

II. NUEVO PACTO POLITICO PARA ESPAÑA: SOLIDARIDAD, FRATERNIDAD, LEALTAD

LA transición política nos trajo, a partir de 1977, una nueva fórmula para resolver el pleito territorial de España, multisecular y agudizado por factores diversos, entre los que no podemos menospreciar la derivación terrorista, ni los afanes nacionalistas.

Como idea —que había que intentar, tras el fracaso del Estado centralista, asentado en no pequeña medida en el régimen autocrático— el Estado de las Autonomías resultaba atractivo. Aportaba ilusión y un elemento suficientemente vertebrador. Ello no quiere decir que el esquema careciese de dificultades. Acaso entre éstas no fuese la menor el punto de artificiosidad con que pretendía construirse.

*Llevaba implícita la finalidad de disminuir la fuerza de las autonomías más significativas del pasado. Para ello, tras la experiencia italiana y con el diseño alemán copiado en parte de la República de Weimar y consistente en rebajar la importancia prusiana dando mayor realce a otras regiones, se trataba de aplicar un tratamiento homeopático de las autonomías (*similia similibus curantur*), inficionando el germen autonómico donde antes no era tangible. Surgen, así, diecisiete Comunidades Autónomas, a las cuales se les dota de unas competencias (que son ampliables o restringibles mediante los mecanismos constitucionalmente previstos) y de unos órganos que se generalizan para todas, aunque fuera discutible que ésa era la voluntad expresada en el texto de 1978.*

*Otro elemento nos parece digno de destacarse. Es cierto que en la discusión de la Constitución y en la de los Estatutos y otros textos relevantes desde esta perspectiva se puso en marcha el denostado **consenso**, en el cual participaron muchas fuerzas políticas, cuya contribución al común no estuvo exenta de plausibles renunciias a ideales propios. Pero no es menos verdad que desde la Ponencia constitucional*

estuvo ausente alguna formación significativa, como ocurrió en un comienzo con el PNV.

Todo ello, amén de las vacilaciones y fórmulas alambicadas de ese período (recuérdense, por ejemplo, los casos de Segovia y de Almería, en que fue preciso utilizar forzosamente preceptos de la Constitución acaso no indicados para estos casos concretos), produjo un cierto lastre para el funcionamiento del sistema. Los ataques al mismo se produjeron incluso desde los propios protagonistas. Se trató de reconducir sus excesos a unidad a través de mecanismos bien conocidos, y entre los cuales no deben ser olvidados el informe de expertos, la ley orgánica de armonización del proceso autonómico (que al final se quedaría en simple Ley del proceso autonómico sin excesiva aplicación ulterior), incluso pactos políticos expresos entre las fuerzas más representativas dentro del Parlamento.

Sin embargo, el proceso parece, desde hace algún tiempo, sufrir una nueva crisis. No es de crecimiento, sino por falta de planteamientos capaces de enervar la fuerza de los desajustes y de los diversos objetivos que persiguen distintas Comunidades Autónomas.

*Cualquiera podría pensar que uno de los métodos para enderezar esas disfunciones del sistema tiene que venir dado por la **solidaridad**, principio reconocido constitucionalmente y con un potencial de aplicación casi ilimitado. A este principio se le ha sacado hasta hoy muy poco partido, entre otras razones porque no resulta de grata aplicación cuando, en aras de dicha solidaridad, una comunidad poderosa o rica (no pensemos siempre en el dinero, sino en algo tangible como el agua) debe ceder parte de lo suyo a otra menos favorecida.*

*Acaso no resulte ocioso significar que la solidaridad guarda un gran parecido con la **fraternidad** que predicaban los revolucionarios franceses de finales del dieciocho. Sus similitudes parten incluso de su propio origen. En ambas podemos encontrar semillas tanto cristianas como de la masonería; las dos son susceptibles de infinitos desarrollos o de expansión indefinida; también ambas participan de la*

dramaturgia de la abolición de las diferencias; suponen igualmente las dos una potente reprobación del individualismo.

*Pero, desde la perspectiva que estamos analizando, existe una divergencia básica entre solidaridad y fraternidad. Esta última, sobre todo en la etapa federativa por la que atraviesa la Revolución Francesa en el primer semestre de 1790, produce —y así lo subrayaron muchos autores— el acta de nacimiento del **patriotismo** francés, a la par que genera el **orgullo** por ser francés, sobre todo (y la cita pertenece a Jaurès) al entender que la libertad sería débil mientras sólo reposase en la Asamblea Nacional, pues era menester darle tantos hogares como comunas había.*

Desgraciadamente, ese orgullo (y no como fruto de un patriotismo sensiblero) no está presente hoy en algunos de los sentimientos albergados en el seno de nuestras Comunidades Autónomas más nacionalistas. Incluso el independentismo real anida en no pocos de sus planteamientos. Los excesos cometidos en pro de un lingüismo peculiarista, el traer a colación ejemplos de los actuales conflictos étnico-territoriales-culturales de la ex-Yugoslavia, las pretensiones de algunas Comunidades Autónomas de insertarse de forma directa en Europa o de tener representaciones propias ante Estados e instituciones internacionales, un cierto rechazo por lo español o incluso por lo castellano son un significativo botón de muestra de cuanto decimos.

*Así, en el momento en que se constata que la solidaridad no cumple el papel asignado por el texto constitucional de 1978, ¿es posible acudir a algún otro principio que sirva de equilibrador o de moderador de los extremismos? Quizás haya que pensar en la **lealtad**, cuya aplicación tanto juego ha dado en la República Federal Alemana a través de la lealtad a la federación («Bundestreue»). Acaso sean también aplicables ciertas reglas cuya puesta en funcionamiento real debería ser inmediata, permanente y eficazmente controlada en su desarrollo, y entre las cuales nos atrevemos a formular algunas, a modo ejemplificativo: a función transferida,*

funcionario central que debe desaparecer o ser recalificado para desarrollar misión diferente; no se pueden duplicar funciones entre las diversas Administraciones públicas; la competencia transferida ha de implicar una simultánea reducción o incluso desaparición proporcional en la estructura de los órganos centrales del Estado...

El sistema podría incluso replantearse casi en su totalidad y buscar formulaciones federales (pero no de diecisiete entidades federales, sino de un número bastante menor de ellas, agrupando a actuales Comunidades Autónomas). Seguimos pensando que el sistema, con correctivos (por muy drásticos que éstos sean), puede funcionar de cara al futuro. Mas, para ello, consideramos que es imprescindible un nuevo pacto. Sus características más significativas podrían ser las siguientes: en primer lugar, paralizar cualquier acción concreta durante un razonable plazo de reflexión, que debería estar cercano a un año (piénsese que en esta V Legislatura ya están publicados y pendientes de tramitación catorce proyectos de ley cuyo único objeto es modificar otros tantos Estatutos de Autonomía); en segundo término, y con independencia del resultado de la experiencia similar de hace unos años, tampoco parece descabellada la idea de que a esa reflexión se sume la de expertos independientes que puedan dar su matizada opinión al respecto; parece, en tercer lugar, fuera de toda duda, que debe volver a plantearse, con seriedad y serenidad, el papel que deben jugar en el futuro instituciones cuyo perfil no acaba de verse claramente, como ocurre con el Senado. Este último debe asumir de una vez por todas su papel de Cámara de representación territorial, y acaso abandonar simultánea, pero paulatinamente, funciones de control a corto plazo del Gobierno, pudiendo, además, completar esas tareas con una labor de investigación de los grandes temas (estructurales y coyunturales) de la Nación con una perspectiva que podría acercarse a los cuatro años que dura una Legislatura.

No debemos olvidar tampoco que los protagonistas de ese nuevo pacto no pueden ser menos numerosos y significados que los que desarrollaron el consenso en sus sucesivas

versiones, y que deben incluir a todos los nacionalismos que aceptan el marco constitucional.

De no producirse así los acontecimientos, mucho nos tememos que el edificio constitucional de 1978 (y no sólo el dedicado a la organización territorial del Estado) esté llamado a sufrir grave quebranto, que haga incluso peligrar su propia supervivencia.