación directa por su utilización demagógica en regímenes no democráticos, y ya hay un líder autonómico que plantea utilizarla de una forma inadecuada, que la respuesta sea que los referenda a nivel autonómico son inaceptables constitucionalmente. Y planteo que si no hay ningún problema en que el Gobierno de España pregunte a los ciudadanos afectados si están de acuerdo o no en entrar en la OTAN, tampoco existe problema para que el Ayuntamiento de Alcalá de Henares pueda preguntar a sus ciudadanos si prefieren que la basura se recoja de día o de noche y tampoco habría ningún problema si el gobierno vasco quisiera trasladar su sede de Vitoria a Bilbao a que antes de tomar esa decisión sobre la que tiene competencia pudiera consultarla con los afectados.

PEDRO DE VEGA

Sobre el referéndum en concreto hay unos datos históricos objetivos que no permiten hacer disquisición jurídica alguna pero sí delatar síntomas. Cuando se empiezan a utilizar los referéndum en la práctica masivamente es en el II Imperio en Francia en el bonapartismo y cuando se generaliza el uso de los referéndum es con todos los totalitarismos del siglo xx. El gran experto en referéndum fue Hitler, el gran experto en referéndum fue Mussolini y en cierta medida también otros gobiernos totalitarios como el franquismo o el gobierno de Salazar en Portugal responden a esta misma tónica. Esto planteó la gran cuestión en la Constituyente italiana; en Italia, como todos sabemos, se creó un ministerio especial para hacer la Constitución, del que se encargó al líder socialista y, durante un año, estuvieron recopilando materiales para tener una apoyatura pretendidamente científica a efectos de redactar técnicamente bien la Constitución italiana; y naturalmente los estudios de esa Constituyente, de ese ministerio para la Constituyente aparecieron los juristas italianos planteando muy seriamente el tema del ordenamiento ¿Cuál es el problema que constitucionalmente presenta el referéndum? el despertar funcionando normalmente la Constitución al pueblo como soberano. El pueblo, en la lógica de la democracia constitucional, es un órgano del Estado y como tal, aparte de ser el titular del poder constituyente que es cuando actúa como poder soberano, en la democracia constitucional debe actuar como órgano constituido y, desde estas perspectivas, es como la gran construcción teórica de Krabbe primero y de Kelsen después, fue la de consagrar la soberanía del Derecho decía Krabbe y luego Kelsen cinco o seis años después hablaría de la soberanía de la Constitución; soberanía, recogía Kelsen que desaparece desde el momento que se despierta la voluntad del poder constitu-

yente, que no quiere decir la desaparición del pueblo; el pueblo sigue actuando pero como poder constituido, en tanto en cuanto es entendido como cuerpo electoral. Es la tesis que previamente había mantenido y teorizado, hasta donde a mi se me alcanza con absoluto rigor, Jellinek, y ya advirtió un fenómeno muy importante que tuvieron en cuenta los constituyentes italianos, y fue el de que el pueblo, como tu has señalado perfectamente, se le puede consultar en Alcalá de Henares: las basuras se recogen por la noche o por la mañana, pero no se le está nunca convirtiendo en sujeto positivo de una actividad política; el pueblo no decide políticamente nada porque si el pueblo decidiera políticamente algo estaría actuando como poder constituyente.

De aquí que los italianos deduzcan que si el referéndum puede ser un gran peligro para la democracia constitucional, la única salvación dándole siempre participación es la de que el referéndum sea referéndum negativo es el referéndum abrogativo italiano. El pueblo jamás se pone a legislar por que si se pusiera a legislar actuaría confundiendo poder constituyente, poder soberano y poder constituido. Negativamente lo que sí puede hacer es negar la ley aprobada en el Parlamento; aparece, no como legislador negativo, como así bautiza Kelsen al Tribunal Constitucional, sino como poder negativo que funciona como órgano de control porque también el poder legislativo puede ser objeto de control político, no sólo por el Tribunal Constitucional sino, en última instancia, por el propio pueblo como órgano primario del Estado, que es como Jellinek lo definió en su momento.

Desde esta lógica, creo que la mecánica de la justicia constitucional no se ve afectada y la mecánica de la democracia en general tampoco se ve afectada.

No sé si estarás participando de esos planteamientos; me han dado tu escrito ahora y, lo mismo, tu escrito va en sentido contrario. Las opiniones en contrario son una presunción jurídica permanente que hay que defender porque todos pueden opinar desde sus propias perspectivas con absoluta legitimidad.

ROBERTO URIARTE

Absolutamente de acuerdo y muy brillante la intervención. Únicamente planteaba la posibilidad de que se pueda consultar sobre una decisión concreta sobre la que alguien tiene competencia para tomar la decisión y que por lo tanto, quien puede lo más puede lo menos y quien puede decidir sobre el fondo puede consultar, pero, por supuesto, esto está al margen del poder constituyente, no tiene nada que ver; absolutamente de acuerdo con lo dicho.

PEDRO DE VEGA

El profesor Juan Cano nos ha dicho que hay que preguntarse si la reforma es conveniente, y yo voy a apelar, aunque se haya dicho esta mañana que la

Historia de las ideas no forma el contenido esencial de la disciplina y naturalmente se nos haya asegurado, pero como presupuesto, de alguna manera sí tenemos que tenerlo ya, y yo lo que no creo es que ese presupuesto se tenga sí, de alguna manera, no se estudia y no se pone en los programas. Y yo voy a apelar a dos autores verdaderamente clásicos que en Derecho Constitucional deberían ser estudiados por necesidad: Hobbes y Montesquieu. El Capítulo 16 ó 17 del Leviathan, libro más conocido y más importante de Hobbes, yo no se lo recomendaría jamás a un estudiante, yo le recomendaría que leyera el *De Cive*, el cual, además de ser más corto, es donde casi con un razonamiento matemático, Hobbes hace la exposición total de su pensamiento en donde se ve su coruplencia ideológica y también se le ve el plumero en sus ejercicios de cinismo y maquiavelismo político. Pues bien, tanto esquemáticamente en el *De Cive* como luego sobre todo en su libro «propagandístico» el Leviathan plantea el problema de cuándo se deben hacer las reformas y por qué se deben hacer las reformas y, si no recuerdo mal, expone tres condiciones: primero, que la reforma sea *conveniente*, con lo que me estoy situando en la intervención del profesor Juan Cano Bueso; segundo, que sea *explicable* (que se justifique) y, en tercer lugar, que sea *comprensible* (sea entendible) por aquellos, dice Hobbes, que tienen que sufrir tanto para bien como para mal cualquier tipo de reforma. Desde esta perspectiva, Hobbes va a mantener que cualquier reforma, cualquier ley, únicamente puede ser concebida como la gran limitación de la libertad; si no hubiera leyes, viene a deducirse del pensamiento de Hobbes, el hombre estaría en la libertad absoluta, luego la gran limitación de la libertad es la Ley. A propósito de este tema, conviene recordar en un Congreso de este tipo, la libertad para Hobbes, ¿dónde está?, la libertad está en lo que los romanos llamaban el *ius*, y es el primer teórico de la libertad y del *ius*; yo al menos fue a través de Hobbes cómo entendí, lo que ningún romanista ha explicado nunca y el que entendió perfectamente el derecho romano fue Hobbes, cuando dice «la Ley expresa limitación; es impedimento para la libertad y la libertad donde se expresa es en la idea de *ius*, que no es un impedimento sino que el *ius* es la libertad y expresa una facultad». En esto no voy a entrar.

Este texto de Hobbes se va a conectar, no en la lógica jurídica, con un pensamiento de Montesquieu que está en el libro 11, después de la Constitución de Inglaterra, en el cual dice casi literalmente, que «hay que hacer reformas por necesidad; ahora bien, cuando las reformas se hacen sin alterar los principios fundamentales del Estado, los estados mejoran; cuando las reformas lo que hacen es olvidarse de los principios constitutivos del Estado es que los estados se corrompen». Está vinculándose de alguna manera las ideas Hobbesianas con las de Montesquieu. Y la cuestión que tenemos que plantear es, ¿hay que hacer reformas? Sí, evidentemente y explicarlas; no se ha hecho desde que se aprobó la Constitución ni una sola reforma de la Constitución Española salvo la del art. 13 que viene impuesta por Maastricht; ¿cuántas reformas se hicieron de la Constitución italiana y alemana en treinta años de vigencia?, más de cuarenta reformas, tanto en Italia como en Alemania. Y esto ¿a qué nos lleva?, que en esos treinta años, hablar hace cinco años de reforma constitucional en España cons-

tituía un auténtico sarcasmo: si alguien se atrevía a hablar de reforma, lo tachaban de antidemócrata sino terminaban diciendo que era un franquista. De repente, entra la vocación por hacer reformas que habría que haber hecho y no se han hecho; Juan Carlos nos dice que se ha abierto la espita de la reforma a través de la reforma estatutaria. Surge la siguiente pregunta: ¿a qué consecuencias nos lleva la lógica de hacer reformas de la Constitución reformando los Estatutos? A que la lógica de los principios de los que hablaba Montesquieu conduce a la corrupción general que cabe deducir del entendimiento de las exposiciones de esta tarde, de toda la estructura y de toda la organización del Estado.

Pero los juristas dan solución para todo. De esta situación tiene precedentes la Historia del Derecho en general. Da la impresión que los juristas empiezan a incurrir, junto a sus grandezas que yo siempre halago, en las tremendas miserias, aquel fenómeno que los emperadores romanos dieron lugar justificando el poder máximo de los juristas; no tenían Tribunales Constitucionales que interpretaran el *ius* romano, pero sí dijeron que los textos de los juristas que escribían tres siglos después de que hubiera fenecido la República se convirtieran en el *ius respondendi*; y ¿qué significaba aquello?, que las sentencias de los juristas eran lo que no habían hecho en los comicios, las leyes que no habían dado, hicieron que los emperadores otorgándoles a determinados juristas el *ius respondendi*, lo que usted comenta en su libro de *Ius Civile*, señor Gayo, señor Papiniano y señor Ulpiano, eso es como si fuera una Ley. Pues aquí, en estas polémicas que ha recordado el profesor Portero de los juristas, nos hace preguntar que ¿a qué estamos jugando?, porque si una ciencia tiene un fundamento es porque es capaz de establecer lo que los lingüistas llaman definiciones sinalagmáticas, que tienen un contenido con validez en la comunidad científica general; aquí estamos en presencia de las definiciones estipulativas, cada jurista termina apreciando la situación en un mundo inestable radicalmente como es el que, de una u otra suerte, nos toca vivir en el Derecho Constitucional.

No debemos olvidar un dato elemental. En el campo, no de las exquisiteces científicas, porque no hay verdades sinalagmáticas en nuestra disciplina, sino en donde se producen las verdades rotundas que no es en el mundo del Derecho sino en el mundo de la Política, yo me quedo con las afirmaciones de un político muy importante que dio una rueda de prensa el día que se publicó el Estatuto de Cataluña (Presidente de la Generalitat) y dijo que el Estatuto de Cataluña significaba dos cosas: primero que el Estatuto había pasado a ser la Constitución para los catalanes (y pienso que tenía toda la razón) y, en segundo lugar, dijo que el Estado había pasado a ser algo residual en Cataluña (y pienso que tenía absolutamente toda la razón). Me pregunto, entonces: en esta situación ¿no sería aplicable el entendimiento de Hobbes o el entendimiento de Montesquieu prácticamente de una manera radical a nuestra situación?. Si esto es así, efectivamente, la reforma estatutaria de Cataluña y, pienso, que la de Andalucía, ¿supone o no una reforma constitucional?, ¿es eso legítimo científicamente? y, por otro lado, ¿qué es lo que hay que deducir a partir de ahí

en la discusión de la comunidad científica de los constitucionalistas. Creo que he sido lo bastante claro para plantear el problema en toda su crudeza, tal y como yo lo veo.

MANUEL SÁNCHEZ DE DIEGO

Ha sido usted extraordinariamente exquisito. Estamos aquí dos docenas de personas, y discrepo ligeramente con D. Juan Cano. Aquí ha habido una reforma constitucional encubierta con una quiebra de la Constitución, por medio de la reforma de los Estatutos de Autonomía.. No veo claro, a mi juicio, que dentro de la materia estatutaria puedan incluirse derechos fundamentales autonómicos. Con más razones se podía haber incluido en los Estatutos la relación de puestos de trabajo de la Comunidad Autónoma. Ese es el punto de discrepancia más importante. Creo que el principio de igualdad y el principio de libertad son para todos los españoles en todo el territorio español. Otra cuestión es que la Comunidad Autónoma quiera solucionar al problema de la vivienda en su Comunidad Autónoma, pero yo creo que eso no es materia estatutaria. Y , por último, estoy totalmente de acuerdo con el profesor Portero, en el sentido de que esto no se va a exigir, salga como salga la resolución del Tribunal Constitucional en los recurso de los Estatutos de Autonomía, nos va a exigir una reforma constitucional.