

TENSIONES INTERNAS DEL ESTADO AUTONÓMICO

Antonio Torres del Moral
Catedrático de Derecho Constitucional
UNED

SUMARIO: I. ADVERTENCIA PREVIA. II. TRES PERSPECTIVAS EN EL ESTUDIO DEL ESTADO AUTONÓMICO. III. RELATIVIZACIÓN DE LOS TÉRMINOS Y DE LOS CONCEPTOS. IV. TENSIONES POR RAZÓN DE LAS ASIMETRÍAS. V. TENSIONES POR RAZÓN DE PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA POLÍTICA COMUNITARIA EUROPEA. VI. TENSIONES POR LA DESIGUALDAD DE RECURSOS. PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. VII. TENSIONES POR RAZÓN DEL SISTEMA O SISTEMAS DE PARTIDOS. VIII. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN. REFERENCIA AL SENADO. IX. EL PRINCIPIO DE LEALTAD. X. ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN. XI. CONCLUSIONES.

I. ADVERTENCIA PREVIA.

El consenso sobre la organización territorial del Estado y sobre la Constitución toda se alcanzó en medio de una gran presión terrorista (no sólo de ETA). Y esta presión, ahora ya casi exclusivamente de ETA, ha estado presente en el desarrollo y consolidación del mismo, aunque en el País Vasco no puede hablarse todavía de haber alcanzado dicho consenso en grado suficiente. Creo, no obstante, muy conveniente, para clarificar desde el principio el contenido de esta conferencia introducir una advertencia previa: hablar de tensiones en el Estado autonómico no es hablar del País Vasco ni de los crímenes de ETA. Algo habrá que decir de ello, claro está, pero el problema autonómico es de más amplio alcance, aunque, con toda seguridad, el mencionado es el más trágico.

II. TRES PERSPECTIVAS EN EL ESTUDIO DEL ESTADO AUTONÓMICO.

La organización territorial del Estado fue sin duda el desafío más importante que asumió el constituyente español en 1978. Desmontar la existente, proveniente de una larga dictadura unitaria, centralista y uniformista y construir un Estado de nueva planta, políticamente descentralizado, en el que encontrarán acomodo las pretensiones de autogobierno de, al menos, algunos territorios y dando carta de naturaleza a una pluralidad jurídica y cultural, incluyendo, por supuesto, el espinoso problema lingüístico, era una tarea que se presentaba a la opinión pública como ineludible, inaplazable y quizás menos difícil de lo que en realidad era y está siendo.

Hacia 1980, el líder del Partido Socialista Felipe González, cuando aún no era Presidente del Gobierno, hizo una declaración en la que aventuró que la construcción del estado autonómico nos llevaría veinte años. Algunos se irritaron y otros sonrieron ante lo que consideraban un evidente escamoteo de los problemas, desplazándolo hacia un futuro lejano, lo que equivalía a no comprometerse con el mismo. Pues bien, pasaron esos veinte años, otros cuatro más hasta hoy y yo me atrevo a pronosticar que seguramente nos llevará otros quince o veinte. Sencillamente, la envergadura del problema ha invitado poco a poco a seguir un ritmo menos acelerado del que algunos urgían, a buscar periodos de rodaje de unas iniciativas antes de acometer otras.

Hoy, cuando hay quien piensa que debe cerrarse (o incluso que ya está cerrado) el proceso autonómico, emerge una no menos crucial variante del mismo: el protagonismo de los municipios en esa distribución territorial del poder. Alguien lo ha llamado segunda descentralización. Pues bien, el Estado autonómico también es municipalmente autonómico y no se verá coronado en tanto no quede definido este nuevo aspecto de la descentralización política, que no sólo administrativa. Porque, como dijo Tocqueville, la democracia será municipal o no será.

No digo yo, pues, que la construcción del Estado autonómico sea una tarea inacabable, pero tampoco lo contrario, es decir, que ya está acabada o que estamos enfilando la recta final. Sencillamente en política nunca se acaban de solucionar los problemas; las soluciones siempre están *in fieri*... y por eso sigue habiendo política. Seguiremos, pues, teniendo tensiones autonómicas.

A todo ello contribuye, según se ha dicho y reiterado hasta la náusea, la deficiente técnica jurídica del Título VIII de nuestra norma suprema, cuya lectura se hace por momentos caótica. Algo -o mucho- de verdad hay en ello y ha sido la paciente labor del Tribunal Constitucional, tan contestado o tan aplaudido según las ocasiones, la que ha ido poniendo pacientemente orden en el caos a lo largo de veintidós años de jurisprudencia sobre nuestro objeto de reflexión. Pero ya había en la Constitución elementos de orden, según ha puesto de manifiesto J. Tajadura y es obvio de suyo. Son los principios que vertebran el modelo de organización territorial español: unidad, autonomía y solidaridad, que se encuentran en el inicio de la Constitución (artículo 2º), a los que habría que agregarles otros dispersos o implícitos: supletoriedad del Derecho producido por los órganos centrales del Estado, prevalencia de este Derecho en su caso, cooperación, subsidiariedad, etc. Lo que ha hecho el Tribunal Constitucional y los demás creadores o aplicadores del Derecho, cada uno a su manera y en su tiempo, con altibajos, con avances y retrocesos, ha sido deducirlos del texto constitucional. Pero han podido deducirlos porque se encontraban allí. Sólo -o nada menos- era necesario sacarlos a la luz.

El principio de supletoriedad del Derecho estatal (es preferible decir del Derecho producido por los poderes centrales del Estado, porque también los autonómicos son Estado) contribuye a cerrar el Ordenamiento evitando lagunas paralizantes. Lo cual nos lleva derechamente a la cooperación, dentro del Estado autonómico como principio ineludible para un exitoso (o, al menos, aceptable) funcionamiento del mismo. Pero, de otro lado, la Constitución ha institucionalizado el Fondo de Compensación Interterritorial como expresión de la necesaria solidaridad entre las regiones y nacionalidades, de manera que las diferencias existentes en el punto de partida vayan menguando con el tiempo a fin de que haya un nivel mínimo y más o menos homogéneo de prestación de servicios públicos admisible en un Estado social de Derecho. Uno y otro son los objetos de preocupación de sendos libros publicados respectivamente por Javier Tajadura y Carlos Vidal .

Creo que hay tres perspectivas ineludibles en el estudio del Estado autonómico español. De un lado, su futuro pasa por la Unión Europea. En realidad pasa por ella no sólo lo que tiene de autonómico, sino el Estado todo, pues esta nueva realidad creada por soñadores y pragmáticos que se llama Unión Europea tiende a asumir

cada vez más protagonismo en los más variados terrenos, desde la economía hasta la política exterior y, en un futuro próximo, la defensa, al menos parcialmente. Así, pues, la forma territorial adoptada por la Constitución está siendo remodelada por la pertenencia de España a un ente supranacional que crea Derecho sin parar mientes -es un decir- en la distribución territorial de competencias hecha por uno o varios de sus miembros. De manera que, si la organización territorial adoptada por nuestro constituyente e interpretada y reordenada por la paciente obra del Tribunal Constitucional no podía ser nunca una foto fija, pues la naturaleza misma de las cosas las obligaba a moverse, menos aún lo es y lo será si incluimos en el análisis a la Unión Europea, que, como quien dice, no ha hecho sino comenzar. En una mirada de conjunto, parece que las Comunidades Autónomas se han visto hasta ahora más afectadas que los poderes centrales, pero en todo caso éstos también han y habrán de acomodarse a tratados, reglamentos y directivas comunitarios, incluso a esa suerte de “Constitución” europea, que no lo será nunca del todo, pero que cumplirá igualmente la función de embridar a los poderes nacionales.

La segunda perspectiva ineludible a mi juicio, muy presente ya, pero más real todavía si miramos hacia delante, es la importante variedad o pluralidad que se puede observar entre las Comunidades Autónomas. No voy a terciar aquí en la polémica acerca de los hechos diferenciales. Pero es evidente la pluralidad y la necesidad de darle un tratamiento jurídico. Quiero decir con ello que es insoslayable la asimetría en el devenir del Estado autonómico, como la hay también, se diga lo que se diga, en el Estado federal, pues, por más que la Constitución federal atribuya en bloque las mismas competencias a los entes miembros, en la realidad política práctica su ejercicio no puede ser el mismo en un Estado que en otro, si son geográfica, jurídica y lingüísticamente diferentes. Parece innecesario insistir en ello. El autonomismo asimétrico acabará por imponerse de manera natural. El problema es de medidas, de proporciones, de límites, de garantías.

Y la tercera, igualmente imprescindible, consiste en percibir que toda esa pluralidad y asimetría no puede ahormarse si a los límites y garantías no se le añade cooperación. El Estado autonómico será y no podrá dejar de ser cooperativo. Los ámbitos de cooperación, los procedimientos y las instituciones que la encarnen y procuren podrán variar en más o en menos, pero no la necesidad de hacerla presente y actuante en la realidad de dicho Estado. Sin coo-

peración -ya antes aludíamos a ello y remitíamos a un estudio de J. Tajadura- no puede funcionar (quiero decir que no puede funcionar bien) un Estado plural y asimétricamente descentralizado.

III. RELATIVIZACIÓN DE LOS TÉRMINOS Y DE LOS CONCEPTOS.

K. Friedrich hace un interesante análisis agnóstico de los sistemas de descentralización territorial, en el que nos sugiere que no nos dejemos llevar por el peso emocional de los términos. Las diversas formas de organización territorial se pueden plasmar en un continuum, desde la mera unión personal de Estados o la confederación de Estados hasta el tópico Estado unitario centralizado francés napoleónico. Se trata, pues, de una cuestión de grado de descentralización política. Cada formación político-territorial se puede ubicar en un punto X de esa línea gradual en función de diversos factores. Dicho punto no es sino el resultado de un millar de fuerzas, unas centrípetas y otras centrífugas, que afectan a multitud de materias: enseñanza, comunicaciones, policía, relaciones internacionales, financiación, agricultura, turismo, etc.

En una materia o ámbito de competencias, la organización territorial que estemos considerando puede situarse en un punto más avanzado de esa hipotética línea continua, y en otro, en un punto menos avanzado. Si comparamos los Länder alemanes con las CC.AA. españolas, veremos que sus diferencias competenciales y de autonomía política no son automáticas por el hecho de que un Estado se autodenomine federal y otro autonómico. P. ej., en materia lingüística, es evidente que algunas CC.AA. españolas tienen una autonomía política mucho mayor que los Länder.

Pero además ese punto que se ocupa en el teórico continuum del que partimos no es fijo, sino móvil. En todos sitios: en los Estados federales, en los unitarios, en los autonómicos y en la Unión Europea. Los Estados Unidos no presentan hoy la misma faz, a este respecto, que en 1787, a pesar de no haber cambiado su carácter de federación. Algo parecido puede decirse de Alemania, cuya Federación acusa cierto devenir centrípeto, a excepción de la cuota sucesivamente ampliada que se cede a la Unión Europea. Francia, por su parte, está incorporando ciertos aspectos descentralizadores inimaginables hace sólo unas décadas, además, otra vez, de la creciente cuota europea. Y resulta evidente que el Estado autonómico español no es igual hoy que en 1978, ni siquiera que en 1983, cuando se aprobaron todos los estatutos de autonomía y se cerró el mapa auto-

nómico (no del todo, porque quedaban Ceuta y Melilla).

Sigamos con los ejemplos:

a) España.

Constituidas las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, todas se dotaron de su correspondiente Reglamento. Resultaron 17 reglamentos prácticamente iguales entre sí e iguales o muy semejantes al Reglamento del Congreso de los Diputados. Los factores de inercia y de mimetismo pesaron mucho en ello. Pero hoy ya se están introduciendo o se han introducido reformas en estos y otros cuerpos normativos. De manera que tendencialmente irán diferenciándose cada vez más unos de otros. A partir de ahora el factor autonomía seguirá pesando a lo largo del tiempo en este campo, pero no por separado, sino, como hemos visto, combinado con tendencias centrípetas y con los efectos que a este respecto produce nuestra pertenencia a la Unión Europea.

b) Estados Unidos.

Para facilitar el comercio interno e internacional, a pesar de que muchas de las competencias respectivas les corresponden a los Estados miembros, lo que se hace es aprobar 50 leyes iguales sobre la materia, una por cada Estado; así se respeta la competencia del ente federado, pero no se perjudica la unidad del ordenamiento en una materia necesitada de convergencias para ser eficaz.

En conclusión, aquí la teoría sigue a la práctica, no viceversa. A la hora de definir la naturaleza del sistema español de organización territorial sólo son de relativa utilidad los modelos que nos sirve la teoría clásica del Estado: Estado federal, regional, unitario, etc. Si es difícil su aplicación sin reservas a los Estados realmente existentes en la actualidad, dada su complejidad más allá de la teoría, el caso español es aún más renuente a dicha taxonomía. Incluso es perceptible su evolución desde su inicio hasta nuestros días, como no podía ser menos con un sistema organizativo de nuevo cuño que busca su asentamiento en el conjunto del sistema constitucional.

Así, pues, debemos partir de la ausencia casi total de apriorismos. En toda organización política territorial nos encontramos ante procesos abiertos, unos más, otros menos; unos, de movimientos más rápidos, y otros, de movimientos más lentos; pero siempre

procesos abiertos. Como dijo Galileo, “*e pur si muove*”: por mucho que queramos fijar el planeta Tierra en el firmamento, se mueve. Y no valen teorías apriorísticas; sólo nos es dable tomar nota del movimiento e intentar medirlo.

Y en este continuo devenir se producen tensiones más o menos conflictivas y consensos, como en todo sistema social. Una sociedad no es sino el producto de conflictos y consensos. Sin un consenso mínimo acerca de las cuestiones y valores principales, entre los que acaso lo más significativo en el orden práctico sean las reglas del juego, la sociedad se desmorona. Pero, al mismo tiempo, sin tensiones conflictuales, esa sociedad está muerta; en ella reina la paz, sí, pero la paz de los cementerios.

Veamos, pues, las tensiones que pueden darse, que se dan en nuestro Estado autonómico, sin caer en el apriorismo de que estamos diagnosticando sus dolencias; antes al contrario, lo que vamos a hacer -y es lo procedente, a mi juicio- es mostrar el dinamismo de su funcionamiento.

IV. TENSIONES POR RAZÓN DE LAS ASIMETRÍAS.

Como hemos indicado anteriormente, a la hora de valorar la evolución del sistema autonómico español, hemos de alinearnos en torno a dos de sus elementos funcionales más importantes: la asimetría y la cooperación.

La igualación no es un valor por sí misma. El hecho de que, a pesar de los intentos homogeneizadores que se han dado desde 1980 persistan las asimetrías (el primero de estos intentos se produjo en Andalucía y fue perpetrado por la UCD, erigiéndose en una de las causas más importantes de los malos resultados electorales cosechados desde entonces por la derecha y el centro-derecha en dicha Comunidad Autónoma), se debe a que éste es un elemento ineliminable, inevitable en todo Estado compuesto. Incluso en los federales, como ya hemos anticipado.

Hay algunas asimetrías que obedecen a diferencias geográficas obvias: hay comunidades insulares y continentales, hay comunidades litorales e interiores, etc., careciendo de sentido que una comunidad interior (o un Estado federado de igual condición) tenga competencia en materia de pesca marítima y de mantenimiento de puertos. Otras asimetrías responden a la identidad histórico-cultu-

ral-lingüística y es lógico que ciertas competencias en estas materias sólo hayan sido asumidas por las comunidades que presentan tal hecho diferencial. En fin, otras comunidades tienen un patrimonio jurídico parcialmente distinto e históricamente consolidado, su Derecho foral, y sólo ellas pueden tener competencia al respecto. Esto, que no es negado por nadie, comporta un componente asimétrico como elemento funcionalmente necesario del sistema.

Sin embargo, hay un trecho entre admitir, como no puede ser menos, las asimetrías y postular el federalismo asimétrico canadiense como el modelo a imitar, sobre todo si se construye bajo presión política ejercida sobre Gobiernos parlamentariamente débiles y se pretende con él la instauración de relaciones bilaterales entre cada Comunidad Autónoma y el poder central, en vez de relaciones multilaterales en régimen de igualdad y con el principio de solidaridad como norte de las mismas.

Las asimetrías comúnmente reivindicadas por ciertas fuerzas políticas nacionalistas son la competencial, la estructural, y la fiscal o financiera. No nos vamos a pronunciar aquí sobre la conveniencia o inconveniencia de las mismas, que es una cuestión política y no científica, sino únicamente advertir que, en caso de ser instauradas (y vamos camino de ello), deben estar equilibradas por la suficiente dosis de homogeneidad para no contradecir el fundamento mismo del Estado autonómico y de la Constitución, que es la unidad de la nación española, y deben estar presididas por el cumplimiento del principio de solidaridad, que debe informar todo sistema (también el español) de organización territorial. Como dice T. Freixes, el modelo territorial español es dinámico, sí, pero no carente de límites; viceversa: estos límites no pueden petrificar el sistema. El sistema no puede estar en perpetua mutación hacia lo desconocido, dice la misma autora; lo impide el principio de seguridad jurídica, la unidad del sistema económico y la necesidad de cooperación entre las Comunidades Autónomas y el poder central; pero tampoco puede estar quieto como si ya nada quedara por hacer.

A este respecto, el artículo 150.2 de la Constitución ha sido utilizado en dos sentidos opuestos. Como señala J.A. Montilla, estuvo pensado por el constituyente para diferenciar algunas Comunidades Autónomas, según lo requirieran las circunstancias (como así se hizo en 1983, aunque de modo dudosamente constitucional, para con Valencia y Canarias). Pero después, en 1992, fue usado con un signo eminentemente homogeneizador, y ahora es reivindicado por

algunas fuerzas políticas para profundizar en las asimetrías. Como vemos, un mismo precepto puede ser utilizado en un sentido o en otro según sea necesario o convenga a unos y/o a otros. Es algo parecido a lo que algunos juristas italianos denominaron hace treinta años “uso alternativo del Derecho”.

Pero sea por este procedimiento o por el de la reforma de los estatutos, si cada Comunidad Autónoma actúa por su cuenta, el sistema corre un grave peligro de disfuncionalidad por falta de cohesión interna entre sus elementos. Lo que evidencia que éste, el sistema territorial español, no puede funcionar sin un pacto de Estado (que no de Gobierno) y sin una extendida práctica de los más variados instrumentos de cooperación. No se trata ya de cerrar el modelo, si es que esto es posible, cuanto de, como dice L. López Guerra, asentar un núcleo básico no sometido ya a continuas negociaciones y cambios, y de respetar el grado de apertura que todavía permite el sistema.

Por ejemplo, a pesar de las reformas de 1994, la mayoría de las Comunidades Autónomas no quisieron alcanzar el techo competencial que la Ley Orgánica 9/1992 les permitía. Pero, como esta ley lo sigue permitiendo, siempre es posible esa ampliación competencial mediante nuevas reformas estatutarias.

V. TENSIONES POR RAZÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS CC.AA. EN LA POLÍTICA COMUNITARIA EUROPEA QUE LES PUEDE AFECTAR.

De ahí las reivindicaciones de ciertas Comunidades Autónomas, en número creciente, de tener cierta presencia o representación cerca de las instituciones europeas en las que se toman decisiones que les afectan. Y en ello no debemos ver necesariamente un factor de disolución del Estado.

A este respecto, es frecuente referirse a la Unión Europea (vale tanto decir, *mutatis mutandis*, de la OEA o de la Liga Árabe) como la última etapa del Estado nacional, previa a su disolución. Es ésta una verdad a medias. En algunos aspectos, así es, desde luego, por cuanto buena parte de la política se hace en la UE y sus decisiones se aplican, casi sin atisbo de protesta, en los Estados miembros. Pero, en ocasiones (diríamos que las más de las veces), a quienes afectan sus decisiones es a las Comunidades Autónomas o entes miembros de los Estados que son, a su vez, miembros, de la Unión. Lo que significa un adelgazamiento de las competencias de las

Comunidades Autónomas, Regiones y Länder y una homogeneización de todos ellos, a despecho del principio de asimetría.

Y, mientras tanto, el Estado nacional sigue siendo el único responsable y el único interlocutor válido de la Unión, quedando bien asentado en ese punto medio entre las CC. AA. y la UE, de manera que se diría que la Unión está sirviendo en cierto modo para fortalecerlo frente a las CC.AA. En esta materia, como venimos viendo, lo más plausible es un discreto relativismo.

Lo mismo cabe decir de las iniciativas de varias Comunidades Autónomas de abrir oficinas en diversos países, que no pretenden ser, ni pueden serlo, alternativas a las embajadas y consulados españoles en tales países, pero que favorecen los intereses de dichas Comunidades Autónomas en los mismos, como factor de progreso y dinamismo de su cultura y economía. Una generalización de esta práctica puede crear tensiones de coordinación y obligará a suscribir protocolos de comportamiento para que cada cual ocupe el lugar que le corresponde en política exterior, que es una materia constitucionalmente atribuida en exclusiva al poder central, lo que, sin embargo, no impide la colaboración autonómica.

Y es que la Unión Europea se encuentra ante el gran reto, entre otros, de crecer y, al mismo tiempo, acercarse a los ciudadanos, lo que pasa por una mayor presencia de las administraciones intermedias, y principalmente de las regiones, en el diseño de su política supranacional. Por eso, creo evidente que la mayor parte de las tensiones autonómicas que se creen en el futuro tendrán proyección en la Unión Europea por una vía o por otra. Serán, pues, tensiones a tres bandas, o a más si contamos la Administración local. Acaso el ejemplo más elocuente sea el de la política de extranjería.

V. TENSIONES POR RAZÓN DE LA DESIGUALDAD DE RECURSOS. PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD.

Utilizamos aquí el término recursos en su acepción más libre y amplia, que abarca desde la renta y el agua hasta la red de comunicaciones (aeropuertos, autovías, AVE, etc.), lo que hace entrar en escena el fundamental principio de solidaridad.

Si hubiéramos de singularizar en un aspecto la hondura del problema de la construcción del Estado autonómico, yo me fijaría en la necesaria cohesión del conjunto por debajo, por encima y a

través de la pluralidad. A ello responde el principio de solidaridad, que el artículo 2º de la Constitución destaca, junto al de unidad y el de autonomía, como el trípede sobre el que se apoya el siempre inestable modelo de distribución territorial del poder de la que nos hemos dotado.

La solidaridad puede ser entendida en sentido fundamentalmente económico (no siendo ello ajeno al texto constitucional español) y pretende equilibrar la renta y los recursos entre las diversas CC. AA., de manera que las diferencias existentes en 1978 no sólo no se incrementen, sino que mengüen en la medida de lo posible. A tal fin se dedica, entre otros instrumentos, el Fondo de Compensación Interterritorial.

Si la solidaridad es siempre un valor y un principio político estructural de todo Estado, en uno territorialmente descentralizado lo es por partida doble, pues a la solidaridad interciudadana hay que añadir la solidaridad interregional, como vehículo de una más sólida y fuerte unidad, siempre en tensión dialéctica (que no necesariamente enfrentamiento) con el principio de autonomía. Por eso, por su importancia, resultaría muy oportuno constitucionalizar el sistema de financiación autonómica, que debe ser expresión de esa solidaridad en su vertiente económica.

Pero se puede y se debe entender más profundamente la solidaridad como la participación en una suerte común, como una corresponsabilización en la marcha de todos los asuntos, los nacionales y los regionales, puesto que, al fin y al cabo, todos esos aspectos afectan a la nación tomada en su unidad y en su conjunto. En este sentido se halla muy cerca del denominado principio de lealtad, sobre el que volveremos.

VII. TENSIONES POR RAZÓN DEL SISTEMA O SISTEMAS DE PARTIDOS.

El dato sociopolítico del sistema de partidos y de posición que éstos mantienen respecto del problema que estudiamos es imprescindible en un estudio sobre las tensiones en el seno del Estado autonómico. No es, a estos efectos, indiferente que en Alemania, que es una federación, no hay fuerzas políticas separatistas, mientras que en España sí. En la existencia de partidos nacionalistas y separatistas o independentistas está muchas veces la clave de las tensiones y, desde luego, genera, por sí misma, la tensión principal.

De otro lado, los partidos políticos de ámbito nacional significan una fuerza evidente de homogeneización, porque su programa político, aunque sea respetuoso con las identidades de cada lugar, es uno, no son dieciocho (diecisiete programas regionales y uno nacional). Y los programas regionales que se presentan a las elecciones autonómicas no pueden desdeñar la política general proyectada para el conjunto nacional (aunque en esto hay equilibrios difíciles que hacen pasar apuros a las ejecutivas nacionales de ciertos partidos). Y si esos partidos son los más importantes de todo el territorio nacional, como sucede con el PP y el PSOE en España, lo dicho se acentúa todavía más. Todo ello, sin hablar de la existencia o no (que hasta esto se puede discutir) de un nacionalismo español.

Continuando con las tensiones que introduce el denominado Estado de partidos, es bien cierto que en España se tiende a la centripetación de las decisiones por parte del partido que gobierna la nación y, sin embargo, a la centrifugación de las responsabilidades, que se intentan descargar en las autoridades autonómicas; máxime si esa Comunidad Autónoma está gobernada por el partido político antagonista. El lamentable recuerdo del desastre ecológico de Doñana provocado por la empresa Aznalcóllar nos evita tener que teorizar sobre la materia. Pero también se da el fenómeno simétricamente opuesto, a saber: que el partido gobernante en una Comunidad Autónoma tiende a rentabilizar los éxitos, imputando los fracasos al Gobierno central, si es de signo político contrario.

De manera que, aunque parezca mentira, para el partido del Gobierno nacional (sea cual fuere) hay CC. AA. amigas y enemigas (o de Gobiernos correligionarios y adversarios) y esto crea tensiones a veces difíciles de resolver. Vale también decirlo a la viceversa: para los Gobiernos de las CC.AA., el Gobierno nacional es correligionario o adversario. La sola evocación del Gobierno andaluz, que, durante los largos años de trayectoria errática del PSOE, se erigió en la auténtica y única oposición al Gobierno del PP en Madrid, es evidente para el que no quiera cerrar los ojos.

Enlazando con el problema analizado en el epígrafe precedente (distribución de recursos y principio de solidaridad), no faltan precisamente ejemplos de tensiones provocadas por la diferencia y/o por la reasignación de recursos, desde los trasvases Tajo-Segura, Ebro-Segura o Tajo-Gudiana, hasta la construcción de la autovía Madrid-Valencia, pasando por la construcción del Tren de Alta

Velocidad Madrid-Barcelona y Madrid-Valencia, sin olvidar los que surgen con motivo de la inmigración en Canarias, en Andalucía y en Cataluña (por señalar tan sólo tres Comunidades Autónomas que hacen de regiones frontera).

Pero, volviendo al que aquí nos ocupa, no es en absoluto casual que el primer AVE construido haya sido el Madrid-Sevilla, bajo Gobierno central socialista, ni que el último vaya a ser el Madrid-Málaga, bajo Gobierno del Partido Popular. Como no es casual que sea con un Gobierno del Partido Popular con el que Andalucía, gobernada por el Partido Socialista, esté encontrando más dificultades para que el Gobierno central le liquide la deuda que tiene pendiente con ella proveniente de la actualización y corrección de su censo de población; y ello, a pesar de que la Audiencia Nacional ha resuelto a favor de la Comunidad Autónoma. Si bien no faltan ejemplos de lo contrario: que un Gobierno autonómico consigue entenderse mejor, para un asunto determinado, con el Gobierno central de signo político contrario (p. ej., el Gobierno socialista de Castilla La Mancha logró con el Gobierno central del Partido Popular ultimar un acuerdo que no había conseguido con el Gobierno correligionario respecto del trazado de la autovía Madrid-Valencia). Pero son casos aislados que seguramente confirman la regla general.

El análisis se complica si introducimos en él la variante local, pues no es infrecuente que coexistan en muy difícil equilibrio un Ayuntamiento nacionalista, un Gobierno autonómico socialista y el Gobierno central del Partido Popular. O bien un Ayuntamiento socialista, un Gobierno autonómico nacionalista y el Gobierno central del Partido Popular. Nadas digamos si tenemos en cuenta en esta distorsión a las Diputaciones Provinciales, que pueden ser de uno de esos tres signos políticos y contribuir a la dispersión o convergencia de las responsabilidades. Ejemplo digno de mención es el de Córdoba, con Ayuntamiento de Izquierda Unida desde hace muchos años, con Diputación Provincial y Gobierno autonómico socialista y Gobierno central del PP. Similares ejemplos, pero de signo contrario, podríamos poner de la época en que el Gobierno central era desempeñado por el Partido Socialista.

La solución, una vez más está en la cooperación, no en el enfrentamiento de las respectivas administraciones, lo que, sin embargo, no siempre es hacedero por el permanente y acentuado electoralismo que caracteriza la política (toda la política: local,

autonómica, nacional e internacional) en España.

Por eso, las curvas de conflictividad entre las Comunidades Autónomas y el poder central se pueden seguir con bastante fidelidad según la pauta anteriormente enunciada (los signos políticos respectivos), o bien atendiendo al apoyo parlamentario que ciertos partidos nacionalistas han aportado al Gobierno central (mayoritario o minoritario, pero, sobre todo, en este segundo caso). Así, puede verse que en las legislaturas quinta (1993-1996), con Gobierno socialista, y en la sexta (1996-2000), con Gobierno del Partido Popular, los conflictos de competencia entre las Comunidades vasca, catalana y canaria con el poder central y viceversa menguaron notablemente en relación a periodos anteriores. Y otro tanto se puede decir de la séptima legislatura, hasta ahora (2000-2002), aunque la mayoría absoluta del PP en el Congreso de los Diputados, su enfrentamiento con el PNV y su privilegiada posición en el Parlamento catalán, en el que apoya, cuando le conviene, a CiU, ha hecho que la conflictividad adquiera tintes diferentes de los de las dos legislaturas precedentes.

VIII. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN. REFERENCIA AL SENADO.

Si la asimetría es imprescindible para el normal funcionamiento del Estado de las autonomías, no menos lo es el de cooperación. Cooperación del poder central con las CC. AA. y de éstas con aquél y entre sí. Por eso muchos autores y políticos han puesto sus miras en el federalismo cooperativo alemán. De lo que se trata es de corresponsabilizar a los poderes centrales y autonómicos en una suerte común (que eso es la solidaridad), pero respetando cada cual la posición y las competencias del otro.

Cooperación no es coordinación. Quien coordina a otro u otros, es superior a ellos. En el Estado autonómico, esa jerarquía le corresponde al poder central. Y así, sucede, por ejemplo, en materia de política económica.

En cambio, la cooperación implica cierta paridad o equiparación entre los respectivos entes cooperantes. Y así acontece, por ejemplo, en materia de cultura, en la que convergen competencias centrales, autonómicas (y aun municipales). Así como la coordinación viene exigida por la Constitución, la cooperación, no, pero es imprescindible, hasta el extremo de que sin ella difícilmente funcionará el Estado autonómico. El Tribunal Constitucional se refiere a ella como algo deseable y aconsejable.

La cooperación puede ser orgánica y funcional. La cooperación orgánica debería plasmarse principalmente en el Senado, pero este tiene al respecto una función escasa y deficiente. Existen también las Conferencias Sectoriales, cuya utilidad viene siendo evidente. Y hay otros órganos en los que es posible apreciar ingredientes cooperativos, como son el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Nacional de Protección Civil, el Consejo de Universidades, etc. Y otros instrumentos de coordinación, como la Comisión de Coordinación de la Función Pública.

En esta tensión entre coordinación (= jerarquía) y cooperación (= paridad) se juega gran parte de las batallas autonómicas diarias, que apenas ocupan las primeras páginas de los medios de comunicación, pero que son las que van reforzando o debilitando poco a poco el Estado autonómico.

No obstante, cuando hablamos del principio de cooperación hacemos referencia directa a la que aportan y deben aportar las CC.AA. a la dirección política nacional, dado que muchos de las decisiones que deben adoptarse por las instituciones centrales afectan a la vida y competencias regionales. Es uno de los aspectos de lo que se denomina cooperación funcional. El otro ámbito es el de la cooperación mutua entre Comunidades Autónomas y entre éstas y el poder central.

Algunos ejemplos de cooperación funcional son:

a) La iniciativa legislativa, o de reforma de los estatutos de autonomía, o de reforma constitucional que pueden adoptar los Parlamentos Autonómicos.

b) La participación en la política nacional a través del Senado (muy deficiente, como ya hemos dicho).

c) La legitimación activa ante el Tribunal Constitucional para plantear conflictos de competencia y recursos de inconstitucionalidad.

d) La cooperación de las CC.AA. en el funcionamiento del Fondo de Compensación Interterritorial.

Ejemplos del segundo tipo son, entre otros:

a) Los convenios de cooperación entre las propias CC.AA. Ya va habiendo algunos, pero menos de los deseables. Y eso es debido a que la Constitución los dificulta un tanto y otro poco más los Estatutos de Autonomía.

b) Más frecuentes son los convenios entre el poder central y las CC.AA.

Hay algunos mecanismos instrumentados al efecto, entre otros las conferencias intersectoriales. Pero el instrumento por excelencia debería ser el Senado, esto es, una Cámara de las Cortes Generales que incorpore la representación de las Comunidades Autónomas y sus iniciativas, desempeñar unas funciones directamente incardinadas en el funcionamiento del Estado autonómico.

Pues bien, el Senado no es esto, ni hace esto. En realidad es nada, o casi nada. Lo peor que se puede decir de un precepto jurídico, sea constitucional o no, es que no es lo que dice ser. El apartado 1º del artículo 69 de la Constitución dice que el Senado es la Cámara de representación territorial. Pero no es verdad. Los apartados siguientes disponen una forma de representación que niega el 80 % de lo dicho en el apartado 1º.

Por eso, ya desde las fechas de promulgación de la Constitución se comenzó a hablar de la reforma del Senado. Durante mucho tiempo se pensó que con la reforma del Reglamento de esta Cámara se podía solucionar el problema, es decir, se podía conseguir el milagro de hacer de éste una Cámara territorial. Cinco o seis años se emplearon entre estudios y debates para reformar el Reglamento y al final esta reforma consistió casi únicamente en la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en la que se celebrarían los debates sobre el Estado de las Autonomías. Desde su primera y única celebración de tal debate se puso de manifiesto que ésa no era la solución. Entonces, los dos grandes partidos incorporaron a sus programas electorales de 1996 la reforma del Senado, ahora ya constitucional; que afectara a muy pocos artículos (y de ser posible, sólo al artículo 69), pero constitucional al cabo. Estamos en 2002 y no sólo no se ha hecho nada de lo dicho, sino que se han recogido velas y no sólo se habla de nuevo de una reforma simplemente reglamentaria, sino que se anatematiza a quien sugiere siquiera que dicha reforma podría serlo del texto constitucional. Es decir, estamos, en este problema, donde estábamos hace 25 años.

Todo lo cual tiene una explicación: el cáncer del Norte. Se teme que, iniciado el trámite de la reforma constitucional se planteen de forma acentuada las reivindicaciones soberanistas y el derecho de autodeterminación. Temores escasamente fundamentados, no porque no se llegaran a plantear estos problemas, sino porque se plantean a diario, y más últimamente, sin necesidad de que esté abierto ningún proceso de reforma constitucional.

IX. EL PRINCIPIO DE LEALTAD.

En paralelo con el principio de cooperación se encuentra el de lealtad, muy enfatizado en Alemania como lealtad federal. Nosotros podríamos hablar de lealtad autonómica; y también se está enarbolando con creciente frecuencia el principio de lealtad constitucional. Tanto da. A mi juicio, se trata de tres expresiones fungibles, aun sin desconocer sus matices. Esta lealtad se refiere, antes que a nada, a los principios fundamentales del sistema político tomado en su conjunto. Quiérese decir que todo comportamiento que ponga en peligro el propio sistema es considerado desleal. Pero en el bien entendido de que tanto puede faltar a la lealtad federal o autonómica los entes integrados como el poder central si éste desconoce la autonomía de las partes integradas en el citado sistema.

En los últimos tiempos son frecuentes las acusaciones mutuas de deslealtad autonómica entre las CC. AA. y el poder central, bien porque no son transferidas determinadas competencias, bien porque se reivindican competencias y derechos ajenos a lo constitucional y estatutariamente establecido, bien por el impago de una deuda histórica en relación a cierta región, bien, en fin, por dilatados defectos en el censo de población de la misma región, lo que comporta una financiación autonómica insuficiente, etcétera.

X. ARTÍCULO 155 DE LA CONSTITUCIÓN.

“1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para el ejercicio de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas”.

Este precepto es una *ultima ratio* en orden a reducir (y, tendencialmente, a eliminar) las tensiones entre las CC. AA. y el poder central. Tan última que no se llegará a aplicar nunca. Momentos ha habido durante todo este tiempo como para haber apelado a la aplicación de dicho precepto constitucional, pero no se ha hecho, seguramente porque la mayoría o casi unanimidad de las fuerzas políticas entienden que siempre se puede intentar superar la dificultad sin necesidad de tan seria apuesta, que apenas dejaría margen de actuación a continuación si las cosas no mejoran gran cosa. Dicho de otra forma, si se aplicara, dejaría de ser *ultima ratio*, puesto que, después, todavía cabría hacer algo si no tuviera resultados taumáticos, como es lo previsible. Es uno de esos preceptos que existen en casi todos los ordenamientos jurídicos, que acaso son inevitables, pues sirven de advertencia acerca de dónde reside finalmente el poder, pero que no se aplican porque acaso tuvieran efectos contrarios a los deseados.

Lo mismo cabría decir del precepto que regula los estados constitucionales críticos (alarma, excepción y sitio), que es el artículo 116 de la Constitución. Pudiera darse el caso de que alguna vez se aplicara el apartado referente al estado de alarma, que no tiene connotaciones políticas. Pero podemos dar por seguro que nunca se aplicarán los relativos a los estados de excepción y de sitio. Oportunidades y razones jurídicas las ha habido y las sigue habiendo sin que tengan reflejo en la puesta en marcha de estos mecanismos. Pero, en fin, no es algo diferente a los preceptos que regulan la declaración de guerra y firma de la paz: las guerras se hacen, pero no se declaran y, por tanto, no hay paz alguna que firmar.

Se trata de preceptos de alcance preventivo, pero de aplicación muy improbable.

XI. CONCLUSIONES.

Toda esta panoplia de problemas, conflictos, consensos, cooperaciones, lealtades, solidaridades y actitudes contrarias nos dibujan un Estado autonómico dinámico y todavía móvil (al menos, en algunas de sus facetas), a despecho de quienes hacen tan sólo unos

días declaraban ante los medios de comunicación social que el proceso autonómico estaba ya cerrado. No diré que sea ensoñación, utopía o táctica política (que todo esto puede ser válido). Digo únicamente que no es cierto, que, si bien el Estado autonómico está funcionando pasablemente bien, o menos mal de lo que otros dicen, le quedan todavía bastantes años más, puede que un par de décadas, para que lo veamos en el horizonte como algo asumido por todos o por casi todos y cuyo funcionamiento sea algo más fluido y menos escabroso que hasta el presente.

Sobre todo porque asoman voces que, más que perfeccionar el Estado autonómico, quieren liquidarlo. Así, el actual Conseller en cap del Gobierno catalán dice que, si bien dicho modelo de organización territorial ha cumplido más o menos satisfactoriamente, está ya agotado y aboga por uno nuevo para las nuevas circunstancias y con vistas al futuro. Y, de otra parte, el Gobierno del País Vasco declara que asumirá competencias, o se las autotransferirá, quiera el poder central o no, y proyecta celebrar un simulacro de referendo sobre la autodeterminación de dicha Comunidad Autónoma, quiera el poder central o no, y que el modelo de relación del País Vasco con España habrá de ser el de un Estado cosoberano o con soberanía asociada, también quiera el poder central o no. En estas circunstancias, dar por cerrado el proceso autonómico sólo puede ser interpretado como respuesta política a tan desconsiderados envites.

Dicho lo cual, añadiré que no soy pesimista. Quizá porque hago mío el pensamiento de Blasco Ibáñez, según el cual las dos fuerzas que nos hacen seguir viviendo son el olvido y la esperanza. De no ser por esas dos potentes fuerzas, tendríamos que concluir, parodiando otro dicho bien conocido, que España es una pluralidad de desatinos en lo particular.