

Disfunciones del modelo territorial español

La cuestión de la cooperación política entre Estado y Comunidades Autónomas*

*Por: Antonio Montiel Márquez***

Diputado autonómico en les Corts Valencianes
Departamento de Derecho Constitucional,
Ciencia Política y de la Administración
Universitat de València***

- * Cómo citar este capítulo: MONTIEL MÁRQUEZ, A. (2018). “Disfunciones del modelo territorial español. La cuestión de la cooperación política entre Estado y Comunidades Autónomas”. En ESTUPIÑÁN ACHURY, L., MORENO GONZÁLEZ, G. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, pp. 133-161.
- ** Abogado y politólogo, master en Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Técnico de Administración General de la Generalitat Valenciana (en excedencia) y funcionario de Administración Local con Habilitación Nacional (servicios especiales).
- *** Profesor asociado en el Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración Universitat de València, hasta su elección el 24 de mayo de 2015 como diputado en la Asamblea Legislativa de la Comunitat Valenciana.

Resumen:

La fórmula transaccional arbitrada en el proceso constitucional español no incluyó dispositivos adecuados ni suficientes para integrar las tensiones propias del funcionamiento del Estado compuesto diseñado por la Constitución de 1978 que permitiesen al nuevo modelo territorial evolucionar con suficiente flexibilidad como para mantener los vínculos cohesivos básicos. El peso cultural de la reciente dictadura centralista y los condicionantes fácticos y políticos del momento determinaron el alumbramiento de un modelo cuya capacidad como molde integrador y articulador de las diferencias nacionales subyacentes al “Estado de las Autonomías” es hoy ampliamente cuestionado. Una disfunción acreditada por la ausencia o deficiente funcionamiento de aquellos instrumentos que, entre otros elementos relevantes del sistema, deberían haber servido para garantizar una cooperación política imprescindible para la cohesión y la equidad del modelo.

Palabras clave:

Modelo territorial, cooperación política, relaciones interadministrativas, Estado autonómico, federalismo

1. Introducción

La Constitución de 1978 apenas incluye en el diseño de su modelo territorial instrumentos, procedimientos u órganos específicos que posibiliten relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de estas entre sí. Ante la ineludible necesidad del Estado compuesto de articular mecanismos para las frecuentes y cada vez más complejas relaciones surgidas de las dinámicas propias del nuevo modelo, este vacío se ha ido resolviendo mediante la intervención del Tribunal Constitucional y algunas normas de diferente rango pretendidamente inspiradas en su doctrina aunque, en no pocas ocasiones, se ha tratado de simples decisiones y acuerdos fruto de las circunstancias políticas del momento.

Puede afirmarse que las técnicas de relación entre los diferentes niveles territoriales que constituyen el Estado están reguladas de manera deficiente o bien son puramente informales, con la consiguiente inseguridad jurídica y elevada conflictividad política. Siendo, en términos generales, escasamente operativas y poco eficaces. Una realidad que, sin duda alguna, ha actuado como uno de los elementos determinantes de la crisis constitucional que arrastra el sistema político institucional español.

Una situación que podría haber sido bien diferente de haber contado con un Senado diseñado y adecuadamente dotado para ejercer un verdadero papel de “cámara territorial”, pero ni los primeros constituyentes ni los legisladores posteriores supieron, o tal vez no quisieron, abordar una tarea que hubiese evitado las insuficiencias de esta cámara y unas críticas que son un lugar común no solo en la doctrina constitucional sino también en otros ámbitos, hasta el punto de que no hay reflexión, artículo periodístico o documento académico sobre la reforma constitucional que no incluya la cuestión del Senado como una de las materias de ineludible abordaje, aunque se discrepe sobre el alcance y contenido de su reforma.¹

¹ Ejemplo de esta extendida preocupación fue el dictamen emitido el 16 de febrero de 2006 del Consejo de Estado, a solicitud del Gobierno de España, sobre una posible

El reciente intento de fijar unos principios generales de las relaciones interadministrativas, a través de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público mediante la sistematización de las técnicas propias de tales relaciones, así como de la regulación de los órganos y funciones respectivas, además de técnicamente insuficiente carece de entidad política como para contribuir a superar los resabios de una concepción centralista y uniformizadora del modelo territorial.

Una concepción expresada mediante la reiterada invocación a la competencia estatal para dictar legislación básica en numerosas materias, así como en un entendimiento expansivo de los denominados “títulos horizontales”, especialmente en lo referente a la ordenación general de la economía, hasta el punto de que han acabado funcionando como medios de limitación operativa de la autonomía normativa de las Comunidades Autónomas. Una práctica agravada por el desarrollo unilateral de políticas sectoriales (vivienda, gestión de puertos y aeropuertos, infraestructuras, etc.) con evidente incidencia en el ámbito competencial autonómico, sin apenas participación de las administraciones autonómicas, y tampoco locales, afectadas². Resulta patente la pervivencia de una cultura unitarista resistente a la evolución hacia un modelo que posibilite la lealtad,

modificación de algunos aspectos concretos de la Constitución Española entre los que se incluía la reforma del Senado. Aunque la negativa del Partido Popular, entonces en la oposición, impidió que aquel dictamen sirviese para iniciar proceso alguno de reforma. Puede consultarse el dictamen íntegro, con sus votos particulares en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf>

Más recientemente, el 20 de noviembre de 2017, una decena de catedráticos de Derecho Constitucional y Administrativo encabezados por el profesor Muñoz Machado, hicieron pública una reflexión titulada “Ideas para una reforma de la Constitución” en la que, entre otras cuestiones, afirmaban: “En la actualidad, las Comunidades Autónomas carecen de una instancia para participar en las decisiones del Estado, especialmente en la aprobación de las leyes que les afectan y en las relaciones principales entre las propias Comunidades y con el Estado. El Senado no cumple esta función y no existe un foro o consejo de negociación general, de manera que todos los conflictos se trasladan al Tribunal Constitucional, con las consecuencias conocidas”. Un comentario más extenso sobre este texto puede encontrarse en el capítulo de BOIX PALOP, A., en esta misma obra.

² Son numerosas las actuaciones estatales para las que no se regula más allá de un mero trámite de información o audiencia de las administraciones con competencias directas sobre el territorio, sin efectividad ninguna a la hora de la planificación y el diseño de las mismas y, por supuesto, sin ningún espacio para la decisión conjunta acerca de la oportunidad y adecuación de tales actuaciones a las políticas diseñadas o ejercidas por estas administraciones en ejercicio de sus respectivas competencias.

el diálogo, la confianza mutua y la cooperación institucional; que garantice la elaboración participada y consensuada de políticas públicas y que, además, posibilite la incorporación de nuevos actores sociales, políticos y territoriales, tanto como la de nuevos valores (sostenibilidad, equidad, solidaridad...), elementos necesarios para una gobernanza federal que contribuya a superar la actual situación de crisis del modelo territorial.

2. Las relaciones entre las administraciones públicas territoriales en la Constitución de 1978. La preeminencia del principio de coordinación

El artículo 103.1 de la Constitución de 1978 enumera los principios de actuación de la administración pública entendida en sentido amplio, es decir, de todas las administraciones integrantes de los diferentes niveles del sistema político, sin referencia alguna a las técnicas ni mecanismos de colaboración ni de cooperación. La única referencia de entre los que podríamos denominar principios rectores de las relaciones interadministrativas es la que el texto constitucional realiza al principio de “coordinación”.³ Aunque tampoco abundan en el propio texto constitucional las referencias a ámbitos ni procedimientos a través de los cuales articular este principio.

Los diferentes contextos en que se concreta el principio de coordinación en la Constitución de 1978, tal y como ha sido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo identifican como un título estatal, esto es, una competencia reservada a la Administración General del Estado, y que comporta inevitablemente una noción de superioridad, de capacidad de dirección del coordinador respecto de las Comunidades Autónomas sujetas a coordinación, tal y como puede apreciarse claramente con el examen de varios preceptos constitucionales.

Así ocurre con el artículo 150 que bajo el epígrafe de “coordinación de competencias legislativas”, según aparece anotado en algunas ediciones oficiales del texto constitucional⁴, refiere en sus apartados primero y

³ Artículo 103.1 “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

⁴ Vid. <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

segundo diferentes supuestos de atribución a todas o algunas Comunidades Autónomas de la facultad de dictar normas legislativas en el “marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal” y la transferencia o delegación, mediante ley orgánica, de facultades sobre materias de competencia estatal que “por su propia naturaleza” sean susceptibles de ello y con reserva expresa de mecanismos específicos de control por el Estado de la actividad autonómica.

Aunque es en el apartado tercero del precepto donde se aprecia el contenido de la noción constitucional de la coordinación: “El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de estas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”.

Se trata de un auténtico mecanismo de sometimiento forzoso de la capacidad normativa de las diferentes Comunidades Autónomas, incluso en materias de su exclusiva competencia, a los principios directores fijados por el Estado “cuando así lo exija el interés general”, una circunstancia que corresponde apreciar a las Cortes Generales, por mayoría absoluta en votación separada en cada cámara y cuya iniciativa, tramitación y debate habrá de sujetarse a lo dispuesto en las escasas previsiones contenidas en sus respectivos reglamentos⁵.

También los artículos 135.5 y 156.1 del texto constitucional, tanto al imponer los nuevos principios de estabilidad presupuestaria, fruto de la cuestionada reforma constitucional de 2011⁶, como al acotar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas⁷, abundan en esa misma noción que implica la existencia de un coordinador en posición de superioridad

⁵ Artículos 168 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 y 141 del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994.

⁶ Artículo 135.5, Constitución: “Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera”.

⁷ Artículo 156.1, Constitución: “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

sobre los entes sujetos a tal coordinación. Igual ocurre con la equívoca referencia a la colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado que realiza el artículo 157.3, cuando al referirse a los recursos de aquellas, abunda en la misma lógica jerárquica, al reservar la regulación de las competencias financieras autonómicas a ley orgánica⁸.

En definitiva, una noción de coordinación reforzada incluso por vía legislativa al explicitarse la obligatoriedad estatal de su ejercicio por el artículo 140.1, letra e) de la ya referida Ley 40/2015, cuando enumera los principios de las relaciones interadministrativas: “Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, aunque ha declarado repetidamente que la facultad estatal de coordinación presupone la titularidad previa y diferenciada de competencias a coordinar, la titularidad de las cuales no puede ni ser alterada ni menoscabada en su contenido, ha admitido que aquella facultad estatal no deja de constituir un reforzamiento o complemento de la noción de bases⁹.

Y precisamente es en materia de bases donde la extensión de los títulos horizontales del Estado se ha acabado entrelazando con la referida facultad vertical de coordinación, conformando la que podríamos calificar de necesaria “coartada jurídico-constitucional” para sostener la resistencia a la evolución del modelo.

La enumeración en el artículo 149.1 de la titularidad estatal sobre “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, “Hacienda general y Deuda del Estado”, “Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica”, “Sanidad exterior. Bases y coordi-

⁸ Artículo 157.3, Constitución: “Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado”.

⁹ Sentencias del Tribunal Constitucional 32/1983, 27/1987 y 214/1989, entre otras.

nación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”, entre otras referencias a la capacidad de dictar legislación básica en diversas materias, junto a la ausencia de instrumentos eficaces para la cooperación política, han resultado determinantes para el permanente recurso de todas las partes al Tribunal Constitucional.

La vocación expansiva de la Administración General del Estado en el ejercicio de las facultades estatales, junto a las extralimitaciones competenciales que también han protagonizado algunas Comunidades Autónomas, ha dado lugar a la hiperactividad del Tribunal Constitucional, abocado así a ser una instancia decisiva a la hora de dirigir la compleja transición desde el viejo Estado unitario a un modelo territorial que aún se presenta inacabado, como evidencia la crisis constitucional en la que estamos inmersos y cuya expresión más extrema —pero no la única— es la crisis abierta a partir de la cuestión territorial, que hoy tiene su foco principal —pero tampoco exclusivo¹⁰— en Catalunya.

2.1 Verticalidad versus horizontalidad

Aunque acreditada la preeminencia en el texto constitucional de la lógica de la coordinación en sus diversas expresiones sobre cualesquiera otras fórmulas de relación interadministrativa, como la colaboración y cooperación, no podemos dejar de llamar la atención sobre la omisión entre los preceptos constitucionales de referencia alguna a la celebración de convenios de colaboración entre los órganos del Estado y las Comunidades Autónomas. Una omisión aparentemente inocua que, a pesar de todo, no ha impedido que esta herramienta haya constituido la fórmula más habitual para articular las relaciones de colaboración entre aquel y las autoridades autonómicas.

La única referencia a los convenios entre administraciones territoriales se lleva a cabo para regular con notorias cautelas, los convenios y acuerdos de cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí. El artículo 145.2

¹⁰ En el debate de política general celebrado el 21 de septiembre de 2017 en el Parlamento Vasco, el lehendakari vasco Iñigo Urkullu abogó por “asumir la cultura plurinacional” de España y la “redistribución de la soberanía del Estado” para alcanzar un “acuerdo-pacto que asuma el concepto de cosoberanía o soberanía compartida” en una fórmula de Estado decididamente confederal https://www.elespanol.com/espana/politica/20170921/248475744_0.html

de la Constitución viene a establecer que: “Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”.

Al margen de la prevención antifederalista que sin duda condicionó la redacción del referido artículo 145¹¹ y sobre la que luego volveremos, resulta evidente que la preocupación de los redactores de la Constitución de 1978 estuvo en asegurar mecanismos de coordinación vertical frente a cualesquiera otras expresiones de relación horizontal.

2.2 Bilateralidad versus multilateralidad

La historia reciente del sistema político y de partidos nacido de la Constitución de 1978 y de su evolución se resiente tanto de la ausencia de dispositivos institucionales estables de cooperación, cuestión que luego examinaremos, como del abuso de la bilateralidad en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas; una realidad favorecida por una sólida y constante presencia en el legislativo estatal de un puñado de fuerzas nacionalistas, fundamentalmente de origen vasco y catalán, que han sabido ser relevantes para alcanzar acuerdos parlamentarios con las fuerzas mayoritarias, ya fuesen conservadoras como del campo progresista, que les han reportado buenos rendimientos políticos para sus respectivas comunidades.

Los espacios de colaboración multilateral, más allá de algunas conferencias y consejos sectoriales —más delimitadas en sus funciones y objetivos como luego veremos—, han sido prácticamente inexistentes en el modelo español hasta fecha reciente y aún hoy su existencia es precaria, como podremos ver al referirnos a la Conferencia de Presidentes, y ha dado escasos frutos.

¹¹ Una prevención que también se expresó, y en términos prácticamente idénticos, en la redacción del artículo 13 de la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931: “En ningún caso se admite la Federación de regiones autónomas”.

La mayor actividad política se operó desde los primeros momentos de articulación del sistema autonómico a través de la fórmula bilateral de tal manera que, desde finales de los años 80, inicialmente sin previsión legal específica, fueron apareciendo Comisiones Bilaterales de Cooperación, como órganos de cooperación entre el Estado y muchas de las Comunidades Autónomas, tomadas de una en una, que se regularon de manera autónoma mediante normas internas de funcionamiento. Una práctica que ha acabado teniendo refrendo legislativo de alto nivel a través de la reforma de la ley orgánica del mismísimo Tribunal Constitucional, así como a través de algunos de los Estatutos revisados en el ciclo de reformas estatutarias del periodo 2004 – 2006, tal y como veremos más adelante.

Es inevitable en este punto dejar constancia nuevamente del fracaso del Senado como ámbito idóneo para la normalización de la multilateralidad, un fracaso expresado también en la escasa operatividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas¹², así como en la irregularidad y nula eficacia del Debate sobre el estado de las Autonomías¹³ que, a pesar de la previsión para su celebración anual, tan solo se ha producido en tres ocasiones en los veinticuatro años transcurridos desde la reforma del Reglamento del Senado aprobada en 1994.

3. Breve repaso a los instrumentos de cooperación y su operatividad en la articulación del modelo territorial

Tal y como ya apuntamos líneas atrás, la Ley 40/2015, en su esfuerzo de sistematización de los principios y técnicas de las relaciones interadministrativas y tras consagrar los principios de lealtad institucional y el de adecuación a la distribución de competencias que realizan la Constitución

¹² La Comisión General de las Comunidades Autónomas, integrada en la actualidad por 52 Senadores y Senadoras, tan sólo ha celebrado ocho sesiones en la XII legislatura, iniciada tras las elecciones generales de 26 de junio de 2016, lo que no parece una excesiva actividad teniendo en cuenta las actuales circunstancias de crisis territorial y constitucional.

¹³ La reforma del Reglamento del Senado incorporó a través del artículo 56 bis este debate anual para dinamizar la función de cámara territorial del Senado, a pesar de lo cual tan sólo se han producido tres debates, en 1994, en 1997 y en 2005. Un incumplimiento que abunda en el desprestigio social de un Senado que se ha dado por definitivamente inoperante en términos territoriales. <https://www.publico.es/politica/senado-incumple-reglamento-llevar-13-anos-convocar-debate-autonomias.html>

y los Estatutos, y la legislación básica de régimen local, junto al principio de coordinación ya comentado arriba, viene a definir la colaboración y la cooperación entre Administraciones públicas territoriales.

Por lo que hace a la colaboración, se define legalmente como “el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes” y se concreta básicamente en los deberes de información, auxilio y asistencia recíproca para el eficaz ejercicio de las respectivas competencias. Una definición que no ha impedido que, incluso en fuentes oficiales y textos académicos, se haga referencia a la “colaboración” como un principio relacional genérico que incluiría, entre otras expresiones, la cooperación voluntaria entre Administraciones Públicas.

Sirva en este punto destacar con Muñoz Machado (2006) las ventajas del denominado “federalismo cooperativo” como modelo avanzado de federalismo en el que “el ejercicio de las competencias no se lleva a cabo con separación y exclusividad, sino en un marco institucional, financiero y práctico regido por la colaboración y el acuerdo”. Una necesidad nacida de la constatación en las experiencias federales comparadas, de la complejidad en el reparto de competencias entre el nivel federal y los entes subestatales, sean *Länders* o entes autonómicos, especialmente en materias con clara entidad económica, lo que hace imposible un reparto basado en la exclusividad y total separación en la elaboración e implementación de políticas públicas entre los diferentes actores políticos territoriales. Así “la programación económica, la supervisión de los mercados, algunas actividades regulatorias, la protección del medioambiente, el correcto aprovechamiento de los recursos, etc., se han considerado dominios prototípicos de la cooperación”.

Con pretensiones mucho más modestas, la repetida Ley 40/2015 define la cooperación como una relación en la que “dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común” que requiere de la aceptación expresa de las partes intervinientes “formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios”¹⁴.

¹⁴ El último informe anual sobre convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque referido indistintamente a convenios de colaboración y de cooperación,

Es precisamente en el análisis de las diferentes expresiones orgánicas de cooperación donde puede constatarse la extrema debilidad del sistema español en orden a la cooperación política entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

3.1 Las Comisiones Bilaterales de Cooperación

La primera y muy limitada regulación legal de las Comisiones Bilaterales se llevó a cabo a través de la ya derogada Ley 30/1992¹⁵, aunque la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, introdujo una singular novedad en materia de Comisiones Bilaterales. Según afirmaba la exposición de motivos de dicho texto de reforma tanto el Estado como las Comunidades Autónomas estaban sometidos recíprocamente a un deber de cooperación que, entre otras manifestaciones, debía incluir la prevención de conflictos y una “pacífica aplicación de la normativa propia de cada administración, dentro de un marco de lealtad institucional”.

Así, mediante un artículo único se reguló la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y cada Comunidad Autónoma como medio de iniciación de negociaciones para “resolver las discrepancias” y evitar los respectivos recursos de inconstitucionalidad. En definitiva, y con el fin de rebajar la conflictividad política y aligerar la actividad del Alto Tribunal, se venía a crear una especie de instancia de conciliación previa, una solución extraprocésal, con el fin de evitar el

publicado en la página web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, corresponde al ejercicio de 2016, y en él se señala que desde la Constitución de 1978 se han inscrito 24.656 (17.024 convenios propiamente dichos y 7.632 acuerdos), en su inmensa mayoría de carácter bilateral y los menos bajo la modalidad de “suscripción generalizada” que no multilaterales. El expresado informe constata que el número anual se ha reducido sensiblemente tras las medidas de estabilidad presupuestaria puestas en marcha en 2012: http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/Informe_Convenios_Estado-CCAA-2016.pdf.pdf

¹⁵ Art. 5.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, derogada en 2015.

ejercicio de recursos fundados en cuestiones competenciales. La misma convocatoria de la Comisión, a instancia de cualquiera de las partes, y el acuerdo de inicio de negociaciones una vez comunicado al Tribunal Constitucional, comportan la ampliación de los plazos para la interposición del recurso a fin de dar previamente a las partes la oportunidad de alcanzar acuerdos que lo eviten, pero cuya eventual efectividad, en cualquier caso, no dejará de ser más política que jurídica¹⁶.

Cabe destacar la intensa actividad de estas Comisiones Bilaterales de Cooperación (o conciliación), especialmente, desde el ciclo autonómico que inaugura el nuevo Estatuto de Catalunya, aprobado por Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, tanto como consecuencia de la recurrente utilización por parte del gobierno central de la amenaza de recurso de inconstitucionalidad respecto de normas aprobadas por el Parlament de Catalunya, así como de otras Comunidades Autónomas, como por la beligerancia competencial de algunas de ellas. Una estrategia perversa que ha abundado en la escalada de tensión generada en el modelo territorial¹⁷, fomentando la desconfianza y que ha tenido indudables efectos disgregadores en un contexto de agudo conflicto político y territorial¹⁸.

¹⁶ Parece poco defendible afirmar que el incumplimiento por cualquiera de las partes de lo acordado en estas Comisiones Bilaterales acerca del entendimiento o extensión que deba darse a la aplicación de un precepto legal, contenido en una ley estatal o autonómica, o incluso acerca de la modificación del texto normativo, pueda impugnarse en términos asimilables a lo previsto en relación con los convenios entre Administraciones Públicas en la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

¹⁷ Si el ciclo conservador definido por los gobiernos de la X legislatura (2011-2015), XI legislatura (2015-2016) y XII legislatura (2015-2018, hasta la moción de censura a Mariano Rajoy aprobada el 1 de junio de 2018), ha estado marcado por una auténtica crisis de Estado con epicentro en Catalunya, no debe olvidarse que fue el mismo Rajoy el promotor de la estrategia política de oposición frontal a la tramitación en las Cortes Generales de la reforma del Estatuto de Catalunya que incluyó, recogida de firmas en las calles, movilizaciones y, finalmente, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad que concluyó con la Sentencia 31/2010, donde además de precisiones interpretativas sobre 10 preceptos, se declararon inconstitucionales 14 de los 245 preceptos (223 artículos, 15 disposiciones adicionales, 2 transitorias, 1 derogatoria y 4 finales) que la integraban.

¹⁸ Desde diversas instancias se ha hablado de una tendencia a la “recentralización política” del Estado de las Autonomías como crítica al comportamiento del Gobierno central y a la tentación de éste de instrumentalizar instituciones clave del Estado, básicamente del Poder Judicial o del mismísimo Tribunal Constitucional, optando por enfrentar por vía jurisdiccional y no política, el “procés” catalán y su eventual extensión a otros territorios.

A nuestro entender, la novedad introducida por la reforma del año 2000 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional poco tiene que ver con las Comisiones Bilaterales de Cooperación, que podríamos denominar “ordinarias” y que vienen definidas en la ya citada Ley 40/2015 como “órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla” (artículo 153.1). Sus funciones tienen un carácter general e inespecífico, pudiendo abordar la totalidad de temas que las partes estimen adecuadas, emitir su opinión y adoptar cualesquiera acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma o las referidas ciudades autónomas.

Por otra parte, como ya quedó dicho más arriba, la mayor parte de los llamados Estatutos de Autonomía de nueva generación regulan de manera específica sus particulares instrumentos de cooperación bilateral con el Estado, con especial referencia en varios de estos casos a Comisiones Bilaterales con competencias en materias económico-fiscales¹⁹. Una novedad que no puede entenderse como un mero ejercicio de voluntarismo, se quiera o no, dotar de rango estatutario a estas Comisiones Bilaterales tiene como consecuencia más inmediata su incorporación al

¹⁹ Así lo han hecho el Estatuto de Catalunya (su artículo 183 regula la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, el artículo 210, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat y la disposición adicional tercera, la Comisión sobre inversiones estatales en infraestructuras) y el Estatuto de Andalucía que sigue el mismo modelo (su artículo 220 regula la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, el artículo 220, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma y la disposición adicional tercera la Comisión sobre inversiones estatales en Andalucía). A ellos hay que añadir el Estatuto de Aragón (su artículo 90 regula la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado y su artículo 109 la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón) y los Estatutos de Castilla y León y Extremadura, más parcos en la creación de órganos bilaterales (Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León (artículos 59 y 64 de sus respectivos Estatutos). Otros Estatutos como el de les Illes Balears dejan abierta la posibilidad de crear instrumentos de colaboración y de relación con el Estado para la “cooperación, colaboración, coordinación e información en el ejercicio mutuo de las competencias que puedan afectar a ambos” (artículo 117).

denominado “bloque de constitucionalidad”, de tal manera que de ser un simple instrumento más de cooperación administrativa pasan a ser un órgano bilateral de cooperación política.

3.2 Las Comisiones Territoriales de Coordinación

Constituyen una novedad exclusiva de la Ley 40/2015 y más allá de la confusión que pueda generar su denominación al incorporar la noción de coordinación en lugar de cooperación, son el único órgano que posibilita la participación de las administraciones locales. De tal forma que las Comisiones podrán estar integradas por representantes de las Entidades Locales y la Administración del Estado, de aquellas con las Comunidades Autónomas o bien gozar de carácter multilateral integrándose por representantes de los tres niveles territoriales, pues “cuando la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera, podrán crearse Comisiones Territoriales de Coordinación, de composición multilateral, entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios”.

Deben dotarse de su propio interno de funcionamiento, sin perjuicio de la remisión legal a lo dispuesto en cuanto a régimen de convocatorias y otros aspectos a la regulación que establece la ley para las Conferencias Sectoriales.

3.3 Las Conferencias Sectoriales

Se trata de órganos de composición multilateral y predominantemente política, referidos a un concreto ámbito sectorial que se presentan bajo diferentes denominaciones: Conferencias, Consejos o Comisiones, aunque compartiendo un mismo régimen jurídico.

Tal y como ocurriese con las Comisiones Bilaterales, fueron apareciendo en ausencia de previsión legal, aunque algunas fueron obteniendo de manera individual su estatus legal tal y como ocurrió con el Consejo de Política Fiscal y Financiera, creada en 1980 por Ley Orgánica 7/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas con el

objetivo declarado de adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado. Esta función coordinadora que se detalla en la descripción de las funciones que lleva a cabo su norma de creación, revela que no se trata tanto de un órgano de cooperación en sentido estricto, definido por la voluntariedad y la horizontalidad, sino más bien de un ámbito estable de coordinación estatal de las políticas autonómicas²⁰.

Según la definición contenida en la Ley 40/2015, “1. La Conferencia Sectorial es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla”.

Las Conferencias Sectoriales pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes.

Les corresponde aprobar su propio reglamento de organización y funcionamiento, así como determinar su método de trabajo, aunque la nueva regulación de 2015 reserva el nombramiento de la secretaria de la Comisión al representante de la administración estatal y determinan las funciones

²⁰ El Consejo de Política Fiscal y Financiera está constituido por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, y entiende de las siguientes materias: la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado; la emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria; el estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación; el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas; la apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación; la coordinación de la política de endeudamiento; la coordinación de la política de inversiones públicas y, en general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

de aquella. También se establece la composición y funciones de las denominadas Comisiones Sectoriales y Grupos de Trabajo, como órganos de trabajo y apoyo de las Conferencias Sectoriales.

Estas previsiones, junto a la reserva de la presidencia, tanto de las Conferencias como de sus órganos de trabajo y apoyo, a los representantes de la administración estatal, su régimen de convocatorias, junto a la regulación de las modalidades de decisión y la remisión normativa a la utilización de estos ámbitos para la información sobre proyectos normativos o el ejercicio de funciones de coordinación por la Administración del Estado, vienen a acotar de tal modo la funcionalidad de las Conferencias Sectoriales que el margen de creatividad de estas para generar espacios reales de cooperación política se encuentra notoriamente constreñido.

Pero, una vez más, es en la aplicación práctica del instrumento donde podemos visibilizar mejor sus limitaciones.

De la revisión del funcionamiento de las 44 Conferencias Sectoriales inscritas en el registro oficial dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, podemos extraer algunos datos muy ilustrativos.

Entre los años 2015-2018, prácticamente la mitad de las Conferencias Sectoriales no registraron ninguna actividad y la mitad de las que se reunieron lo hicieron tan solo una vez al año,²¹ una realidad que no difiere mucho de la evaluación de ejercicios precedentes. Pero si repasamos por materias, resulta llamativo que entre las que no se han reunido nunca en el periodo examinado se encuentren Conferencias como la que tiene por objeto las materias de Infraestructura y Ordenación del Territorio o que las Conferencias Sectoriales de Turismo, de Industria y PYME o la de Cultura, entre otras, se hayan reunido tan solo dos veces desde 2015, a pesar de la concurrencia de títulos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas²².

²¹ En el año 2015, 19 Conferencias Sectoriales no se reunieron nunca y 9 lo hicieron una sola vez; en el año 2016, fueron 26 las inoperantes y 10 las que se reunieron una sola vez; en 2017 lo mismo ocurrió respectivamente con 21 y 8 Conferencias y en el primer semestre de 2018, 22 y 13 han sido las que se vieron en esas mismas circunstancias.

²² Las sectoriales más activas, y más por razones derivadas de la pertenencia a la Unión Europea que a la voluntad de cooperación política interna, han sido el Consejo Consultivo

Por su parte, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, tan solo se reunió en 2 ocasiones en 2015, 4 en 2016, 3 en 2017 y otras 3 durante el primer semestre de 2018. La última sesión celebrada en agosto de 2018, a través de medios telemáticos, registró como viene siendo habitual desde principios de 2017 la anunciada ausencia de la Generalitat de Catalunya²³.

3.4 La Conferencia de Presidentes

Constituida el 28 de octubre de 2004 es un órgano de cooperación multilateral y de alto nivel político inspirado en modelos federales de nuestro entorno (Alemania, Austria, Italia, etc.). Se integra por el presidente del Gobierno, que la preside, y por los presidentes de todas las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Su Reglamento interno no fue aprobado hasta cinco años después para introducir criterios de periodicidad. Habiendo sido modificado en enero de 2017 para ampliar el ámbito de sus asuntos a materias relacionadas con la pertenencia a la Unión Europea. Y, como ya ocurriera con otros órganos de cooperación, no ha tenido reconocimiento legal hasta la reciente Ley 40/2015, varias veces mencionada.

Su objeto viene definido en el artículo 2 de su Reglamento de 14 de diciembre de 2009: “1. Debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico. 2. Potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas. 3. Impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de Cooperación.”

de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios y su homólogo para Política Pesquera que han registrado 10 y 6 sesiones, respectivamente en 2015; 8 y 6 en 2016; 9 y 5 en 2017 y 6 y 3 en el primer semestre de 2018.

²³ De esta forma, el Govern de la Generalitat sigue forzando para que se adopte la vía bilateral con Catalunya en las negociaciones en la materia: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20180821/generalitat-rechaza-otra-vez-participar-consejo-politica-fiscal-financiera-6997329>

La redacción que incluye el artículo 146.2 de la Ley 40/2015 respecto de su objeto es mucho más genérica, al referirse a la “deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas”, añadiendo que estará “asistida para la preparación de sus reuniones por un Comité preparatorio del que forman parte un ministro del Gobierno, que lo preside, y un consejero de cada Comunidad Autónoma”.

Lamentablemente, el esfuerzo de creación de este teórico órgano máximo de cooperación gubernamental multilateral con la finalidad de contribuir a la articulación del modelo territorial sorteando la ineficiencia del Senado, no ha dado el rendimiento político esperado.

Cumplidos ya catorce años de existencia, la Conferencia de Presidentes, tan solo se ha reunido en seis ocasiones, y la última, en enero de 2017 después de casi cinco años sin ser convocada, quedó disminuida por las deliberadas ausencias de los presidentes de Euskadi y de Catalunya.

En términos generales, los resultados de las Conferencias celebradas se han limitado a poco más que grandes declaraciones, y uno de los ejemplos más palmarios de su escasa incidencia real ha sido precisamente el itinerario del tema estrella de la última cumbre de enero de 2017, la revisión de un modelo de financiación caducado desde hacía tres años y que debía haberse modificado ya entonces. Fue considerado como un éxito de esta Conferencia el presunto desbloqueo de aquella situación mediante un acuerdo político que pasaba por encomendar a una “Comisión de Expertos”, integrada por especialistas propuestos por todas las partes, “los análisis necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación autonómica que se fundamente en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos”, así como la realización de forma paralela de los trabajos para la reforma del sistema de financiación de las Entidades Locales²⁴.

²⁴ Texto íntegro de los acuerdos adoptados en la última Conferencia de Presidentes, celebrada el 17 de enero de 2017, en: <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/170117-Acuerdos%20Conferencia%20Presidentes.pdf>

Tales trabajos, que incluían el seguimiento del acuerdo por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que participa también la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal española²⁵, estaban llamados a “intentar el máximo consenso en el año 2017”. Un objetivo que no se ha cumplido sin que ello haya tenido mayores consecuencias que la generalización del malestar con el mantenimiento del sistema de financiación caducado y el agravamiento de la crisis actual del modelo.

4. Las cuestiones políticas subyacentes

Es evidente que las omisiones del texto constitucional y la misma ausencia, hasta fecha reciente, de unos principios relacionales y un mínimo cuerpo sistematizado de instrumentos para la cooperación política entre los entes en que se organiza territorialmente el Estado, vista la inequívoca naturaleza compuesta de éste, no pueden ser ni casuales ni gratuitas. Tampoco parece posible imputar sin más tal ausencia de previsión constitucional a la indefinición del modelo territorial, presunta consecuencia a su vez del principio dispositivo en materia de autonomías que caracteriza al Estado autonómico diseñado en la Constitución de 1978.

Es por ello que, sin ningún ánimo de agotar el debate, nos permitimos apuntar algunas cuestiones de carácter político que, consideramos, subyacen a las disfunciones, limitaciones e ineficiencias que hemos venido apuntando hasta aquí.

4.1 La cuestión del Senado

Como decía con total conocimiento de causa el catedrático de Derecho Constitucional y ponente de la Constitución de 1978, Jordi Solé Tura, “el Senado actual ha sido y es el gran error de la Constitución”. Decía Solé Tura que, tras la audacia consistente en el “desmantelamiento del viejo y reaccionario Estado centralista y su sustitución por un Estado de las

²⁵ La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal española (AIReF) es un organismo independiente de control fiscal creado a través de la Ley orgánica 6/2013, en desarrollo de la reforma constitucional de 2011 que afectó al artículo 135 del texto de 1978. Su objetivo es garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, así como la sostenibilidad financiera del conjunto del Estado.

autonomías que era de hecho un sistema federal, aunque no llevase este nombre”, se cometió el “tremendo error” de vincular ese Senado no las autonomías sino a las provincias, “la división territorial más vinculada al viejo sistema centralista”²⁶.

El Senado aparece configurado como una segunda cámara legislativa, y no como un ámbito de participación y acuerdo de los territorios y el Estado, fruto de un sistema electoral²⁷ basado en la concurrencia de listas de partidos que compiten por el voto ciudadano directo en circunscripciones electorales fundamentalmente de carácter provincial²⁸ y que se caracteriza por una orientación claramente mayoritaria que facilita resultados que vienen a repetir y ampliar los obtenidos en el Congreso, aunque con mayores facilidades para la producción de mayorías artificiales.

En efecto, la sobrerrepresentación de provincias y otros territorios (islas y ciudades autónomas) integrantes de la denominada España vacía —sociológica y políticamente más conservadora— que representa el 62% del territorio pero solo el 25% de la población, no parece responder a la necesidad de prestar una mayor atención a sus específicos problemas (pérdida y dispersión de población, envejecimiento, déficit de servicios, infraestructuras e inversión) sino a la voluntad de facilitar que fuerzas políticas de signo conservador mantengan una presencia superior a la

²⁶ Solé Tura, J., “¿Por fin la reforma del Senado?” en *El País*, 26 de abril de 2000. Puede consultarse en: https://elpais.com/diario/2000/04/26/opinion/956700005_850215.html

²⁷ El sistema electoral español apenas ha experimentado innovaciones de calado desde las previsiones del Real Decreto dictado en marzo de 1977 sobre normas electorales diseñado por la extinta UCD para la convocatoria de las primeras elecciones tras la dictadura con el fin de asegurarse pilotar el curso de la transición política.

²⁸ Cuatro puestos por circunscripción provincial, tres por cada una de las islas de Gran Canaria, Mallorca y Tenerife y uno por cada una de las islas o agrupaciones restantes (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma) y dos por cada una de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Además las Comunidades Autónomas designarán cada una puesto adicional y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio mediante acuerdo de sus asambleas legislativas o, en su defecto, del órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los respectivos Estatutos, asegurando siempre la adecuada representación proporcional (artículo 69 de la Constitución, 165 y concordantes de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General y artículo 56 bis 1 del Reglamento del Senado)

que les correspondería en un sistema proporcional puro²⁹, al tiempo que se desincentiva el voto a partidos minoritarios y se fomenta el bipartidismo que ha sido elemento clave de nuestro sistema político.

El Partido Popular no solo ha contado desde hace más de 20 años con mayoría en la cámara alta, incluidas las legislaturas VIII (2004-2008) y IX (2008-2011) en las que el PSOE había ganado las elecciones y presidía el gobierno de España, sino que, gracias a ese diseño, retiene la capacidad de bloquear de facto cualquier reforma constitucional debido a la participación que le reservan los artículos 167 y 168 de la Constitución en los procedimientos de reforma. Una capacidad que le permitió frustrar la iniciativa que pretendía promover el Gobierno socialista mediante el ya referido Dictamen del Consejo de Estado de 2006. Posición de privilegio a la que se añade la posibilidad de demorar y dificultar enormemente la aprobación de cualquier innovación o reforma legislativa de calado en cualquier materia —reformas estatutarias incluidas— por su relevante e indiscriminado papel en el proceso legislativo general.

La actual configuración constitucional del Senado, y su eventual transformación en una cámara territorial asimilable a las existentes en otros modelos compuestos para acoger, en número reducido y proporcional una representación de los respectivos consejos de gobierno autonómicos (de forma similar a como ocurre en el *Bundesrat* alemán), comportaría necesariamente la alteración de sus funciones tanto en la actividad legislativa general como en los procedimientos de reforma constitucional y, por consiguiente, un cambio sustancial en los cimientos de la arquitectura política del sistema ordenada por la Constitución de 1978.

La difícilmente resoluble paradoja, en los actuales momentos, estriba en que para desactivar una fórmula que comporta la irreformabilidad práctica de la Constitución de 1978, es preciso abordar el rediseño del Senado, lo que, a su vez, requiere de mayorías y acuerdos suficientes como para reformar la misma Constitución.

²⁹ Bescansa, C.: “A pesar de que en 2016 votó al PP el 33% del electorado, el partido de Mariano Rajoy cuenta hoy con el 65% de los representantes de la cámara alta. Un auténtico escándalo democrático”, en *El País*, “Tres propuestas frente a la crisis territorial”, 5 de diciembre de 2017. Puede consultarse en: https://elpais.com/elpais/2017/12/04/opinion/1512398809_717194.html

4.2 La aversión federal

Como pone de manifiesto la redacción del artículo 145.1 de la Constitución, entre los constituyentes palpitaba la prevención antifederalista que afligía también a los constituyentes del texto republicano de 1931 y que tenía su origen en el recuerdo del fracaso de la Primera República española (11 de febrero de 1873 a 29 de diciembre de 1874) y la infundada asociación de la doctrina federalista a las experiencias de inestabilidad política, desórdenes sociales y conflictos armados que marcaron su efímera existencia.

El profesor Muñoz Machado añade una interesante interpretación a partir de lo que denomina “una razón más escondida” que tendría que ver con la presión catalanista preexistente al debate del texto de la que sería la Constitución republicana de 1931. Según Muñoz Machado ello habría obligado a los constituyentes del momento a prescindir de la recepción de la fórmula federal para dar una orientación no disgregadora a la aceptación, forzada por las circunstancias políticas del momento -entre las que se incluía el hecho nada baladí de que el Estatuto Catalán hubiese sido plebiscitado con anterioridad al debate constitucional republicano-, de una cierta modalidad de autodeterminación que no incluyese la posibilidad de decidir sobre una eventual independencia del Estado³⁰.

Una situación no muy alejada de la vivida en los momentos de la reciente Transición española, donde la presión de los territorios históricos parecía capaz de incorporar aspiraciones soberanistas que generaban no pocos nubarrones en el horizonte, al tiempo que la asociación histórica de la concepción federalista con las formas republicanas podía constituir un incentivo para las fuerzas de izquierda y nacionalistas a las que se pretendía integrar en un proceso ordenado de transición política sin margen para una ruptura democrática radical.

Un temor que ayuda a entender tanto la prohibición contenida en el ya referido artículo 145 del texto de 1978, como los excesivos controles arbitrados en materia de cooperación entre Comunidades Autónomas.

³⁰ Muñoz Machado, S. “El dogma de la Constitución inacabada”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre 2010, pp. 245-266.

Un temor que, creemos, subyace aún y que se intenta conjurar recurriendo a la recepción en el ámbito del debate político y académico de las propuestas y técnicas federalistas, pero sin asumir la incorporación del concepto federal al lenguaje convencional y, ni mucho menos, a la definición del Estado. De tal forma que pareciera que avanzamos hacia una suerte de federalismo sin federación.

Resulta ilustrativa a este respecto la elegante fórmula con la que los autores del ya citado documento, “Ideas para una reforma de la Constitución”, dan por zanjado el debate, al afirmar que “el desarrollo del autogobierno en el marco de la Constitución de 1978 ha resuelto, en la práctica, la confrontación histórica en torno al federalismo, con origen en la I República. Actualmente, pocos dudan de la necesidad de incorporar las técnicas del federalismo. Además, dadas las características de nuestro modelo, solo podemos servirnos de la experiencia de los Estados federales. Por ello, lo denominemos o no así, la reforma del modelo territorial deberá hacerse en la línea de los sistemas federales”.

4.3 La cultura política

Nuestra experiencia histórica no es precisamente pródiga en fórmulas exitosas de dinámicas de integración política de la pluralidad territorial.

El Estado-nación se consolida en España asociado a las pretensiones centralizadoras y uniformistas de la monarquía absoluta y la supresión de las leyes, fueros, costumbres e instituciones de los antiguos reinos y señoríos por parte de Felipe V de Borbón, vencedor de la Guerra de Sucesión Española (1701-1713) y responsable último de los denominados Decretos de Nueva Planta, promulgados entre 1707 y 1716.

La propaganda y el adoctrinamiento emanado del Estado central, sus instituciones y los principales instrumentos de socialización, con la inestimable colaboración de la Iglesia católica, contribuyeron durante siglos a asociar la autoridad con el orden, la centralización con la seguridad y la uniformidad con la estabilidad y otras ventajas sociopolíticas asociadas al mito de la prosperidad de la nación.

Los dos episodios políticos que, bajo distintas fórmulas, asumieron el reto del reconocimiento e integración de la plurinacionalidad, la primera

y la segunda repúblicas españolas, acabaron de forma abrupta mediante golpes de Estado militares, seguido en el segundo caso de una terrible guerra civil, y fueron precisamente las dictaduras posteriores las principales interesadas en identificar aquellas experiencias democráticas con periodos de desgobierno, caos y miserias.

Alguna propaganda política moderna que interesadamente viene asociando los males de España a la pérdida de la unidad de dirección y autoridad del gobierno central —con absoluto desprecio de otras circunstancias coadyuvantes como las dinámicas derivadas de las nuevas complejidades globales y de nuestra inserción en la Unión Europea—, encuentra sustento empírico en la constatación social de la falta de transparencia y equidad del sistema de financiación autonómico, la asimetría en la asignación de recursos y, por consiguiente, de la calidad de los servicios públicos y oportunidades vitales de las respectivas poblaciones. Realidades que no han contribuido precisamente a extender socialmente la credibilidad y confianza en el Estado de las Autonomías.

Tampoco la generalización de componendas políticas mediante las cuales partidos de implantación autonómica logran beneficios financieros o competenciales no equitativos a cambio de puntuales apoyos políticos al gobierno de turno en las Cortes Generales, ha favorecido en absoluto el prestigio de las Autonomías y sus representantes políticos. Como tampoco los escándalos producto de una corrupción política a la que tampoco han sido inmunes las instituciones autonómicas.

Por último, aunque sin agotar la reflexión, cabe afirmar que a pesar del tiempo transcurrido desde el nacimiento del nuevo modelo autonómico y de los llamamientos políticos y normativos a la lealtad institucional, hemos constatado líneas arriba que es ciertamente difícil encontrar evidencias de una cultura de la cooperación en la práctica política cotidiana, tanto por parte del gobierno central como de las propias Comunidades Autónomas. Mucho menos aún, hablar siquiera de predisposición a construir una agenda necesaria de “gobierno compartido” basada en una “lealtad federal” que consideramos básica para la generación de dinámicas cohesivas saludables a través del aprendizaje común en la negociación y aplicación de dispositivos políticos para un funcionamiento efectivo

y eficiente de las políticas públicas de interés común y la resolución de conflictos en un modelo de Estado compuesto democrático y de carácter avanzado.

5. Algunas conclusiones y reflexión final

Parece evidente que el modelo territorial nacido de la Constitución de 1978 y construido a través de los Estatutos y normas legales derivadas, pero especialmente condicionado por las dinámicas políticas de estos últimos cuarenta años, presenta severas limitaciones que han acumulado suficientes disfunciones. Algunas de estas limitaciones y disfunciones derivarían directamente de los condicionantes resultantes de nuestro peculiar proceso constitucional, en tanto que otras habrían sido consecuencia de la propia evolución de un modelo territorial, parcialmente abierto, definido en el texto constitucional, y de las dinámicas y tensiones experimentadas desde su nacimiento.

Al margen de cuanto hemos dicho ya sobre la necesidad de afrontar de manera decidida la apertura de un proceso que pueda estimular la participación y extender un debate que contribuya a hacer viable una revisión constitucional que acabe con la actual inoperancia del Senado para convertirlo en un espacio político de codecisión y de solución democrática a cuestiones de interés general que coadyuve a reducir el actual nivel de conflictividad territorial, nos atrevemos a apuntar, de manera muy sintética, algunas cuestiones centrales cuyo abordaje, en nuestra opinión, no puede seguir soslayándose por más tiempo a riesgo de que la agudización de la crisis territorial acabe por agotar la capacidad de resistencia de los materiales del edificio constitucional:

- El modelo territorial diseñado en la Constitución del 1978 excluye deliberadamente a las CCAA de la política estatal (incluida su participación en órganos de decisión comunitarias), salvo por su molesta capacidad de ralentizar la actividad legislativa y bloquear reformas avanzadas. La práctica política de las últimas décadas ha contribuido además a extender la percepción de que las Comunidades Autónomas y, en menor medida, los Entes Locales serían algo opuesto, o cuanto menos ajeno, al Estado. Una situación que debe ser urgentemente corregida.

- La ausencia de dispositivos institucionales formales, estables y eficaces de cooperación y coordinación, especialmente de carácter multilateral, con capacidad para la adopción de iniciativas y adopción de acuerdos con cierta eficacia jurídica, constituye una debilidad que debe ser enmendada. Es preciso constitucionalizar los principios de lealtad institucional y cooperación política y sus principales formas de expresión. Especialmente relevante sería constitucionalizar, al menos, la Conferencia de Presidentes con un desglose apropiado de funciones que debería incluir la posibilidad de formular propuestas al legislativo estatal, así como la periodicidad de sus reuniones.
- Resulta necesario adoptar mecanismos que puedan evitar la reproducción de las dinámicas parlamentarias que han llevado a que las fuerzas políticas nacionalistas se convirtiesen en aliado alternativo del centro-derecha (PP) y el centroizquierda (PSOE) en temas de gobernabilidad estatal, como la aprobación de los presupuestos generales del Estado a cambio de acuerdos bilaterales para la transferencia de competencias y recursos, e impedir el juego de estímulos y recompensas para aquellos comportamientos políticos, en tanto que consolidan una cultura política que favorece la opacidad, la informalidad y el oportunismo en la búsqueda de ocasiones políticamente propicias³¹.
- Es inaplazable la revisión del modelo de financiación autonómica y, de manera simultánea, también local, para que responda a los principios de suficiencia, objetividad, transparencia, solidaridad y equidad. Al tiempo que consideramos necesario constitucionalizar, cuanto menos, los criterios básicos que garanticen un mínimo de ingresos desde la lógica de las tareas asumidas por cada nivel territorial en el mantenimiento del Estado de Bienestar, así como la obligatoriedad de la evaluación y revisión periódica de los factores del sistema.
- Parece conveniente incluir en una reforma constitucional que se quiera duradera una mejor y más clara concreción de los respectivos ámbitos competenciales entre el nivel autonómico y el nivel federal, así como garantías para evitar el abuso en la elaboración estatal de

³¹ No olvidemos que: “Los nacionalismos se mueven cómodamente en la relación bilateral, cada uno mandando centralmente en su respectivo territorio” (Caminal: 2002).

bases que constriñan la capacidad normativa autonómica. Sin olvidar, por supuesto, el reconocimiento y la articulación del principio de subsidiariedad para la articulación territorial del poder y la participación de las Comunidades Autónomas en la provisión de determinadas instituciones estatales.

- Por último, aunque no menos relevante, consideramos que cualquier reforma constitucional que se aborde desde una perspectiva democrática con vocación cohesiva y de futuro, debería incluir simultánea y necesariamente tanto el reconocimiento expreso de la realidad plurinacional de España como la plena constitucionalización, con sus correspondientes garantías, de los derechos sociales.

El reconocimiento de la plurinacionalidad constituiría así un reconocimiento debido a realidades históricas y culturales diferenciadas y diversas, además de a sentimientos identitarios presentes en nuestros territorios y que deben ser asumidos como un activo valioso y sustancial de la riqueza común. Por su parte, el blindaje constitucional de los derechos sociales debe contribuir a asegurar condiciones materiales y de bienestar que pongan en valor la importancia de formar parte, como ciudadanas y ciudadanos libres e iguales, de un proyecto compartido, así como las ventajas que de tal condición se obtienen.

En definitiva, parece necesario un esfuerzo constituyente para alcanzar un Pacto que supere la situación actual de crisis territorial y de Estado, y avance de manera consecuente en la construcción de un federalismo pluralista y cooperativo.

Referencias bibliográficas

Caminal, M. (2002). *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona, Paidós.

Generalitat Valenciana (2018). *Acord del Consell sobre la Reforma Constitucional*. Valencia, Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació.

Muñoz Machado, S. (2006). *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*. Madrid, Iustel.

Oliver Araujo, J. Dir. (2014). *El futuro territorial del Estado español: ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?* Valencia, Tirant lo Blanch.

Perez Royo, J. (2015). *La reforma constitucional inviable*. Madrid, La catarata.

Ridaura Martínez, M^a J., “Comisiones Bilaterales de Cooperación y nuevos Estatutos de Autonomía”, en García Roca, F. J. y Alberti Rovira, E. Coord (2010), *Treinta años de Constitución*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 255-274.

Romero, J. (2006). *Espanya inacabada*, Valencia, PUV.

Tajadura Tejada, J., “La conferencia de presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma. *Revista de Derecho Político*, núm.101, enero-abril 2018, pp. 549-572.

Tudela Aranda, J. y Kölling M. Eds (2009). *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Manuel Giménez Abad.

Vega Labella, J. I., “Relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”. *Asamblea, revista parlamentaria de la Comunidad de Madrid*, núm. 34, junio 2016, pp. 285-321.