

EL DEBATE TERRITORIAL ELEMENTO DE CONFRONTACIÓN EN LA ESPAÑA ACTUAL

Jaime Ferri Durá

Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid

ferri@cps.ucm.es

La ponencia parte de la paradoja existente entre el éxito de la España autonómica y el permanente debate que suscita cualquier tema relacionado con el sistema territorial establecido. Intenta explorar su origen y teniendo en cuenta los principales hechos y agentes en relación con la distribución territorial del poder: partidos políticos, medios de comunicación y niveles de gobierno. Entre las conclusiones destaca la necesidad de establecer marcos apropiados para que el debate entre los diferentes niveles de gobierno propicie una gobernabilidad adecuada al sistema autonómico.

Doctor por la Universidad Complutense. Actualmente es Profesor Titular y Vicedecano. Ha impartido docencia en Universidades europeas y americanas. Su atención investigadora preferente se centra en: Sistema político español, Distribución territorial del poder, y Política comparada. Reciente ha publicado, El porvenir del Senado, Madrid, Secretaría General del Senado.

Debate territorial, Comunidades Autónomas, Diferentes niveles gubernamentales.

Presentación

Decir que la España de las autonomías constituye un éxito es una apreciación real que sobre todo desde el punto de vista económico puede realizar cualquier observador¹, aunque también puede añadir que las cuestiones territoriales casi siempre están sometidas a interminables debates. Controversias que afectan directamente al, en principio, exitoso sistema autonómico; lo que al producirse al tiempo, éxito y disputa, cuanto menos provoca cierta perplejidad. En la presente ponencia, con las limitaciones comprensibles, se procura poner luz para analizar la paradójica situación que, lógicamente, provoca efectos sobre el comportamiento político y sobre la gobernabilidad del sistema.

En los habituales debates aludidos se cuestionan aspectos fundamentales que van, por citar sólo algunos ejemplos, desde la financiación autonómica, recurrentemente sometida a reformulación y renegociación, pues casi todas las Comunidades Autónomas (CC. AA.) se muestran insatisfechas en los momentos de interés, a reivindicaciones sobre la identidad, sea o no a través de *hechos diferenciales*², razón por la que otras Comunidades apelan al *agravio*

¹ Y más si tiene presente un pasado de ineficaz centralismo, salvo los cortos períodos de ambas Repúblicas, con mayores o menores dosis de autoritarismo. Ver, entre otros, Álvarez Junco, J., *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid: Taurus; Blas, A. de., 1997, *Enciclopedia del nacionalismo*, Madrid: Tecnos; Fusi, J.P., 2000, *España. La evolución de la identidad nacional*, Madrid: Temas de hoy; y Tusell, J., 1999, *España, una angustia nacional*, Madrid: Espasa.

² Aja, Eliseo, 1999,2003. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza, afirma que: "<hecho diferencial>, entendido, en su sentido nuclear, como el reconocimiento constitucional y estatutario de los elementos de una personalidad histórico-política diferenciada en algunas CC. AA., proporciona un fundamento objetivo para que las instituciones de las respectivas CC. AA. mantengan y desarrollen su propia personalidad más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten con las demás.", en p. 174 y 175. Lo que proporciona al margen de su realidad un magnífico argumento, a quien está dotado de ello, para solicitar, reivindicar, pedir, más que las demás.

*comparativo*³, lo que provoca periódicas reformas de sus respectivos Estatutos de autonomía, alegando unos u otros motivos sucesivamente, que también alcanzan para seguir debatiendo sobre aspectos más materiales, como los referentes a las obras públicas, las infraestructuras, o las necesidades de agua, entre muchos más asuntos sobre los que casi permanentemente se combate, generando a su paso cierta tensión interterritorial, e incluso desmoralización entre la ciudadanía. Y es que los principales actores de la escena política siempre parece que tienen razones para emprender las más enconadas y diversas disputas sobre los territorios, a veces incluso sobre la necesidad de su vertebración. Si se puede entender que los Gobiernos autonómicos defiendan a su territorio, no parece tan claro el alboroto que casi siempre ocasionan para ello, pues a lo que no contribuye es a buscar una salida acordada, asumida entre los contendientes.

En ese acalorado galimatías de confusas controversias también participan, desde luego, los partidos políticos, pero no sólo los nacionalistas de orientación *periférica*, si bien son estos últimos los que habitualmente más llaman la atención, al menos para los medios de *tirada* estatal o nacional, y los que más recriminaciones reciben de sus oponentes, lo que a veces también hace que aumenten su cuenta de resultados, en votos⁴. Asimismo están presentes, como

3 3

Moreno, Luís, 1997, *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., afirma que: "Las pautas de movilización de las regiones son de cariz referencial y están basadas en el principio del *agravio comparativo*..De acuerdo con ello, el ejercicio del derecho a la autonomía las condiciona "a no ser menos que" el desarrollado por las nacionalidades históricas. Además, este principio se lo aplican respecto a ellas mismas.", en p. 113. Consideración que si se une a la anterior permite explicar la espiral a la que de alguna forma estamos sometidos entre quienes tienen *hechos diferenciales*, y por lo tanto fundamento para ir más allá, y quienes por el *agravio comparativo*, irán tras la cota alcanzada por las nacionalidades históricas que son las que tienen *hechos diferenciales*, además, en mayor número e intensidad.

⁴ Así parece que sucede en dos casos en los que concurren circunstancias como las consideradas y que adquieren especial significación. El primero se refiere a las elecciones al Parlamento vasco del 13-V- 2001 en las que concurre Jaime Mayor Oreja, hasta entonces Ministro del Interior en el Gobierno del PP, desplegando una importante campaña, seguida por numerosos medios, de fuerte acoso y desprestigio del rival, el hasta entonces partido del Gobierno en el País Vasco, el PNV, que Xavier Arzalluz califica en frase célebre como "La Brunete mediática" (Sobre el particular puede verse, Ramón Cotarelo, 2004, ¿Hay una Brunete mediática en España? *Política y Sociedad*, 41: 11-31) , resultando que vuelven a ganar las elecciones, entre otras razones porque la campaña consigue movilizar tanto a los seguidores del PP, como a los del PNV, en la ocasión más numerosos. El segundo caso, también se refiere a la campaña emprendida por el PP contra ERC, de

necesarios contrincantes, los nacionalismos *españolistas*, de mayor o menor énfasis, entre los que surgen los habituales solicitantes del *cierre del sistema*, que también incluye a destacados militantes de los partidos de centro, derecha e izquierda, PP y PSOE, cuando no a IU, con sus distintas marcas territoriales en el caso, donde en conjunto conviven posiciones que van desde el federalismo asimétrico⁵, o más allá, al más jacobino centralismo, variando normalmente en función de la posición que se ocupe en la geografía del partido correspondiente. Pero lo más habitual, aunque no deja de ser extraño, es que los militantes de los partidos de ámbito estatal, soterradamente, compartan una visión similar con los de ámbito no estatal, regionalistas o nacionalistas, al margen de proclamas y manifiestos de cada cual, pues en ambos casos igualmente se comportan defendiendo *su* posición en definitiva centralista. La diferencia está en donde pretendan situar el centro, para los primeros lógicamente se ubica en las instituciones generales, en principio de todos, en Madrid; mientras que para los segundos, que no están presentes en toda la geografía española, el principal centro de decisión debe situarse en la capital de *su propio* territorio. Lo que hace más explicable las dificultades para alcanzar algún acuerdo entre ambos, el pacto que es propio del federalismo, ya que ninguno parte de una visión que facilite el entendimiento.

En las habituales *batallas* por las cuestiones territoriales han cobrado una gran importancia, y debe señalarse, los medios de comunicación, en parte por las carencias del sistema –como se verá–, hasta el punto de convertirse en destacados autores de una parte de la agenda política, a la que dado su poder se suelen plegar reputados actores e instituciones. Destacando por su volumen aquellos medios que mejor saben elaborar y difundir sintéticas consignas, como la

demonización se llegó a calificar, observándose que cuando se hace más intensa, entre las elecciones generales del 2000, en las que en Cataluña ERC obtiene 190.292 votos, un 5'64%, y 1 diputado, y las elecciones del 2004, en las que obtiene 638.902 votos, un 15'89%, y 8 diputados, en la misma circunscripción.

5 5

Puede verse, con una perspectiva en la que se analizan diversos países, entre otros, E. Fossas y F. Requejo, 1999, *Asimetría federal y estado plurinacional*, Madrid: Trotta.

de que '*España se rompe*'. Aunque en el otro lado también hay medios, habitualmente con mucho menos predicamento en términos de alcance - la intensidad es más difícil de medir-, que en paralelo sitúan sus contraseñas justo en la dirección contraria. Sobre alguno de éstos últimos medios, habitualmente escritos, ocasionalmente pende el terrorismo etarra, contribuyendo a generar más confusión aún, al conseguir que se haga punible lo que por sí solo no lo es. Cuando no hay connivencia clara con organizaciones terroristas, lo que es determinado por el juez, la exposición de idearios independentistas se puede realizar sin persecución policial. El caso de ERC resulta ejemplar ya que sin renunciar a su posición independentista ha conseguido formar parte del Gobierno de Cataluña. Aunque no sea fácil reconocerlo, en ocasiones, la lacra terrorista también ha contribuido a diseñar algunas partes del sistema, y en aspectos decisivos⁶. Si aún no nos hemos sabido librar de su mortal estigma, a parte de las precisas condenas unánimes, también puede ser porque algunas cosas no se han hecho bien durante demasiado tiempo.

En todo caso, entre todos, con distinto nivel de responsabilidad, pero llevando a cabo elecciones, generales y autonómicas en concreto, hemos contribuido a crear una ceremonia de confusión que a veces no sólo produce desánimo, también genera desafección al sistema, y eso a pesar del éxito esgrimido.

Transcurridos más de treinta años, en los que se han sucedido Gobiernos de distinto *color*, tanto en el Gobierno de la nación como en casi⁷ todas las autonomías, lo que al tiempo ha contribuido a asentar la respuesta prevista por la

⁶ Por ejemplo, la Policía autonómica vasca, *la Ertzaintza*, probablemente no se hubiese establecido y desplegado con relativa rapidez, sino fuese en razón del problema terrorista. Y a continuación también otras CC. AA. han querido disponer de sus policías.

⁷ 7

En las CC. AA. de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, siempre ha gobernado el PSOE aunque con distintas mayorías. .

Constitución de 1978, no deja de ser una peculiaridad de España el hecho de que en el Gobierno de la nación nunca han existido coaliciones de dos o más partidos, ni siquiera cuando ha resultado especialmente necesario porque la mayoría existente no era suficiente, lo que ha sido tan común o más que la situación de mayorías absolutas⁸. A lo sumo al Gobierno se han sumado personas más o menos independientes que podían representar determinados intereses, quizá también territoriales. El asunto no es baladí ya que bajo esa fórmula, la coalición gubernamental, se podían haber resuelto algunas situaciones en las que el Grupo parlamentario mayoritario no dispone de escaños suficientes para garantizar la viabilidad de las políticas gubernamentales; habiéndose llegado como máximo a acuerdos parlamentarios de Legislatura, pero nunca a Gobiernos de coalición. La razón para que no se hayan producido, probablemente, sea porque los partidos de ámbito estatal, los que conforman las mayorías, no quieren aparecer a nivel gubernamental y ante la opinión pública, como *condicionados* por minorías de ámbito no estatal. En cierto modo deslegitimaría su discurso, y tampoco parece que sea coherente a priori con el ideario que defienden los nacionalistas, que tampoco se han mostrado -por los resultados, al margen de rumores- muy favorables a construir coaliciones con los partidos mayoritarios. Quizá porque hasta cuando sólo han sido aliados parlamentarios, ambos pueden haber recibido la acusación de permitir el *chantaje*, de *venderse*, por unos escaños, que en el fondo no deben parecer legítimos a quienes hacen la acusación. Esa última apreciación es de gran importancia, puesto que muestra la mentalidad, sin duda muy centralista, con la que son considerados los partidos nacionalistas y regionalistas y más cuando obtienen escaños de gran valor, particularmente, en

⁸ Salvados los Gobiernos de Felipe González, en las Legislaturas de 1982 a 1986, de 1986 a 1989, y de 1989 a 1992, pues en la Legislatura de 1993 a 1995, ya no dispone de mayoría absoluta, sólo resta la mayoría absoluta del Gobierno Aznar en la Legislatura 2000 a 2004. Son de mayoría minoritaria los de Suárez entre 1977 y 1979, y de 1979 a 1981, así como los de Calvo-Sotelo entre 1981 y 1982, así como la primera mayoría de Aznar, de 1996 a 2000, y los dos períodos de Rodríguez Zapatero, entre 2004 y 2008, y de 2008 aLo que en total viene a sumar un reparto casi igual de tiempo entre un tipo y otro de mayorías que si se descuenta la excepcionalidad de González por la continuidad en resultados tan holgados, bien puede hacer pensar en que lo más habitual, de no cambiar las reglas, serán mayorías minoritarias, por lo que no aún parece menos adecuado que no existan Gobiernos de coalición. Ver, Román, Paloma y Ferri, Jaime (Eds.), 2003, "Gobiernos y estrategias de coalición", Política y Sociedad, 40, núm.2.

el Congreso. Se trata de una cultura política, aún muy presente, que no quiere admitir que las *periferias* se integren, con capacidad, en las instituciones centrales.

Quizá por todo ello es por lo que, con cierta frecuencia y al albur de los debates, se realizan propuestas de *refundación* del sistema, de distinto modo y en direcciones opuestas, pero hechas por muy destacados actores, miembros activos de la clase política gobernante, en algunos casos, o académicos, que se sitúan en posiciones muy extremas: Desde quienes solicitan el ya aludido *cierre del sistema*, supuestamente para poner límite cuando no retroceso en el proceso descentralizador⁹, a propuestas más o menos, confederales, soberanistas, sino abiertamente separatistas¹⁰, y que por lo tanto no quieren contar con el resto.

Para adquirir mayor conciencia de la atípica situación basta comparar el debate existente sobre los territorios y su conformación con el que puede existir sobre las reglas de la democracia y las elecciones, los dos principales retos con los que se enfrenta la transición, observándose que aunque pueden existir posiciones divergentes sobre algunas de las reglas electorales y sus efectos, en

⁹ Así parece que lo demanda, recientemente, y entre otros, Roberto Blanco Valdés, invocando El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional, al preguntar: "¿...por qué no decidirse de una vez – tal y como ha propuesto el Consejo de Estado en su esplendido *Dictamen- a limitar la apertura* del modelo autonómico, dándole la estabilidad que necesita desde hace mucho tiempo?" Si bien no explica como llevar a cabo la limitación en la apertura.. Y al invocar el Informe referido, Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco (Eds.), 2006, El Informe del..., Madrid, Consejo de estado y Centro de Estudios Constitucionales, cita las páginas 168-177. En Salustiano del Campo y José Félix Tezanos (Dirs.), 2008, España siglo XXI, Manuel Jiménez de Parga y Fernando Vallespín (Eds.), 2 La política, Madrid: Biblioteca Nueva-Fundación Caja Madrid.

¹⁰ 1

Sobre la propuesta más concreta realizada en el sentido apuntado, se puede ver, VV. AA., 2003, Estudios sobre la propuesta para la convivencia del Lendakari Ibarretxe, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública. También se puede ver, en otra dirección, VV. A. 2003, Cuadernos de Alzate,

nº 28. También tienen su interés las Declaraciones, firmadas por CiU, PNV, y BNG, conocidas como Declaración de Barcelona, de Santiago de Compostela y de Vitoria, todas ellas reunidas y publicadas en VV. AA. , 1999, Informe Comunidades Autónomas 1998, Barcelona: Instituto de derecho Público.

general hay consenso sobre los términos establecidos, y conciencia de que no cabe plantear cambios demasiado radicales, quizá porque es sabido que no se van a conseguir. Nada comparable con lo que sucede a nivel de las disputas territoriales donde parece que cobran sentido las posturas más extremas.

Como ya se ha adelantado, el propósito de esta ponencia es intentar explicar alguna de las peculiaridades consideradas de nuestro sistema político territorial, pues en ningún otro lugar del entorno homologable con el nuestro se produce el combate al que diariamente hemos de asistir, al menos con tanta vehemencia y eco mediático como el que aquí tienen. Y ello sobre un sistema que para las principales variables económicas, como decimos, hasta el momento ha resultado positivo. En lo que también ha jugado un papel decisivo la Unión Europea.

Las explicaciones en el ámbito de las ciencias sociales no pueden ser unilaterales, cuando se trata de cuestiones complejas casi siempre hay más de una causa y normalmente éstas se superponen contribuyendo a la confusión. En el debate territorial no puede dejar de ser así, aunque hay un hilo argumental que permite comprender la principal causa, y es que la disputa entre territorios, entre actores, en los medios, sigue produciendo réditos para sus autores, sobre todo electorales pero no sólo. En otros términos, seguir apelando a refundaciones o a rupturas del sistema, seguir reclamando de un modo u otro, sigue proporcionando apoyos políticos. Lo que en parte también responde a la lógica, quien reclama obtiene. Quizá porque todo se inició para satisfacer reclamaciones, primero históricas, de las *nacionalidades*, así denominadas en la Constitución, después de *equiparación*, del resto de territorios, las *regiones*, que no siempre estuvieron bien ponderadas, pues quien debía atenderlas, o no, el Gobierno, también podía estar interesado en obtener rendimientos con ello.

Inicios controvertidos, desarrollo consecuente

Al iniciarse la transición, junto a otras muchas incertidumbres, las posiciones de las principales fuerzas políticas diferían, y mucho, sobre la fórmula(s) que debía(n) aplicarse en el ámbito territorial. Lo que en parte también contribuyó a que la cuestión se difiriese, que se aplazase, así convenía a quienes mejor se sentían con el exacerbado centralismo del que partíamos¹¹. En el espacio de las reglas del juego político que se consigue disociar y considerar prioritario, aún con las diferencias lógicas entre las fuerzas políticas, había una mejor predisposición al existir un implícito acuerdo en que se debían establecer pautas democráticas que posibilitasen la celebración de elecciones verdaderamente libres, periódicas y competitivas. Así resulta más fácil entender porque la provincia se establece como el distrito electoral por excelencia, cuando se trata de una demarcación proveniente de una concepción centralista que sobre todo es operativa durante el franquismo. De otro modo, dando más prioridad a la cuestión territorial, la circunscripción podría haber sido con mayor facilidad otra¹². En el ámbito estricto de las reglas procedimentales para que se puedan celebrar elecciones, las principales resistencias sobre todo estaban en quienes no querían cambio alguno, pero superado ese importante escollo, no hubo tanta dificultad para establecer las pautas que básicamente aún regulan los procesos electorales con casi los mismos elementos¹³

La distribución territorial del poder político parecía un problema más arduo y tuvo que esperar a la celebración de las primeras elecciones (del 15- Junio-1977) para

¹¹ Ver, entre otros, como lo cuenta: Rodolfo Martín Villa, 1984, *Al servicio del Estado*, Barcelona: Planeta.

¹² Ver, Lago, I., y Montero, J.R., 2005, "<Todavía no sé quiénes, pero ganaremos>: manipulación electoral del sistema electoral español", *Zona Abierta*, nº 110/111.

¹³ 1

Contenidas en el Real Decreto-Ley 20/1977 de 18 de marzo, cuyo contenido posteriormente se ha desarrollado y mejorado en otras normas de mayor rango, pero que sigue manteniendo los mismos parámetros que se establecieron en plena transición.

empezar a ser encarado. En principio, se entendía que los territorios no debían ser considerados iguales: para los más reivindicativos se hacía preciso ante todo reconocer su identidad y darle contenido, y para los demás territorios lo que parecía adecuado era conseguir una más eficaz prestación de servicios públicos, disponer una mayor proximidad entre ciudadanos e instituciones. Y para llevar a cabo ambos proyectos la descentralización era exigida. Y a partir de ahí las diferencias se hacían extremas: había quienes propugnaban que sólo se debía llevar a cabo una descentralización, más administrativa que política, y para todos igual, se trata de los conservadores de la entonces Alianza Popular; mientras que otros proponían la implantación de un federalismo que reconociese el derecho a la autodeterminación, singularmente de algunos territorios, posición que podían defender algunos miembros de PSOE y también del PCE de entonces. Los nacionalismos sólo exigían la mayor autonomía posible para su propio territorio. Y en UCD podía predominar una visión más próxima a la del AP¹⁴, pero que se veía moderada por el deseo de *no perder el tren* de las reivindicaciones que los demás alentaban a lo largo de la geografía hispana, acaso sin demasiada demanda entre la población, lo que no parece muy responsable. Pero así, entre otras cosas se podían disponer apoyos en los territorios que emergían con las oportunidades que brindaban las fórmulas descentralizadoras. Esa dinámica es la que se instala, desde el principio, y que aún hoy en día indirectamente sigue provocando los debates de los que, del mismo modo, también se pueden obtener importantes rendimientos. Aquí sólo se da cuenta resumida de los senderos por los que transcurren a lo largo de sus años de vigencia.

En la época, podía existir una aproximación entre las fuerzas políticas en que era preciso reconocer su identidad y dotarla institucionalmente en el caso de Cataluña y País Vasco, menor consenso podía tener Galicia, y también podía existir acuerdo

¹⁴ Josep. M^a. Colomer, 1990, realiza un análisis en el que diferencia entre 'Preferencias sinceras y Votación sofisticada' referidas al ámbito territorial, de las principales fuerzas políticas del momento en, *El arte de la manipulación política*, Barcelona: Anagrama, pp. 137 y ss. Un análisis más general, y próximo al momento, también de las principales fuerzas políticas, puede verse en Blas, A. de, 1979, "UCD, PSOE, PCE y AP: las posiciones programáticas", en Morodo, R. y otros, *Los partidos políticos en España*, Barcelona: Labor.

en que la fórmula a emplear con el resto de territorios, que aún no se conocía exactamente cuales serían, no debía tener el mismo contenido. Pero las expectativas de obtener el apoyo de la población en todos los territorios, la competencia por captar votos, hizo que las fuerzas políticas, particularmente las de oposición, extremasen su discurso reivindicativo, autonomista, y no sólo implícitamente solicitaban la extensión, la generalización, de la fórmula Preautonómica; que en principio sólo se había considerado para Cataluña, luego para País Vasco. Así, más tarde el Régimen Preautonómico se extiende a casi todo el territorio, acaso también para 'descafeinar' a los primeros en conseguirlo¹⁵.

No hay un acuerdo explícito sobre la materia, se va saliendo al paso de los problemas según se hacen presentes en la agenda que se elabora a base de presiones, de reivindicaciones. Todos quieren de todo, ¿porqué no? Son los tiempos de la transición en los que hay que pedir, y situarse. Así nos encontramos con un mapa que con 14 Regímenes Preautonómicos cubre prácticamente todo el territorio, sólo quedan fuera Ceuta y Melilla. ¿Cómo pensar que luego, con la Constitución, con la posibilidad de disponer de Asambleas legislativas, Presidente y Consejo de Gobierno, incluso Tribunales Superiores de Justicia, entre otros recursos, se iba a renunciar a los beneficios de la autonomía? Así, con la Constitución ya aprobada, a pesar de las resistencias del Gobierno de UCD, aumentará el número de autonomías, pues Madrid, Cantabria y La Rioja también lo serán, conformando el sistema de 17 más las dos ciudades autónomas del norte de Marruecos.

Y es que el constituyente cuando tiene que afrontar la materia territorial ha de dar cabida a todas las posibilidades ya existentes con las Preautonomías. Y como estas eran provisionales, de hecho no cierra el proceso, lo deja abierto y en cierto

¹⁵ 1

F. Fernández Segado, lo dirá para el momento posterior con las siguientes palabras: "parece que con el sistema inicialmente previsto por nuestros constituyentes (que *<a fortiori>*, favorecía la multiplicación de comunidades autónomas sin la suficiente entidad) se perjudicaba a determinadas comunidades", 1984, "La construcción del Senado en el proceso constituyente", Revista de Estudios Políticos, 38, p. 637.

modo así sigue, continúa, y probablemente no deje de fluir; pues su naturaleza también lo dificulta. Si los constituyentes no cierran el sistema, entre razones, asimismo es porque no hay posibilidad real de acuerdo, las posiciones de las que parten las fuerzas políticas que elaboran la Norma siguen demasiado alejadas respecto de la cuestión territorial, y más después de ver lo sucedido con las Preautonomías. Y lo máximo que alcanzan cuando redactan el texto constitucional es, lo que C. Smitt (1982: 54) llama, <compromiso apócrifo>, que en sus términos consiste: "...en alejar y aplazar la decisión. El compromiso estriba, pues, en encontrar una fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa en una expresión anfibológica la cuestión litigiosa misma. Solo contiene así una aproximación externa, verbal, de contenidos objetivamente inconciliables. Tales compromisos apócrifos son verdaderos compromisos en cierto sentido, pues no resultarían posibles si no hubiera inteligencia entre los partidos. Pero la inteligencia no afecta al fondo; se está conforme sólo en aplazar la decisión y dejar abiertas las más distintas posibilidades y significados. El compromiso no afecta a la solución objetiva de una cuestión por medio de transacciones objetivas, sino que el acuerdo tiende a contentarse con una fórmula dilatoria que tenga en cuenta todas las pretensiones"¹⁶. Por ello las posibilidades del texto hasta cierto punto se hacen *elásticas*, y sin cambiar nada en la Norma se podría haber establecido un sistema mucho más contenido, y quizá también más próximo al federalismo. Como ha sostenido P. Cruz Villalón (1981: 59), la Constitución "permite, sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado unitario pero descentralizado, que un Estado sustancialmente federal, que, incluso, fenómenos que rebasan los límites del estado federal para recordar fórmulas confederales..."¹⁷. La concreción de la fórmula abierta, *elástica*, que sigue la Constitución asimismo se hace patente en

¹⁶ En Teoría de la Constitución, Madrid: Alianza.. La larga cita merece ser recogida porque se ajusta perfectamente, desde una posición abstracta y distante, a la situación considerada.

¹⁷ 1

En "La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 48.

el famoso artículo 150.2¹⁸, por lo que la aludida solicitud de *cierre del sistema*, hasta cierto punto comprensible, se podría considerar incluso inconstitucional.

Y dada la dinámica de reivindicación que se instala desde el principio, desde antes incluso de que se apruebe la CE del 78, ésta con las posibilidades que ofrece, puede decirse que se *estira* al máximo. Sobre todo cuando se está en la oposición, si se sabe utilizar, por ejemplo, apoyando al Gobierno en otros ámbitos, para obtener beneficios para el territorio que interesa, entrando en un *mercadeo* que no parece propio de estas cuestiones. Recuérdese que los Gobiernos de Suárez tampoco gozaron de mayorías estables, y son los que van pautando desde el principio la forma de actuar. Así se puede explicar, junto a otros ejemplos, que el número de autonomías aumentase, una vez aprobada la Constitución, sin que se conozcan razones muy fundadas para que así sucediese, acaso con la salvedad de Madrid porque “Sola me quedo”, porque “No voy a ser menos” como afirma su himno¹⁹. Incluso podían haber sido más, León y Segovia también lo pretendieron, y el límite se pudo instalar seguramente porque dependían del mismo partido que gobernaba en Madrid. Es la disciplina de partido, por lo tanto, lo que consigue aplacar aquellas demandas. Y luego también conseguirá, de existir sintonía, de ser el mismo, entre el partido que gobierna en

¹⁸ Que afirma: “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. ...”.

¹⁹ 1

Cuya letra es de Agustín García Calvo y dice así: “Yo estaba en el medio:/Giraban las otras en corro, /Y yo era el centro./Ya el corro se rompe,/Ya se hacen Estado los pueblos,/Y aquí de vacío girando/**Sola me quedo**./Cada cual quiere ser cada una:/**No voy a ser menos**:/iMadrid, uno, libre, redondo,/Autónomo, entero!/Mire el sujeto/Las vueltas que da el mundo/Para estarse quieto./ /Yo tengo mi cuerpo:/Un triángulo roto en el mapa/Por ley o decreto/ Entre Ávila y Guadalajara,/ Segovia y Toledo:/Provincia de toda provincia,/Flor del desierto./Somos hierra me guarda del Norte y/ Guadarrama con Credos; /Jarama y Henares al Tajo/Se llevan el resto./ Y a costa de esto,/ Yo soy el Ente Autónomo último,/ El puro y sincero./Viva mi dueño,/ Que, sólo por ser algo,/ Soy madrileño!/ / Y en medio del medio,/Capital de la esencia/ y potencia, /Garajes, museos,/ Estadios, semáforos, bancos, /Y vivan los muertos:/ iMadrid, Metrópoli, ideal / Del Dios del Progreso! / Lo que pasa por ahí, todo pasa/ En mí, y por eso / Funcionarios en mí y proletarios/ Y números, almas y masas/ Caen por su peso; / Y yo soy todos y nadie, /Político ensueño. / Y ése es mi anhelo, / Que por algo se dice: / De Madrid, al cielo.” Ley 2/1983, de 23 de diciembre, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, nº 165, de 24 de diciembre.

la nación y el que gobierna en el territorio considerado, coordinar, cooperar, colaborar, en su caso, entre los distintos niveles gobierno. Por lo que las relaciones intergubernamentales se explican mejor, en nuestro sistema autonómico, si se mira a la C/ Ferraz, sede del Partido Socialista, o la C/ Génova, sede del Partido Popular, en Madrid, desde ellas se impone la colaboración, la coordinación, ... precisas, entre los distintos niveles de gobierno porque, en realidad, es subordinación disciplinada a la estructura jerárquica y centralizada del partido lo que opera; o confrontación, pues también se acatan disciplinadamente las directrices que se emiten desde el partido para hacer más y mejor oposición. Así la dinámica de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno está mediatizada por la dinámica Gobierno-oposición a nivel central, así los territorios indirectamente se convierten en un instrumento más para desgastar al Gobierno, a costa de perder la autonomía que por otra parte se reclama cuando interesa. El enfrentamiento entre el Gobierno de la nación y los gobiernos autonómicos, de esa forma, siempre ha estado garantizado, salvo acuerdos más amplios, al menos en los territorios donde no gobernaban los partidos habituales, Cataluña y País Vasco durante muchos años²⁰. En el resto de territorios la ecuación también es simple, si son de mi mismo partido hay que colaborar, cuando gobierna alguien *distinto* hay que hacer oposición.

Sentado el precedente de la transición, y permitido constitucionalmente, las fuerzas opositoras, singularmente, el PSOE para Andalucía²¹, en los primeros tiempos posconstitucionales, no quiere verse relegado y en parte como justa reivindicación y en parte como forma de horadar al Gobierno Suárez, reclama allí la celebración del referéndum preceptivo, que después de realizarse aún tiene que

²⁰ Los cambios producidos en Cataluña y el País Vasco, en tiempos recientes, por los que han salido de sus Gobiernos los partidos que tradicionalmente los han ostentado, puede cambiar la dinámica, si se pone empeño y esfuerzo en ello pero la inercia también puede actuar en contra. Al fin todo dependerá de cómo se comporte la opinión pública y el electorado, lo que no sólo depende de esas dimensiones, en comicios siguientes.

²¹ No parece casual que los líderes del principal partido de oposición en el período, el PSOE, Felipe González y Alfonso Guerra, sean originarios de Andalucía.

sortear algunas dificultades²². Con el fin de no *ser menos que* Cataluña, País Vasco y Galicia. Lo que hace aún más elástico el sistema, y sigue propiciando la dinámica de la demanda, el debate, la polémica, el agravio, con el fin de conseguir más quien más demande. Y sea por razones históricas, como sucede con Navarra, sea por interés electoral de las principales fuerzas parlamentarias del momento, sea por la voluntad gubernamental, o por todo ello a la vez, lo cierto es que Valencia y Canarias también van a alcanzar los máximos techos competenciales desde el momento de su establecimiento como Comunidades autónomas, aunque por la vía de aprobar, al tiempo que el Estatuto, una Ley orgánica que traspasa las competencias a las que los demás ya no pueden acceder. Por lo que nos encontramos, en los primeros tiempos, con un mapa autonómico de dos niveles, con el máximo nivel competencial están las 7 Comunidades citadas junto a las 'históricas'; las 10 restantes se encuentran en un escalón sustancialmente inferior.

Entre otras razones porque así lo deciden los dos principales partidos políticos del momento, UCD y PSOE, mediante los Acuerdos autonómicos de 1981²³, poco después del fallido golpe del 23-F, en los inicios del Gobierno presidido por Calvo-Sotelo. No en vano ambos partidos son los que mayoritariamente gobiernan en los 10 territorios *relegados*, y mediante la disciplina del partido atajan cualquier veleidad que pueda surgir en esos u otros territorios así sometidos, pero *autónomos*. Aquellos Acuerdos también alcanzan para aprobar la LOAPA, ley orgánica que, como es sabido, en parte será declarada inconstitucional, aunque la principal finalidad de su articulado, poner límite a las demandas autonómicas de los territorios que aún no han alcanzado el máximo, sí que se consigue. Y si los Acuerdos permitían que todas las Comunidades tuviesen las mismas instituciones

²² 2

Ver, Tomás Villarroya, J., 1979, "Proceso constituyente y nueva constitución. Un análisis crítico", Revista de Estudios Políticos, 10.

²³ 2

Ver, Acuerdos Autonómicos 1981, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

de autogobierno (Presidente y consejo de gobierno, Asamblea Legislativa, y Tribunal Superior de Justicia), no permitían que accediesen a los niveles competenciales que ya disponían las 7 primeras, La limitación venía recomendada por el ambiente crítico que se había creado contra las autonomías, al principio con muy pocas competencias que repercutiesen en la población pero con mucho boato en la representación política²⁴. Otro desencanto más de la época, después de las expectativas creadas, al que también contribuye la doctrina académica, que anima la posición gubernamental de *reconducir el proceso, racionalizar* su puesta en marcha. Lo que también repercutiría sobre el grupo de las Fuerzas Armadas que, con la toma del Congreso de los diputados, sin éxito inmediato, también parece que intentaba reconducir la política española pero por otros medios y quizá mediante otras medidas. Pero los Acuerdos alcanzados, probablemente, no se habrían producido de no mediar la tarde del 23 de febrero de 1981.

Posteriormente, como no han participado en los Acuerdos, los gobiernos nacionalistas recurren ante el Tribunal Constitucional, quien al declarar inconstitucional gran parte de la citada ley orgánica, indirectamente, se convierte en una especie de Cámara soterrada pero operativa, ya que el Senado se muestra inútil para la labor²⁵. Así será el Tribunal Constitucional quien va a dirimir los crecientes conflictos, sobre todo de competencias, que se producen entre las

²⁴ Señala S. Muñoz Machado (1982: 137) que: "En medio de la general complacencia por el contenido de la nueva Constitución de 1978, el recibimiento que la doctrina dispensó al Título VIII de la misma, donde se contiene la regulación básica de las autonomías territoriales, distó de ser elogioso. Bien al contrario, se generalizó la crítica sostenida aun sin mantener objeciones acerca de la opción organizativa que la Constitución había asumido,...", en Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Vol. I, Madrid: Cívitas. Refiriéndose en concreto a la consideración de las CC. AA., L. López Guerra (1988: 78) señala que había "cierta desorientación teórica y práctica", en "Conflictos competenciales, interés general y decisión política", Revista del centro de estudios Constitucionales, 1.

²⁵ L. López Guerra (1981: 91) considera al respecto que: "es obligado reconocer que el Tribunal Constitucional no ha sido diseñado para cumplir las funciones de una Cámara territorial, y, sin embargo, y por las razones indicadas, se ve obligado a realizar en parte las funciones de ésta: definir criterios y contenidos materiales del interés general supra-autonómico", en "Conflictos competenciales, interés general y decisión política", Revista del centro de estudios Constitucionales, 1.

incipientes Comunidades y el Estado, y viceversa, aproximadamente hasta mediados los años noventa, aunque nunca dejan de producirse recursos. Reproduciendo en España, durante todo ese tiempo, el tipo de *federalismo dual*²⁶ que ya se había superado en otros lugares.

Al tiempo las Comunidades Autónomas, que no han alcanzado los niveles competenciales de las primeras, se mantienen en un segundo plano, desarrollando sus Estatutos y construyendo sus instituciones de autogobierno, sin grandes reivindicaciones por alcanzar mayores cotas de poder, en parte porque los partidos políticos que gobiernan, en la Nación y en muchas autonomías, el PSOE en mayor medida, imponen que se *mantengan a raya*. También porque son Gobiernos, estamos en los años de Felipe González, con mayorías suficientes que no precisa del apoyo de minorías. Los nacionalistas al no ser necesarios para alcanzar dichas mayorías estables en el Congreso de los diputados, durante todo ese período, no pueden hacer demandas extraordinarias, y también se ven *limitados* a desarrollar sus Estatutos, aunque no cejarán en sus reclamaciones ya que forman parte de su discurso legitimatorio y constantemente litigan contra el Estado, y viceversa, ante el Tribunal Constitucional. Con todo es un período de relativo sosiego frente a lo que está por llegar.

También porque los dos principales partidos, ahora PSOE y PP, hacia el final del período, año 92, pactan entre ellos, lo que da idea de la concepción territorial que disponen, que las Comunidades *relegadas* puedan acceder a mayores cotas de autogobierno asumiendo hasta treinta nuevas competencias que irán incorporando a través de la reforma de sus Estatutos²⁷. Y después de las

²⁶ Ver, Reagan, M., y Sanzone, J. 1981, *The New Federalism*, Oxford University Press. Y de Pégola, A. de la, 1994, Los nuevos senderos del federalismo, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

²⁷ Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992. Y sobre los mismos, S. Muñoz Machado, 1992, "Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos", Revista de la Administración Pública, 128.

elecciones de 1993, en las que el PSOE ya no obtiene mayoría absoluta, por lo que para gobernar requiere el apoyo de otra fuerza, que durante los dos primeros años se la proporciona CiU, se produce la cesión del 15% en la recaudación del IRPF; por lo que las Comunidades gobernadas por el PP, e incluso alguna de las gobernadas por el PSOE, van a reiniciar -si alguna vez había cesado- la política de demandar, también para horadar al Gobierno, con el fin de conseguir una posición mejor para el propio territorio. Galicia, gobernada por M. Fraga, hasta llega a plantear un recurso de inconstitucionalidad por una cesión que luego su propio partido llevará a más del doble.

Y después de las elecciones autonómicas de 1995, en las que cambian el partido gobernante de la mayoría de los Gobiernos autonómicos, el PP ejerce toda su capacidad de oposición a través de las Comunidades Autónomas en las que gobierna. Dando pie a una práctica que posteriormente se hace aún más intensiva.

De forma que cuando el PP gana las elecciones generales siguientes, en 1996, sin la mayoría precisa, las minorías que le apoyan (CiU, PNV y CC) para que gobierne saben que pueden obtener rendimientos muy altos por su voto en la investidura, a pesar de que el discurso de la campaña del PP había caminado en una dirección muy distinta²⁸. Y así lo llevan acabo. Y así se mantiene la dinámica aunque en la siguiente Legislatura, gobernado el PP con mayoría absoluta, pretende reconducir la situación, sin necesidad de tocar en nada a la Constitución, poniendo límite a las expectativas de reforma animadas por las Comunidades autónomas con el aliento de la anterior Legislatura, reformas precisas para participar en los debates

²⁸ Cabe recordar lo que gritan las bases electorales que le han llevado hasta la victoria electoral, en la noche de la celebración electoral: "Pujol enano habla castellano". Ver, El País, 4-III-96. Si bien, al día siguiente, han de recoger velas y afirmar: "Pujol guaperas, habla lo que quieras". Todas esas posiciones son las que, más tarde y junto a otros hechos, como el de pretender someter a referéndum de todos los españoles la reforma de su Estatuto, terminarán haciendo que en el electorado catalán el PP no consiga muchos seguidores. Aunque sí puede tenerlos en otros territorios, quizá por las mismas posiciones.

de la Unión Europea que les afecta, para poder aspirar a disponer de espacios en los que dialogar sobre sus necesidades y demandas, entre otras, como la siempre pendiente reforma del Senado. Es la legislatura en la que se produce unilateralmente el traspaso de las competencias más voluminosas, Sanidad y Educación, a las Comunidades que aún no disfrutaban de ellas, con lo que prácticamente todas quedan equiparadas, si bien los *hechos diferenciales* no se pueden instrumentar del mismo modo y no pueden dejar de existir, ni se pueden adoptar. Es la Legislatura en la que los Presidentes de las Comunidades no afectas no son recibidos en la Moncloa.

De esa forma se disparan las reivindicaciones de las Comunidades, particularmente de las más significadas, en el País Vasco hasta se pretende un taimado Plan de segregación, más o menos clara, y en Cataluña se expande la necesidad de llevar a cabo una reforma del Estatuto. Todo lo que allana el terreno para que el líder de la oposición, entonces, pueda aparecer como abanderado de la *España plural* que acoge a todas las autonomías dándoles impulso. Discurso con que llega al Gobierno, después de las elecciones de 2004, y que en parte consigue reducir la capacidad de los nacionalistas que, con los años, dejan de gobernar en el País Vasco, y que también habían sido desplazados en Cataluña en su versión más continuista.

En todo caso, el debate no se acalla, a veces incluso parece que al contrario. Pues el gamilatías continúa, y aún se hace más intenso, en ocasiones, ¿Por qué?, y después de tantos años. Veamos qué conclusiones, aunque provisionales, podemos obtener.

Conclusiones provisionales.

La existencia de debates entre las Comunidades Autónomas, aun teniendo presente todo lo que hemos afirmado, en sí misma no parece tan descabellada. De hecho para hacer más comprensibles los argumentos que manejamos, a veces, hemos exagerado la expresión, como de hecho ocurre con la desconsideración de las controversias, pues de estas lo que se detesta no es su existencia, esta parece lógica. Es su constancia, siempre hay temas para continuar la contienda, y la manipulación a la que habitualmente están sometidos tampoco constituye un aliciente, al contrario.

Los diferentes territorios para defender sus posiciones e intereses, dado el proceso que sucintamente hemos explicado, tienen que recurrir a la disputa, a la controversia. De algún modo es el medio que han aprendido a lo largo del proceso que hemos resumido. Pero lo que no es lógico, y por eso el debate se hace más insoportable, es -por una parte- porque no hay espacio, lugar, ámbito público, aún después de los años transcurridos, que permita la celebración de dicho debate. Si alguien piensa que los prácticamente cancelados 'Debates sobre el Estado de las autonomías'²⁹, tienen sentido es que no observa la necesidad de que dicho debate, además, pueda ser continuado, después, con una dialéctica que permita pasar al diálogo y, en su caso, al acuerdo.

Pero es que ahí radica parte del problema, probablemente no están tan interesados en que el acuerdo se alcance, al menos, entre los interlocutores previstos, las propias Comunidades Autónomas. Ya que en realidad son los partidos políticos, las sedes centrales, preferiblemente, quienes adoptan esas decisiones. Y, por lo general, preferirán, como hasta ahora, resolver los problemas a través de las estructuras del partido que han de controlar, en su caso, dejando fuera a quienes no estén dispuestos a asumir la directriz

²⁹ Celebrados en el Senado, desde los años noventa, pero que han perdido virtualidad, o al menos han dejado de convocarse y celebrarse. El Presidente Aznar sólo celebró dos, y Rodríguez Zapatero uno, quizá porque puede pensar que con la creación de la Conferencia de Presidentes ya queda cancelada la cita del Debate que, de acuerdo con el Reglamento de la cámara, debía ser anual.

considerada. De esa forma afloran las posiciones de cada cual, lo que sirve de propaganda para esos intereses, aunque también se pueden tergiversar con más facilidad así. Y lo cierto también es que se consumen muchas energías, y que los ciudadanos, observadores pacientes, se pueden seguir sintiendo desatendidos en sus demandas, mientras los partidos siguen en su disputa.

Porque en efecto no hay ninguna institución que reúna la posibilidad de un debate sosegado entre las autonomías que dé pie a la posibilidad de entendimiento entre ellas, al margen del *color* político que tengan. Y sin embargo su necesidad se hace acuciante por cuanto la gobernabilidad de todos, no sólo está en que el Gobierno de la Nación disponga de legitimidad y eficacia, y las Comunidades Autónomas capacidad de autogobierno, también está en que existan instituciones que faciliten el Gobierno compartido³⁰. El sistema autonómico, no sólo contempla un Gobierno central, con más o menos capacidad, para ser realmente operativo, y dota a las Comunidades Autónomas con una capacidad muy grande, ésta debe estar coordinada en aras de que la gobernabilidad sea realmente posible. En un estado tan descentralizado como España, por tanto, se hace necesario disponer de algún espacio, institucional, en que se puedan concertar los intereses, las demandas, de unos y otros niveles de gobierno. Las instituciones que hasta ahora han procurado realizar la labor, las Conferencias sectoriales, parecen insuficientes, con escaso protagonismo y relieve. Tampoco la Comisión General de las Comunidades Autónomas, establecida dentro del Senado, ha cobrado la virtualidad que se preveía. Y la Conferencia de Presidentes inaugurada por Rodríguez Zapatero, no parece disponer del grado de institucionalización que requiere una misión de tanto relieve; además, las veces que se ha reunido no parece haber tenido un resultado muy satisfactorio.

³⁰ La idea es propia del federalismo en la formulación que hace D. Elazar (1990:32), para quien, en su formulación "más simple...sería: autogobierno más gobierno compartido", en Exploración del federalismo, Barcelona: Ed. Hacer-Fundación Rafael Campalans.

Por todo ello, por la ausencia de ese espacio, es por lo que los medios de comunicación adquieren un relieve que, en otros ámbitos, no tienen tan pronunciado. Si se observa, dichos medios, cotidianamente recogen las diatribas que se lanzan los Presidentes autonómicos cada vez, y son muchas, tantas como las que tienen que dirimir un problema que afecta a más de uno, lo que es casi diario. Obviamente a los medios no les interesa el entendimiento, en primer lugar les interesa la venta de ejemplares, y así, salvo algún caso aislado, magnifican y manipulan cualquier enfrentamiento. Y dificultan la posibilidad de entendimiento, tan necesaria.

Entre tanto la ciudadanía puede encontrar más argumentos para reafirmarse en una cultura política que se presume más próxima al centralismo. Una visión peculiar por cuanto admitiría su propia Comunidad Autónoma, en general, pero no entendería al conjunto de las demás. En todo caso, no cabe achacarle la responsabilidad primordial. Son las instituciones, y los partidos también lo son, quienes deben procurar ser ejemplares, y en el caso, mostrar las ventajas de la descentralización, y al tiempo también deben poner los medios para superar los inconvenientes que acarrea.

Para concluir, ¿Quién podría contribuir decisivamente con la función que se demanda? Sin género de dudas, el Senado que, además, deja de cumplir, tal y como está configurado, la misión que le encomienda la Constitución, ser “la Cámara de representación territorial”. Para ello tendría que hacer que su composición fuese verdaderamente de las Comunidades Autónomas, mediante una importante reforma de la CE. Pero la explicación detenida del asunto exige, al menos, la elaboración de otra ponencia.