

España y el federalismo complejo (Resumen ejecutivo*)

Eliseo Aja
Catedrático de Derecho Constitucional

La Constitución y el Estado autonómico

En la historia constitucional de España el centralismo ha sido, junto con el autoritarismo, un rasgo dominante. Solo en los breves periodos liberales o democráticos se produjeron reformas descentralizadoras, de manera que el centralismo aparecía como uno de los obstáculos tradicionales a la consolidación de la democracia. Los proyectos fueron más ambiciosos en 1873, con la I República, y en 1931, con la II República, pero ninguno se consolidó, de modo que en 1978 debía intentarse de nuevo la construcción de algún tipo de Estado descentralizado.

En la transición, la reforma de la estructura territorial del Estado se inicia antes de que se apruebe la Constitución, por el proceso de preautonomías, derivado del pacto Suárez-Tarradellas y se completa en los años siguientes, por el papel decisivo de la aprobación de los estatutos de autonomía, que crean y organizan cada una de las comunidades autónomas (CC. AA). La Constitución es ciertamente una pieza importante del sistema, pero no jugó el papel decisivo que debía corresponderle.

En todos los ámbitos, la aprobación de la Constitución se realizó mediante consenso, es decir, con amplísimas mayorías y evitando la formación de bloques enfrentados, pero el consenso fue aún más decisivo en el apartado autonómico porque no se optó

* Este documento es un resumen de un estudio más extenso, titulado *España y el federalismo complejo*, que se publicará en los próximos meses.

por un modelo claro en que inspirarse y los pactos necesarios para aprobar las líneas maestras de la estructura estatal conllevaron grandes dosis de apertura normativa y de remisiones a regulaciones de futuro (Konrad Hesse).

En las dos décadas siguientes se llevó a cabo la configuración de las instituciones mediante la celebración de elecciones y la formación de Parlamentos y gobiernos de cada comunidad autónoma. También desde el principio se procedió a construir la administración de las 17 CC. AA. y la descentralización equivalente del Estado central. En esta operación de vaciamiento del Estado y construcción de las CC. AA. tuvo especial trascendencia el traspaso de servicios, que materializó la descentralización, pasando los funcionarios y los medios materiales (educación, sanidad, etc.) del Estado a las CC. AA. Al acabar el proceso de traspasos, el número de funcionarios de las CC. AA. casi doblaba el número de funcionarios del Estado, lo que era prueba inequívoca de la importancia de la descentralización realizada en dos décadas. Estas eran las cifras de funcionarios a finales de 2001:

- Administración del Estado: 556.181 (24,4%).
- Administración de las CC. AA.: 1.101.999 (48,2%).
- Administración local: 533.274 (23,3%).
- El 4% restante corresponde a las universidades.

Todo el proceso recibió el apoyo general de los partidos, incluidos los nacionalistas, particularmente fuertes en Cataluña y el País Vasco. Pero tampoco existía un gran entusiasmo por las nuevas formas de autogobierno, porque la mayoría de la población las había visto, sin entusiasmo, como resultado de la negociación entre partidos. En el cambio de siglo el proceso de transformación podía considerarse terminado y la opinión pública mejoró su valoración del Estado autonómico.

Los defectos del Estado autonómico y la crisis

La ausencia de modelo condujo a la indefinición y ambigüedad de los elementos del sistema autonómico, lo que acabó generando problemas que afectaban al conjunto de las instituciones estatales y autonómicas. Los principales serían:

- Incoherencia de los estatutos de autonomía que aparecen a la vez como norma fundamental de las CC. AA. y ley orgánica del Estado, con frecuentes contradicciones (arts. 147 y 81 CE).
- Dificultades técnicas de la distribución de competencias y principio dispositivo (art. 149 CE) que, generan múltiples conflictos de competencias, con un protagonismo exagerado del TC.
- Ausencia de previsión constitucional de relaciones entre las CC. AA. y entre estas y el Estado, y configuración del Senado alejada de la integración de las CC. AA. en el Estado (art. 69 CE).
- Falta total de regulación constitucional de la financiación, que se deja a la legislación ordinaria (LOFCA), con facilidad para la reforma, pero que devalúa las reglas de la financiación.
- Imprevisión de las relaciones entre las CC. AA. y la Unión Europea en la fase ascendente del derecho europeo.
- Ausencia de previsión de la participación de las CC. AA. en los procedimientos de reforma constitucional. A estos puntos pueden añadirse otros (régimen local, regulación lingüística...) que periódicamente dan lugar a conflictos y enfrentamientos.

Por otra parte, al final del siglo XX y principios del siglo XXI comenzaron a surgir las reticencias de los partidos nacionalistas o de las CC. AA. gobernadas por ellos. Se trataba de críticas parcialmente coincidentes con las anteriores, pero con una orientación política nacionalista, que en su versión más radical apuntaba el objetivo de la independencia. El volumen de las críticas aumentó, en ocasiones atizadas por los propios partidos, y derivaron en un cuestionamiento general del modelo, primero planteado por la Declaración de Barcelona (CiU, PNV y BNG, en 1998) y después trasladado a la reforma del estatuto vasco (Plan Ibarretxe, 2003) y del estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 (EACat 2006).

Por causas reales y un poco de mimetismo, otros muchos estatutos, con gobiernos de todos los colores (Andalucía, Castilla y León, Extremadura, etc.) se reformaron aspirando a incrementar las competencias de la comunidad autónoma y las funciones de sus instituciones, sin que su beneficio fuera claro.

Hacia mediados de 2010, España se vio sumergida en una especie de tsunami económico y social, con repercusiones políticas, porque por esas fechas repercutieron en los presupuestos estatales y autonómicos los recortes sociales que derivaban de la crisis económica surgida en los Estados Unidos dos años antes; las reducciones presupuestarias produjeron restricciones de los servicios y las prestaciones laborales, educativas, sanitarias y sociales... La tasa de paro se disparó y se mantuvo muchos meses en torno al 25% y han pasado seis o siete años antes de que se viera revertir los efectos de la gran crisis. Aún en 2018, media docena de CC. AA. mantenían su PIB en niveles inferiores a 2008. Esta caída económico-social empeoró sin duda la situación de las capas populares de la sociedad, pero la crisis no era solo económica y social, sino también político-democrática, por la extensión que alcanzó la corrupción, las deficiencias de la representación política (“no nos representan”), además de los problemas del sistema autonómico. Como sucede frecuentemente, las grandes crisis responden a una variedad de causas, y las más políticas, que se acaban de citar, resultaron mucho más intensas y graves por la vertiente social.

El conflicto catalán

Tuvo su origen en la crítica frecuente de los partidos nacionalistas al retraso de los traspasos, la invasión de las competencias (principalmente por las leyes básicas, etc.), y otros argumentos parcialmente reales, pero estas críticas parciales en su origen se convirtieron en un rechazo general del Estado español a lo largo de la segunda década del siglo, poniendo en primer plano la reivindicación de la independencia de Cataluña. Como esta era obviamente inconstitucional, se fundamenta en el derecho a decidir y se instrumenta mediante el referéndum, que sería unilateral si el Estado no lo convoca.

El conflicto catalán asume esta estrategia (*procès* por la independencia) a partir del 2012, cuando en las elecciones de ese año CiU plantea directamente el objetivo de la independencia en su programa. No es fácil explicar el paso de las anteriores reivindicaciones sectoriales –y la política triunfadora de Jordi Pujol– a este nuevo planteamiento global, y superficialmente el gobierno Mas lo atribuye a la STC 31/2010 recaída sobre el estatuto de Cataluña.

En realidad, el rechazo frontal del nacionalismo catalán al Estado comienza antes, con la Declaración de Barcelona ya mencionada, que no representó cambios políticos

inmediatos pero quebró el consenso constitucional, e inició la carrera de estos partidos para desvincularse de la Constitución, principalmente mediante otra visión de la democracia (“derecho a decidir”) aplicada a la consecución de un referéndum para la independencia.

En Cataluña la tramitación de la reforma del Estatuto de 2006 se realizó con muchos problemas entre los grupos parlamentarios, por una falta clara de liderazgo, introducción de cambios que precisaban reforma constitucional y no solo estatutaria, fuerte carga ideológica nacionalista... y estos defectos se reflejaron en una gran abstención en el referéndum consiguiente. La presentación de un recurso de inconstitucionalidad por el PP contra todos los puntos importantes de la reforma aún tensionó más el debate. Y la STC 31/2010 que recayó sobre el Estatuto también incrementó los enfrentamientos porque tardó cuatro años en elaborarse, era también muy ideológica (antinacionalista) y adoptaba soluciones constitucionales muy discutibles. Por otra parte, como se ha dicho, en las mismas fechas en que se aprueba la sentencia llegan a España los efectos de la gran crisis económica desatada en EE. UU. en 2008.

En los años siguientes se mantiene la polémica sobre si el referéndum ha de ser pactado con el Estado o si puede llegar a ser unilateral y las dudas convierten el referéndum anunciado en una consulta participativa realizada en 2014, que evita el enfrentamiento al cambiar el Gobierno de Mas la naturaleza de la consulta, medio tolerada por el Estado. Ni esta forma de participación ni las posteriores elecciones plebiscitarias resuelven nada, aunque incrementan la fuerza del objetivo separatistas en la opinión pública.

En 2017 se acelera el *procès*: aprobación urgente e irregular de las leyes de referéndum y de la transición a la república, intento de realizar el referéndum el 1 de octubre, declaración de independencia el 27 de octubre, inmediatamente suspendida, y reacción del Estado que aprueba la aplicación del art. 155 CE. Cesado el Gobierno catalán y convocadas elecciones autonómicas por el Gobierno de Rajoy, para intentar cierta vuelta a la normalidad institucional. Al mismo tiempo, se procesa a la mayoría de gobierno y a los líderes destacados del independentismo, y mientras algunos son detenidos, otros marchan al extranjero.

Desde finales de 2017, el gran desafío es encontrar la vía para salir de la crisis. El Gobierno de Rajoy solo esgrime el respeto a la Constitución y las leyes, que sin duda resultan indispensables, y los líderes independentistas solo aluden a la negociación

política, sin duda necesaria, pero con un carácter de inmediatez y totalidad que la vuelven imposible. En una situación mucho más grave, el enfrentamiento entre Gobiernos sigue la marcha del choque de trenes que ha mantenido todos los años anteriores, y por tanto o se impone una estrategia distinta o el desastre será difícil de evitar. El cambio inesperado de Rajoy por Pedro Sánchez y las elecciones anticipadas de abril de 2019 sin duda producirán cambios, pero ¿pueden significar reformas decisivas en las instituciones?

El federalismo como respuesta a la crisis autonómica

España está viviendo, en la segunda década de este siglo, la crisis constitucional más importante de la democracia, centrada principalmente en la organización territorial del poder, aunque a los problemas específicos de la autonomía hay que añadir otras, ya apuntadas, como los efectos económico-sociales de la crisis, y una pérdida de legitimidad de las instituciones. Todas necesitan respuestas, pero ahora nos centramos en la organización territorial del poder, porque es más grave, más inmediata y más básica.

Ya se han mencionado los defectos sectoriales del sistema autonómico, así como las debilidades constitucionales que dificultan su solución. Pero no puede negarse que el Estado autonómico ha representado toda una serie de ventajas importantes en la descentralización y podría acudir a técnicas federales próximas para abordar los problemas sectoriales citados.

Todos y cada uno de los defectos listados (carácter de los estatutos, conflictividad de las competencias, etc.), podría encontrar una solución relativamente fácil en las técnicas existentes en sistema federales con muchos años de funcionamiento satisfactorio (Alemania, Suiza, Austria, etc.), pero no se ha seguido esta vía reformando la Constitución sino que se ha preferido realizar reformas legales o reglamentarias (reglamento del Senado, Comisión del art. 33.2 LOTC, etc.), sin cambiar la Constitución, que está en el origen del problema. Es comprensible que la urgencia histórica de la transición y la Constituyente dificultara introducir soluciones que existen y funcionan en estos países, pero es más criticable que no se hayan intentado reformas constitucionales posteriores, incluso cuando se dieron los primeros pasos, como en el Senado en 1985 o, por iniciativa del Gobierno de Zapatero, en 2004.

Se afirma en ocasiones que el Estado autonómico ya es federal (Daniel Elazar, por ejemplo) y, sin entrar ahora en detalles, es cierto que existen similitudes importantes entre ambos, pero no se negará que aspectos clave como el Estatuto, la distribución de competencias, el Senado, etc., están mal resueltos en el Estado autonómico, si se adopta una óptica federal; y otros, como financiación, relaciones intergubernamentales o participación en la fase ascendente de la UE, están regulados en la legislación ordinaria, pero por eso mismo carecen de la fuerza que proporciona la Constitución.

En todo caso, la gran diferencia del Estado autonómico respecto a los federales es la ausencia en el primero del principio de lealtad federal, o más escuetamente de la supremacía de la Constitución como norma suprema en la organización territorial del Estado, como aún se verá. En todo caso la presente crisis es grave y precisa soluciones que difícilmente se encuentran en el regreso al pasado centralismo, ni, por definición, en la continuidad de la actual situación.

Las posibles asimetrías y el federalismo complejo

Tradicionalmente el federalismo se ha fundamentado en la igualdad de los Estados miembros, y se consideraba que la diversidad aparecía en las políticas diferentes que aprobaban las distintas entidades territoriales. En realidad, casi todos los federalismos contienen elementos asimétricos, no solo físicos o naturales sino también jurídicos, aunque en las últimas décadas se han subrayado a partir de la teoría de Charles Tarlton sobre el federalismo asimétrico. Este se ha difundido en países como Canadá y Bélgica en un intento de transformar su naturaleza inicial descriptiva en prescriptiva, a favor de una diferenciación del Quebec o de Flandes respecto a Canadá o Bélgica. ¿Tiene sentido plantearnos algo equivalente en España? Las posiciones nacionalistas, aunque ahora son mayoritariamente separatistas (y, por tanto, no contemplan la alternativa) en el pasado fueron defensoras acérrimas del federalismo asimétrico. Si esta fuera la condición para implantar una federación, no habría problema.

La Constitución presenta en su misma cabecera la distinción importante entre nacionalidades y regiones, aunque *per se* no supone diferencias políticas ni administra-

tivas, pero los Estatutos, o mejor, el bloque de constitucionalidad contiene algunas diferencias significativas desde la perspectiva que examinamos.

Realmente las competencias más especiales son las que algunos académicos hemos denominado hechos diferenciales (lengua, derecho civil, financiación foral, Cabildos y Consejos en las islas...), en cuanto son factores heredados de la historia que forman parte muy significativa de la nacionalidad/región respectiva. Por esta razón, los hechos diferenciales son más que una competencia, que también, un factor de integración de los diversos pueblos de España, como se apunta en el Preámbulo de la propia Constitución.

Una función semejante puede tener el reconocimiento de la pluralidad nacional, que pueda conducir a la existencia de la soberanía nacional de España y la proclamación también nacional de Cataluña, Euskadi y quizás otras sociedades diferenciadas. En el fondo se trata de aceptar un doble sentido de nación española, como ya viniera a anticipar el profesor Juan Linz con perspicacia al constatar que “España [...] es un Estado para todos los españoles; una nación-Estado, para gran parte de la población, y solo un Estado, y no una nación, para minorías importantes”.

Como explicó con claridad Solé Tura, la compatibilidad entre unidad y pluralidad nacionales es posible si la idea de nación no se utiliza como concepto absoluto por los diferentes bandos que la enarbolan. De hecho, la diferencia entre los conceptos de nación y nacionalidad depende principalmente del país y el sistema político en que se plantean. Mientras antes de la II GM la teoría de las nacionalidades reconocía la existencia de un Estado por cada nación, en la actualidad se ha abandonado tal planteamiento (salvo para los casos de descolonización o dictadura), de modo que la existencia de nacionalidades diversas o plurinacionalidad no resultan incompatible con la pertenencia al mismo Estado. Salvo que se trate de nacionalismos excluyentes.

Además de las competencias derivadas de hechos diferenciales, algunas CC. AA. vienen reivindicando la ampliación de sus facultades en algunos ámbitos más políticos, como podrían ser régimen local, policía autonómica y acción exterior. Se trata de fijar en la Constitución cual es el ámbito estatal y que corresponde a las CC. AA. La diferenciación en estas materias no tiene por qué resultar conflictiva.

Iniciativas recientes a favor de la reforma federal de la Constitución

Resulta claro y significativo que, en los últimos años, a la vez que se hacía más profunda la crisis del Estado autonómico, se multiplicaban los impulsos a favor de convertir a España en un sistema federal. En realidad, se trata de iniciativas muy diferentes, porque la posición de los partidos tiene una importancia decisiva en una eventual reforma constitucional, mientras las asociaciones y manifestaciones de apoyo a la federación o incluso la creación de entidades territoriales federales tienen una función de cultura política. Sin ánimo de fijar categorías se pueden repasar algunas formas de promoción del federalismo aparecidas en los últimos años.

Partidos políticos

Las posiciones respecto al federalismo (y al propio Estado autonómico) son muy variadas. Las más claras y elaboradas son la posición del PSOE y del PSC, formalmente distintas, pero sustancialmente coincidentes. La primera fue presentada por la Fundación Alfonso Perales, *Por una reforma federal del Estado autonómico*, que aparece como la “Propuesta del Grupo de Reflexión creado por el PSOE-A sobre la reforma de la Constitución para el establecimiento de un modelo federal para España”, de noviembre de 2012 (105 págs.). Poco después, el PSC presentó un folleto, realizado a través de la Fundació Rafael Campalans, *Per una reforma constitucional federal*, de mayo de 2013 (40 págs.). Ambas iniciativas contaron con un grupo de profesores y expertos que asesoraron la redacción de los proyectos.

Los partidos Ciudadanos y Podemos se han presentado en diferentes ocasiones como favorables a una estructura federal, pero sin excesiva convicción y casi siempre con ocasión de preguntas planteadas por los medios de comunicación en la proximidad de unas elecciones o de alguna reunión importante del partido.

Instituciones del Estado

La creación en el congreso de diputados de la Comisión de Evaluación y Modernización del Estado Autonómico, por iniciativa del PSOE y con el acuerdo del PP en el otoño de 2017, tuvo en contra la oposición de Podemos, PDeCat, ERC y PNV, así como

la reticencia de Ciudadanos. La Comisión contaba con 14 miembros del PP, 9 del PSOE, y media docena del Grupo Mixto y tenía como presidente a José Enrique Serrano.

Instituciones de las comunidades autónomas

El mes de febrero de 2018 el Consell de Govern de la Generalitat Valenciana aprobó, con el nombre de *Acuerdo sobre la reforma constitucional*, un documento político en que se plasma una serie de consideraciones y propuestas para una reforma de la Constitución, entre ellas el modelo territorial con una perspectiva federal.

Medios académico-políticos

A medio camino entre la política y la academia se encuentran algunas contribuciones del *Informe Comunidades Autónomas* y el foro que se celebra en el Senado, desde hace años, por iniciativa del Observatorio de Derecho Público, con la colaboración de la Fundación Giménez Abad y del Senado. En el informe de 2015 se presentó como tema monográfico unas “Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico” elaboradas por la dirección del informe y, en la clausura del foro del año siguiente, intervino sobre el mismo tema el presidente de la Comunidad Valenciana, Ximo Puig.

Asociaciones territoriales federalistas

Llama la atención la creación de varias asociaciones de personas interesadas en impulsar el federalismo, que se organizan por CC. AA. La primera fue Federalistes d’Esquerra, formada en 2012 en Cataluña; realiza actividades político-culturales de forma periódica y mantiene una página web interesante y activa.

En una línea semejante se ha formado Federalistas de Andalucía (Antequera, 2017) y Federalistas de Aragón. Ambas tienen una web que permite seguir sus actividades. Después han aparecido Federalistas del País Vasco, creada en 2018, que generó expectación en su aparición. Está en proceso de formación la equivalente de Cantabria y alguna otra comunidad autónoma.

Liderado por Nicolás Sartorius, se lanzó hace tres años el manifiesto *Por una España federal en una Europa federal*, que avalaron varios miles de firmas, y posteriormente

derivó en cierta coordinación de las citadas asociaciones. Pueden verse detalles e información de la presentación con ocasión de su constitución formal en Madrid como Asociación por una España Federal el 25 de septiembre de 2018.

Ámbito académico

El observatorio del federalismo promovido por la Fundación Giménez Abad, la Fundación Friedrich Ebert, el Observatorio de Derecho Público de Barcelona, y otras entidades semejantes –como la Fundación Canadá, en ocasiones– celebra un congreso anual desde el año 2009, alternativamente en Barcelona y Zaragoza, centrado en el estudio de experiencias federales.

El Congreso de los Profesores de Derecho Administrativo dedicó su reunión de 2017 a la reforma constitucional y lo mismo hizo la Asociación Española de Constitucionistas en su congreso de 2017, celebrado en Zaragoza, que se publicó como libro por Tirant Lo Blanc.

FUNDACIÓN
PABLO IGLESIAS



Fundació
Rafael Campalans

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Friedrich-Ebert-Stiftung

Oficina Madrid
C/Covarrubias, 22
28010 Madrid

Tel: (+34) 91 294 88 80
e-mail: info@fesmadrid.es
www.fes-madrid.org

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

No está permitido el uso comercial de los medios publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sin el consentimiento por escrito de la misma.