

domingo 12 de septiembre de 2004

**ABC.ES - EDICIÓN IMPRESA - Colaboraciones**

## EL DERECHO DE VETO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

por PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO. Rector de la Universidad Rey Juan Carlos/

DENTRO del debate sobre la reforma constitucional se ha esgrimido últimamente la posibilidad, ya reclamada por algunos Grupos parlamentarios en la Ponencia sobre la Reforma del Senado en 1998, de atribución de un derecho de veto a las Comunidades Autónomas en la Cámara Alta. Un derecho -se nos dice- no obstante restringido, ya que quedaría circunscrito a dos supuestos. El primero referido a las disposiciones legislativas del Estado que violenten «los hechos diferenciales» de ciertas Comunidades Autónomas: lengua, cultura, insularidad, derecho civil y derecho foral. El segundo extensible, en cambio, para no quebrantar el principio de igualdad, al resto de las Comunidades, cuando la legislación estatal infringiera el «principio de solidaridad» (financiación autonómica). Una revisión constitucional que se nos antoja, sin embargo, desacertada.

Bienvenidas sean las medidas favorecedoras de la mayor integración de las Comunidades Autónomas, de decidido impulso del Senado «como Cámara de representación territorial», de la más amplia aceptación de la diversidad o, incluso, de la apertura del debate territorial del Estado, pero de ahí a abrazar cualquier propuesta, va el límite impuesto por la naturaleza y racionalidad de nuestro régimen constitucional. Pueden ser encomiables las ofertas -habrá que estudiarlas en su momento con atención- de configuración del Senado como Cámara de primera lectura de las leyes de contenido autonómico (leyes de elaboración/reforma de los Estatutos de Autonomía, de delegación, de transferencia, de armonización y del Fondo de Compensación Interterritorial); o también de sustitución de los Grupos parlamentarios nacionales por Grupos territoriales autonómicos. Pero tal veto es contrario al espíritu del vigente sistema político, aunque se postule su bondad como medio de aminoración de la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Nuestro modelo de Estado no es conciliable con el derecho de veto. España no partía, en el momento de la elaboración de la Constitución, de poderes prefederales, y muchísimo menos de estados confederados. El Estado español era una realidad histórica, política y constitucional única y previa al proceso constituyente. Y además, aunque no nos guste, un Estado de perfiles, habida cuenta de la pasada dictadura franquista, unitarios y centralizados. No existía una soberanía compartida y paralela entre el Estado y las prerrogativas soberanas de sus Territorios Autonómicos. La soberanía sólo era, y sigue siendo, predicable del conjunto de la Nación y del pueblo español (Preámbulo y artículo 1. 2 CE), mientras que la autonomía política de las Comunidades Autónomas no implica, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, soberanía: «la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía, no es soberanía». (STC 4/1981, de 2 de febrero). Pero, eso sí, una autonomía amparada explícita y generosamente en la Carta Magna: «La Constitución... reconoce y garantiza... el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones...» (artículo 2); así como en su ilustrativo Título VIII -La organización territorial del Estado-: «El Estado se organiza territorialmente en... Comunidades Autónomas... entidades que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». (artículo 137). No hay pues más gobierno soberano que el auspiciado por el pueblo español, y no por disgregadoras facciones independientes y conservadoras de una quimérica y ancestral soberanía. Un pueblo que expresa su voluntad nacional -que no centralismo- por medio de la mayoría, y cuyo más seguro garante, frente a la pulsión de la ruptura secesionista, es la Constitución. Una mayoría investida de la legitimidad para el establecimiento de la política de gobierno, aunque se amparen al tiempo -ésta es la grandeza de la democracia-, las opiniones adversas de las minorías.

Por ello el derecho de veto de formas federales o confederales es intrínsecamente incompatible con un modelo de distribución territorial del poder político, efectivamente muy descentralizado, como es el Estado de las Autonomías, pero que no es strictu sensu un Estado federal (Alemania, Austria, Estados Unidos o Canadá) y, desde luego, absolutamente lejano, estructural y funcionalmente, a una Confederación de Estados.

Y, por lo demás, deseamos reseñar también otras tres consideraciones. Primera: el derecho de veto es una institución sin predicamento en nuestro Derecho histórico. Segunda: no tiene -tal y como se nos enuncia- parangón en los países más próximos, ni siquiera en el caso del Bundesrat alemán, pues allí no es susceptible de ejercerse individualmente sobre un proyecto legislativo específico por uno sólo de sus Länder. Un Parlamento bicameral, por cierto, con una peculiar conformación: un Bundestag, elegido por la ciudadanía; y un Bundesrat designado por los respectivos Gobiernos de los Länder. Pero una estructura que ha provocado una paralización de la actividad política nacional y el bloqueo del trabajo parlamentario, toda vez que se requiere la aquiescencia del Bundesrat para la aprobación de los proyectos legislativos relativos a la autonomía de los Länder y sus ingresos tributarios. Una situación insostenible que impone ya -la discusión está abierta- la limitación de las leyes necesitadas de tal consentimiento. Y tercera: es un instituto rancio y de escasa eficacia, como atestigua la desaparición de las formas confederales y sus contrastadas disfuncionalidades en las originariamente federales.

Pero la cuestión no queda aquí. Antes de la presentación de proposiciones específicas relativas a futuras competencias del Senado, se debería fijar el modelo parlamentario. Y, por lo que parece, dada su relevancia, del mismísimo modelo de Estado. Ha llovido mucho, como recordaba inteligentemente el profesor Sosa Wagner (*¿Veto para las Comunidades Autónomas? Las enseñanzas de Tocqueville*), desde las tesis «de la anulación» y de la «mayoría concurrente» esbozadas por John Calhoun en los tiempos decimonónicos del constitucionalismo norteamericano. No revivamos hoy las trasnochadas intenciones de los estados anuladores del Sur. La Constitución no es, como entendía Calhoun, un mero contrato en el que los estados federados han intervenido como poderes soberanos, de manera que cuando se acuerda un contrato entre las partes que no disponen de árbitro en común, cada uno se reserva el derecho de enjuiciar por sí mismo la extensión de sus obligaciones. Frente a tan disgregadora pretensión, el clarividente Tocqueville (*La democracia en América*) -nos rememora el insigne administrativista- objetaba ya lo siguiente: «Semejante doctrina destruye en principio el lazo federal y de hecho introduce la anarquía de la cual había liberado a los americanos la Constitución de 1789». ¡Hagamos pues bien las cosas, ya que es mucho -nuestra libertad y estabilidad- lo que nos va en ello!