

COOPERACION POLITICA Y CONFLICTOS COMPETENCIALES

*(A propósito de la terminación anormal de procesos
constitucionales)*

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR

SUMARIO: 0. INTRODUCCIÓN.—I. LA TEORÍA EN TORNO A LA CONFLICTIVIDAD COMPETENCIAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO.—II. CONFLICTO Y COOPERACIÓN.—II.1. *Planteamiento*.—II.2. *La cuestión del foro*.—III. LA COOPERACIÓN EN LA TERMINACIÓN DE CONFLICTOS DE FONDO COMPETENCIAL.—III.1. *Los conflictos*.—III.2. *Los mecanismos de la cooperación*.—IV. VALORACIONES EN TORNO A LA COOPERACIÓN POLÍTICA CON OCASIÓN DE CONFLICTOS JURISDICCIONALIZADOS. — V. REFLEXIONES.

0. INTRODUCCIÓN

Estas páginas responden a una doble motivación. La primera, encuentra pie en una aproximación al esfuerzo que en España ha desplegado la ciencia del Derecho con objeto de explicar las pautas del desenvolvimiento de la ordenación territorial del Estado. La segunda, tendería a subrayar algunos datos que, desde mi óptica, ilustran aspectos bien relevantes de su cuestión nodular, no obstante haber sido hasta ahora escasamente trabajados. Me refiero, en especial, a algunos puntos de reflexión suscitados por la posibilidad o no de configurar un modelo *federal-cooperativo* sobre el parco presupuesto originario de la Constitución de 1978. Bien a pesar de que la abundante bibliografía al respecto pudiera conducir a una impresión diferente, las referencias constitucionales al modelo de ordenación territorial del Estado se prestan mal al pulimento dogmático. Por contra, su lectura y «relecturas» invitan insistentemente a reconsiderar el valor explicativo de las categorías formales sobre ordenamientos jurídicos que, como el español, se caracterizan por una creciente complejidad.

En efecto, la mayor parte de los ordenamientos inscritos en la tradición jurídica liberal-occidental se hallan hoy iluminados —en su cima— por principios de integración supranacional, y recorridos —en su base— por una multiplicidad de subordenamientos relativamente autónomos y definitivamente influyentes en la operatividad

del *todo*. El fenómeno ha venido a enfatizar con una fuerza inusitada la historicidad del fenómeno iusconstitucional. En modo muy especial, tal historicidad ha sido puesta de relieve por una cuestión capital cual es la *refundación* de algunos Estados europeos partiendo de 'reconcebir' territorialmente el poder (1). Así, no se ha querido insistir todavía lo suficiente en que la dinamicidad de los mecanismos constitutivos y declarativos de los ámbitos de poder de determinados entes (o acaso de la voluntad política y/o de las decisiones eventualmente adoptadas por los sujetos titulares de los referidos entes) influyen decisivamente en la cristalización de *modelos* que con el tiempo adquieren carta de naturaleza iusconstitucional. En esta línea se ha apuntado que tales atribuciones de «soberanía relativa» acaban determinando las características reales del modelo tanto o más que la mitología política de referencia (en general: el mito del *federalismus* o «pacto constituyente de estatalidades preexistentes y plenamente soberanas» cuya contrastación con las realidades históricas está siempre sujeta a discusión).

A nuestro juicio es esto lo que de un modo u otro viene anunciando la copiosa doctrina del *federalismo cooperativo* en España. Y es por ello que cualquier aproximación crítica a tal movimiento de opinión debería abordar el cuadro de técnicas y de principios (algunos de ellos *in fieri*) por los que en su día habrá que canalizar la corresponsabilización de los diferentes sujetos del poder territorial en un nuevo 'tipo' de Estado y en las relaciones 'típicas' en las que éste se sustancia.

Como a nadie se le oculta, este objetivo encierra dificultades. Muchas de ellas no son sino expresión de las limitaciones de un método tan propenso a formalizar *reglas y categorías* como es el habitual de la Ciencia del Derecho. Contrariamente, la conformación del llamado 'Estado de las Autonomías' ha apuntado a interesar al constitucionalista en una constelación de prácticas, experimentos políticos y opciones jurisprudenciales más o menos estratégicas. Ha sido la conjunción de estos elementos escasamente formales la que

(1) Cfr. F.J. GARCÍA ROCA y P. SANTOLAYA MACHETTI: «Consideraciones sobre las finalidades del Estado Autonómico como institución», en *Rev. Fac. Derecho Univ. Compl.*, Madrid, otoño 1982, pág. 146 y sigs.

probablemente ha posibilitado la actuación del criticado Título VIII con celeridad notable (2).

A la vista de la problematicidad de esta construcción aún en curso —evidenciada en los índices de conflictividad Estado/CCAA— han pasado a primer plano dos datos que, por lo demás, confirman tempranos pronósticos (3): a) pese a su importancia —cualitativa y cuantitativamente hablando— la contribución jurisprudencial animosamente emprendida por el TC no puede dar abasto por sí sola a la habilitación de un modelo de Estado que operativamente pueda ser catalogado como 'federalizado' (4); b) la contumacia de los índices de conflictividad trasluce, a nuestro entender, la pérdida de fuerza motriz de lo que llamaríamos 'estadio *competencial*' en la configuración del poder territorial. Este segundo fenómeno vendría a manifestarse en simultaneidad con la emergencia de un estadio sucesivo o ulterior —el 'estadio político-constitucional'— cuyas señas de identidad serían la reclamación de una mayor atención a una serie de principios todavía mal definidos: cooperación, integratividad y solidaridad en el ejercicio armónico de los poderes y de las funciones constitucionalmente garantizadas a cada una de las piezas de nuestro Estado *compuesto*.

Cada vez más visiblemente extendidas en el pensamiento constitucional español, estas dos proposiciones apuntan derechamente a alimentar el clima de reflexión en torno a la red teórica de dichos 'nuevos principios'. Destacan, en este sentido, el protagonismo asumido por el debate a propósito de los de *cooperación y solidaridad*, que, junto a los de *inspección, coordinación, corrección y/o supervisión*, van siendo percibidos como herramientas necesarias para el

(2) Véase J. PÉREZ ROYO, «Reflexiones sobre la contribución de la Jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado Autonómico», en *REP*, núm. 49, enero/febrero 1986, págs. 7-34.

(3) Cfr., entre otros, E. ALVAREZ CONDE, «TC y CCAA» en op. col., *El Tribunal Constitucional*, IEF, Madrid, vol. I, págs. 461-473; M. ARAGÓN REYES, «CCAA y TC», en op. col. *La organización territorial del Estado (las CCAA)*, IEF, Madrid, 1984, vol. I, págs. 459-63.

(4) Véase a este respecto el crítico juicio que elabora LÓPEZ GUERRA en «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», en *Rev. del CEC*, núm. 1, septiembre/diciembre 1988, págs. 77-92.

acometimiento de los objetivos de fondo que auspicia el Título VIII a pesar de su textura innegablemente abstrusa y sus imperfecciones. Así, sobre la magra presencia de la hipótesis jurídica de partida —la *solidaridad* de que hablan los artículos 2, 138 y 158 CE— se ha venido cimentando en jurisprudencia y doctrina una tan imprescindible como inevitable estructura de conceptos propedéuticos a la afirmación de un modelo de *acción constitucional* fundado en la cooperación, cuya explicitación escapó en cierta medida a nuestro constituyente. En este sentido, y a los efectos de nuestra propia reflexión, las referidas proposiciones adquieren especial relieve en un concreto aspecto del proceso: las pautas de cooperación surgidas precisamente al hilo del florecimiento de la conflictividad. Y ello tanto en lo que se refiere a la línea biyectiva (ascendente y descendente) de impugnación de normas con rango y fuerza de ley por presunta inconstitucionalidad (5), como a la doble línea (vertical y horizontal) de impugnación competencial (6). Abocadas ambas vías de conflictividad entre el Estado central y las CCAA a su sustanciación ante el TC, se han puesto de manifiesto, al abrigo de este marco jurisdiccional, interesantes pautas de cooperación pre e intra-procesales, cuyas peculiaridades han ido adquiriendo poco a poco su perfil (7). Por concretar estas pautas, llama nuestra atención la fenomenología de los requerimientos, llamadas a la negociación, acuerdos extrajudiciales, avenencias y puros desistimientos intraprocesales. Confluyentes todas ellas en el común denominador de lo que la doctrina procesal denomina con acierto «terminación anormal» de los procesos —esto es, terminación carente de resolución sobre el fondo de la cuestión debatida, y ajena, por tanto, a sentencia—, estas formas de 'extinción' de la situación conflictual entre los distintos sujetos de poder territorial suscitan problemas cuyo relieve específico los hacen merecedores de consideración.

Estas líneas intentan reflexionar precisamente a propósito de la terminación sin sentencia de los asuntos conflictivos con causa en la distribución y/o en el ejercicio de competencias entre el Estado

(5) Vía recursos de inconstitucionalidad (artículos 31-40 LOTC), vld. STC 25/81, 14 julio y 32/81, 28 julio.

(6) Artículos 60-77 LOTC, aunque es un hecho que esta línea conflictual sólo ha adquirido relieve en sentido vertical (Estado/CCAA: artículos 62-67).

(7) Cfr. M. J. TEROL BECERRA, *Los conflictos de competencia entre el Estado y las CCAA*, Universidad de Sevilla, 1988, págs. 109-114.

central y las CCAA. A nuestro juicio, el interés de esta fenomenología estriba, en primer lugar, en que su resolución repercuta en la configuración de ese renovado esquema territorial de distribución del poder: en efecto, con sentencia o sin ella, la terminación de conflictos concluye en la *consolidación* de hecho de ciertas atribuciones competenciales explícita o implícitamente consentidas', en la línea de lo que en la doctrina americana ha comenzado a llamarse «federalismo permisivo». En segundo lugar, sus manifestaciones coadyuvan a la exploración del carácter, de las condiciones y de los presupuestos de la cooperación entre Estado y CCAA. Y ello sucedería así aunque fuera solamente porque, al evitar consumir jurisdiccionalmente el conflicto, las partes han contribuido a ahorrar al TC el fatigoso cumplimiento de uno de sus cometidos constitucionales netos, por el que en ocasiones ha procedido a subvenir —en defecto de solución mejor— al reglaje principal de nuestro federalismo *in fieri*. Pero, más sustancialmente, la terminación «anormal» de los procesos se produce porque dichos institutos procesales (avenencia, allanamiento, renuncia, desistimiento...) conectan de alguna manera con un objetivo que es, desde nuestra óptica, eminente y necesariamente político, o *rectius*, político-constitucional. Al perfilamiento y maduración de estos objetivos políticos puede también contribuir, en su modesta medida, el estado de opinión que podamos alentar quienes nos dedicamos al estudio de problemas iusconstitucionales.

I. LA TEORÍA EN TORNO A LA CONFLICTIVIDAD COMPETENCIAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO

De la indefinición del modelo territorial del Estado en la Constitución española de 1978 da fe, en primera instancia, la propia problematicidad del proyecto autonomista puesto en marcha a su través. En segunda y tercera instancias, al menos otros dos datos atestiguan igualmente esta indefinición. Uno es la perplejidad con la que los comentarios y taxonomías académicas han venido acometiendo, con tantas incertidumbres como en la política viva, la tarea de explicarlo (8); otro, la pluralidad de técnicas acuñadas a lo largo

(8) Por todos, y expresivamente, P. CRUZ VILLALÓN, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», en *Rev. Fac. Derecho Univ. Complut.*, núm. 4, págs. 53-63.

de una década para apuntalar el esfuerzo descentralizador, bien inspirando su decurso, bien 'racionalizándolo'. Cada vez más en detrimento del paradigma «regional», el filón comparativo del que se viene nutriendo este proceso lo viene proporcionando la idea del *federalismo*. Contradictoriamente, la recepción entre nosotros del modelo federal en cuanto «tipo ideal» no ha sido pacífica. Basta para comprobarlo bucear en los debates a través de los cuales nuestro constituyente hizo abstracción de los dogmas al arrinconar la idea de «pacto» intersubjetivo en la redefinición territorial de la soberanía. Su opción concreta consistiría —con los matices propios de su propia incertidumbre— en la descentralización *ex post* de un Estado que, constitutivamente, nace como *unitario*, aunque regionalizable (9). Sólo con vicisitudes ha ido abriéndose paso la idea de que *lo federal* no es sino una imagen conceptualmente aglutinante de una multiplicidad de decantaciones empíricas, acrisoladas en la historia, cuyas manifestaciones concretas (EE.UU., RFA, entre otras muchas) resultan institucional y técnicamente diferentes entre sí. Por más que la proyección de las categorías propias del federalismo hayan sido contestadas respecto del caso español (10), existe un 'interés más fuerte' en asociar paulatina e irreversiblemente las virtualidades políticas del principio federal a un 'modo de funcionar'. Dicho con otras palabras: se insiste en un nuevo cuño de la idea 'federal' esencialmente concentrada en la estructuración de un principio de acción constitucional 'integrada' como potencialidad —implícita, si no manifiesta— de nuestro ordenamiento.

Que la conformación de un principio de cooperación al servicio

(9) Bien que en un primer momento se recurriera también al referente italiano, típicamente «regional» (Cfr. G. TRUJILLO *et alii*: *Federalismo y regionalismo*, CEC, 1979), se ha afirmado entre nosotros una tendencia patente a propiciar el vertido de categorías federales (Cfr., a este respecto, J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *El Estado unitario-federal*, Tecnos, T. Clave, Madrid, 1984). Contra ello, sin embargo, hubo pronunciamientos especialmente contundentes (así, I. DE OTTO Y PARDO, «La regla de prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», en *REDC*, núm. 2, CEC, mayo-agosto 1981, pág. 57 y sigs.). Panorama que, justamente, ha permitido hablar de la «desconstitucionalización» de la estructura del Estado; así, véase CRUZ VILLALÓN, *op. cit.*, pág. 59.

(10) Cfr. la elaborada argumentación que contra esta tendencia esgrime IGNACIO DE OTTO en «La regla de prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», *cit.*

de este «compelling interest» es un extremo sugestivo de esta potencialidad, es algo que testimonia la profusión bibliográfica en torno a tan insuficiente apoyatura positiva (11). No obstante, es sobre esta apoyatura (o sobre su pretexto, y con el generoso concurso de la literatura iusconstitucional de los más acreditados sistemas federales —USA y RFA—) que el principio ha procurado acomodarse entre nosotros (12).

Este enfoque doctrinal viene a afirmar, en síntesis, que bajo la categoría (ideal) de la 'cooperación' se agrupan, verosímilmente, otras categorías cuya relevancia constitucional se encuentra insuficientemente explorada. Entre éstas, es posible individualizar algunas positivamente explicitadas en la Constitución —así, las de «solidaridad», «indisoluble unidad», «coordinación» (descendente) y «participación» (ascendente)— junto a otras que sólo larvada o implícitamente habitan en nuestra *lex legum*, como las de 'corrección', 'alta inspección', 'supervisión', 'lealtad'.

La filiación germánica de estas sub-variaciones 'en clave de cooperación' —en especial la traslación de la idea de *bundestreue*— no precisan comentario (13). Acaso no sea preciso, por su relativa obviedad, subrayar tampoco la inspiración claramente política que subyace a esta insistencia en el 'perfeccionamiento' de nuestro sis-

(11) Cfr., como punto de partida, «Principios del Estado autonómico», número monográfico de *R. D. Pol.*, UNED, primavera 1984, *passim*.

(12) Cfr., entre otros, J. A. ALONSO DE ANTONIO: *Estado autonómico y principio de solidaridad como modelo de colaboración legislativa*, Cortes Generales, Madrid, 1986; PABLO SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, IEAL, Madrid, 1984; A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes locales*, IEAL, Madrid, 1985; AAVV (E. AJA, J. TORNOS, E. ALBERTI, J. PERULES, T. FONT): *Informe sobre las autonomías*, Civitas, Madrid, 1988.

(13) Es ya significativo el que la doctrina española se haya volcado más sobre la referencia comparativa alemana, acaso la más altamente formalizada hasta hoy, que sobre la estadounidense, donde la ponderación de factores difícilmente conceptualizables es un lugar común. Cfr., a este respecto, IGNACIO BORRAJO INIESTA: *Federalismo y unidad económica*, Madrid, 1986; del mismo autor, véase: «El estado de las autonomías a la luz de la experiencia federal de Estados Unidos», en *Rev. del CEC*, núm. 1, 1988, págs. 33-53; para el referente alemán, cfr. A. J. BLANCO, cit.; L. PAREJO ALFONSO, *La prevalencia del Derecho estatal*, CEC, Madrid, 1981; E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la RFA*, CEC, Madrid, 1986.

tema autonómico sobre claves federales. Y ello por cuanto atestigua —de un lado— la actualidad del debate pese a la sustantiva e ingente producción legislativa y jurisprudencial sobre la que se ha ido perfilando aquello que el constituyente oscuramente propició, y —de otro lado— una oportunidad de oro para apreciar la dimensión histórica del modelo, sea en la experiencia española, sea en cualesquiera otras, a poco que se analice con profundidad suficiente (14).

Tan es así que a las alturas de 1989 la noción de cooperación no es ya un nudo *desideratum*. Presenta, por el contrario, una tendencia a destacarse como virtual principio, pacífica y reconocidamente *presente* en la necesaria arquitectura de nuestro *Gesamtstaat*.

No obstante, y con la vista puesta en concretar los perfiles de esta línea tendencial, nos será útil reparar en lo que en su pulimento conceptual han venido desgranando doctrina y jurisprudencia como rasgos distintivos de la cooperación:

A) En primer término, hay que clarificar que aun cuando es en la noción de solidaridad (*ex* artículo 2 CE) donde es dable encontrar el cordón umbilical de la cooperación, una y otra representan aspectos no idénticos de un único *modus vivendi*: la solidaridad alude a un deber de respeto y de asistencia recíproca por parte de las CCAA y en razón del ejercicio de un orden constitucional común, global o integrador (*Gesamtstaat*), pero *cuya garantía* es competencia del Estado central (*Oberstaat*) (*ex* artículos 138, 158 y; en su extremo, 155 CE); por su parte, la cooperación alude a la existencia de líneas de comunicación y participación entre diferentes sujetos de poder territorial, tanto verticalmente (Estado/CCAA) cuanto horizontalmente (CCAA/CCAA) (15).

(14) Así, bástenos con la clásica exposición que en derredor del decurso histórico del principio federal en Estados Unidos elaborara B. SCHWARTZ en *A Commentary on the Constitution of the United States*, N. Y., N. Y., 1963.

(15) Es importante observar que la verticalidad no implica necesariamente relaciones de jerarquía, en la medida en que integración no implique suprainposición. Negarlo podría equivaler a afirmar que las minorías, en la teoría democrática, están jerárquicamente subordinadas a la mayoría. O aun algo más incorrecto desde el punto de vista conceptual: que el representante individualmente considerado está jerárquicamente subordinado al *cuerpo* de

B) En segundo término, se insiste en que la noción de cooperación, como idea diferenciada de la solidaridad, no es tampoco asimilable a la *coordinación* que aparece consagrada en calidad de principio instrumental de la organización administrativa (artículo 103) con claro matiz jerárquico o impositivo (16). Por idéntica razón, no cabe asociar la idea de cooperación —que exige, como se infiere, un suelo de *paridad* interadministrativa— con las subderivaciones de la coordinación que constituyen el sustrato de la denominada «alta inspección» del Estado (una cierta actividad de vigilancia de corrección funcional por parte del Estado central sobre las CCAA), ni con la «armonización» del 150.3 (marcadamente impositiva en sus manifestaciones y, por ende excepcional) ni con la 'supervisión' (en buena medida análoga al necesario control de uniformidad mínima en la aplicación de la normación del Estado) cuya titularidad ostentan los órganos *centrales* del Estado (17).

C) Acaso evolutivamente, la cooperación camina hacia la cimentación conjunta (Estado/CCAA) de una suerte de lectura autonomista de la *lealtad federal*, ascendente y descendente. De acuerdo con este enfoque, sólo desde esta fidelidad conceptualmente biyectiva

representantes aun cuando el sentido de su voto o de sus posiciones sea idéntico al de la mayoría. En puridad, la verticalidad no quiere decir confrontación Estado/Comunidad Autónoma, sino sencillamente participación de lo más singular o capilar en la conformación de lo más general o extenso. En este sentido, L. LÓPEZ GUERRA, «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», *R. del CEC*, núm. 1, octubre 1988, pág. 90. Vid. igualmente STC 18/82 y 71/83.

(16) Así conviene en destacarlo A.J. BLANCO, cit. pág. 206 y sigs., quien entiende por coordinación la facultad de intervenir el ejercicio de las competencias de las CCAA por mediación de instrumentos de matiz jerárquico, y de los que la supervisión (facultad de incidir en la organización y en el procedimiento dictando instrucciones adecuadas) no es sino una concreción. En el mismo sentido, cfr. P. SANTOLAYA MACHETTI, para quien cooperación sería la «actividad tendente a la armonización de fines entre Entes de poder público sin relación de jerarquía», mientras la coordinación tendería a conseguir imponer simplificación y unidad sobre la división y la complejidad (véase su trabajo, «En torno al principio de cooperación», en *R.D. Pol.*, UNED, núm. 21, pág. 84, sobre la base que prestan los artículos 98.2, 148, 149 y 156.1 CE).

(17) Cfr. A.J. BLANCO, cit., pág. 211 y sigs. Vid. igualmente STC 6/82, y 32/83.

pueden ser alimentadas las calderas de la corresponsabilidad y la integratividad nacional que hagan del *tercer nivel* de la construcción federal, de la que hablaba NAWIASKY, un referente sustantivo (18).

II. CONFLICTO Y COOPERACIÓN

II.1. *Planteamiento*

Con todo, no cabe ignorar que existe, junto a los datos que en torno a la cooperación han ido proporcionando doctrina y jurisprudencia, un poso de sedimentos prácticos que se han venido acreditando al hilo de acciones o «hechos» constitucionales (*fonti-fatti*) (19). La concreción de estas acciones encierra un caudaloso potencial explicativo a la hora de acercarnos a ese particular extremo de la conformación del principio de cooperación que es paradójicamente su vertiente conflictual.

Porque, efectivamente, cooperación y conflicto no son hipótesis mutuamente incompatibles, sino todo lo contrario: la cooperación es efecto necesario (y causa o *concausa*, a un tiempo) de un potencial conflictual sustanciado en ciertos índices de confrontación empírica; el conflicto es, a su vez, manifestación recurrente (i. e., *succeso* estadístico) de lo que en cada momento queda por construir y/o por pacificar en la concreta dinámica del régimen federal.

Esta idea opera, a nuestro juicio, como cuestión de principio en lo que se refiere a absorber las múltiples dificultades que acechan

(18) En este sentido, entendemos que la idea de «lealtad federal» —tributaria de la ya colacionada *bundestreue*— se compadece mejor con el enfoque bajo el que la ha analizado la obra de ALONSO DE ANTONIO (Vid., «El principio de solidaridad en el estado autonómico: sus manifestaciones jurídicas», en *R.D. Pol.*, UNED, núm. 21, pág. 31 y sigs.) que con el que nos propone el profesor JIMÉNEZ BLANCO (*op. cit.*, pág. 245 y sigs.) al identificarla con la solidaridad. Con referencia a la doctrina de los «tres niveles federales» (H. Kelsen, H. NAWIASKY), cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistemas de relaciones», en *RAP*, núms. 100-102, vol. I, págs. 213-291 (esp. pág. 220). Vid., también, STC 18/82, 39/82, 69/82 y 71/83.

(19) Por la doctrina italiana a este respecto, cfr. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1983 (5 ed.), pág. 91 y sigs.

la edificación de órdenes profederalizantes (e. g., supranacionales). Máxime si reparamos en que estos procesos pivotan sobre un concurso de sistemas 'nacionales', por lo que los caracteres de conflictividad endógena, lejos de sorprender, resultan definitorios de todas y cada una de las fases del proyecto, incluso de aquellas fases de la construcción federal que revistan rasgos de madurez hasta hoy insospechados. Estos patrones resultan, por lo demás, perfectamente trasladables a la conformación —por vía experimental— de una estructura federal en un dúblice sentido. Un primero, ascendente, por el que las Comunidades pugnan por afirmar un propio espacio dentro de los confines del orden constitucional (20); un segundo, descendente, en que aquéllas colisionan con residuos provenientes de la estructura de origen, estructura ésta centralizada y, por tanto, en fase delicuescente.

Este segundo es el caso español. Un caso cuya singularidad radicaría, en síntesis, en la paradoja que ha expresado agudamente LÓPEZ GUERRA: la de un 'modelo' de Estado en el que ya hoy coexisten, en acto o en potencia, dos elementos contradictorios: por un lado, una red distributiva de competencias análoga a la federal; por otro lado, una organización segmentada, carente de congruencia, algunos de cuyos extremos persisten en sustentar el residual binomio 'centralismo/periferia'.

Desde este punto de vista, la coonestación de la progresión funcionalmente 'profederalizante' respecto de los coetáneos criterios organizativos pasa a ser el problema nodular donde, a nuestro entender, pivota todo el debate en torno a la cooperación y, correspondientemente, la etiología misma de la conflictividad.

II.2. *La cuestión del foro*

Es un hecho que, en ausencia de mejores foros institucionales, la conflictividad política ha mostrado entre nosotros una propensión enfermiza hacia su transposición en sede jurisdiccional (21).

(20) Cfr., a este respecto el planteamiento pionero de T. R. FERNÁNDEZ: «El problema de los límites de la potestad legislativa regional», en *DA* núm. 182, Madrid, abril-junio 1979, págs. 12-25.

(21) Baste recordar la preocupación que en un punto a «política y juris-

La lógica constitucional no ha sido del todo ajena a este clima enraizado, desnaturalizador de las instituciones. En particular, la febril —por novedosa— asunción del vigor plenamente normativo de la Constitución, *jurisdiccionalmente garantizada*, y a la que se encuentran sujetos jueces y tribunales bajo la pauta hermenéutica sentada por el TC, ha contribuido a su modo a desdorar al debate y a la función *política* parte de su entidad (22).

Inevitablemente, ello no ha hecho sino sobrecargar al TC con la tarea de clarificar y/o reexplicar opciones pretendidamente impresas en nuestra Carta Magna, por más que en puridad tales opciones debatidas hubiesen sido relegadas a una *decisión* ulterior por el constituyente mismo (23). Las manifestaciones de esta fenomenología abundan en nuestro apretado *iter* constitucional: entre otras, la peripecia vivida por lo que llamaríamos *rise and fall* del recurso previo de inconstitucionalidad sería un excelente ejemplo (24).

Pero, a nuestros efectos, llamaremos la atención sobre la que va camino de convertirse en la más pertinaz de ellas: la conflictividad que traducen los índices de impugnación ante el TC con base en una colisión de enfoques competenciales (25). Y digo 'enfoque' dicción y «politización de la justicia» reflejan los volúmenes colectivos dedicados al estudio de *El Tribunal Constitucional y el Poder judicial* elaborados bajo auspicios de la D. G. Cont. del Estado y IEF, Madrid, 1981 y 1983, respectivamente.

(22) Cfr., en relación a las CCAA, F. DÍEZ MORENO: «Pluralidad de ordenamientos y jurisprudencia constitucional», en AAVV: *La organización territorial...*, cit., vol. I, págs. 697-717.

(23) En esta concreta llaga de nuestra Constitución han incidido las críticas, abundando para ello en la categorización que con base en los «compromisos apócrifos» elaboró CARL SCHMITT en su clásico *Teoría de la Constitución*, Alianza Ed., 1982, pág. 54. En doctrina, se han valido de estos términos M. HERRERO y R. DE MIÑÓN («Falsas y verdaderas vías de compromiso constitucional», en *REP*, núm. 9, mayo-junio 1979, págs. 73-94, y A. JIMÉNEZ BLANCO («La distribución de competencias económicas entre el Estado y las CCAA», en AA.VV. *Pasado, presente y futuro de las CCAA*, Inst. Est. Económicos, Madrid, pág. 410).

(24) Vid. STC 66/85, de 23 de mayo y LO 4/85, de 7 de junio. Cfr. J. PÉREZ ROYO, «Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra Leyes Orgánicas», en *REDC*, CEC, núm. 17, mayo-agosto 1986, pág. 136-170 y sigs.

(25) Cfr., como aproximación globalizadora, F. TOMÁS Y VALIENTE: *El reparto competencial en la Jurisprudencia del TC*, Tecnos, T. Clave, Madrid, 1988.

porque tanto la abundantísima bibliografía comparada como las reflexiones que con ocasión de este tema se suscitan con frecuencia entre los magistrados de nuestro Alto Tribunal —en sede jurisprudencial o extrajurisprudencial— apuntan a subrayar una idea familiar al constitucionalista, pero aún insuficientemente observada por los agentes políticos y por la opinión pública. Por exponerla claramente: la conformación de una estructura atributiva de competencias *pacífica* entre los diversos sujetos de poder territorial no es algo que pueda inferirse sencilla y mecánicamente a partir de la Constitución (26).

En efecto, por más que las muchas cábalas que el Texto fundamental —incluyendo en este extremo la formulación acuñada para su elucidación hermenéutica (el denominado *bloqueo de la constitucionalidad*)— permitan un juego más o menos *creativo* a la hora de concretar las respectivas atribuciones competenciales, impera hoy un cerrado consenso en torno a la evidencia de un océano de mixturas y de superposiciones de muy impreciso perfil. Se trata, pues, de aquellas 'zonas' expuestas a lo que llamaríamos —por continuar el símil— 'mareas' concurrenciales. Mareas cuyo carácter estibaría, justamente, en su volumen variable, y cuyo oleaje baña un buen número de aspectos material o funcionalmente atinentes a la naturaleza *política* de las CCAA y, por ende, del Estado.

Algunas derivaciones del fenómeno salpican, por lo demás, a otros segmentos, sectores, manifestaciones parciales o hipercapilarizadas de algún cometido («competencia» o, acaso más propiamente, atribución) de varios de estos sujetos. Como quiera que estas superposiciones pueden manifestarse conjunta y simultáneamente, sujetas a la eventualidad de su 'resurgimiento' (recurrencia o rebrote), no es difícil admitir que el problema adquiera visos difícilmente tratables con perfección matemática, si es que tal cosa existe (27).

Para enfocar con más detalle esta cuestión hay que hacer refe-

(26) Cfr. F. TOMÁS Y VALIENTE, *ibidem*, págs. 146-152.

(27) Sobre la naturaleza *política* de las CCAA, cfr. por todos P. LUCAS MURILLO, «Normas programáticas, Estatutos y autonomía comunitaria», *R. D. Pol.*, UNED, núm. 21, págs. 7-30, esp., 23 y sigs. Sobre la inevitable apelación a la «naturaleza de las cosas» en el reconocimiento de una superposición competencial autoalimentativa (*self-feeding*), cfr. I. BORRAJO INIESTA, *op. cit.*, pág. 42 y sigs.; L. LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*, pág. 82 y sigs.

rencia a la proclividad de la distribución territorial del Estado a suscitar colisiones entre sus distintos entes. Conforme a los principios jurídicos inspiradores, tales colisiones nacen prácticamente abocadas a su eventual sustanciación en sede jurisdiccional, tanto en forma de recurso (artículos 161.1.a. y 162.1.a. CE; 31, 32.2, 33 y 34 LOTC) cuanto en la de conflicto de competencia (artículo 60 y siguientes, especial la Sección 1, dada la primacía del conflicto positivo, y Título V, artículo 76) (28).

Pero hay que aludir también a una cuestión adyacente cual es la de los llamados «asuntos conflictivos». Se acogen bajo esta expresión un importante número de conflictos *potenciales* cuyo confrontamiento se encauza pre y extra-procesalmente, por vía de contactos y de negociaciones interadministrativas. El monto de transacciones más o menos informales en que con frecuencia se dota de solución sustantiva a los asuntos subyacentes apunta, con todas sus dificultades, un espacio fértil para la teorización en torno a las pluriformes y multidireccionales manifestaciones del principio de cooperación entre Entes de nuestro Estado compuesto.

III. LA COOPERACIÓN EN LA TERMINACIÓN DE CONFLICTOS DE FONDO COMPETENCIAL

III.1. *Los conflictos*

El espacio conflictual en que colindan Estado y CCAA puede ser abordado cuando menos por dos flancos.

El primero ha disfrutado de una importante elaboración teórica, partiendo de la irrupción del principio de competencia y procediendo después a entretrejer en su torno los sucesivos niveles de coparticipación del Estado y las CCAA en la producción normativa. Al margen de referencias a la cristalización del principio nodular *unidad/diversidad* (en cuanto equivalente a 'pluralismo/autonomía') en un sistema de derecho integrador y común, ello conlleva un efec-

(28) Sobre la trama de interrelaciones, partiendo de su distinción institucional de partida, entre conflictos y recursos de fondo competencial, véase M. J. TEROL, *op. cit.*, págs. 195-220.

to de arrastre respecto de otras cuestiones íntimamente asociadas a la competencial. Sobre el discernimiento *al vacío* o en abstracto de estas cuestiones conexas florecen las dificultades: piénsese así en los ejemplos que proporcionan las ideas principales de subsidiariedad, supletoriedad, primacía y prevalencia (derecho de colisión residual y excepcional, inédito hasta la fecha) (29).

El segundo de los flancos desde los que abordar el problema responde 'a remolque' de las exigencias concretas de la unitariedad de fines y de dirección político-legislativa en que debe desplegarse el poder competencial (cualquiera que sea el estadio o *momento* en que este poder se encuentre en el Derecho *vigente* u operante). Bajo este segundo enfoque, adquieren protagonismo las componentes implícitas, hilvanadas sobre el eje de lo que de «necessary & proper» pueda ser inferido de una lectura constructiva de la Constitución española de 1978 (30). De este modo, se ha procedido a dotar de contenido a la cláusula de preeminencia, a los principios de armonía y de coordinación, así como a las 'funciones' de inspección y de corrección. Estas fórmulas adquieren, como se percibe, un perfil flexible, escasamente dogmático, pero ajustado, en cambio, al dato competencial presente en cada momento (31). Ello implica para todos y cada uno de los actores constitucionales de cada relación jurídica o político-conflictual concreta (o, con otras palabras, el «asunto conflictivo») la sujeción a un deber constitucional común: el de cooperación. Pero este deber sólo opera (u operaría, en pureza) a través de la trama de competencias legítimas que cada uno titula, y no *a pesar de* o *por encima* de éstas y en favor de un *a priori* competencial autónomo (32).

(29) Cfr. I. DE OTTO, «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», en *REDC*, núm. 2, 1981, págs. 57-92 *versus* los posicionamientos de L. PAREJO, entre otros, en *La prevalencia...*, cit.

(30) Véanse, en este sentido, las agudas observaciones del prof. E. ALBERTI en derredor de la STC 179/85, de 19 de diciembre: «Leyes-Medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las 'bases normativas' en la jurisprudencia constitucional», en *REDC*, núm. 18, Madrid, septiembre-diciembre 1986, págs. 141-160.

(31) En esta línea, por ejemplo, STC 144/85, 25 de octubre, y 146/86, 25 de noviembre.

(32) Vid. en este sentido las STC 6/82 y 32/83.

De algún modo, este planteamiento ha ido abriéndose terreno a la paradójica luz de las oscuridades del 'bloque de la constitucionalidad' (*ex* artículo 28 LOTC, aunque no exclusivamente) y sus recursos hermenéuticos (33). Con ello, el diseño institucional originalmente atinente a la organización y acción de las Administraciones Públicas ha ido reformulándose con el desarrollo vital del Título VIII, en una inocultable suerte de mutación constitucional. Porque, en efecto, es dable afirmar que 'el Estado' al que «anfibológicamente» se refiere la Constitución (34) es hoy otro, *distinto y distante*, al Estado que coexiste al hecho constituyente. Nuestra 'Administración', como los 'poderes públicos' o como el Estado mismo, han sido reformulados en cuanto instituciones de nuestro Derecho público por mor de la irradiación del hecho *compuesto* o *plural* que hoy las califica de modo tan determinante. Con lo que puede entenderse que algunos de los preceptos clave del entramado iusadministrativo del Texto Fundamental han experimentado este efecto de 'mutación pautaada' por el proceso autonómico: así, los artículos 54, 97, 103, 106, 153, 154, 161 y 162 CE, señalan algunos ejemplos de extensión, ensanchamiento o retracción hipotética de su alcance normativo.

Es en esta perspectiva, más incómoda al ejercicio doctrinal donde procedería ubicar las praxis y los precedentes de negociación de conflictos en sede *extra-procesal* por parte de los sujetos implicados en los mismos. Y ello con vistas a allanar la aprehensión de sus confines respecto de las nociones de coordinación —en cuanto sujeción a algún resorte de autoridad vertical o impositiva en la interpretación de los principios *generales* del ordenamiento jurídico (35)— y de solidaridad, sujeción al compromiso de «indisoluble unidad» por mor de colaboración y asistencia horizontal.

No puede ignorarse, por tanto, que la cooperación se despliega —en cuanto principio implícito al orden de cosas traído por las mutaciones descritas— en la totalidad de las funciones del Estado. Por señalar ejemplos de lo que se propone: en la producción normativa, nada apunta tan transparentemente a acusar los caracteres

(33) Vid. STC 40/82; STC 42/83.

(34) STC 4/81, 25/81 y 35/82.

(35) STC 37/81 y 76/83.

de necesidad e indispensabilidad de esta cooperación como la introducción y asentamiento entre nosotros del concepto *material* de bases, legislación básica y desarrollo de las mismas (36). En la jurisdiccional, ningún testimonio mejor que el solapado abandono por parte de la doctrina y hasta del propio TC de la reivindicación kelseniana *concentrada* de la función *justicial* de la Constitución y el paralelo corrimiento hacia un modelo *mixto*, sensible a las ventajas de la concepción *difusa* de tal garantía en USA: así se posicionan tanto las insistentes críticas a la desviación del amparo en cuanto supercasación, como la reclamada participación creciente de la jurisdicción contenciosa en temas competenciales (37). En la prestacional, la multiplicación de la actividad de fomento de Estado y CCAA requiere de nuevas pautas de comunicación interadministrativa (38).

Pero es en lo que concierne al margen de maniobra del que ampliamente disfrutan los órganos ejecutivos que ejercen la dirección de las Administraciones del Estado y de las CCAA donde encontramos también una muestra relevante de lo mucho que *praeter legem* —si bien nunca, claro está, *contra-constitutionem*— puede hacerse todavía en orden a aplacar (o, como se ha dicho a menudo, a 'desdramatizar') los elevados índices de conflictividad de nuestro proceso autonómico.

Dos factores determinan, desde su nivel basal, la variable intensidad de esta conflictividad respecto de cada una de las líneas verticales que dibujarían idealmente la trama de relaciones del Estado/Gobierno central (cabeza del Ejecutivo) con los Ejecutivos/«órganos colegiados» de cada una de las diecisiete CCAA plenamente «estatuidas», y una vez cumplida hoy para todas ellas la mayoría de edad

(36) Para un análisis doctrinal, cfr. J. SALAS: «Estatutos de autonomía, Leyes básicas y Leyes de armonización, en *RAP*, 100-102, cit., págs. 433-452. Vid., igualmente, STC 32/81, 1/82 y 32/83; es bueno, en todo caso, apreciar su manifiesta filiación conceptual respecto de la doctrina cooperacional germánica (Cfr. E. ALBERTI, cit.) y norteamericana sobre la doctrina *Cooley* (Cfr. I. BORRAJO, cit., pág. 42).

(37) En este sentido, y por todos, cfr. F. SANTAOLALLA: «El recurso de amparo y el desamparo del TC», en *R.D. Pol. UNED*, núm. 24, págs. 151-173; I. BORRAJO INIESTA, *op. cit.*, pág. 46 y sigs.

(38) Cfr. P. LUCAS MURILLO, «Normas programáticas...», cit., esp. pág. 30.

que cifraba en cinco años el 148.2 CE. Estos factores serían, de un lado, la imperfección congénita al Título VIII CE y, de otro lado, la heterogeneidad del sistema de partidos operantes en España.

El sistema de partidos español se encuentra hoy atravesado por dos ejes no perfectamente armónicos: uno, el del Estado denominado 'central' y otro, el autonómico. Este segundo eje incorpora claves bien específicas, cuya componente política resulta crucial a la hora de explicar estrategias concretísimas de confrontación abocada a su traslación al TC (39).

Pero no son estos factores los únicos destacables; una pluralidad de factores cocausantes se encuentra tras la dinámica del 'ciclo autonomizador' de las distintas regiones y nacionalidades. Con sus vicisitudes, es difícil objetar que este ciclo haya sido acometido ágil e intensivamente por parte de los agentes político-constitucionales, más aún si lo observamos a la luz de referencias comparadas cuyo punto de partida no lo haya sido tampoco el del pacto federal, como la italiana o la belga. Esta apreciación resulta, por lo demás, perfectamente auscultable a la luz de indicadores precisos (entre otros: pauta temporal seguida, obtención de los recursos administrativos y financieros propios para el acometimiento de sus programas políticos, índices —*brutos* y *relativos*— de conflictualidad frente al Estado central...).

Por otra parte, aun sin sobreestimar la importancia de estos datos, es un hecho que la conflictualidad se manifiesta en España de forma multirradial —i. e., Estado vs. CCAA, conjunta o singularmente; CCAA, individualizada o confluyentemente, vs. Estado—. Ello invitaría, como mínimo, a reflexionar en voz alta acerca del largo trecho que pueda aún esperarle a la «lealtad federal» como principio indiciario de la consolidación de una red de relaciones de cooperación que alcance el valor material de lo constitucional. Pero, por contra, observar en detalle la manipulación del abierto 'posibilismo competencial' que originariamente albergaba nuestra Carta

(39) Sobre el problema ha confluído una abundantísima bibliografía. Por todos, bástenos reseñar las obras de M. RAMÍREZ (núms. 13, 30 y 59 *REP*), A. BAR CENDÓN (núms. 47 y 64 de la Revista *Sistema*), las monografías de G. SANI y M. CACIAGLI en *CIS*, así como el volumen codirigido por los profesores LINZ y MONTERO GIBERT en la col. *Est. C. Pol* editada por el CEC.

(especialmente a la luz del abusivo «sin perjuicio...» después generalizado en los distintos Estatutos) induciría a oponer un pesimismo instintivo. En este sentido, hoy es evidente que los denominados títulos «exclusivos» (149 y 148 CE) han perdido buena parte del vigor que pretendidamente pudieran haber revestido en el hipotético marco del federalismo *dual* para explotar la bomba de relojería que encerraban las discretas disposiciones adyacentes (artículo 150 y el mencionado *bloque*, artículo 28 LOTC) (40). En consecuencia, los espacios conflictuales no han hecho sino sedimentar progresivamente un panorama notablemente complejo y, desde luego, más afín a la concurrencia y a la indistinción de ámbitos de potestad que al abigarramiento de techos competenciales diseñados por el Título VIII del que en principio se parte.

El equilibrio resultante —con todo, bien positivo para con la afirmación de nuevos y aún inmaduros espacios de cooperación— trasciende, pues, los confines delimitados por las variables de partida. Sinteticemos las razones de este hecho consumado:

A) Los techos competenciales, cualquiera que fuera en su día la vía de acceso autonómico (Disp. Trans. 2 y 4, artículos 151, 143 y 144 CE) no pueden ser ya deducidos de la literalidad del texto constitucional.

B) La componente política del principio estructural de autonomía traslada a los subsistemas de partidos autonómicos, en covarianza al central, un margen de operación en el ejercicio activo del techo competencial.

El seguimiento de las tablas cuantitativas e informes elaborados por los servicios jurídicos de la Dirección General de Régimen Jurídico del Ministerio para las Administraciones Públicas viene a ponerlo de relieve: la cooperación *secundum constitutionem* entre entes de poder político diferenciado, escapa a una percepción excesivamente constrictiva de la idea del «interés respectivo» en que de

(40) Sobre la cuestión existe bibliografía abundante. Excusando nuevamente su relación en detalle, cfr. los pioneros estudios de E. G. de ENTERRÍA, «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», *REDC*, núm. 5, 1982, pág. 66 y sigs.; A. BLASCO, «Sobre el concepto de competencias exclusivas», en *REDA*, núm. 29, 1981, pág. 314 y sigs.

alguna manera ha intentado concentrarse la relativa porción de 'soberanía'/'autonomía' que competería ejercer a los titulares del órgano decisonal («órganos ejecutivos colegiados») de cada uno de esos entes. Existen, por el contrario, indicios de la vitante expansión de un «interés objetivo» de la Constitución que concierne por extenso al Estado central (y, *en su nombre*, a los titulares del órgano ejecutivo del mismo, vale decir, al Gobierno de la Nación) y a los poderes autónomos de base territorial infra-estatal (i. e., las CCAA) (41).

En la consolidación de este emergente concepto iusconstitucional pesa, no obstante, la dificultad de hallar foros institucionales y técnicas instrumentales susceptibles de tratamiento formal. Entre otras expresiones de este déficit institucional, basta observar las vicisitudes sufridas por la noción del «interés» específico de los diferentes sujetos del poder territorial. A pesar de la patente voluntad de muy importantes actores constitucionales por reivindicar, en este concreto sentido, su legitimación para hablar «en interés» del orden constitucional global —esto es, de la estructura de principios y valores materiales que trasciende la estrechez de su noción puramente competencial—, a pesar de ella, decimos, el único suelo hasta ahora de tal legitimación extensa lo han proporcionado, de un lado, la corrección operada en sede de justicia constitucional del primigenio criterio restrictivo de la conocida STC 25/81, de 14 de julio (42), y, de otro, una cierta insistencia doctrinal por parte de los comentaristas académicos. Sin perjuicio de que de ambas fuentes pueda *de facto* extraerse alguna proposición de orden político-constitucional con la que orientar la cuestión, es obvio que las deficiencias institucionales de fondo apuntan —teoréticamente al menos— por

(41) Vid. STC 37/87, de 26 de marzo.

(42) La STC 25/81, de 14 julio, sobre el recurso de inconstitucionalidad 25/81 interpuesto por el Parlamento Vasco contra la LO 11/81 acerca de las previsiones del 55.2 CE. Como es sabido, el TC negó legitimación al Parlamento Vasco sobre una interpretación estricta y literalista del 32.3 LOTC. El fallo fue, sin embargo, extensamente criticado por la literatura científica (notablemente en el texto que abrió fuego en esta línea: L. VANDELLI: *El Ordenamiento español de las CCAA*, IEAL, Madrid, 1982, pág. 374 y sigs.). Hay que apuntar cómo el propio TC procedió, prontamente, a reencaminar la lectura de esta legitimación en sus pronunciamientos de STC 35/82 de 14 de junio y 84/82, de 23 de noviembre. Más recientemente, véase la STC 37/87, de 26 de marzo.

otra dirección. Dicho con otras palabras: falta, manifiestamente, dar curso a una necesidad que se despunta hace tiempo como la primera cita de nuestro 'poder constituyente-constituido' con la institución de la Reforma Constitucional (*ex* Título X CE): se trata de la exigencia de 'reacomodar' a nuestra segunda Cámara en el ordenamiento descentralizado.

Es patente hasta qué punto el Senado ha venido siendo objeto de reflexión política y doctrinal al hilo de la instauración del nuevo modelo de Estado. Es difícil ignorar que la lógica constitucional de los Estados compuestos dotados de segundas Cámaras conduce a la asunción por éstas —so pena de convertirse en una institución *menor*, carente de sentido y en consecuencia arrumbada en la trama constitucional— en una verdadera Cámara de cooperación político-constitucional entre los distintos Entes del orden territorial (43). Cooperación política que habría que entender, a nuestro juicio, como coparticipación en la definición político-decisional del Estado integrador o 'global'. En esta cooperación actúan sus manifestaciones de Estado solidario, en la medida en que bajo su amparo operan las garantías constitucionalmente previstas para la realización de la necesaria unidad en el disfrute de derechos; incluidos, claro está, los prestacionales propios de la componente fiscal, social-redistributiva, compensadora y armonizadora del comportamiento económico.

Estado cooperativo, pues, en tanto así lo definan y lo caractericen con el ejercicio práctico de sus facultades activas e interrelacionales los titulares de poder territorialmente descentralizado, políticamente autónomo y constitucionalmente legítimo (44).

(43) Cfr., entre otros, R. CHUECA: «Teoría y práctica del Bicameralismo en España», en *REDC*, núm. 10, enero-abril 1984, págs. 63-90; F. FERNÁNDEZ SEGADO: «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», en *REDC*, núm. 6, septiembre-diciembre 1982, pág. 75 y sigs.; J. SOLÉ y M. A. APARICIO, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, T. Clave, Madrid, 1984; I. MOLAS e I. PITARCH: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, T. Clave, 1987, R. PUNSET: *El Senado y las CCAA*, Tecnos, T. Clave, 1988.

(44) Sobre la necesidad de transformar nuestro actual Senado en un *Consejo Federal* o de las Autonomías (esto es, un *Bundesrat* que por otra parte llene de contenido la cláusula territorial del 69.1 CE) ha concitado una ingente bibliografía en estos años. Por todos, véase una reciente exposición

Empero, las deficiencias de nuestro aparato normo-institucional al respecto explican casi por sí solas la emergencia de otros cauces de debate y de transacción política alternativos. Ello implica pagar precios como el inocultable exceso de incertidumbre que envuelve a las maniobras de comunicación política interadministrativa, o la simple preclusión de una posibilidad racional y constitucionalmente adecuada como la que entrañaría una Cámara de cooperación que hiciera de ésta una actividad intraorgánica, eficazmente administrada en la impulsión de la negociación del «sangrado competencial» pendiente.

Pero hemos apuntado ya cómo penetrar en el porqué de esta situación presente exige no perder de vista la calidad bifronte de todo Estado centralista que emprende un centrifugado de poder hacia otros entes, sean éstos ya preexistentes, sean sólo meros «futuribles»: a) de un lado, aun cuando el desgajamiento competencial debe ser operado con la anuencia y concurso del preexistente Estado central —prius lógico, en Derecho público, de la descentralización—, el defectuoso *planning* del Título VIII ha hecho posible tanto el encastillamiento de una Administración «periférica» del mismo, supérstite y resistente, cuanto el enmarañamiento de la demarcación territorializada del principio de «interés» que debería articular y motorizar el ciclo racionalizado de redistribución de poder; b), de otro lado, la necesidad de dotar de mínimas garantías a la realización uniforme del Derecho del Estado (a través de la aseguración del principio de homogeneidad en lo que preeminentemente se ha atribuido al Estado) ha propiciado un recrudescimiento del vector, *coordinador*, en el que se presuponen datos autoritativos de no siempre fácil sintonía con el principio autonómico.

A nuestro juicio, es aquí donde chirrían de modo más estridente los goznes todavía impulsados de nuestro engranaje constitucional. Y ello porque en ambas partes del contencioso pendiente —la maduración de un modelo u otro de Estado compuesto— ha primado la obsesión por la lectura en clave estrictamente competencial del principio autonomista, identificando ascensos o ensanchamientos del techo en cada momento asumido como relativas conquistas o

de la cuestión en el citado trabajo del profesor R. PUNSET: *El Senado y las CCAA*, Tecnos, T. Clave, 1988.

relativas concesiones (pérdidas y/o derrotas) en la medida del poder político que se ostenta. La conflictividad-que no-cesa, el hecho de que ocho años después de haber inaugurado el fluido jurisprudencial —de efecto tan reparador en la conformación de dicho modelo de Estado— las causas pendientes no remitan ni cuantitativa ni cualitativamente (esto es, la calidad de las cuestiones planteadas) invita a sospechar que es hora para un cambio en el enfoque. Este cambio de enfoque sugeriría subrogar la intelección estrecha de cuotas competenciales como medidor objetivo de un *quantum* de autonomía en favor de un refloreamiento del principio democrático como índice de un *modus* de participación.

En concreto, llamaríamos la atención sobre la efectividad de un giro del punto de mira: desde el principio autonómico —básicamente atinente al reparto de poder de acuerdo con la idea de ámbitos de preeminencia—, apuntaríamos ahora al principio democrático plural-participativo, en el que la cooperación pierde énfasis en la negociación de parcelas de gestión o de decisión política y lo gana en el modo en que las preeminencias se plasman empíricamente en ejercicios de poder armónico y cooperativo. En realidad, este giro no es otro que el que ya vienen anunciando de manera más o menos tentativa los vivos debates que agitan el mito federalista en sus más acreditados paraísos de promisión (45). El desenraizamiento terminal de la idea de «exclusión» en punto a las competencias —tan propia como residual del sobrepasado esquema del federalismo dual—, es, inevitablemente, el objetivo prefijado. Que ello sea un día un hecho real en alguno de los ordenamientos a los que habitualmente acudimos en busca de aprendizaje, es algo que requerirá del perfeccionamiento de técnicas de intercomunicación, jurisdiccionalización y activación de decisiones tanto administrativas como jurisprudenciales cuya condición necesaria sea probablemente de orden transnacional. Y esto no es en absoluto hablar de un campo teórico, sino del presente suelo experimental sobre el que hoy por hoy se bosquejan, por ejemplo, las inter e intrarrelaciones de Estado y CCAA en el ordenamiento europeo-comunitario.

(45) Cfr. ELLIS KATZ: «Perspectivas contemporáneas del federalismo contemporáneo», en *R. del CEC*, núm. 1, Madrid, 1988, pág. 12 y sigs. Igualmente, R. B. STEWART: «Principios estructurales y valores del Federalismo: la experiencia de los Estados Unidos», *ibidem*, págs. 55-77.

Pero, desde luego, esto implica hablar también de unos ciertos grados de civilidad —i. e., cultura jurídica (el *ius commune* europeo sobre el que ya se trabaja)— notablemente superiores a los que inspiran aún nuestras sociedades *crisígenas*, cambiantes y conflictuales.

III.2. *Los mecanismos de la cooperación*

Por lo pronto, será útil reparar en que la ralentizada asunción de este segundo vector del fenómeno autonómico —el *participativo*— responde también al escaso abono filosófico-jurídico con que esta noción tropezó en la propia tesitura constituyente. Manifestación de ello lo es el que las garantías del principio de solidaridad intercomunitaria —inidentificable por ello mismo al de cooperación entre Estado y CCAA— fueron emplazadas bajo la autoridad de los órganos *centrales* por el constituyente (dato éste acentuado por la composición no territorializada del Senado). Muy particularmente, el grueso de aquellas garantías de la solidaridad que proclama el artículo 2 CE descansa en las facultades del Ejecutivo central, lo que coloca a éste en posición de *parte* al tiempo que de *garante* en determinados negocios iusconstitucionales.

Pese a esta primera evidencia, a nuestro juicio son varias las instituciones del Derecho público español que desde un principio encierran la virtualidad de convertirse en exponentes de un *Gesamtstaat* integrador de los niveles central (*Oberstaat*) y autonómico (*gliedstaaten*). Estas instituciones se encontrarían, por tanto, desprendidas de algún modo de su original vinculación conceptual al aparato centralista del Estado. Corona y Tribunal Constitucional son dos manifestaciones de este posicionamiento tácito, *suprapartes* entre los dos niveles básicos de la distribución territorial *interna* de los poderes políticos. Del mismo modo la Justicia y sus órganos auxiliares —hoy expresión inequívoca de la unidad del Estado y del Derecho— pudieran acabar adquiriendo este perfil teórico. Y convendría, en este sentido, no olvidar el importante papel que las jurisdicciones contenciosa (97, 103, 106, 153) y de Cuentas (137) pueden jugar en el marco del proceso de 'judicialización' de nuestro ordenamiento, que hoy propende a 'difundir' en el nivel ordinario

la sobredimensionada componente '*concentrada*' de nuestra Justicia constitucional.

Pero por el momento la dificultad de asentar la plena calidad política del Ente-Comunidad Autónoma ha sido crucial a la hora de encajar las sucesivas oleadas de técnicas «racionalizadoras» por parte de los garantes de la solidaridad —en confusión flagrante con la pura garantía de la homogeneidad que se alcanza por la vía de coordinación (46)—. Es lo cierto, sin embargo, que la Constitución, más allá de los límites material-competenciales, ha potenciado al menos al Ente-C.A. para intitular objetivos políticos específicos y, consiguientemente, actividades que coadyuven a la realización de «fines» legítimamente inscribibles en el propio orden constitucional. La realización de esta nueva dimensión del 'interés general' no puede ser encorsetada puntual y aritméticamente; por contra, es un hecho que el nexo ofertado por el 32.2 LOTC ha ido ensanchándose no sólo a través del importante dato de su 'actividad de fomento' sino del perfilamiento del en principio impreciso vector participativo (47).

Por traer a la memoria, en modo sumamente sintético, los rasgos elementales de la cooperación de las CCAA en la conformación del ordenamiento global, podemos subrayar que ésta se manifiesta en dos planos: a) un plano atinente a la ordenación de la actividad económica (artículos 131.1, 138.1, 157.2, 158 CE), así como del entramado de normas estatutarias de carácter programático que legitiman su acción social y reguladora de un sector público-autónomo (48); b) un plano jurídico, tendente a afirmar espacios de colaboración en la garantía de igualdad de todos los españoles en el disfrute de sus derechos de toda especie, así como la necesaria solidaridad interregional (149.1.1, 139.1) (49). Al margen de la posibilidad de la cooperación *interregional* (esp. convenios y acuerdos del 145), y centrándonos en la línea Estado/CCAA de este segundo

(46) En este sentido, la trascendente STC 76/83, 5 agosto.

(47) Cfr. I. DE OTTO: «Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías y las relaciones entre Constitución y Estatutos», en *Autonomías*, núm. 1, Barcelona, 1985, págs. 9-19.

(48) Véase el detallado análisis que ofrece P. LUCAS MURILLO en su «Normas programáticas...», cit., pág. 13 y sigs. Esp., nota 18 y sigs. Más recientemente, A. JIMÉNEZ BLANCO, «La distribución...», cit., 1988, pág. 410 y sigs.

(49) V. STC 37/81 y 76-83.

plano, nos encontramos además con la determinación política de las CCAA en orden a intervenir en la composición 'agregada' de la voluntad estatal (e. g., 29.1 en su combinación con artículo 93 y siguientes y artículos 150.1 y 150.2, así como 87.1 y 89.2, y 166 y sigs.). Todo ello ha de entenderse en consonancia a los indisponibles principios estructurales del orden constitucional y supranacional constitucionalmente asumidos, entre los que destaca el deber de las CCAA de dar desarrollo y cumplimiento al Derecho CEE.

En última instancia, la vinculación extensiva con que estos principios operan sobre todos los sujetos del sistema de Derecho público, permite pensar que existen condiciones suficientes para llenar de contenido la evolutiva noción del interés general en congruencia a la dimensión adquirida por las CCAA (50).

Pero jugando con las cartas de que se ha dispuesto hasta ahora —la carta competencial, predominantemente—, es evidente que ha sido función preferente del Gobierno de la Nación vigilar por la estrecha observancia del «techo» de cada Comunidad Autónoma. Ello se ha manifestado en una constelación de 'requerimientos' e 'instrucciones' sobre la apoyatura de los 154 (base institucional de la alta inspección del Estado), 155 (51), 161, 162 CE y Títulos IV (Secc. 1) y VII LOTC. Nos encontramos aquí con un predio singular para la cooperación funcional Estado/CCAA. Cooperación que no es, propiamente, orgánica ni procesal, y que, consiguientemente, actúa con un efecto de multiplicador (en modo quizá paradójico) de la inseguridad jurídica.

Para enfocar estos datos conviene subrayar de nuevo que sólo difícilmente podía el Título VIII conducir a algún disfrute de seguridad jurídica; es dable, por el contrario, pensar que entre los costes calculados que asumía el constituyente, al renunciar a la opción paccionada/federal como fórmula de refundación territorial del

(50) Desde nuestra óptica, esta evolución es la que se desprende de la evolución del propio tratamiento teórico de la cuestión. Así, la que refleja el trabajo del profesor DE OTTO en «Sobre la naturaleza...», cit. respecto de su primera aproximación al problema.

(51) Larvado hasta el punto y hora de la «rebelión fiscal» de la Comunidad Canaria (enero 89), en cuyo requerimiento se explicitó la mención a la cláusula «ejecutiva» del 155.2 CE.

Estado, se hallaba la preclusión del inteligente juego institucional y dogmático que el federalismo ofertaba como modelo posible. Entre los beneficios a los que se renunció con ello se encontraban, por un lado, ese foro de instrucción y de participación del decisionismo estatal-global que es la «Cámara de Estados» en el pacto federal (*Great Compromise*); por otro, la tasación de poder y facultades propias de cada Administración. Pero nuestra realidad es que tanto la inercia situacional (esa resistencia a entrar en dinámicas de *self-restraint* de todo aparato orgánico) como la propia heterogeneidad de las CCAA (heterogeneidad que es producto, a su vez, de la ausencia de pacto originario alguno) han ayudado, por contra, a pretextar una suerte de «cuarto nivel» administrativo —el aparato *periférico* del Estado central, extraño al sistema dual y aún más al cooperativo— con desigual presencia en el territorio nacional, y menos o más hibernado, en el mejor de los casos (52).

Como quiera que sea, es justamente a propósito de estas disfuncionalidades que cobra fuerza una suerte paralela de «cuarto nivel cooperativo», manifestado a través de la selva de 'avenencias' —transacciones extraprocesales— y desistimientos producidos una vez ha sido instado ya el proceso ante el TC.

Y, en este sentido, una exploración en torno a la trascendencia que este cuarto nivel pueda tener sobre el régimen de nuestro Estado compuesto arroja los siguientes datos como punto de partida:

1) La operación redistributiva del poder territorial, tras la entrada en vigor de la Constitución, fue activada de manera pronta e intensiva. Apenas estatuidas, las CCAA comienzan a evidenciar su vitalidad conflictual. Es desde el primer momento que Cataluña y País Vasco se desmarcan a la cabeza de todo *ranking* conflictual, relativo o absoluto. Y ello independientemente de la celeridad de la pauta estatuyente (compartida con Galicia, sobre la Disp. Tr. 2 CE) (53) o techo competencial (en buena medida análogo al andaluz,

(52) Circunstancias éstas que expresa A. JIMÉNEZ BLANCO bajo la formulación de los principios de superposición y homogeneización. Cfr. «Las relaciones...», cit., pág. 231 y sigs.

(53) Pese a figurar en tercer lugar en todos los índices de conflictividad (2.5, índice bruto), es un hecho que Galicia se encuentra bien alejada del

comunidad instituida con base en el 151 CE, y cuya conflictividad es cualitativamente inferior a la de las precitadas y equiparable, por contra, a las del 143 CE, más débiles competencialmente) (54).

2) Mucho más que con la densidad competencial estatutaria y legalmente asumida (CE, Estatutos, artículos 150.2 *plus* LOTRAVA y LOTRACA, insertas estas últimas en la noción de «bloque» de constitucionalidad para las CCAA valenciana y de Canarias, respectivamente) la búsqueda por vía conflictual de satisfacción a sus relativas exigencias de orden competencial muestra una correlación con el concreto subsistema de partidos y la disposición de éstos —por razones netamente políticas— a transaccionar prestaciones con él los partidos expresivos del subsistema 'estatal'. De otro modo nos sería inexplicable la alta conflictividad de las Comunidades cántabra (1.4) y balear (1.9), ambas tributarias de la vía ralentizada del artículo 143, respecto de la navarra (0.7), partiendo de una situación notablemente más compleja (Disp. Tr. 4, LORAFNA y un endemoniado subsistema de partidos). Igualmente resultan bien expresivos los índices de conflictividad que arrojan las Comunidades canaria y valenciana (0.6), que caminan de la mano diacrónica y competencialmente hasta el punto y hora en que la recomposición de sus respectivos subsistemas de partidos (elecciones autonómicas de 1987) 'dispara' a la Comunidad canaria a un recrudecimiento de su conflictividad confrontacional con Madrid, hasta el punto de haber propiciado una colisión de alcance constitucional como la que ha desempolvado la virtualidad disuasoria del 155 CE (nuestra *bundes exekution*). Lo mismo para Aragón, cuya conflictividad (global, 0.4) se acentúa a la par que su asintonía partítica con el Gobierno central, mientras otras CCAA de igual fundamento y techo, pero mejor *sincronía* partítica respecto al Gobierno central, arrojan

País Vasco y Cataluña, compartiendo como comparte con ellas la pauta competencial 'acelerada' propia de su carácter de «Comunidad histórica». Las razones, claro está, habrá que buscarlas en la menor componente emocional y desdramatización ideológica, respecto de CAT (2.7) y PV (3), con que nacionalismo y regionalismo gallegos han intentado encontrar realización política en el contexto autonómico.

(54) A este respecto, cfr. la reciente y autorizada síntesis y valoración global que de tan complejo proceso ha elaborado el profesor S. MARTÍN-RETORTILLO («Estudio Preliminar») en la op. col. *Pasado, presente y futuro de las CCAA*, cit., págs. 17-60.

balances nimios de conflictividad: Extremadura (0.0), Murcia (0.0), Castilla-León (0.0)... otras CCAA, como La Rioja y como Castilla-La Mancha, despuntan solamente ahora, en que sus posicionamientos coliden políticamente con los del Ejecutivo garante de la coordinación nacional (en torno al 0.1. de conflictividad). Finalmente, no deja de ser un dato significativo el que aquellas CCAA donde —a pesar de compartir *color* partítico en la composición de sus Ejecutivos respecto del Gobierno de la Nación (caso de CCAA en que el PSOE disfruta de mayoría absoluta en la Asamblea legislativa)— se haya podido producir cierta conflictividad en tesituras específicas, esta conflictividad no haya sido nunca objeto de intentos de explicación, por parte de los analistas, en base a una u otra lectura de la red competencial jurídicamente garantizada, sino con base siempre en conflictos esencialmente intrapartíticos por los que se traducirían las más o menos reales tensiones entre los *barones* o *taiñas* del partido cuestionado y el sector *oficialista* (i. e., el *central* o «guerrista», por ser totalmente explícitos).

3) Aún con más transparencia que en el cotejo de índices de conflictividad global, la cohonestación partítica entre ambos niveles de decisión política se manifiesta en el plano de la *conducción procesal* de dicha conflictividad. Este enfoque permite comprobar cómo, aun cuando nos concentremos en CCAA donde la sintonía sea total (i. e., mayoría absoluta en la Asamblea autonómica y en las Cortes Generales) también en este caso se registra, ello no obstante, un inevitable volumen conflictual-competencial, en simultaneidad a una positiva correlación entre esta sintonía y la disposición a propiciar satisfacción extrajudicial a los asuntos conflictivos en cuestión. De ello nos hablan los relativos volúmenes de avenencias arbitradas, previo requerimiento o 'llamada de atención', sea en forma de acuerdo o de transacción pura y simple, extrajudicialmente. Así, podría centrarse la atención sobre la categoría procesal del desistimiento, fórmula extrajudicial de terminación del proceso, y ya por ello insusceptible de ser catalogada como *extraprocesal*, puesto que el proceso ha sido efectivamente instado y ello le hace adolecer de consecuencias jurídicas que no podemos ignorar (55).

(55) En efecto, el desistimiento implica el abandono, del lado de una de las dos partes en un proceso ya instado, de su pretensión en el mismo. Por lo que, junto a la solicitud explícita de terminación del proceso, reque-

4) Tan es así que siendo estimable el número de estas transacciones y desistimientos —fórmulas *anormales*, no debe descuidarse este carácter, de terminación del proceso—, no conocemos, en cambio, casuística de *allanamientos* o de *renuncia a la acción*, cuyos efectos jurídicos determinantes lo hacen a todas luces poco recomendable para el efecto perseguido: objetivo que no es otro que pacificar el reparto de preeminencias competenciales de acuerdo con un criterio de cooperación necesaria (56). Y ello por dos razones:

rirá del concurso tanto de la otra parte (Vid. Autos 148/82, de 22 abril; 346/82, de 11 noviembre; 402/82, de 21 diciembre; 31/83, de 25 enero; 220/84, de 5 abril; 286/84, de 10 mayo) como del propio TC, como apreciaremos *infra* (Vid. Autos 402/82; 31/83, de 25 enero; 244/83, 26 mayo).

(56) Suscribimos a este respecto las valoraciones que en torno a la anomalía de estas formas de terminación del proceso emiten los profesores FERNÁNDEZ y DE LA OLIVA en *Lecciones de Derecho Procesal*, Barcelona, 1984, vol. I (2 ed.), pág. 350. En idéntico sentido, cfr. M. J. TEROL: *Los conflictos de competencias...*, cit., pág. 99 y sigs. y 170 y sigs. Sin embargo, a pesar de haber partido de una opción conceptual de «caducidad», «allanamiento» y «renuncia» que nos parece plenamente de recibo, el profesor TEROL asume la utilización no siempre congruente que de estas categorías procesales realiza el TC, con lo que se reproduce el halo de confusión que rodea a estos institutos. En concreto: cabe afirmar, de entrada, que no ha lugar propiamente para la caducidad (archivación definitiva del proceso por paralización del mismo durante al menos cuatro años, siendo ésta imputable a las partes). Tanto el principio de impulso de oficio (R.D. 2 abril 1924: artículos 308 y 309 LEC) en nuestro Derecho procesal-constitucional (*ex* artículo 80 LOTC), como la articulación habitual de la terminación anormal de los procesos, hablan en este sentido. Por lo que se refiere a la renuncia y al allanamiento (reconocimiento por parte del actor y del demandado, respectivamente, de la no existencia de la acción, o, lo que es decir lo mismo, de que su pretensión era infundada) devienen si se las analiza en rigor una aporía conceptual (no se puede «renunciar» a una acción que nunca ha existido). Pero como quiera que ambas instituciones procesales determinan el sentido de la sentencia, resultan incompatibles con la especial calidad jurisdiccional del TC en cuanto «intérprete supremo de la Constitución», facultado para perseguir la integración objetiva del ordenamiento jurídico más allá del *petitum* de las partes (artículos 1, 55.2 y 67 LOTC). Huyendo de esta aporía, el TC ha evitado pronunciarse sobre la calificación de las declaraciones de voluntad del demandado de someterse *in toto* a la pretensión del actor una vez iniciado el proceso, optando por referirse a un «desistimiento sobrevenido» o bien, dado que el requerimiento previo que obligaría a reflexionar en torno a la *causa petendi* no es preceptivo para el Estado central (sí, en cambio, para las

una, porque estas últimas instituciones procesales —allanamiento y renuncia, colacionadas a efectos de procesos constitucionales por el Título VII LOTC (artículos 80 a 95, y esp. 80 y 86.1)— prejuzgan la prosecución del proceso ante el TC y predeterminan el fallo a incorporar en la sentencia, lo que resulta indeseable dogmática y materialmente (57); otra, porque la peculiar presencia del efecto de cosa juzgada en la creación jurisprudencial de Derecho constitucional (abiertamente negada en lo que concierne a su aspecto «material», por la doctrina especializada) (58) impediría recibir las derivaciones propias del asentamiento firme de derechos subjetivos que resultaría lógico a partir de la renuncia y del allanamiento (instituciones que implican, recordémoslo, la autonegación de la propia acción, con lo que se precluye todo pronunciamiento ulterior sobre el problema). Una razón importante para que esto sea así estriba, sencillamente, en el hecho de que el Derecho constitucional refleje problemas vivos, y a su intérprete *supremo* —el Tribunal Constitucional— se reserven facultades para remodelar su lectura doctrinal de acuerdo con las diferentes coordenadas temporales en que se evacúan sus juicios. Este rasgo singular de la jurisprudencia constitucional se acentúa especialmente cuando se trata, además, no de verdaderos juicios de «constitucionalidad abstracta» (compatibilidad o no con lo «constitucionalmente posible»), sino del incierto mundo de las declaraciones atributivas de competencias concretas, al hilo de conflictos positivos suscitados entre los titulares de posiciones jurídicas presuntamente colindantes. Conflictos que, en definitiva, se encuentran a menudo expuestos planteamientos *tópicos*, como los que, de otra parte, confrontan teóricamente derechos públicos subjetivos contra «otros bienes» o «valores» constitucionalmente relevantes, en una operación de enjuiciamiento sobre cuyos fundamentos no se han pronunciado aún —ni creemos que se pueda— palabras definitivas.

5) Otro dato de interés lo es que requerimientos y consiguientes

CCAA, artículos 62 y 63 LOTC), a hablar de «requerimiento atendido extemporáneamente». Vid. STC 119/86, de 20 octubre.

(57) Véanse los argumentos expuestos *supra*, nota 53.

(58) Cfr. RAÚL BOCANEGRA SIERRA: *El valor de las Sentencias del TC*, IEAL, Madrid, 1984; XAVIER PIBERNAT DOMENECH: «La STC como fuente del Derecho», en *R.D.Pol.*, UNED, núm. 24, págs. 57-85.

avenencias pre-procesales (i. e., sobre asuntos conflictivos que no llegan nunca a impugnación ante el TC, sino que son acordados conforme a contactos informales puramente políticos) muestran una evidente correlación positiva con el factor partítico sobre el que hemos hecho hincapié: cuanto más patente es la sintonía intergubernamental mayores son subsiguientes índices de cooperación. El hecho de que las CCAA con subsistemas políticos más acusadamente diferenciales (paradigmáticamente, Cataluña y País Vasco) se presten poco a esta vía de pacificación pre-procesal, nos obliga a observar que, por un lado, el Ejecutivo central se abstiene olímpicamente, con elevada frecuencia, de «requerir» a negociar antes de la impugnación (*ex* artículo 62 LOTC) y, paralelamente, que las referidas CCAA acuden con mayor presteza a la salida jurisdiccional elevando la cuestión ante el TC. Pero no implica, sin embargo, que esa disposición a la beligerancia resulte igualmente llevadera en punto a su sustanciación definitiva y de la obtención, por tanto, de una sentencia de fondo. Por el contrario, los índices relativos de «propensión al desistimiento» (es decir, número de desistimientos o de transacciones extrajudiciales —pero intraprocesales— en su relación con los índices de conflictividad) son prácticamente uniformes en la generalidad de las CCAA, sin que parezca posible obtener significativas evidencias estadísticas en relación con la mayor o menor afinidad política entre las partes implicadas (59).

(59) Las CCAA que presentan índices conflictuales más representativos presentan balances que rondan la consecución de acuerdo en sede extrajudicial (y consiguiente producción de desistimiento en la causa) en poco más de un 25 por 100 de los respectivos números de asuntos conflictivos. Así, en conflictos del Estado contra CCAA: CCat (10 desist; 33 STC sobre el fondo); PV (6 desist; 28 STC); CGal (4 desist; 14 STC). Debe notarse, sin embargo, que los conflictos instados hasta la sentencia de fondo por las CCAA «no históricas» se encuentran en su inmensa mayoría pendientes de solución. Por lo que se refiere, en cambio, a la mutua sensibilidad de Estado y CCAA en punto a los requerimientos pre-procesales, la correlación entre el porcentaje relativo de requerimientos atendidos y afinidad política de los titulares de los órganos es evidente. Así, por señalar algunos datos, en 1984 el balance numérico de requerimientos emitidos por el Estado contra las CCAA en correlación con el número de los que fueron atendidos sería: CCat (16 y 5), PV (5 y 1), CGal (6 y 0), CAnd (1 y 1). En 1987 este balance fue: CCat (5 y 1), PV (6 y 0), CGal (4 y 1), CAnd (1 y 1). En sentido inverso (CCAA en requerimiento al Estado) los datos confirman la misma tendencia.

IV. VALORACIONES EN TORNO A LA COOPERACIÓN POLÍTICA CON OCASIÓN DE CONFLICTOS JURISDICCIONALIZADOS

La observación, en definitiva, de los comportamientos procesales tendentes a la conclusión anormal de los procesos conflictuales entre el Estado central y las CCAA una vez han sido instados ya ante el TC (es decir, por vía de desistimiento o por vía de transacción *stricto sensu*), permite proponer ahora algunas consideraciones:

A) Existen indicios de lo que podríamos llamar una relativa «ansiedad» político-conflictual en la voluntad de recurrir o de presentar conflicto sin haber agotado antes los cauces informales de mutua comunicación. Estos cauces incluirían no sólo la información recíproca respecto de las respectivas posiciones en conflicto, sino también una dosis de razonable atención a las probabilidades de que disfrutaría la parte contraria de hacer prosperar su pretensión de acuerdo al estado de cosas presente en cada 'momento' de la configuración de nuestro Estado compuesto (incluyendo en este dato la sensibilidad autonómica en la Jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal). No hablamos, naturalmente, de los requerimientos prescriptivos para los Ejecutivos de las CCAA (artículo 63.1 LOTC), aun cuando éstos no sean garantía de cooperación ni de reflexión alguna, dado que ni son necesarios ni obligados para el Gobierno central (artículo 62 LOTC) ni son tampoco aplicables al recurso contra normas de rango, fuerza o valor de ley (artículo 33 LOTC). Hablamos más bien de las vías de contacto con las que se han familiarizado las Administraciones: vías de contacto en las que se propician con más o menos fortuna transacciones convenidas por las partes, que posibiliten la expresa retirada del recurso o del conflicto con la anuencia del TC (60).

(60) El hecho de que escasamente pueda hablarse de las formas que estos contactos adquieren apunta, precisamente, a subrayar su carácter básicamente informal: la sede de las mismas, por señalar un ejemplo, es ya de por sí un indicio de la concreta posición de fuerza relativa con la que se concurre a la negociación extrajudicial del arreglo (sea, como es lo más frecuente, en el Ministerio en Madrid concernido con el caso o fondo de la cuestión, sea —más inusual— con la visita de un 'alto cargo' de Madrid y asesores a la Comunidad conflictual, como se ha evidenciado en el conflicto

B) En conexión con lo anteriormente expuesto, los datos muestran un balance bien significativo de claudicaciones o transacciones producidas una vez tanteada la posibilidad de la intercomunicación. Como poco, ello invitaría a pensar que un elevado número de cuestiones conflictuales serían —y de hecho son— salvables si existe la voluntad y la oportunidad. Otra cosa es que ni la voluntad tropiece con el contexto adecuado de interrelaciones fluidas, ni la oportunidad adquiera 'presencia institucional', en el sentido de HUNTINGTON (61). Esta consideración parece extensible, además a la totalidad de las CCAA, incluso las más refractarias a transigir, de cara a sus electorados, a la apariencia 'congenial' con respecto de *Madrid* (62).

C) La cooperación intraprocesal (pero extrajudicial) Estado/CCAA, desde la plataforma de la afinidad partítica, es patente. Andalucía, con sus particularidades —que las hay— pese a la concomitancia de mayorías absolutas, es un ejemplo expresivo. Durante los años de formación o de 'experimentación' de la sensibilidad autonómica del TC, su conflictividad fluctúa visiblemente rezagada respecto de los restantes sujetos del techo competencial del 151 CE. Los volúmenes absolutos y relativos de requerimientos por parte o en contra del Gobierno central son, de entrada, menores que los ostentados por las tres CCAA denominadas «Históricas»; en cambio, los índices de requerimientos atendidos positivamente por la Comunidad andaluza en conflictos promovidos por o contra el Gobierno central, son mayores. Como hemos señalado antes, no creemos que

de Canarias). Otro indicio, asimismo, lo es el del rango de los negociadores, no siempre en manos de primeros espadas en la defensa de la competencia de que se trate. Una vez más en todo ello aflora la necesidad de instituir una Cámara de cooperación política, interterritorial, funcionalmente adecuada a la *normalización* y a la formalización de este importante cometido. A este respecto, de nuevo, véase E.G. DE ENTERRÍA: «El futuro de las Autonomías Territoriales», en la op. col. (dir. E.G.E. y F.J. LINZ), *España: un presente para un futuro*, Madrid, 1984, pág. 118.

(61) Vid. S.P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, Yale Univ. Press, 1966 (6 ed.).

(62) Así, los desistimientos (esto es, intraprocesales) suscritos en causas instadas por el Estado por las Comunidades catalana (10 ante 24 acuerdos transaccionales), vasca (6 y 16) y gallega (4 y 9); *plus* 11 y 61, 2 y 41, 1 y 5, respectivamente, en causas instadas por las Comunidades.

existan, sin embargo, diferencias de relieve con las CCAA más conflictuales de referencia a la hora de evaluar los índices de cooperación política por vía de desistimientos o transacción judicialmente homologada (63).

D) A la vista de los datos, la especial modalidad de cooperación que nos ocupa nos parece susceptible de valoración en dos planos:

1) En la medida en que estas líneas de actuación cooperativa pudieran parecer diseñadas verticalmente desde el vértice a las bases de las formaciones políticas mayoritariamente representadas en las instituciones —e insertas por tanto dichas líneas de actuación en pautas de comportamiento 'intrapartítico'—, cabría propender a pensar que éstas no responderían a la puridad del concepto de cooperación que propugnamos. En este concepto, junto a los mecanismos *implícitos* de comunicación necesaria, damos por supuesto una relación de *paridad*, por lo que desde ese enfoque cabría quizá asimilar una tal cooperación a una coordinación políticamente impuesta. No obstante, es difícil oponer objeciones de esta índole a la consistencia dogmática de la diversidad y conceptual independencia de los sujetos jurídicos (las «partes») de la relación conflictual (Estado/CCAA). En esa medida, del mismo modo que a pesar de que la pérdida de vinculación a un partido no priva a los representantes de la legitimidad que temporalmente les inviste una vez han sido electos, ello no permitiría pensar que no fuera nunca posible o pensable una dimisión de un cargo que no viniera 'jerárquicamente' impuesta por el partido al dimisionario —porque, en efecto, *es posible* y jurídicamente lícito que ello pueda suceder—, de idéntico modo, decimos, la disposición a aceptar acuerdos y transacciones e incluso desistimientos en sede ya procesal no puede dejar de observarse como expresión peculiar de la cooperación

(63) En este sentido, la Comunidad andaluza no ha suscitado hasta ahora, en calidad de actor, ningún pronunciamiento de fondo del Constitucional en causas competenciales (5 de éstas se encuentran, a 31 diciembre 1988, pendientes de resolución). En 1982, fue requerida dos veces por el Gobierno central (1 avenencia); 1983 (1 rq, 1 av); 1984 (1 rq, 1 av); 1985 (3 rq, 0 av), 1986 (0 rq, 0 av); 1987 (1 rq, 1 av). En lo que concierne a requerimientos activos de la Comunidad andaluza contra el Gobierno central, los datos serían: 1982 (0 y 0), 1983 (0 y 0), 1984 (0 y 0), 1985 (4 y 2), 1986 (2 y 1), 1987 (4 y 2).

entre los sujetos jurídicamente imputables de la relación debatida: es decir, de los distintos Entes de nuestro Estado compuesto.

2) En cuanto a efectos jurídicos de esta cooperación, el dato es que la transacción extrajudicial —aun cuando 'homologada' a través de la anuencia del TC (64)— no produce asentamiento de la cuestión debatida, con lo que ésta podría resucitar en el futuro, apenas la componente política de la transacción mutara materialmente (65). Con ello, la inteligencia competencial definitoria del régimen territorial español acusa, desde nuestra óptica, un nuevo 'aviso' (discreto, por el momento) por parte de lo que parece ser ya una de sus claves: la incertidumbre como principio. Es, en efecto, notorio que la incertidumbre es un dato crecientemente influyente en todos los órdenes del pensamiento; a pesar de ello, no deja de ser paradójico que el constitucionalismo español se haya ocupado en abundancia de absorber categorías dogmático-federales para la reproducción aquí de esa mítica certeza que se atribuye al reparto competencial tasado (acaso el más ensalzado logro del «pacto» o *foedus* en lo que al Derecho respecta), justamente ahora que en USA o la RFA parece caminarse hacia un «nuevo federalismo» capaz de absorber los cambios acelerados del sistema operativo de todo el Derecho público, con el consiguiente costo en readaptaciones, reajustes y reformulaciones del tal reparto tasado de poder y/o competencias (66).

(64) Véase A. DE LA OLIVA y M. A. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pág. 368.

(65) En efecto, es un hecho que la casuística de los desistimientos y otras manifestaciones de «satisfacción extraprocesal de la partes» responde a la consecución de acuerdos políticos por los que se produce la derogación, por parte del demandado, de la disposición o de los preceptos concretos que han suscitado el conflicto. Frente a esta circunstancia ha argumentado el TC la doctrina de la «desaparición del objeto del conflicto» (v. Autos 49/81, 12 mayo), con lo que el proceso queda vacío de contenido. Pero interponiendo, sin embargo, dos importantes datos, conexos ambos a la especial significación del proceso constitucional: por un lado, el TC ha afirmado la necesidad de comprobar la efectiva desaparición del objeto del conflicto, no bastando la alegación de la misma por las partes (Autos 165/82, 6 mayo); por otro, el TC ha procedido a la comprobación de posibles efectos materiales de la disposición en litigio, con vistas a la ponderación de consecuencias eventuales de un decaimiento del proceso sin resolución sobre el fondo (Autos 402/82, 21 diciembre; 31/83, 25 enero; 211/85, 27 marzo).

(66) Sírvanos a este propósito las lúcidas reflexiones del profesor de

Así, pues, a los problemas de interpretación que suscita el conglomerado de la Constitución española (artículos 147, 148, 149, 150) junto a los Estatutos y a la Legalidad Orgánica (no sólo la de transferencias: piénsese en la problemática que suscita la posibilidad de que legislación autonómica interese de algún modo al ejercicio de derechos), se suma, pues, la incertidumbre generada por «terminación anormal» de procesos conflictuales (67). Bajo esta cobertura se ha venido barajando una terminología donde abundan las mixtificaciones y escasea la precisión. Conviene, pues, concluir estas reflexiones en torno a las instituciones de terminación anormal de procesos conflictivos de fondo competencial, subrayando nuevamente nuestras apreciaciones en torno a sus correspondientes consecuencias específicas:

a) La institución procesal de la renuncia comporta la negación, por parte del propio actor, de su derecho a obtener la tutela judicial concreta que constituía el fundamento de su pretensión, predeterminando así una sentencia absolutoria sobre el fondo y enderezada a revestir fuerza de cosa juzgada, formal y materialmente. El allanamiento —contrapartida a su vez de la primera— expresa la confor-

Harvard, RICHARD B. STEWART: «Principios estructurales de Derecho Constitucional y los valores del federalismo», en *R. del CEC*, núm. 1, Madrid, septiembre/diciembre 1988, págs. 55-75; en el mismo número, ver igualmente ELLIS KATZ: «Perspectivas contemporáneas...», cit., pág. 7 y sigs.

(67) La evitación de la sentencia, en cuanto modo 'normal' de terminación del proceso, implica consecuentemente renunciar a los beneficios de ésta: declaración de la titularidad de la competencia debatida; eventual anulación de la disposición o precepto debatido; reparación de situaciones subjetivas lesionadas. Respecto del primero, es obvio que la persistencia de incertidumbre permite el replanteamiento de la cuestión en el futuro, siendo, si acaso, posible pensar en la alegabilidad de la fórmula de pacificación expresamente constatada en el Auto, y judicializando, por tanto, la transacción (cfr. M. TEROL, *op. cit.*, pág. 179 y sigs.). Con respecto a la posible anulación de la disposición, el TC propende manifiestamente a conservar la norma en el ordenamiento, conforme a la elemental distinción entre validez y eficacia. Dada la heterogeneidad competencial de las CCAA, esta solución parece adecuada al carácter supletorio del Derecho emanado de los órganos centrales del Estado (Autos 80/85, de 4 julio, 95/86, de 10 julio, 96/86, de 10 julio). En cuanto a la reparación de lesiones, el juego de los artículos 66, 67 y 93.1 LOTC ha llevado al TC a pergeñar una praxis de «incidentes de constitucionalidad» por los que en atención a esta eventualidad se obliga a entrar en el control abstracto de la disposición (STC 14/86, de 31 enero).

midad del demandado a la pretensión del actor, predeterminando con ello la evacuación de una sentencia condenatoria sobre el fondo y con efectos análogos a los de la renuncia. Desde nuestra perspectiva, es precisamente por ello que no resultan de recibo ni allanamiento ni renuncia en nuestro sistema de Derecho procesal-constitucional (artículos 80 y 86.1 LOTC) (68).

2) En consecuencia, dos vías se ofrecen al asentamiento y pacificación no jurisdiccionales de la atribución y ejercicio competencial entre diferentes Entes de poder territorial. a) Una primera vía la compone la avenencia estrictamente entendida: acuerdo, pues, ajeno a proceso o remisión al TC (Justicia Constitucional que se moviliza y actúa, huelga decirlo, a instancia de parte de acuerdo con el principio de jurisdicción *rogada*). Ello se producirá por cauces de entendimiento esencialmente político (pero, no cabe ignorarlo, con proyección también político-constitucional o político-legislativa, según podamos imputar a las consecuencias de aquél un valor, evolutivo, materialmente constitucional o infraconstitucional). Desde nuestra óptica, este entendimiento es manifestación, al fin, de la cooperación en torno a la construcción *histórica* —que no *more geometrico*— de un modelo funcionalmente federal de Estado compuesto, en el que operarían las consideraciones dogmáticas expuestas en primera línea. b) Una segunda vía la compone la cooperación intra-procesal con terminación extrajurisprudencial del proceso. Esta ofrece, a su vez, dos variantes discernibles: Primera, la de la transacción extrajudicial (con eventual homologación judicial), en cuyo caso nos hallamos ante la producción de un acuerdo («negocio jurídico material») documentado en acto que, constatado en el Auto de terminación, podría ser objeto en su día de un ulterior proceso (69).

(68) Cfr. J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal constitucional*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 205 y sigs.

(69) A nuestro juicio, cabe interponer en este punto dos razonamientos: por el primero, decir que el 'proceso ulterior' podría bien desenvolverse no necesariamente ante el TC, a poco que fuera afirmándose la cuota de protagonismo que cabe a la jurisdicción ordinaria (contenciosa, en este caso) en la tutela del orden competencial constitucional (y, consiguientemente, de verdadera cuota de jurisdicción constitucional); ello no obstaría, es claro, a la terminal competencia que en materia de suprema garantía interpretativa del ordenamiento todo ostenta siempre el TC. Por el segundo, apuntar que no parece de recibo que las transacciones habidas con ocasión de estos con-

Cabe reiterar que esto último sólo podría producirse en la medida en que se determinaran al hilo de esta negociación repartos competenciales materialmente constitucionales. Segunda, la del desistimiento del lado de una de las partes. Dicho desistimiento arrastraría consigo el final del proceso (sin resolución de fondo) en caso de darse anuencia del lado de la otra parte (la cual podría estar interesada en un pronunciamiento de fondo) y del propio TC (al cual, una vez movilizado a instancia del actor, reserva su Ley Orgánica el derecho de actuar «en interés de la Constitución» o del ordenamiento objetivo para determinados supuestos, aun cuando así acentuara su propio sobrecargamiento respecto de estos asuntos). Como quiera que es lo lógico que el TC transija de buen grado en devolver a la política lo que las más de las veces correspondería en puridad ser sustanciado en la política —y no en su jurisdicción—, estos desistimientos conllevan también la exclusión de todo efecto formal. La proyección jurídica de la negociación o del ejercicio de presiones informales en la consolidación de cuotas competenciales, no será ya, como en el caso de la transacción anterior, alegable ulteriormente, sea ante los tribunales ordinarios de lo contencioso, sea ante el propio TC. Lo que sí resultará eventualmente alegable lo será, a nuestro juicio, la percepción doctrinal-jurisprudencial del reparto material de competencias y atribuciones concretamente asentado como resultado de aquellas negociaciones que indujeron a las partes a desistir del proceso. Y esto, en definitiva, nos exige remontarnos nuevamente a la intelección de distintos 'estadios situacionales' en nuestro Estado compuesto, más que a la delineación de celdas infranqueables en la distribución territorial de los poderes.

flictos produzcan los efectos que en el Derecho civil y procesal-civil se conocen como de «cosa transigida» (por analogía a la «juzgada») en los conflictos constitucionales. Y ello tanto porque el TC podrá entrar en el fondo de la cuestión debatida tan pronto como se den nuevamente presupuestos procesales para ello, como porque no parece obligado que el auto por el que se pone punto final al proceso deba incorporar los pactos como solución sustantiva, confiriéndoles con ello fuerza resolutive, como es habitual en las transacciones civiles.

V. UNA REFLEXIÓN FINAL

La cuestión que permanece abierta a la vitalidad de nuestro régimen constitucional es, inevitablemente, qué efectos producirán sobre las «cosas transigidas» los cambios que tarde o temprano registrarán los referidos niveles de sintonía política entre los titulares de los órganos de decisión ejecutiva en cada uno de los Entes sujetos de poder político (Estado/CCAA). La incertidumbre persiste, sea en la línea horizontal de cooperación (i. e.: la solidaridad) cuanto en la vertical (en sus dos direcciones: la línea ascendente o de «lealtad federal» hacia el Estado en cuanto nivel integrador, corresponsabilizado; la línea descendente o de coordinación por vía de supervisión, alta inspección y armonización ejercitada por parte de los poderes centrales sobre la actividad de las CCAA).

La eventual reactivación de la conflictividad, o incluso su exacerbación a niveles hasta hoy desconocidos, serían —a nuestro entender— una manifestación de cuanto de erróneo ha habido en la inteligencia estrecha del principio estructural de autonomía en su sentido estrictamente competencial-cuantitativo.

A nuestro juicio, por contra, la única garantía para el modelo de Estado implícitamente auspiciado por la Constitución —en todo caso *el nuestro*, el que hay, el Estado compuesto que hemos construido entre todos y con el que hay que operar— no se halla en la ensoñación de techos congelados e inalterables que puedan ir siempre a más, pero nunca a menos (lo que es tan antijurídico como proscribir las rupturas de la Constitución, o incluso sus mutaciones; prueba palmaria: el 93 CE y sus revolucionarios efectos en todos los ordenamientos funcionalmente federales, incluido el nuestro a partir de 1986); esa garantía, decimos, se encuentra en el asentamiento de una filosofía política reconceptualizadora, capaz de procesar los datos cambiantes de la realidad jurídico-pública y proseguir, sin quebranto, la dirección constituyente de integración solidaria de la pluralidad en la unidad compuesta.

Desde este punto de vista, la cooperación constitucional sustantiva, bajo las múltiples formas en que ésta pueda presentarse al hilo de las previsiones y las posibilidades normoinstitucionales de la Constitución —las cuales no son, como nos muestra la experien-

cia americana, prefigurables con exactitud utópica— podría contribuir a redimir al TC de una asfixia funcional de la que ya se resiente. Dicho de otra manera: si la opción constituyente en que descansan las bases de nuestro Estado compuesto no trajo al nacer, bajo el brazo, la clave cooperacional, ha habido y habrá que inventarse esta cooperación en la precisa medida en que contribuya a evitar o aplacar en lo posible —que es probablemente mucho— la autoalimentación de una conflictualidad competencial que-no-cese. Conflictividad, en suma, tan absurda como extraña a la inspiración racional del *pacto* constitucional que hoy aspira a alcanzar la madurez.