

El espejismo de la bilateralidad

JAVIER PÉREZ ROYO

EL PAÍS - España - 28-05-2005

El Estado que negoció los estatutos de autonomía con los distintos territorios que querían constituirse en comunidades autónomas ya no existe. En el momento de la entrada en vigor de la Constitución, a finales de 1978, el Estado español era todavía la estructura unitaria y centralista que se había venido imponiendo preconstitucionalmente desde principios del XVIII y con más intensidad desde que se transformó en Estado constitucional en el siglo XIX. Era una estructura unitaria y centralista minada internamente por el proceso político que estaba viviendo el país con la transición, pero continuaba estando en pie. Las resistencias estatales a la descentralización eran notables. Dichas resistencias tenían que ser vencidas por impulsos de los territorios que querían ejercer el derecho a la autonomía. De ahí que la bilateralidad fuera una pieza clave en el proceso de transformación de la estructura del Estado, que daría como resultado el Estado Autonómico. La negociación de los estatutos vasco y catalán, la frustrada negociación inicial del Estatuto gallego, el referéndum del 28-F en Andalucía... fueron momentos decisivos en esa inicial puesta en marcha del Estado Autonómico, en la que la tensión entre el Estado y cada una de las comunidades autónomas era lo esencial.

Ese Estado ya no existe. El Estado español está territorializado por completo en 17 comunidades autónomas que ejercen un derecho a la autonomía de la misma naturaleza, que tienen la misma arquitectura institucional, el mismo nivel competencial y, con la excepción de Navarra y País Vasco, el mismo sistema de financiación. Ésta es la realidad bajo la que se están desarrollando los procesos de reforma de los estatutos de autonomía, que, justamente por eso, se diferencian por completo de los procesos estatuyentes originarios que empezaron en noviembre de 1979 con la negociación de los estatutos vasco y catalán.

En 1979 se trataba de una negociación casi exclusiva entre País Vasco y Cataluña, representadas por la Asamblea de parlamentarios de cada territorio y

sus Gobiernos, y el Estado, representado por las Cortes Generales y el Gobierno de la nación. Era una negociación bilateral casi perfecta, aunque el Gobierno de la nación y las Cortes Generales tuvieran que estar mirando con el rabillo del ojo qué se pensaba de esa negociación en las demás regiones. Pero la negociación estatuyente originaria fue bilateral.

Eso ya ni es ni puede ser así en los procesos de reforma estatutaria en curso en la mayor parte de las comunidades autónomas. El marco para la bilateralidad ha desaparecido. Siguen existiendo el Gobierno de la nación y las Cortes Generales, pero como órganos constitucionales de un Estado español diferente al de 1978. Y, sobre todo, existen, también como parte de ese Estado, 17 Gobiernos y 17 Parlamentos autónomos. No asambleas de parlamentarios para negociar un estatuto, sino Parlamentos que hacen leyes, aprueban presupuestos y controlan a sus Gobiernos.

Ellos son los agentes principales de la vida del Estado Autonómico. Todos juntos constituyen dicho Estado. Ninguno puede pretender que hay un Estado con el que se puede negociar por separado. La bilateralidad es un espejismo. Hace ya muchos años que dejó de ser posible. Continúa habiendo en la Constitución una garantía de que a una comunidad autónoma no se le puede imponer en el ejercicio del derecho a su autonomía algo que ella no quiera, pero no existe en la Constitución nada que permita a una comunidad autónoma exigir que su manifestación de voluntad exclusivamente tenga que ser aceptada por los demás. Independientemente de la mayoría parlamentaria que pueda estar detrás de esa manifestación de voluntad. Los procesos estatuyentes fueron exclusivamente bilaterales. Los de reforma estatutaria no podrán serlo.