



España: modelo único de autonomía estatal

XAVIER BERNADÍ GIL / CLARA VELASCO

El modelo federal establecido en la Constitución española de 1978 es objeto de un amplio cuestionamiento en la actualidad. Todos los partidos políticos aceptan la necesidad de reformar la Constitución, aunque no hay un acuerdo sobre el alcance de las reformas. Algunos estados, llamados en España "comunidades autónomas", han empezado a efectuar cambios en sus "estatutos de autonomía", leyes en las que se definen las facultades y las instituciones de las entidades constitutivas. Algunas de estas reformas no son sólo ambiciosas—en especial en Cataluña y el País Vasco—, sino también bastante controvertidas.

La Constitución española es inusual en varios sentidos. Para empezar, pese a no ser federal de nombre, con la Constitución de 1978 se llevó a cabo una descentralización de las facultades políticas mayor de la que existe en muchos países nominalmente federales. La estructura general se conoce como el "Estado de las autonomías" o simplemente "el Estado". El sistema español tiene grandes posibilidades de evolucionar, ya sea por medio de mecanismos que permitan cambios en la distribución constitucional de las facultades, o de la interpretación de disposiciones constitucionales no definidas. En la Constitución no se identifica a ninguna de las comunidades

autónomas que conforman el país, ni tampoco se establecen sus facultades, que se han definido en leyes posteriores. Todos estos factores justifican la evaluación del modelo español como un modelo "subconstitucional".

Pese a no ser federal de nombre, con la Constitución de 1978 se llevó a cabo una descentralización de las facultades políticas mayor de la que existe en muchos países nominalmente federales.

Antes de 1978, 40 años de una dictadura totalitaria solidificaron el centralismo tradicional de España. Sin embargo, en ese año el país dejó de ser un estado unitario para convertirse en un estado constituido por 17 comunidades autónomas, que cuentan con considerables facultades políticas, administrativas y financieras. La adopción de la Constitución de 1978 dio inicio al periodo más largo de autonomía regional que ha conocido España.

Aunque la aplicación práctica de la Constitución y, en particular, el alcance de las facultades del gobierno central han tenido como consecuencia una amplia autonomía de las comunidades autó-

nomas en términos cuantitativos, la calidad de esta autonomía resulta cuestionable. El grado de independencia es amplio, pero muy estrecho, y el sistema no ha logrado un equilibrio satisfactorio entre la unidad y la diversidad. España es una sociedad pluralista, que guarda una mayor semejanza con la experiencia belga o suiza que con la estadounidense o alemana. Algunos territorios tienen una tradición más arraigada de autogobierno, con un idioma y un derecho civil propios. Estas comunidades piensan que hay un grado de uniformidad impuesto que consideran excesivo, por ejemplo, en asuntos relacionados con el gobierno local y la administración pública.

El mayor grado de asimetría entre las comunidades autónomas ocurre en los asuntos fiscales. Hay dos comunidades autónomas –el País Vasco y Navarra– que gozan de privilegios financieros por razones históricas. En algunas otras comunidades –Cataluña, por ejemplo–, las relaciones fiscales se caracterizan básicamente por un desequilibrio entre las responsabilidades públicas y los recursos financieros, pues el gobierno central no sólo controla las principales fuentes de ingresos, sino que también maneja el sistema financiero. La Constitución da una definición por demás somera de este último.

En la Constitución se enumeran las facultades del gobierno central, pero no las de las comunidades autónomas. Éstas se definen en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas, con lo que cumplen una función casi constitucional, con el único límite de las facultades reservadas a los estados. El número y el grado de las facultades puede variar de una comunidad autónoma a otra, pero el nivel actual de facultades es aproximadamente el mismo para la mayoría.

Aunque el sistema español se basa en la exclusividad de las facultades, en muchos casos éstas se comparten. Algunas veces, el gobierno central promulga una ley y las comunidades autónomas deben desarrollarla y

ejecutarla. Las facultades residuales corresponden al Estado, aunque puede transferir o delegar parte de ellas a las comunidades autónomas. La falta de una definición de algunos aspectos fundamentales de la asignación de facultades, así como la escasez de mecanismos que fomenten las relaciones institucionales, ha hecho que una gran cantidad de casos lleguen ante el Tribunal Constitucional.

El modelo actual enfrenta otros problemas importantes. Las comunidades autónomas se quejan de que tienen muy poca influencia dentro de las instituciones centrales del Estado y sus procesos de toma de decisiones. Lamentablemente, el Senado no ha logrado funcionar como una cámara de representación territorial, aunque la Constitución le atribuye de manera formal ese papel. La integración a la Unión Europea en 1986 aumentó los problemas derivados de este déficit participativo. La cesión de autonomía a las instituciones europeas no sólo está afectando las facultades del Estado, sino también las de las comunidades autónomas. Éstas no desempeñan un papel importante en los procesos de toma de decisiones relacionados con asuntos europeos, ni tampoco tienen una representación directa ante las instituciones europeas.

La globalización ha afectado el equilibrio de las facultades de otras maneras. La facultad exclusiva del estado en materia de inmigración nunca se consideró un problema hasta que obligó a las comunidades autónomas, responsables de servicios del estado de bienestar como salud, educación y vivienda, a asumir responsabilidades políticas y financieras importantes en un ámbito en el que carecen de autoridad política. Una situación similar ocurre en el caso de las tecnologías de información y comunicación, ámbitos en crecimiento cuyas repercusiones políticas no están previstas en la Constitución. La garantía y estabilidad del sistema financiero, así como la adaptación del sistema judicial a la estructura compuesto del país, son otros problemas importantes que aún no se han resuelto.

La Constitución de 1978 ha permitido que España avanzara de un Estado unitario y centralizado a un nuevo acuerdo que reúne otros sistemas federales. Luego de un proceso para llegar a consensos, el resultado se transcribió en un texto constitucional abierto y flexible. No obstante, los acontecimientos desde entonces han sido motivo de un gran debate entre sectores que tienen interpretaciones muy distintas del sistema. El panorama político actual indica que, en vez de reparar las "fallas" del sistema, España tal vez decida replazarlo por completo.