MINISTERIO
DE POLÍTICA
TERRITORIAL

Gabinete
de Prensa

Conferencia del Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial en los **Cursos de Verano** de la Fundación Universidad Juan Carlos I, sobre los 30 años de las primeras elecciones autonómicas.

"*El Estado de las Autonomías: autogobierno, cohesión, y cooperación*"

Aranjuez, 20 de julio de 2010

Quiero que mis primeras palabras sean de agradecimiento al director del curso por su amable invitación y de reconocimiento a la Fundación Universidad Rey Juan Carlos I por la labor que viene desarrollando y, en particular, por la organización de este curso, con el que se pretende hacer balance y alentar propuestas de futuro sobre el Estado de las Autonomías.

Estoy seguro de que esta iniciativa hará posible que estudiantes, investigadores, académicos, representantes políticos y, en general, cualquier ciudadano con interés en este apasionante tema, pueda acceder a un caudal de información y de análisis fundamental para conocer con más profundidad el camino que hemos recorrido en nuestro Estado Autonómico y sus perspectivas de desarrollo.

Y además, debo decirles que, para mí es siempre un placer poder hacerlo en un lugar tan único como es Aranjuez.

La ciudadanía española viene construyendo desde hace treinta años este proyecto común que es la España de las Autonomías, reflejo de la España real, una España plural, que quiere y debe ser cada vez más respetuosa con su diversidad.

El Estado de las Autonomías ha supuesto, y sigue suponiendo, una muy importante contribución al progreso económico, al avance social y a la cohesión de nuestro país.

Es indiscutible que, en estos años, España se ha hecho más fuerte en todos los terrenos y es más respetada en el escenario internacional, y en ello tiene mucho que ver la fortaleza que nos da como país el haber sabido garantizar el reconocimiento de nuestra diversidad, al mismo tiempo que hemos podido integrar esfuerzos en un proyecto común de progreso y convivencia.

En España contamos hoy con un modelo territorial que ha necesitado y sigue necesitando de impulsos, ajustes y perfeccionamientos, como los que se han llevado a cabo en las recientes reformas de muchos Estatutos, pero que goza de buena salud y es uno de nuestros principales activos que tenemos como país a la hora de afrontar los retos del presente y del futuro.

El Estado de las Autonomías no es, como algunos quieren hacer ver, un invento “de los políticos” o una construcción artificial.
Por el contrario, la verdad es que el Estado Autonómico, con todas las disfunciones e imperfecciones que le podamos atribuir, ha sido una solución eficaz a un conflicto histórico que, más de una vez, dio al traste con nuestra convivencia y arruinó nuestras posibilidades de convertirnos en una sociedad moderna y plenamente integrada en Europa.

No podemos desconocer nuestra historia y ésta nos dice que, recurrentemente, a lo largo de los dos o tres siglos anteriores, la “cuestión territorial” ha sido un elemento permanente de insatisfacción social y de confrontación política.

Estoy convencido de que la política territorial desarrollada en España, basada en el reconocimiento de las diversas identidades, en el autogobierno de las Comunidades, en el acercamiento de la gestión y los centros de decisión a los ciudadanos, en definitiva, en un proceso de descentralización del poder, y a la vez cimentada en los

principios de cohesión, cooperación y solidaridad, ha sido un éxito de la sociedad española. Un éxito de todos y del que todos debemos estar orgullosos.

Las nuevas generaciones españolas, las nacidas a partir de los años setenta, han crecido bajo el signo de la Constitución. Se han acostumbrado a vivir en una sociedad democrática como jamás la hubo en nuestro país, con unas posibilidades de acceso a bienes materiales y culturales como ningún español ha tenido a lo largo de nuestra historia.

Nuestra Carta Magna ha configurado un Estado social y democrático de Derecho a través de mecanismos relativamente complejos que han permitido la consolidación de un pluralismo institucional. Pero la complejidad no es una manifestación de debilidad, como algunos han pretendido destacar. La complejidad, en este caso, sólo evidencia que España está compuesta de elementos diversos, y que el problema de nuestra configuración territorial no es en modo alguno sencillo.

Italia, Alemania, Austria, Bélgica, Suiza, Canadá, Estados Unidos, Australia… son también Estados complejos. Y no se nos ocurriría identificarlos con cualquier debilidad, sino al contrario.

Nuestro Estado, con un modelo ciertamente original, ha sido calificado de «compuesto» por el Tribunal Constitucional pero, con independencia de planteamientos doctrinales y de entretenimientos dogmáticos sobre cuál sería la exacta calificación del Estado definido por la Constitución, desde el punto de vista de la organización territorial, creo que la denominación común, Estado de las Autonomías, es la que expresa mejor que cualquier otra, la realidad de nuestra ordenación territorial y política.

No siendo un estado federal, es innegable, por otra parte, que contiene algunos de los elementos esenciales de los federalismos actuales, especialmente de tipo europeo.

Tiene matices, peculiaridades o rasgos propios, indudablemente. Entre ellos, los hechos diferenciales que corresponden a algunas Comunidades Autónomas.

Pero eso no cambia lo dicho: La posición de Baviera, Estado tradicional hasta con veleidades independentistas en algún tiempo, por ejemplo, no es la misma que la de la ciudad Estado de Bremen. Quebec presenta una sólida personalidad desde el punto de vista histórico y cultural. Y podríamos hablar de Bélgica, o de la singularidad de regiones con estatuto especial en Italia, como el Alto Adigio. Lo diverso tiene perfectas posibilidades de articulación en el seno de los Estados descentralizados políticamente, y hasta contribuye a enriquecerlos.

Esos mismos y distintos signos operan entre nosotros. El primero y principal, obviamente, la lengua, que afecta a Cataluña, País Vasco, Galicia, Baleares, Comunidad Valenciana y, parcialmente, Asturias, Navarra y Aragón.

Y hay peculiaridades de signo institucional vinculadas a una cierta historia, como ocurre con las figuras asimiladas al Defensor del Pueblo en el ámbito autonómico o a

la existencia de un derecho civil especial o foral, que comparten, con sus formas propias, varias Comunidades.

Nuestra compleja evolución hace, por otro lado, que existan algunas competencias consolidadas en ciertas Comunidades, Autónomas, como la policía, la ordenación del tráfico en carretera, o las prisiones y que otras comunidades ni se plantean gestionar.

Igualmente, la tradición, las exigencias de un amplio territorio o la insularidad de éste puede hacer, incluso, que surja un nivel territorial intermedio entre la Comunidad y los ayuntamientos (territorios históricos en la Comunidad Autónoma vasca, cabildos en Canarias, consejos insulares, comarcas, veguerías).

La historia y las exigencias de las distancias territoriales han llevado a introducir un sistema especial de financiación en Navarra, País Vasco y, parcialmente, en Canarias.

Es decir, en el estado de las Autonomías existe igualdad básica de derechos entre los ciudadanos, pero eso no significa uniformidad, porque, si la hubiera, es seguro que no tendríamos el Estado de las Autonomías, que surge para normalizar, dentro de la Constitución, la forma de gobierno que se deduce de la historia, de las particularidades de cada Comunidad y de sus propias aspiraciones de autogobierno.

Por otra parte, la particular forma de Estado que nos hemos dado los españoles no sólo ha servido para reconocer identidades sino también para acercar la gestión y los centros de decisión a los ciudadanos y ha contribuido de manera notable a reducir los gravísimos desequilibrios y desigualdades territoriales, desigualdades y desequilibrios que eran, también, expresión del fracaso histórico del modelo centralista.

Todos los indicadores nos dicen que, en estos treinta años de democracia y autonomía, se han estrechado los diferenciales de renta disponible entre las diversas Comunidades de España; se ha producido una importante dotación de infraestructuras en todo el territorio, y se ha permitido el acceso en igualdad a los servicios públicos fundamentales al conjunto de la ciudadanía.

De hecho, en España, hasta el momento de la crisis, ha tenido lugar una trayectoria de convergencia económica y social con la media europea, pero también de convergencia interior.

El resultado de todo este proceso es que España, que hace treinta años era uno de los Estados más centralistas de Europa, es hoy uno de los más descentralizados y de los que, simultáneamente, más se ha reforzado la cohesión social y territorial.

Pero, al mismo tiempo, no cabe duda alguna sobre la aparición de determinadas disfunciones y también sobre la existencia de tensiones, latentes en unos casos, y patentes en otros, en todo el proceso de construcción autonómica.

Y ello, porque no debemos olvidar que la evolución del Estado de las autonomías, no ha sido lineal ni estaba predeterminada por la Constitución.

Ha sido fruto de los Estatutos de Autonomía; de leyes, orgánicas o no; de pactos políticos como los autonómicos de 1981 y 1992, de resultados electorales en las Comunidades Autónomas y en el Estado, y también de los cambios producidos en la opinión pública, en la razón popular, sobre el Estado autonómico.

Y, cómo no, de sentencias del más alto intérprete de nuestra carta magna, del Tribunal Constitucional, cuya jurisprudencia ha venido fijando criterios y resolviendo dudas a lo largo de estos treinta años.

Y, en este sentido, permítanme algunos comentarios sobre la sentencia de 28 de junio en el recurso contra el Estatuto de Cataluña que, sin duda, tiene especial importancia y trascendencia.

Importancia y trascendencia por diversos y relevantes motivos. En primer lugar, porque afecta a la norma básica de una Comunidad tan emblemática como Cataluña, cuya fuerte identidad y aspiración de autogobierno son simplemente evidentes y que, en consecuencia, ha desempeñado, desde el primer momento, un papel especialmente protagonista en la configuración y desarrollo del Estado de las Autonomías.

En segundo lugar, porque la aprobación de un Estatuto de Autonomía como éste conllevó en su momento una serie de pasos, como la aprobación por el Parlamento de la Comunidad; de las Cortes Españolas y la ratificación en Referéndum por la ciudadanía, pasos que, superados con éxito, dan lugar a una realidad no sólo jurídica, sino también política y social, realidad cuyo peso no podemos desconocer.
Y, en tercer lugar, desde una perspectiva más general, porque el Estatuto de 2006 fue el primero de los que podemos denominar de “nueva generación” dentro del proceso de modernización del Estado Autonómico y, en ese sentido, la sentencia del tribunal, aún refiriéndose solo, como es lógico, a la norma recurrida, no dejará de tener consecuencias en el conjunto.

La sentencia, conocida hace unos días, ha sido, lógicamente, examinada con atención y, tanto su fallo como sus fundamentos jurídicos, han sido objeto de una fuerte controversia política y jurídica. Sobre ella me gustaría hacer algunas consideraciones.

La primera es obvia, pero no por ello menos importante. Las reglas del juego están para cumplirse y las sentencias de los tribunales, todas, deben ser acatadas. Eso es esencial si queremos seguir manteniendo una convivencia respetuosa de la democracia.

La segunda tiene que ver con el proceloso recorrido de todo este tiempo, cuatro años ya desde que el Estatuto entró en vigor. Recorrido lleno de dificultades y que, sin duda, han terminado afectando al propio Tribunal y ésta es una pura constatación objetiva que no disminuye un ápice su capacidad y plena legitimidad para hacer lo que le tocaba hacer: examinar los recursos presentados y dictar una sentencia fundamentada.

Pero creo que lo importante es la valoración que podemos hacer de la sentencia en sí.
Y sobre ella he de decir que, en mi opinión, la sentencia de TC da un espaldarazo a la muy importante ampliación del autogobierno catalán que contempla el Estatuto de 2006.

En efecto, la verdad, más allá de otras consideraciones extrajurídicas, es que hoy, Cataluña, tras la sentencia, goza del mayor autogobierno de su historia moderna. El Tribunal ha considerado plenamente conformes con la Constitución las atribuciones competenciales, financieras y de participación que el Estatuto incluía tras su aprobación por las Cortes generales. La Generalitat cuenta con todas las competencias reconocidas en él, muchas de ellas, por cierto, ya plenamente ejercidas tras el correspondiente traspaso por parte de la Administración del Estado.

Hoy, tras la sentencia, Cataluña cuenta con un sistema de financiación que recoge íntegramente las previsiones de su Estatuto y que le confiere el mayor grado de autonomía financiera de su historia.

Por otra parte, el catálogo de derechos ciudadanos del Estatut ha sido plenamente convalidado y, lo que sin duda tiene un alto valor simbólico, las referencias identitarias contenidas en el preámbulo y en el artículo octavo, los símbolos nacionales, han sido declaradas conformes a la Constitución en una interpretación que, seamos respetuosos con los hechos, coincide con la que, en su momento, justificó en las Cortes Generales el traslado de las referencias a la nación catalana desde el artículo primero al citado preámbulo.
Y en una cuestión tan importante como la lengua, el Tribunal no sólo ampara que el catalán pueda ser lengua vehicular de la enseñanza, manteniendo su doctrina anterior, que es la que ha permitido el modelo actualmente vigente en Cataluña, sino que insiste en que es legítimo que el catalán ocupe en la escuela el “centro de gravedad”, dado el desequilibrio histórico que ha padecido.

Por tanto, de las aproximadamente trescientas cuestiones impugnadas en 128 artículos, el Tribunal decide declarar inconstitucional un artículo completo y determinadas expresiones, incisos o palabras en otros 13. Incluye en el fallo otros 27 artículos que se declaran constitucionales de acuerdo con una interpretación de conformidad.

En consecuencia, creo que es razonable afirmar que la pretensión del Partido Popular que, como recordarán, cuestionaba el Estatuto de forma generalizada, ha sido rotundamente rechazada por el Tribunal Constitucional.

El Estatut, pues, no rompía España, como se dijo con tanta insistencia como mala fe, sino que, más bien, suponía un avance inequívoco en el modelo autonómico y la sentencia consolida claramente ese avance.

Ahora bien, tampoco sería realista desconocer que la sentencia del Tribunal ha creado inquietud en amplios sectores de la sociedad catalana, inquietud a la que, sin duda, no es ajeno todo lo que ha pasado en estos cuatro años y la perplejidad que, entre algunos ciudadanos, puede producir el hecho de que una norma que ya había

sido refrendada por el cuerpo electoral, se vea ahora revisada, aunque sea muy parcialmente.

En todo caso, guste más o guste menos, esa preocupación existe y creo que no sería políticamente adecuado mirar para otro lado.

Por tanto, desde una posición inequívoca de acatamiento del pronunciamiento del Tribunal, lo que corresponde ahora es poner manos a la obra desde la acción política para que ese anhelo de autogobierno presente en los ciudadanos catalanes quede garantizado y preservado en el seno de la España plural.

La verdad es que la realidad nacional catalana, tal y como se expresa en el preámbulo del Estatuto, el autogobierno de Cataluña, la dignidad de sus símbolos e instituciones, su lengua y su cultura, una financiación justa, todo eso encuentra perfecta cabida y acomodo en el marco jurídico y político definido por la Constitución de 1978.

Yo estoy seguro de que, mediante el diálogo y desde la mesura y la serenidad, que son siempre exigibles, se podrán poner en marcha todos los mecanismos políticos, jurídicos, legislativos y de cooperación institucional que, desde la plena conformidad con las previsiones constitucionales, sirvan al objetivo de desarrollar el potencial de autogobierno contenido en el acuerdo estatutario a que se llegó en su momento.

Así será y ésa es, desde luego, la voluntad del Gobierno de España, voluntad que se ve reforzada por el hecho de que la sentencia del TC despeja incertidumbres.
No niego que hayan podido aparecer algunas nuevas incógnitas, pero no olvidemos que la principal incertidumbre, la que afectaba a la raíz de la norma básica catalana ha sido resuelta en un sentido claramente favorable a la constitucionalidad del Estatuto.

Todo ello permite articular coherentemente una hoja de ruta para continuar el desarrollo del Estatut. Por decirlo en otras palabras, y de acuerdo con lo expresado recientemente por el profesor Azpitarte, *"el Estatut poseía un plan de desarrollo del autogobierno antes de la sentencia, y esa ruta permanece firme y expedita tras ella".*

En todo caso, me gustaría destacar de esta sentencia el hecho de que, hasta ahora, nunca se había hecho en España una apelación tan clara y precisa a la importancia de la colaboración y la participación en el Estado Autonómico, uno de los grandes asuntos sobre los que deberá pilotar, en el próximo futuro, el desarrollo y la evolución del estado de las Autonomías.

Las relaciones intergubernamentales son una pieza especialmente importante en cualquier Estado políticamente descentralizado porque son imprescindibles para articular un ejercicio concertado de las competencias entre los distintos centros de poder, ejercicio necesario para eliminar ineficiencias, prescindir de duplicidades y, sobre todo, para resolver problemas que tienen, cada vez más, un alcance supraterritorial o que precisan de un enfoque global.

La verdad es que, cada vez son menos los ámbitos donde el Estado y las Comunidades Autónomas pueden prescindir de actuar sin el acuerdo del otro.

En este sentido, tanto la entrada en vigor del Tratado de Lisboa como la crisis económica por la que estamos atravesando y la necesidad subsiguiente de responder a ella con planes y medidas coordinados y concertados han puesto esta cuestión sobre la mesa como algo estrictamente necesario, e incluso urgente si queremos evitar que se extienda la idea, en mi opinión injusta y poco fundamentada, del Estado de las Autonomías como un Estado ineficiente y poco adecuado a las demandas del mundo globalizado en que vivimos.

Ya les hablaba antes de mi consideración del Estado Autonómico como un modelo exitoso. Pero ello no puede ser óbice para trabajar con la máxima decisión en la superación de las disfunciones aparecidas en estos años y en el ensanchamiento de los cuellos de botella que se hayan podido producir en estos años.

Conviene recordar que el constituyente no pudo prever la articulación del conjunto del sistema. Entre otras razones porque la Constitución no configuró un modelo cerrado, sino abierto. Ésa es una tarea que han ido abordando paulatinamente las fuerzas políticas, responsables de afrontar los problemas estructurales que no deben lastrar el funcionamiento del Estado autonómico.

Es razonable, por consiguiente, pensar en seguir incorporando técnicas de descentralización que mejoren la articulación del conjunto del sistema.

En este sentido, es evidente que permanece pendiente la introducción de un mecanismo inter-relacional esencial, como puede ser la configuración del Senado como foro autonómico de participación y debate entre las Comunidades Autónomas y el Estado. El que esa reforma siga estancada no significa que no siga siendo muy necesaria.

No obstante, están ya plenamente operativos otros instrumentos de cooperación y participación, como son, la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Conferencias Bilaterales, los convenios de colaboración y un intitulado mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

Todos estos instrumentos están resultando esenciales en el funcionamiento de un Estado compuesto como es el Estado Autonómico español, pues el simple reparto competencial operado por la Constitución no resulta suficiente para garantizar un ejercicio eficaz de las respectivas competencias.

La constitución de la Conferencia de Presidentes es una de las más importantes novedades en el desarrollo del Estado Autonómico, que comenzó su andadura en el año 2004 y ha celebrado ya varias reuniones, conformándose así como el órgano político de más alto nivel en materia de cooperación interterritorial.

Considerablemente rápido ha sido el desarrollo de las Conferencias Sectoriales, que reúnen, periódicamente, al Ministro responsable de una determinada área funcional con los correspondientes Consejeros autonómicos para el tratamiento de cuestiones de interés mutuo, y que se han constituido en un instrumento institucionalizado, estable y permanente, que garantiza la continuidad de las relaciones de

colaboración. Existen en la actualidad 36 Conferencias Sectoriales que celebran más de sesenta reuniones anuales.

Junto a la cooperación multilateral, resulta no menos imprescindible la cooperación bilateral, de la cual son una buena muestra las Comisiones Bilaterales y los convenios de colaboración, instrumento éste que ha alcanzado una notable estabilidad y continuidad como demuestra el hecho de que se ha pasado de los 14 convenios que se suscribieron en 1979 a los más de 1.000 convenios que se vienen celebrando en los últimos años.

Exponente esencial del desarrollo de los principios de participación, cooperación y colaboración en el Estado autonómico español ha sido la articulación de procedimientos de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con la Unión Europea, que han conocido un fuerte impulso desde que, en el año 2004, se acordó arbitrar un mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, según el cual un Consejero de una Comunidad Autónoma, elegido por las mismas, se integra como miembro de la delegación española en las reuniones de determinadas formaciones del Consejo de la Unión Europea.

Pero, a pesar de éste muy considerable desarrollo de instrumentos que han contribuido a la articulación del conjunto del sistema autonómico español, falta trabajo por hacer en el perfeccionamiento de dicho sistema, con el objetivo esencial de asegurar su eficacia, eficiencia y transparencia.

El camino del futuro ha de pasar, necesariamente, por intensificar la cooperación y articular mejor las relaciones intergubernamentales que inciden en cómo ejercer de forma concertada los títulos competenciales de cada parte.

En este panorama, hemos visto que hay tres dinámicas distintas, aunque parcialmente entrelazadas, que plantean problemas también diversos.

Por un lado, se ha llegado a un nivel de colaboración vertical, esto es, Comunidades Autónomas-Estado que puede calificarse, en líneas generales, de notable y donde la cuestión radica en cómo mejorar lo que hay.

En estos meses de intenso combate contra la crisis económica hemos visto la potencialidad de este tipo de colaboración, de la que son buena muestra acuerdos como los alcanzados en reducción del gasto sanitario o farmacéutico, en dependencia o, en términos generales, en cuanto al compromiso de las Comunidades Autónomas en ese gran esfuerzo nacional de consolidación fiscal y reducción del déficit

En segundo lugar, existe, indudablemente, un déficit de esas mismas relaciones en su dimensión horizontal, de forma que el problema es cómo fomentar un tipo de relación que, produciéndose poco, es importante, sobre todo, desde el punto de vista de la provisión de determinados servicios públicos, de la eliminación de duplicidades y del alivio de la carga burocrática sobre ciudadanos y empresas.

Y, en tercer lugar, hay que incardinar en ese escenario el nuevo papel de la Conferencia de Presidentes que todavía está por consolidarse definitivamente como instrumento clave de la cooperación intergubernamental.

En el Estado autonómico, reforzar la cooperación pasa, pues, por conseguir establecer una red de instrumentos adecuados para la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y también entre ellas mismas.

La decidida apuesta por construir relaciones de colaboración fluidas y estables es desde hace tiempo el camino emprendido en los sistemas políticamente descentralizados más avanzados de nuestro entorno. En esos países, la existencia de una colaboración orgánica fuerte, a través, fundamentalmente de la Conferencia de Presidentes y las Conferencias Sectoriales, es la pieza clave del modelo de relaciones cooperativas.

Pero, más allá de ello, y será ésta mi última reflexión, es necesario avanzar hacia una imprescindible cultura de la colaboración, en la que haya una proclividad a la cooperación, a confiar en los instrumentos cooperativos y una dinámica de negociación y acuerdo que ponga por encima los intereses institucionales que, en un sistema democrático, son, por definición, los intereses de todos, superando planteamientos de carácter partidista.

Por eso, fortalecer la colaboración en nuestro sistema no sólo es un problema de diseño técnico de los instrumentos y las normas sino, sobre todo, de abundar en una necesaria cultura cooperativa que mejore las dinámicas actuales.

Después de todo, y ya termino, la apuesta de la Administración General de Estado, de las Comunidades Autónomas, también de las Corporaciones Locales, debe ser sustancialmente la misma: ofrecer a los ciudadanos respuestas eficaces a sus necesidades, a sus demandas, a sus aspiraciones.

Porque se trata no solo de cumplir con nuestros respectivos deberes constitucionales, sino también de transitar por la mejor vía para avanzar más y mejor como país, para garantizar el ejercicio pleno del autogobierno de las Comunidades Autónomas y, al mismo tiempo, asegurar la cohesión social y territorial.

En ese empeño trabaja el Gobierno de España y lo hace también, específicamente, el Ministerio de Política territorial.