

¿IGUALDAD CONTRA AUTONOMÍA?

José María Baño León
Catedrático de derecho administrativo
de la Universidad de Valencia

«Sería aún imperfecta la unión de las dos ciudades si los que en la una habitaran fuesen mirados en la otra como extranjeros; si no tuvieran libertad de fijar en ambas su domicilio, ejercer su industria y adquirir bienes, tanto muebles como raíces; si no gozaran en cada una de los derechos de que allí disfrutasen los ciudadanos; si no hallaran en las dos la protección de los Gobiernos y los tribunales y no pudiesen vivir en cada una al amparo de las leyes por que se rigiese. La dificultad que experimentan en sus mutuas relaciones las ciudades sin vínculo político es lo que principalmente las lleva a confederarse (...).»

Francisco Pi y Margall, *Las Nacionalidades*

I. Observación preliminar

Cuando un Estado montado sobre los cimientos del centralismo se transforma en un *compositum* de 17 comunidades autónomas, a las que se atribuyen muy importantes competencias es lógico que exista un recelo hacia las posibles desigualdades producidas por la coexistencia de leyes distintas. El recelo es explicable, pero por sí mismo nada añade ni quita al hecho característico de cualquier Estado no unitario, que es la heterogeneidad. Las diferencias jurídicas forman parte sustancial del Estado de las autonomías como de cualquier otro políticamente descentralizado.

Históricamente, el federalismo ha sido palanca de unión. Gracias a la federación surge el estado, y a veces tras él, el sentimiento de pertenencia a una misma nación: el caso de los Estados Unidos de Norteamérica. En tales circunstancias la diversidad de regulación de cada Estado es un presupuesto sin el cual la propia noción histórica de federalismo no resulta entendible. Ahora bien, la emergencia de la federación ha ido limando algunos aspectos de la heterogeneidad de los estados miembros para permitir el funcionamiento del estado federal, y éste como cualquier organismo vivo ha aprovechado cuanta oportunidad ha tenido para reforzar su poder. La configuración de los Estados Unidos como potencia mundial indudablemente ha repercutido en la ampliación de las competencias de Washington, frente al poder de los estados miembros. Al mismo tiempo la fuerza económica del Gobierno federal provoca una tendencia igualitaria al subvencionar determinados programas y tendencias.

En España, el proceso es justamente el inverso. Se parte de una homogeneidad normativa y se desemboca en la heterogeneidad natural a la existencia de comunidades autónomas con plenos poderes legislativos. De ahí que en el comienzo del camino, el constituyente redoblara las advertencias y garantías para que existiera un mínimo

homogéneo que permitiera un estatuto igual de los ciudadanos. Al frente de esas normas se encuentra el artículo 149.1.1 CE, que atribuye al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes, y el artículo 139 que declara que todos los españoles tienen los mismos derechos y deberes en todo el territorio nacional. La interpretación de ambos preceptos, que ha dado lugar a un importante esfuerzo doctrinal, está establecida por el Tribunal Constitucional en unos términos que pueden resumirse del modo siguiente:

a) El pluralismo normativo es consustancial al Estado de las autonomías.

b) La igualdad no puede confundirse con una monolítica uniformidad de ordenamiento jurídico.

c) Existe un status unitario de derechos y deberes que no puede ser alterado por las comunidades autónomas.

Elementos de ese status son:

— La legislación básica estatal, cuyo objetivo es asegurar un mínimo denominador común.

— Los derechos fundamentales, cuyo desarrollo legislativo exclusivamente pertenece al Estado mediante ley orgánica, y que refuerzan dicho estatus unitario.

— El artículo 149.1.1^a CE que serviría como criterio último o residual de interpretación de las competencias, prescribiendo que las diferencias de tratos sean desproporcionales o irrazonables. Así lo ha expuesto el Tribunal en relación con la potestad sancionadora de las comunidades autónomas y lo ha reiterado en relación a la exigencia del conocimiento de la lengua propia de la comunidad en el acceso a la función pública.

d) No existe discriminación por el simple hecho de que la pertenencia a una comunidad autónoma determine situaciones jurídicas heterogéneas.

Bien me consta que el resumen anterior no recoge suficientemente los muchos matices que doctrina y jurisprudencia han ido elaborando, pero creo que sustancialmente refleja los puntos cardinales de la cuestión jurídica. Y en la medida que los aceptemos, nos servirán para analizar cuál es la situación real, una vez han transcurrido más de tres lustros de la «restauración» de las primeras comunidades autónomas.

II. La homogeneidad del ordenamiento jurídico

Situada la confrontación igualdad-autonomía en el terreno de los hechos y no de las valoraciones, resulta relativamente sencillo calibrar el grado de homogeneidad de nuestro ordenamiento, que es bien alto:

a) La tradición jurídica unitaria de la codificación del derecho privado y del derecho penal

El movimiento codificador que a lo largo del siglo XIX fija en España las bases del derecho privado y del derecho penal, con excepción del respeto a la tradición foral, constituye sin duda un factor importante de homogeneidad. La Constitución en este punto mantiene la competencia estatal sobre legislación mercantil, civil (incluyendo

la hipotecaria), penal y procesal, de manera que no cabe aquí hablar de otra cosa más que de uniformidad normativa.

b) La homogeneidad normativa del régimen jurídico de las administraciones públicas

Al lado de la sustancial unidad de derecho privado, nuestra Constitución tiene bien a gala el mantenimiento de la homogeneidad en el régimen jurídico básico de las administraciones públicas. La rúbrica 18.^a del artículo 149.1 del texto constitucional español acentúa mucho la unidad del régimen jurídico de las administraciones públicas. Hoy, una vez reformada una parte importante del instrumental al servicio de las organizaciones administrativas, puede afirmarse sin temor a equivocarse que las pautas procedimentales y organizativas de las administraciones españolas son idénticas. Hay en este fenómeno no poco desde luego de imitación —suele ser más cómodo copiar sobre lo ya conocido que innovar— pero también de exigencia constitucional, en cuanto el procedimiento y los mismos principios jurídicos de la organización son establecidos por la legislación estatal (a propósito: la Ley 30/1992, ha llegado en esto al límite mismo de la potestad de autoorganización al establecer normas sobre la delegación, avocación, encomienda de gestión, etc., que son técnicas internas de organización administrativa y difícilmente bases del régimen jurídico de las administraciones públicas).

Del mismo modo las garantías jurídicas de los ciudadanos ante cualquier administración pública son idénticas, tanto desde el punto de vista procedimental como del material por la unidad del sistema de justicia administrativa.

c) El régimen laboral y los derechos económicos y sociales

Tanto el régimen laboral como los derechos económicos y sociales tienen un alto grado de uniformidad. No existen diferencias sustanciales en la ejecución de la normativa laboral, y los derechos de representación sindical y de participación económica dependen en gran parte de políticas públicas.

La mayoría de los derechos propios del estado social son también uniformes. De hecho, y con excepción de algunas prestaciones sociales independientes de la Seguridad Social (política asistencial) los grandes servicios públicos en manos de algunas comunidades autónomas (educación, sanidad) y las políticas de ayuda (fomento a la vivienda, subsidio de desempleo) dependen de la financiación estatal.

Se trata del asunto jurídicamente de más difícil encaje en el Estado de las autonomías. De hecho una parte importante del esfuerzo desplegado por el Tribunal Constitucional en los últimos años se ha centrado en el poder del Estado en condicionar las subvenciones en materias que competen a las comunidades autónomas. Aquí el Tribunal ha establecido una ambigua jurisprudencia que ha tratado de poner puertas al campo (limitar el poder de gasto estatal, que es virtualmente ilimitado en cuanto a su distribución entre las distintas partidas presupuestarias) para reconocer competencias a las comunidades autónomas cuyos recursos dependen del Estado.

d) Incluso el régimen local tiene en España aspectos procedimentalmente uniformes. La interpretación del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local ha propiciado que el régimen local se mantenga el mismo en todas las comunidades autónomas (si se quiere con la excepción de los territorios forales, que en el caso de Navarra mantuvieron su peculiaridad, incluso en la época de Franco), pese a que la Constitu-

ción hubiese admitido una interpretación menos rígida, dando mayor juego a las comunidades autónomas para organizar la Administración local como parte de su territorio. Sea como fuere el Estado ejerce mayor influencia sobre las corporaciones locales que las comunidades autónomas, aunque sólo sea por la circunstancia de depender aquéllas en su financiación de la llave estatal.

e) En fin, el régimen de financiación de las comunidades autónomas se convierte en un poderoso instrumento en manos del Estado y en una rémora en cualquier política de contención del gasto público. La corresponsabilidad fiscal es una condición no atendida del sistema de autonomías. El hecho denunciado tempranamente apenas se ha corregido en los sucesivos Acuerdos de la Comisión de Política Fiscal y Financiera (la cesión de 15% del IRPF no influye en la política de gasto de las comunidades), pues el peso mayor de los recursos económicos de las comunidades descansa en la subvención procedente del Estado. Y nadie quiere oír hablar de los recargos sobre impuestos estatales para no arrostrar la impopularidad de medidas de ese género.

Ciertamente, las comunidades y territorios históricos en régimen de concierto introducen una nota importante de desigualdad en los mecanismos de financiación, que no tiene otra justificación que el mantenimiento de un privilegio foral, cuyas razones son tan conocidas históricamente como oscuras desde la perspectiva de la racionalidad del sistema de financiación.

III. La solidaridad y los desequilibrios territoriales

En la oposición de la idea de igualdad con la de autonomía tradicionalmente se ha situado también el fenómeno de la desigualdad entre regiones, el llamado desequilibrio territorial. La diferencia entre regiones ricas y pobres es un hecho que modernamente surge al mismo tiempo que el desarrollo económico.

Los desequilibrios económicos territoriales parecen ser ajenos, sin embargo, a la diversidad política territorial. El Estado centralista del régimen autoritario de Franco no pudo corregir las diferencias de riqueza entre las regiones. A partir del año 1978 y hasta el momento actual se han producido cambios significativos que ya venían apuntados en la época anterior. El fortalecimiento de algunas comunidades como la balear, la catalana, Navarra, La Rioja y la Comunidad Valenciana, el estancamiento de otras como el País Vasco, el retroceso de otras más como Asturias —caso significativo por ser una región económica muy dependiente de la empresa pública—, Andalucía o Extremadura.

Junto a esa profundización de las diferencias de riqueza, los últimos tres lustros asisten también al fenómeno de una mayor redistribución de la renta familiar, de modo que el menor peso en la producción se compensa con las transferencias que las familias de las zonas deprimidas reciben de la Seguridad Social y de otras prestaciones públicas. Mientras el equilibrio entre las prestaciones básicas de los ciudadanos —clave de una eficaz igualdad en el ejercicio de los derechos— aumenta, disminuye la contribución al producto interior bruto de algunas regiones y las distancias que las separan de las más ricas.

Es decir: los datos económicos demuestran una efectiva realización del tan traído principio de solidaridad financiera, en forma sobre todo de igualación de las prestacio-

nes de los servicios públicos y de disfrute de situaciones de protección social. Sin embargo, la capacidad productiva de las regiones parece moverse por condicionantes ajenos a las políticas de desarrollo regional.

De manera que contrariamente a lo que tantas veces se predica, el Estado de las autonomías no ha quebrado con la solidaridad interregional; por el contrario lo ha reforzado, mediante el papel activo del Estado con las prestaciones sociales.

La realidad examinada es concluyente:

1) El derecho estatal impregna de tal modo el ordenamiento que bien puede decirse que existe un altísimo grado de uniformidad normativa.

2) El Estado de las autonomías no ha profundizado las diferencias entre regiones más y menos desarrolladas. Por el contrario, se aprecia que gracias preponderadamente al papel redistributivo de algunas de las prestaciones sociales del Estado, las diferencias en la renta familiar disponible entre las comunidades autónomas es mucho menor que la existente en su capacidad productiva (Cfr. al respecto Julio Alcaide Inchausti, «Comportamiento económico de las comunidades autónomas españolas (1986-1991)», en *Papeles de Economía Española*, núm. 51 (1992), pp. 2-33, y la conferencia de Enrique Fuentes Quintana, publicada por las Cortes de Castilla y León bajo el título «Hacia una vertebración definitiva del Estado», Valladolid 1994 (pp. 65-100).

3) Los problemas de cooperación en el ejercicio de las competencias se han limado sensiblemente, aun cuando sería de desear una más ágil cooperación.

4) Los conflictos ante el Tribunal Constitucional han disminuido espectacularmente (Basta remitirse a los datos del Boletín informativo que trimestralmente publica el MAP: el número total de impugnaciones Estado-comunidades autónomas en todo el año 1994 fue de 11, menos de la mitad que en el año 1992 y muy lejos de las cifras de los años anteriores).

IV. La heterogeneidad lógica de las políticas de las comunidades autónomas y las demandas sociales de homogeneidad

Hay también un elemento importante que influye en la tensión igualdad/autonomía. En ocasiones, la aplicación de políticas propias autonómicas, con la inevitable diferenciación de situaciones, produce conflictos. Por ejemplo, el reciente problema de los médicos del INSALUD arranca de la diferencia de retribuciones con los facultativos de los servicios de salud de diferentes comunidades autónomas.

Parece olvidarse, sin embargo, que cada comunidad es muy libre de practicar una u otra política de personal, de incentivar en mayor o menor medida el trabajo realizado.

Más aún: la política de personal de las administraciones públicas tiene como reto el lograr o establecer alguna suerte de incentivo —real— que discrimine la mayor eficacia en la prestación del servicio. La igualdad para todos, sin atender a las peculiaridades de cada centro, o la mayor eficacia en la gestión, o la rentabilidad en el manejo de los recursos públicos, no contribuye en nada a mejorar el gasto público. (Véanse a este respecto las reflexiones de Barea Tejeiro/Gómez Liria: *El problema de la eficiencia del sector público en España*. IEE, Madrid 1994, p. 201 y ss.).

Naturalmente es preciso aquí romper con hábitos adquiridos durante décadas, y encontrar fórmulas de incentivación del trabajo. Pero pugna con la lógica de la diversidad la aplicación de políticas de igualación lineal de retribuciones, sin atender a las necesidades de cada comunidad y, dentro de ellas, a la rentabilidad y eficiencia de cada centro.

No se me oculta, sin embargo, la dificultad del empeño, pues resultaría absurdo negar la evidencia del agravio comparativo que supone que médicos formados bajo las mismas reglas uniformes, y que desarrollan funciones paralelas, perciban retribuciones distintas. Y, sobre todo, en tanto la carga fiscal de los ciudadanos de cada comunidad tiene escasa relación con los ingresos respectivos de dichos entes es fácil criticar cualquier medida autonómica tendente a establecer diferencias en razón a criterios particulares de organización de los servicios o de incentivación de determinados colectivos.

V. Sobre diferencias y discriminaciones lingüísticas

Al margen de opiniones interesadas y prejuicios, no existen, pues, desigualdades sustanciales entre los ciudadanos de unas y otras comunidades autónomas y la unidad del ordenamiento jurídico es un hecho, no sólo ya por la exigencia constitucional sino por la creciente homogeneidad impuesta desde la Unión Europea.

Naturalmente nuestro Estado de las autonomías no es la Arcadia feliz; existen muchas tensiones y factores que pueden favorecer situaciones incómodas cuando no discriminatorias. El hecho mismo de que existan comunidades bien diferenciadas y que ejercen un autogobierno implica diferencias que son connaturales a un Estado descentralizado. Otra cosa es que puedan producirse discriminaciones como consecuencia precisamente de la pertenencia a una u otra comunidad.

Entre las situaciones aparentemente más conflictivas pueden citarse dos cuestiones:

a) El manejo por algunas comunidades de políticas de colaboración o ayuda que pueden alterar el principio de unidad de mercado y libre circulación. Me refiero a las medidas de alguna comunidad autónoma facilitando exenciones fiscales en los impuestos básicos como el de sociedades. Las llamadas vacaciones fiscales constituyen medidas que tendencialmente introducen obstáculos a la libertad de circulación al primar la domiciliación de sociedades en algunas comunidades.

b) La lengua es también otro factor que potencialmente puede utilizarse discriminatoriamente. Recuperada la libertad de expresión lingüística y obtenido por las lenguas de las comunidades autónomas el estatuto de la lengua oficial en su respectivo territorio, lo que ahora preocupa es si el fomento de estas lenguas puede convertirse en un elemento discriminador e incluso en obstáculo a la movilidad de los ciudadanos.

Las aristas del asunto son muchas. Los argumentos a favor del fomento de la lengua son no pocos:

- 1) La lengua es el principal elemento de la identidad de un pueblo; luego es lógico que sea el principal carácter diferenciador.
- 2) La recuperación de la lengua autóctona no es sólo reafirmación de un signo de

identidad propia y respetable sino también una manera de compensar el trato injusto y discriminatorio sufrido durante muchos años.

3) No puede haber recuperación de la lengua sin «normalizar» su uso y fomentarlo significa también que pueda ser comprendido y utilizado en todas las instituciones públicas del territorio.

4) No hay recuperación de la lengua posible sin que sea utilizada en tres ámbitos esenciales:

- a) La enseñanza
- b) Los organismos públicos
- c) La televisión.

5) El proceso de normalización lingüística parte de una situación de discriminación de la lengua vernácula respecto al castellano, por lo que es necesario adoptar medidas positivas.

Desde el lado contrario también pueden esgrimirse argumentos sobre los peligros de la «normalización»:

1) Puede convertirse en un obstáculo a la movilidad de aquellos ciudadanos que no hablen la lengua de la comunidad.

2) Se discrimina a quienes no tienen conocimiento de la lengua.

3) Determinadas medidas pueden implicar de hecho la discriminación del castellano al exigirse como lengua normal la propia de la comunidad.

4) Pudiera darse lugar en situaciones extremas a que alumnos de alguna comunidad autónoma bilingüe terminaran sus estudios sin el conocimiento suficiente del castellano.

5) La obligatoriedad de la enseñanza de la lengua coarta la libertad de elección de los padres que optan por el castellano.

En este elenco de razones en contra de la normalización lingüística se manifiesta la enorme carga valorativa y sentimental que suscita esta cuestión. Y es fácil ver si se ponen uno junto a otro cada uno de los argumentos la sencillez de llegar a posturas irreconciliables.

La realidad en nuestras comunidades bilingües, atendidas las susceptibilidades que la cuestión despierta, no puede considerarse desafortunada. Ciertamente se airean a menudo las dificultades, pero pocas veces se reconoce que ha sido mucho lo andado y en muy corto espacio de tiempo.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1994, sobre la normalización lingüística catalana, ha sido recibida con división de opiniones. Nada sorprendente tratándose de asunto tan polémico. Pero es una Sentencia muy importante, y según creo, muy acertada, en cuanto que permite situar el régimen lingüístico en un terreno de legalidad ordinaria despojando a la Constitución del enorme peso que hubiera representado una Sentencia que declarase contrario a la misma el método de inmersión lingüística catalana.

Si esto parece acertado no es solamente por la repercusión negativa que una sentencia de inconstitucionalidad hubiera podido tener —el Tribunal Constitucional también forma parte de la *iuris prudentia*. Importa mucho más subrayar que estamos ante una Sentencia que sitúa el análisis de la constitucionalidad del bilingüismo en su correcto enfoque:

1) La Constitución reconoce al carácter oficial de las lenguas propias de cada comunidad, en los términos que fije su estatuto de autonomía, y al mismo tiempo reconoce el carácter oficial del castellano en todo el territorio. Nada impide a la comunidad autónoma regular el alcance de la oficialidad siempre que se respete el de la lengua castellana. Ella comprende el derecho a establecer la obligatoriedad del conocimiento de la lengua propia en términos razonables.

2) El deber de conocer la lengua castellana obliga al Estado y a las comunidades autónomas, que deben adoptar todas las medidas conducentes a garantizarlo en la enseñanza.

3) La comunidad autónoma puede elegir diversos modos de convergencia lingüística en la enseñanza, siempre que se garantice el que los alumnos hablen y escriban correctamente las dos lenguas. El método de inmersión lingüística puede ser uno de los constitucionalmente lícitos respetando aquellas limitaciones.

El análisis anterior ilustra de cómo, pese al breve período histórico transcurrido desde la «restauración» de la Generalidad catalana, hito que marca el inicio de la descentralización política en España, realmente los temores a un resquebrajamiento de la unidad jurídica y a la desigualdad de los ciudadanos eran infundados. El grado de uniformidad de nuestro ordenamiento resiste con ventaja la comparación con otros países de estructura federal. Tal vez sea en el mundo de la ejecución y de la gestión administrativa donde el resultado sea más insatisfactorio al mantenerse duplicidades de órganos por completo innecesarias. La igualdad sustancial de la posición jurídica de todos los españoles en cualquier parte del territorio es un hecho. Y salvada la irremediable desigualdad que puede provocar la exigencia de conocimiento de la lengua vernácula en algunas comunidades, el desiderátum del artículo 149.1.1ª es una realidad incuestionable.

La idea de la autonomía política como impulsora de la desigualdad entre españoles no tiene respaldo en los hechos. Son otros elementos del contexto político los que ayudan a tener esa sensación. No es la desigualdad ni las discriminaciones el gran reto de nuestro Estado autonómico, sino la capacidad de integración colectiva y la búsqueda de una mayor corresponsabilidad en los ingresos y en el gasto público. El Tribunal Constitucional ha decidido que en el Estado de las autonomías caben muchos «hechos diferenciales». Y a propósito de la lengua, no ha dudado en sacrificar una idea igualitarista en aras de la defensa de la lengua particular de la comunidad.

Si bien se mira las diferencias más acusadas son perfectamente compatibles con la idea de unidad, en tanto no introduzcan un desproporcionado tratamiento con arreglo a las pautas culturales de cada país. Y es de notar que la autonomía política soporta todo tipo de diferencias siempre que se mantenga el acuerdo sustancial sobre la voluntad de vivir juntos. Que puedan existir trabas lingüísticas en algunos cantones nunca ha sido obstáculo a la unidad de la Federación Suiza y a nadie se le ocurriría negar la

unidad norteamericana por el hecho, que a muchos europeos puede parecerles aberrante, de que un mismo delito pueda ser castigado o no con la pena de muerte dependiendo del Estado en que se perpetre.

Tal vez sea innecesario advertir que si falla la voluntad colectiva de integración, los mecanismos del Estado de las autonomías jamás podrán satisfacer las demandas de autonomía. Autonomía no es soberanía, ha tenido que decir con frecuencia el Tribunal Constitucional. En la necesidad de recordar algo tan obvio sigue radicando nuestro principal problema histórico.

