

## **JORNADA DE EXPERTOS: PERSPECTIVAS DEL ESTADO DE AUTONOMÍAS**

*Gonzalo Díaz Millán  
Ministerio de Política Territorial y Administración Pública*

Las Ponencias presentadas exponen en mi opinión de manera clara y completa la evolución del Estado autonómico y las alternativas más significativas respecto de la evolución del mismo que están en la actualidad planteadas.

Se ha dicho (Cruz Villalón) que el modelo de organización territorial del Título VIII está desconstitucionalizado. Se establecen en el mismo eso sí, principios, límites y procedimientos para su desarrollo.

Podría decirse también que la Constitución hace algo más; atendiendo a las exigencias establecidas para la reforma del Título VIII, o de lo referente al Senado o a determinadas reformas del régimen electoral, viene a limitar las posibilidades de “reconstitucionalizar” (si se permite la expresión) el modelo autonómico, o de modificar la regulación esencial del Senado o del régimen electoral, de manera que sea imprescindible para acometer esa tarea la obtención de un consenso muy amplio, prácticamente asimilable al obtenido en el proceso constituyente.

Como destacan las Ponencias presentadas, la heterogeneidad de los modelos del federalismo comparado haría posible calificar el modelo autonómico como un Estado federal, por más que los sucesivos intentos de reforma del Senado hayan aludido en todo caso a la necesidad de reformar su carácter de cámara de representación territorial. Es verdad también que ello permitiría disponer quizá de unas referencias más claras para el desarrollo autonómico pese a la aludida heterogeneidad del federalismo comparado.

Ahora bien, quizá una de las peculiaridades más acusadas del modelo autonómico sea precisamente la referida “desconstitucionalización”, el tantas veces aludido carácter “abierto” del modelo, sin perjuicio de los límites precisos del mismo que han ido siendo establecidos por el Tribunal Constitucional.

Sin duda, este carácter abierto tiene inconvenientes específicos, como por ejemplo la elevada litigiosidad y sus consecuencias añadidas. Sin embargo, considerando los límites, procedimientos y principios que sí establece la Constitución de 1978 no resulta sencillo que pueda abordarse con la amplitud y el consenso necesarios en una Legislatura una reforma constitucional que permita establecer unos contornos generales más precisos, más determinados, del modelo autonómico en nuestra Ley Fundamental.

En este orden de cosas, las perspectivas del modelo autonómico parecen remitirnos a la búsqueda de consensos específicos adaptados a los procedimientos constitucionales que, cuando lo requieran por su dimensión, puedan dar lugar a una o sucesivas reformas constitucionales.

Ahora bien, es cierto que el modelo autonómico se encuentra en la actualidad, y especialmente en el presente contexto de crisis económica, aquejado de distintos problemas entre los que podríamos destacar los de legitimidad formal y material.

Desde el punto de vista de lo que podríamos llamar a efectos puramente expositivos legitimidad formal, es cierto que, como ha dicho José Tudela, Aranda, el territorio de fusión de la política con el Derecho es el del Derecho Constitucional. Pese a ello, aun en este terreno parece posible delimitar al menos lo que es propiamente político de lo jurídico, aun con una zona de contacto extensísima. Sin embargo, no es difícil que en el debate sobre el Estado autonómico se entremezclen e incluso se confundan los debates jurídico y político, de manera que no resulta extraño que se cuestione incluso la legitimidad misma de los límites, principios y procedimientos que conforman la esencia misma del modelo constitucional de Estado autonómico. Pese a ello, y sin perjuicio de la legítima crítica política, y aun jurídica, no parece posible situarse al margen de la legitimidad de dichos límites, procedimientos y principios, entre ellos los referentes al Tribunal Constitucional, sin situarse al margen de la legitimidad constitucional.

Desde el punto de vista de lo que llamaremos legitimidad material, el modelo autonómico se enfrenta, pese a la evolución producida en la sociedad y en la economía españolas desde la aprobación de la Constitución de 1978, a una percepción de parte de la ciudadanía que critica su complejidad, sus eventuales duplicidades, insuficiencias, ineficiencias o ineficacias.

Parece natural que la dimensión de la transformación de la estructura del Estado operada en estos treinta años pueda dar lugar al surgimiento de dificultades, cuya superación progresiva irá aportando la experiencia y el conocimiento precisos. Ahora bien, la implementación efectiva del desarrollo autonómico requiere como suele destacarse de un especial esfuerzo de colaboración, de una cultura administrativa nueva, y de unos órganos o procedimientos que posibiliten la colaboración. Junto al presupuesto de lealtad institucional, parece conveniente la reflexión sobre las expuestas dificultades, y la aplicación de mecanismos y procedimientos permanentes y específicos para su prevención, detección y resolución.

Parece necesario además y todavía realizar un especial esfuerzo en materia de formación de los funcionarios, de divulgación de las peculiaridades propias del funcionamiento del Estado autonómico, de conformación de la necesaria cultura de la colaboración entre Estado y CCAA, de reforzar la legitimidad material del Estado autonómico, de difundirlo como lo que es, un esfuerzo de construcción colectiva de los ciudadanos y de las instituciones públicas que presenta posiblemente insuficiencias y carencias, pero que ha instrumentado la convivencia y el desarrollo en la sociedad española durante más de treinta años.

En su configuración la indeterminación misma permite que sea un instrumento adecuado al servicio de muy distintas políticas, de distintas concepciones de la autonomía política. Su reforma constitucional es naturalmente posible, y requiere únicamente la obtención del consenso necesario, que permita cerrar el modelo en mayor medida y aproximarnos si así se decide a otros ejemplos que ofrece el Derecho comparado.

Ahora bien, en tanto no se obtengan tales consensos, y sin perjuicio de que puedan resultar especialmente convenientes, parece necesario especialmente en el presente contexto del desarrollo autonómico y de crisis económica trabajar para mantener y reforzar la legitimidad formal y material del modelo.