

# Una propuesta para el debate: el necesario pacto de Estado sobre el modelo autonómico

Javier Tajadura  
Tejada  
Profesor de  
Derecho  
Constitucional de  
la Universidad del  
País Vasco

**Rafael** Arias Salgado en un amplio artículo publicado recientemente (“¿Reforma electoral o reforma constitucional?”) ha formulado una interesante propuesta de reforma constitucional del Título VIII de la Constitución con objeto de abrir un debate sobre la cuestión. Se trata de una “reforma mínima”, pero cuyos efectos serían muy positivos para el fortalecimiento del Estado Autonómico. Su razonamiento es el siguiente. La experiencia derivada de los últimos treinta años de funcionamiento de nuestro régimen constitucional ha puesto de manifiesto que la estabilidad política de que hemos disfrutado ha sido lograda siempre (y lo sigue siendo hoy) gracias a pactos políticos entre el PSOE o el PP con las fuerzas nacionalistas periféricas (PNV, CiU y CC). Esos pactos han tenido siempre un enorme coste en la medida en que han implicado una continua transferencia de competencias desde los poderes centrales hasta los poderes territoriales. “La expresión ‘España se rompe’ propia de la confrontación política —escribe Arias Salgado— es sin duda inexacta al menos a corto plazo, pero es por igual cierto que un Estado descentralizado puede de hecho desaparecer en cuanto tal si no se acorazan aquellas competencias básicas”.

En este contexto, es evidente que los partidos nacionalistas han utilizado su fuerza electoral para —forzando al máximo la Constitución y con la inestimable ayuda del Tribunal Constitucional— ir logrando techos competenciales cada vez mayores para las Comunidades Autónomas como contraprestación a su apoyo a la gobernabilidad del Estado, bien sea bajo la dirección del PSOE o del PP.

Arias Salgado concluye, y comparto su planteamiento, que esta situación es grave y peligrosa para la mayoría de los ciudadanos que creemos en la necesidad de un Estado que funcione y garantice la igual libertad de todos y la cohesión y vertebración del país. Y desde esa óptica, existen dos fórmulas para encauzar el problema. La primera sería la reforma electoral. Con razón, este expediente es descartado en la medida en que las fuerzas polí-



C. BARRIOS

ticas nacionalistas tienen un respaldo real y legítimo, por lo que la única forma de evitar la necesidad de contar con ellas para la construcción de una mayoría parlamentaria sería sustituir el sistema electoral actual por otro mayoritario. Ello exigiría una reforma constitucional que afectara a las reglas básicas del juego político, y podría provocar el surgimiento de otros problemas.

La segunda fórmula, que es por la que opta Arias Salgado y parece la más acertada y conveniente, es reformar la Constitución, pero no para cambiar el sistema electoral sino para garantizar un núcleo de competencias estatales que no puedan ser transferidas a las Comunidades Autónomas a cambio del apoyo de los partidos nacionalistas a la gobernabilidad del Estado.

Esta segunda fórmula admite, a su vez, dos posibilidades. Una sería la que denomina reforma máxima, consistente en reemplazar el actual Título VIII por otro en que quede fijado —definitivamente— el reparto del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por su complejidad, Arias Salgado la descarta, decantándose por la que califica reforma mínima, que consistiría en añadir al artículo 150 de la Constitución un apartado que estableciese lo siguiente:

“En todo caso, la transferencia o delegación de competencias y atribuciones del Estado, cualquiera que sea su naturaleza, legislativa, reglamentaria, de actuación administrativa o de desarrollo de normas estatutarias, requerirá norma con rango de ley o naturaleza de ley orgánica según los casos y aprobación por una mayoría de dos tercios de los miembros del Congreso y del Senado”.

Con la simple adición de este precepto a la Constitución vigente –que exigiría, innecesario es recordarlo, el apoyo del PSOE y del PP– se garantizaría que sin el concurso de los dos grandes partidos nacionales sería imposible realizar nuevas transferencias a las Comunidades Autónomas.

*Es necesario plantear un debate riguroso y en profundidad sobre la reforma constitucional del Título VIII para garantizar un núcleo de competencias del Estado que no puedan ser transferidas a las Comunidades Autónomas, con el fin de proteger la cohesión social y territorial de España.*

Por compartir plenamente las premisas del autor, creo oportuno continuar el debate por él abierto y, con la brevedad que exige esta tribuna, formular cinco observaciones, dos técnicas y tres políticas:

a) El Título VIII de la Constitución recoge dos vías para atribuir a las Comunidades Autónomas nuevas competencias. Una es la prevista en el artículo 150 (excepcional), pero otra y de hecho la principal y ordinaria son los Estatutos de Autonomía. Por ello, la coherencia de la reforma exigiría –y esto resultaría decisivo– que la aprobación de los Estatutos de Autonomía requiriese también una mayoría favorable de dos tercios de los miembros del Congreso y del Senado y no sólo de la mayoría absoluta como se establece ahora.

b) La previsión de la exigencia de una mayoría de dos tercios para aprobar un estatuto o una ley de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, implicaría –necesariamente– modificar la definición de la categoría normativa “Ley Orgánica” que actualmente contiene la Constitución.

c) Si desde el punto de vista técnico resulta que la denominada reforma mínima no lo es tanto, puesto que la meritoria propuesta de Arias Salgado implica la modificación de varios preceptos constitucionales más, sigo pensando que –desde una perspectiva política– debe-

mos ser ambiciosos y no renunciar a propugnar la reforma máxima. Ahora bien, la reforma propuesta por Arias tiene la virtualidad de poder concretarse en la modificación de tres o cuatro disposiciones constitucionales, por lo que cabría pensar que es más útil para alcanzar un rápido y eficaz consenso entre los grandes partidos nacionales. En definitiva, se trata de una propuesta muy concreta de reforma de naturaleza procedimental que persigue únicamente constitucionalizar el necesario consenso que debe presidir la articulación del modelo de Estado y evitar así que éste sea alterado por mayorías coyunturales forjadas por la mera necesidad de garantizar la estabilidad gubernamental.

d) Por otro lado, tampoco podemos olvidar el hecho de que en el tema que nos ocupa subyace un problema de mucha mayor gravedad y trascendencia, a saber, que los partidos nacionales han asumido un lenguaje y discurso claramente “nacionalista” o particularista en muchas regiones de España. Obsérvese que con la sola excepción del caso catalán, los demás estatutos fueron aprobados con el concurso del PP y del PSOE. Estatutos como el de Valencia o Andalucía, que inciden en esa dinámica de desapoderamiento del Estado, obtuvieron un respaldo de más de dos tercios de los diputados. Frente a esa realidad, el futuro se presenta muy descorazonador.

e) Y, finalmente, propongo una medida de efecto inmediato. Que el Partido Popular o el PSOE se abstengan en las votaciones de investidura o de aprobación de los presupuestos, para que el apoyo de los partidos nacionalistas resulte innecesario. Si realmente existe sentido de Estado, sólo con esto, y sin necesidad de reforma alguna, el problema estaría parcialmente desactivado.

En todo caso, la necesidad de plantear un debate riguroso y en profundidad, dejando a un lado el sectarismo, sobre la reforma constitucional del Título VIII es indiscutible. Esa reforma no debe plantearse como la reforma de un gobierno o de un partido, sino como una reforma fruto de un consenso nacional similar al que en 1978 sirvió para resolver los grandes problemas del constitucionalismo histórico: forma de Estado, social, militar, religioso.

La Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados es el foro adecuado para que nuestros representantes formulen las propuestas pertinentes. Reflexiones como las de Arias Salgado constituyen una importante contribución a este fin. **TEMAS**