



UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS

**“INCIDENCIA DE LA PROPUESTA
FEDERALISTA DEL PSOE SOBRE
EL ACTUAL MODELO
TERRITORIAL RECOGIDO EN LA
CONSTITUCIÓN”**

Autor: Sofía Huerta Lobregad

Tutor: Miguel Ayuso Torres

Madrid

Abril de 2014

LISTADO DE ABREVIATURAS

CCAA	Comunidades Autónomas
TC	Tribunal Constitucional
CE	Constitución Española
EM	Estado Miembro
UE	Unión Europea
FG	Fondo de Garantía
FS	Fondo de Suficiencia

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	6
CENTRALIZACIÓN VS DESCENTRALIZACIÓN	6
1.PRECISIONES GENERALES	6
2.CENTRALIZACIÓN	7
3.DECENTRALIZACIÓN	8
4.CONCEPTO DE AUTONOMÍA	9
4.1.Diferencias entre Estado Miembro y Comunidad Autónoma	10
CAPÍTULO II	11
“EL FEDERALISMO”- CONCEPTO Y CARACTERES BÁSICOS	11
1.CONCEPTO Y PRINCIPIOS	11
2.EL CONCEPTO DE SOBERANÍA	13
3.FUNCIONAMIENTO DE UN ESTADO FEDERAL.....	14
3.1.Delimitación de los poderes estatales en un sistema federal	14
3.2.Tipos de relaciones entre los diferentes niveles que componen un Estado Federal	15
4.TIPOLOGÍAS DE FEDERALISMO	16
4.1.Federalismo intraestatal.....	16
4.2.Federalismo interestatal	16
5.EEUU, UN EJEMPLO PARADIGMÁTICO DE FEDERALISMO	18
5.1.Origen	18
5.2.Estructura institucional	19
CAPITULO III	21
UNA APROXIMACIÓN AL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: EL ESTADO REGIONAL	21
1.CONCEPTO DE REGIÓN	21
2.CARACTERES BÁSICOS.....	22
CAPÍTULO IV	23
EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	23
1.CARACTERES BÁSICOS.....	23
1.1.Notas esenciales del Estado Español.....	23
1.2.Naturaleza y configuración.....	25
2.DEFICIENCIAS DEL MODELO TERRITORIAL: “CRISIS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS”	27
CAPÍTULO V	31
PROPUESTA FEDERALISTA DEL PSOE	31
1.LA PROPUESTA.....	31
1.1.Las 10 Reformas	33
2.INCIDENCIA DE LAS 10 REFORMAS SOBRE NUESTRO MODELO ACTUAL.....	35
CAPÍTULO VI	50
“EL DESAFÍO SOBERANISTA”	50
CAPÍTULO VII	52
CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFÍA	55

RESUMEN

Como bien es sabido para el lector, el término federalismo, en los últimos tiempos, ha adquirido fuertes resonancias, en especial tras el desarrollo de las instituciones europeas. Evidenciada la crisis institucional por la que atraviesa nuestro país, o en otros términos, la llamada “crisis del Estado de las autonomías”, han surgido diversas alternativas con el objetivo de poner solución al listado de deficiencias que este manifiesta, destacando de entre todas ellas las continuas reclamaciones de independencia que protagonizan territorios tales como País Vasco y Cataluña. De entre estas, se recoge la propuesta que más atención ha conseguido captar, en tanto proviene de uno de los partidos mayoritarios, actualmente el partido de la oposición, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el cual propugna la implantación en España de un sistema federalista. Por cuanto supondría un cambio de grandes dimensiones así como de enorme complejidad, puesto que nuestra Nación ha sido históricamente un Estado unitario, aquí se contemplan, en un atisbo de dotar de mayor realismo a la propuesta aquí recogida, los caracteres básicos que reviste nuestro actual sistema y las deficiencias que le acompañan, así como los cambios y consecuencias que supondría implantar las reformas expuestas sobre la base de su planteamiento federalista, de cara a que el lector efectúe un análisis sobre la idoneidad de dicha propuesta, y pueda valorar la vía adecuada para dar solución a la actual problemática

Palabras clave:

Federalismo, Estado Miembro, Estado de las Autonomías, Reforma, Título VIII, Modelo Territorial, Constitución, Estatutos, descentralización, propuesta

ABSTRACT

In recent times, the term federalism has gained a lot of recognition, especially after the development of the European Union. It is evident that our territorial system is suffering a crisis, also known as , " Crisis del Estado de las Autonomías ". There have been various alternatives in order to remedy the listed deficiencies which this manifests, highlighting the independence demands of various territories such as the Basque Country and Catalonia. From all of them, here is collected the proposal that has attracted more attention by the fact that it comes from one of the most important political parties and which is currently the party from the opposition, "El Partido Socialista Obrero Español" (PSOE), which propounds the introduction in Spain of a federalist system . By the fact that our Nation has historically been a unitary state, it would be a big change as well as highly complex to implement such a territorial system, in order to make more realistic the proposal contained herein, it is here explained the basic characters of the currently system and its deficiencies as well as the changes and consequences that will derived from its establishment, with the objective that the reader makes an analysis of the suitability of the proposal and to assess the appropriate way to solve the current situation.

Key words:

Federalism, Member State, "Estado de las Autonomías", Reform, Chapter VIII, Territorial System, Constitution, Statutes, decentralization, proposal

INTRODUCCIÓN

El objeto del presente proyecto consiste en abarcar la problemática que actualmente suscita nuestro sistema territorial, el cual, fruto de años de progreso y maduración, se ha topado con problemas tales como la duplicidad de competencias administrativas, las reclamaciones de independencia, haciendo especial alusión a las reiteradas peticiones acometidas por los representantes políticos de Cataluña y que protagonizan el llamado “Desafío soberanista”; la escasa representatividad y poder político que invade a una de las instituciones más antiguas de nuestro Estado, el Senado, a lo que cabe sumar diversos síntomas de la ineficiencia que evidencia nuestro modelo; para todo ello, he considerado oportuno tomar como punto de partida la propuesta federalista efectuada por el actual partido de la oposición, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), dado que plantea una alternativa a nuestro actual sistema, a raíz de lo cual acometeré un profundo análisis de los cambios que supondría la implantación de un sistema de tales características en nuestro Estado desde diversas vertientes, siendo la primera y más claramente afectada, la administrativa, en tanto en cuanto supone una reorganización de las instituciones así como de las competencias que revisten las mismas, y subsiguientemente las repercusiones que esto tendría a nivel fiscal. Dicho planteamiento nos lleva a formular diversas cuestiones de groso calado, ¿la implantación de un sistema federal contribuiría a paliar los problemas que evidencia nuestro actual modelo territorial? ¿a sensu contrario, cuales serían otras posibles alternativas? En tanto las reclamaciones de independencia de Cataluña se han erigido como protagonistas de las continuas negociaciones de nuestros representantes ¿contribuiría a paliar la citada problemática?

A lo largo de mi proyecto trataré de esclarecer dichas interrogantes que encabezan o constituyen, sino eje desencadenante, puerto de destino de muchos de los conflictos que traen a coalición la legitimidad e idoneidad de nuestro texto constitucional.

Desde la misma instauración de los cimientos de un Estado, la distribución y gestión de competencias supone objeto de continuas y beligerantes discusiones, en tanto debe materializarse este en una serie de instituciones, lo cual ha venido a constituir motor de los acontecimientos de la historia a nivel político, siendo en tales casos los textos constitucionales o estatutos de características similares los que fuesen testigos a la par que dejaran constancia de semejantes cambios.

Por lo que respecta a la estructura o proposiciones básicas que desarrollaré, en primer lugar me centraré en el dualismo o ecuación centralización vs descentralización, por cuanto a raíz de dichas concepciones se desarrollan los respectivos sistemas políticos, asentado sobre el hecho de que el factor territorio, en concreto su propia estructuración, contribuye a delimitar y determinar de forma definitiva la naturaleza misma de estos; conjuntamente abordaré el concepto de autonomía en tanto contribuye a esclarecer dicho dualismo.

Seguidamente cabrá remitirnos al concepto mismo de federalismo, remitiéndonos a los principios básicos que inspiran un sistema de tales características, así como a su mecánica funcional, en abstracto, en sus aspectos más fundamentales. Posteriormente, abordaré los subtipos en que este se cristaliza, y consecutivamente, en tanto lo abstracto es susceptible de materializarse, qué mejor guinda de este pastel propiamente conceptual que remitirnos al ejemplo más paradigmático de federalismo existente hoy día, como es el de Estados Unidos.

Una vez finalizado lo que considero un estadio previo para una mejor comprensión de lo que aquí se va a tratar, deviene necesaria una aproximación a nuestro sistema territorial, introduciendo el concepto de Estado Regional, considerado como análogo a lo que hoy día recoge nuestra Constitución. Tras lo expuesto, cabrá focalizar nuestra atención en lo que denominamos Estado de las Autonomías, aludiendo para ello no solo a los principios que articulan nuestro sistema desde una vertiente meramente territorial, sino abordando cuestiones de fondo que clarifican el régimen político que impera en nuestro país.

Planteada la actual situación, y las deficiencias que manifiesta nuestro modelo, abordaré los puntos clave de la propuesta que efectúa el actual partido de la oposición, el Partido Socialista, por cuanto viene evidenciado por multitud de factores la actual crisis institucional ante la que nos encontramos y la necesidad de acometer una reforma del Título VIII de nuestra Constitución. Para ello analizaré las repercusiones que la

implantación de dicha propuesta plantearía, abordado desde las diversas vertientes que estos plantean en las 10 proposiciones que recoge su propuesta.

Por último, por cuanto el origen de planteamientos de tal calado lo constituye la actual crisis que atraviesa nuestro modelo, propiciado en gran medida por reclamaciones tales como las que delimitan el llamado “desafío soberanista”, cabrá plantear si la implantación o remodelación por la citada vía, contribuiría a solventar dicha problemática.

CAPÍTULO I

Centralización VS Descentralización

1. PRECISIONES GENERALES

En tanto este proyecto toma como concepto nuclear a la par que como “institución/sistema político” el federalismo, deviene necesario comenzar por clarificar su significación, lo que ello conlleva, así como los valores mismos que lo inspiran, de cara a establecer un marco que contribuya a un mejor entendimiento de lo que posteriormente desarrollaré.

El federalismo, como forma de gobierno, es un concepto innato o conexo al concepto de Estado, deberemos partir de una clasificación bipartita que, a la par que nos sitúe en el punto de partida de lo que aquí posteriormente se va a tratar, establezca un marco que contextualice y contribuya paralelamente a un mejor entendimiento de la materia. Atendiendo a la ciencia política y lo que ello aporta respecto a naturaleza misma de los Estados, cabe hacer diversas distinciones, en primer lugar aquellas relativas a las formas jurídicas que puede adoptar un Estado y aquellas otras llamadas “formas políticas”, en cuyo caso se haría referencia a los sistemas o regímenes políticos a los que un determinado territorio con una determinada organización institucional pueda adherirse en el marco de una serie de principios que inspiren el proceder de tales instituciones, desembocando ello en las diversas tipologías de Estado, a saber, liberal, socialista, autoritario; lo que se identifica, hablando en términos más correctos, ya no

como formas de Estado, sino como sistemas políticos; por el contrario, la primera de estas, atendiendo a la naturaleza jurídica del Estado, se apunta de forma directa a la estructura interna del Poder Estatal, y consecuentemente a la titularidad del mismo, según la misma resida en uno o varios centros de poder. Partiendo de esta última de las concepciones, puede llegarse a ulteriores distinciones de formas de Estado, pudiendo distinguirse en este caso entre Estados Unitarios y otros Estados que atendiendo a sus instituciones, presentan mayor complejidad, dependiendo de cómo se presente el ordenamiento jurídico estatal, en tanto se haga se forma simple o bien como resultado de la íntima unión de muchos ordenamientos jurídicos estatales, dando lugar a lo que se conoce como Estado de Estados, lo que actualmente vienen a denominarse Estado Federal. Dicha distinción viene a asentarse sobre los 3 elementos que conforman un Estado: territorio, pueblo y gobierno, aunque pudiese parecer que está más íntimamente relacionada con el último de ellos. Partiendo de esto, lo que aquí realmente cobra importancia es el proceso al que se ven sometidos determinados Estados, que, partiendo de un concepto unitario, se vean sometidos, en términos de eficiencia, a una descentralización de las funciones realizadas respecto a los ordenamientos jurídicos territoriales menores comprendidos en él. Ello nos remite a un proceso concreto, y que realmente constituye el núcleo central de mi proyecto, que es aquel al que se ve sometido un Estado centralizado hacia uno descentralizado pero avalado por una garantía constitucional. Por tanto, partiendo de la definición de Estado como poder político jurídicamente institucionalizado, concluimos con que según sea el tipo de estructura interna surgirán unas u otras formas jurídicas de Estado, como el Estado Unitario, el federal, el Estado regional y el regional-nacional o autonómico, como es el caso de España.

En tanto el poder constituye el motor o eje central de cualquier sociedad o comunidad política, este debe materializarse a través de un entramado constitucional para hacerse valer, y el verdadero problema en este caso consiste en decidir si este debe ser confiado bien a los mismos o a diferentes agentes para las distintas facciones que puedan haber, optar bien por órganos de competencia personal ilimitada u órganos de competencia personal limitada o parcial, centralización vs descentralización.

2. CENTRALIZACIÓN

Podría concebirse la **centralización** como la atribución a un órgano único, titular

del poder, de las facultades y competencias fundamentales que resultan en la unidad del Estado. A la par que una forma jurídica a la que puede adherirse un Estado, la centralización puede concebirse como un proceso, no solo político y administrativo, sino sociológico. Actúa de manera analógica a la integración, actuando el titular en este caso del poder, como centro de atracción, dominando el poder central a los poderes locales o particulares: provinciales, municipales,... Siendo este un proceso datado de años de antigüedad y muy general, podría decirse que la centralización, como proceso, ha contribuido al nacimiento del Estado Moderno, en tanto que, mediando un contrato social o una constitución, se juridiza el hecho social de la interrelación de un agregado humano. En la misma línea, podría concebirse la centralización como un proceso correlativo a la formación misma de un Estado, para ello simplemente cabe remitirse a sus primeras manifestaciones, materializándose este en la concentración, en la figura de una única autoridad, de todos los poderes de orden temporal con el objetivo de impulsar una unidad política completa. En consonancia con aportaciones de autores tales como Tocqueville o Montesquieu, no cabe hablar en términos de centralización sin acompañarlo de un acentuado tono crítico, remitiéndonos simplemente a las circunstancias y visión o concepción política imperante hoy en día, fruto del proceso democratizador al que se ha visto, y se está viendo sometida actualmente la sociedad en su conjunto, siendo ello contrapuesto a la idea de un poder único y central, ejercido sin intermediario, un gran poder que abate al individuo e impone para todos los mismas leyes, sintiéndose este pequeño e indefenso; en palabras de Tocqueville, la centralización se presenta como la asfixia mortal de la libertad.¹

3. DESCENTRALIZACIÓN

A sensu contrario, cabrá remitirnos a la **descentralización**, conceptuándose esta como la dirección de la actividad política a cargo de una pluralidad de órganos no centrales. Este se encauza en la misma línea que la centralización concebida como proceso, de manera que constituye presupuesto o requisito previo, en tanto que una vez la autoridad política concentra un poder muy elevado, se materializa la fuerza descentralizadora, que obedeciendo a exigencias reales y en términos de eficiencia, aspira a separar determinadas atribuciones del gobierno central, por el riesgo inminente

¹ FERRANDO BADIA, J. – “El Estado unitario, el federal y el Estado Autonomico”

al que este se ve sometido de verse aplastado por la concentración de atribuciones . Podría adscribirse a un proceso de especialización, en virtud del cual se enviste a determinados individuos de unas funciones muy concretas, haciéndoles competentes por razón de la especialización. Por ello se dice que un Estado en el cual predomina la adscripción de unos fines directos e indirectos a unas personas jurídicas distintas del ente central, nos hallaríamos ante un caso de descentralización, por ello lo caracterizamos por la existencia de una diversidad de órganos de decisión y de centros particulares de intereses aunado con la dirección de dichas instituciones por unas autoridades propias con un determinado grado de independencia pero sujetas al control o tutela de la autoridad central en tanto existen unos intereses comunes de la sociedad conjunta que deben comulgar con los intereses y políticas particulares de las diferentes facciones.

4. CONCEPTO DE AUTONOMÍA

Tras analizar los citados conceptos, haré una breve descripción de lo que se entiende por **autonomía**, por cuanto en nuestro contexto adquiere una especial relevancia.

Atendiendo a su significado histórico, se concibe como un tributo del Estado soberano, habilitado en tal caso para dar leyes, haciendo uso de su imperium, con normas obligatorias y coactivas. Radica por ello su esencia en la potestad que tiene un ente público de dar leyes en sentido material destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal; la facultad de crear un derecho propio, por ello tiene implícito dicho término la existencia de determinadas competencias legislativas, pero en el marco de un Estado, en tanto media el factor de integración, pero a la par, deviene del proceso de descentralización. En el marco político que establece nuestra Constitución, dicho concepto ha constituido el eje articulador de nuestro entramado institucional, configurándose de esta manera el Estado de las Autonomías. Este queda articulado siempre bajo el respeto de la unidad indisoluble de nuestra nación pero garantizando, vía constitución, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que componen nuestro territorio.²

² FERRANDO BADIA, J. – “El Estado unitario, el federal y el Estado Autonomico”

4.1. Diferencias entre Estado Miembro y Comunidad Autónoma

En este punto quizás deviene necesario aclarar una cuestión de fácil planteamiento: ¿qué diferencia hay entre un ente autónomo, como en nuestro caso representa una Comunidad Autónoma, y un Estado Miembro integrante de un Estado Federal?

Para establecer las diferencias simplemente cabe remitirse a la naturaleza de los poderes que ejercen unos y otros organismos. En este caso adquiere especial relevancia el término potestad, por cuanto aquellos entes que gozan de autonomía se limitan únicamente a ejercer la potestad legislativa de la que estos se ven investidos, teniendo esta su origen en un ordenamiento constitucional que emana del Estado, por lo que no gozan de propia autonomía constitucional, por ello podría decirse que el productor de dicha autonomía no es el propio ente, sino que es el Estado y su entramado constitucional. Sin embargo, en el caso de los Estados Miembros, ya no se da una potestad legislativa como un producto de un ordenamiento central, sino que gozan de verdadera autonomía legislativa, en tanto que esta deriva de su propio ordenamiento constitucional, aunque sometida a los límites de la Constitución Federal. Atendiendo a esto último no podría hablarse de una independencia o autonomía absoluta, por cuanto está sometido a diversos límites que subyacen a la naturaleza misma de un Estado Federal, por lo que sin estos no podría hablarse propiamente de su existencia, pudiendo en tal caso el Estado Miembro derivar en una simple entidad autónoma.

CAPÍTULO II

“El Federalismo”- Concepto y caracteres básicos

1. CONCEPTO Y PRINCIPIOS

El federalismo se conceptúa como una corriente o doctrina política que propugna una concreta organización de un territorio, concibiendo esta como la conformación de una organización en términos políticos de determinados territorios a partir de la anexión o unión de diversos organismos, pudiendo adoptar los mismos diversos nombres, delegando o cediendo parte de sus competencias propias, libertades o poderes a un organismo o ente superior, el cual ostenta en este caso la soberanía pero conservando a la par cierta autonomía para autogestionarse. Se trata de un principio que inspira aquellas labores destinadas a la organización propia del poder. Podría concebirse esta como una forma de acomodar una sociedad donde se hacen patentes las divergencias sociales y la heterogeneidad de los individuos que la componen a la organización institucional, conciliando todo ello bajo el principio de unidad que entraña el federalismo, con la finalidad última de aunar objetivos. La forma en que este se articula parte inicialmente del principio de división de poderes de Montesquieu pero adaptado a una organización vertical, en tanto existen dos niveles de gobierno; por una parte un nivel federal, cuyos objetivos y políticas aúnan la diversidad de intereses que imperan en las distintas instituciones que conforman el Estado Federal; y un nivel Estatal, asentado sobre el principio de autogobierno y adecuación a la identidad propia de cada territorio, en tanto propugna políticas que se adecuan a las necesidades específicas de su población. El correcto funcionamiento de dichas estructuras va a verse regulado por un texto normativo o constitución inspirada en valores tales como la cooperación y colaboración cristalizando los objetivos propios de un estado de tales características, combinando paralelamente los elementos de poder compartido y autoregulación. La existencia de un texto de dicha naturaleza supone presupuesto habilitante para la conformación de un Estado Federal, en tanto asienta las competencias que le son propias a cada nivel, de cara a evitar enfrentamientos entre las diversas instituciones; de manera que se ejerza de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, como

puede ser la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública. Ello implica por tanto la conciliación de diversos grupos sociales, optando en tal caso por la convergencia de dos principios, el de autonomía y el de participación.³

- *Ley o principio de autonomía*, que reviste un carácter esencial a la par que presupuesto de este tipo de sistemas, en tanto que, en ausencia de este, los miembros de un Estado Federal perderían su carácter estatal y se constituiría en tal caso algo de naturaleza similar a un Estado unitario complejo. Se habla en tales términos de diferentes colectividades individualizadas que conservan su sistema legislativo, administrativo y judicial.

- *Ley o principio de participación*, en contraposición a un sistema basado en la subordinación, atendiendo a la complejidad del entramado institucional encomendado a la satisfacción de los intereses comunes, variarían las competencias de cada ente según el grado de intensidad con el vínculo federal.

A modo de recapitulación, concretamos en que un sistema federal se asienta sobre una constitución escrita (cuyo principal objeto es la delineación de las estructura básicas así como de las instituciones y los procedimientos políticos que les son propios así como la reglamentación de los gobiernos y la protección de los derechos de los ciudadanos); la división territorial (en federaciones o divisiones de autogobierno); la descentralización (en tanto el federalismo se conceptúa como principio cuyo objetivo es la división del gobierno y subsiguientemente de sus responsabilidades y derechos en diferentes órganos o niveles de gobierno soberano así como de sus competencias); y la existencia de una Corte Suprema de Justicia (contribuyendo a asegurar el correcto funcionamiento de los diferentes poderes así como una idónea interpretación de la constitución).

³ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, P., de “Gestión y Estrategia”-Edición Internet; No.11-12/ Enero Diciembre 1997- “ Federalismo y Descentralización contemporáneos”

2. EL CONCEPTO DE SOBERANÍA

Al margen de los caracteres mencionados, donde radica la verdadera esencia e importancia de un modelo federal es en el concepto de “soberanía”. Desde sus mismos orígenes, en torno a la Edad Media, ha constituido objeto de continuos cambios en cuanto a su concepción todo ello de la mano de los diferentes sistemas políticos que han ido surgiendo, moldeando estos el concepto mismo de soberanía a razón de las circunstancias imperantes. Autores como Hobbes y Rosseau han contribuido a delinear los contornos de un concepto tan difuso como es este. Así a día de hoy, podría concebirse como el derecho que tiene un pueblo a elegir a sus gobernantes, y consecuentemente, las leyes por las que se van a ver, ya no sometidos, sino gobernados. Más que un derecho, la soberanía se concibe como “poder”. De ello se desliga de manera lógica el que la soberanía constituye, más que un pilar, la naturaleza misma de un Estado, en tanto que, donde no hay poder, no hay una organización o articulación política, no se podría decir que existiese un Estado. El surgimiento del federalismo ha supuesto una redefinición de concepciones de dicho calado, en tanto que la soberanía de cada Estado federado se ve limitada. Habiéndose concebido hasta entonces esta como “poder supremo”, “ausencia de límites”, “facultad de las facultades”, se maneja actualmente bajo el paraguas de un sistema de estas características, un concepto de soberanía acotado, ya que supone una distribución del poder. Atendiendo a todo ello, se hablaría por tanto de la soberanía como la capacidad de los órganos o instituciones federadas para autodeterminarse o producirse políticamente por sí mismos pero participando, acorde a sus intereses y en consonancia con su identidad y características propias, en la formación de la voluntad colectiva y conjunta de la Unión Federal y especialmente para hacer valer la posición de subordinación respecto del gobierno federal.

A este respecto no existe una posición unánime, habiéndose por ello impulsado a razón de ello diversas teorías.

3. FUNCIONAMIENTO DE UN ESTADO FEDERAL

Aun habiendo ahondado en la naturaleza misma y los principios que inspiran este tipo de modelos, deviene necesario remitirse a la estructura y funcionamiento de este sistema, exponiendo los caracteres fundamentales del mismo pudiendo abordarse en la práctica diversas manifestaciones.

3.1. Delimitación de los poderes estatales en un sistema federal

Toda estructura federal debe traducirse en una serie de órganos, a saber, legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales.

- Con respecto al **poder legislativo**, existe una estructura bicameral o dualidad de cámaras, una tipo Senado y otra tipo Consejo, ya que deberá representarse por una parte al pueblo federal y por otra deberá figurar la representación de los Estados miembro, estando sometidos los representantes a las instrucciones de sus respectivos gobiernos, a través, en este último caso, de la segunda cámara, cuyo objetivo reside en poner en contacto de forma orgánica, los Estados miembro con la Federación de cara a aunar intereses y establecer una política común y conjunta.

- Por lo que respecta al **poder ejecutivo**, encontramos varios tipos, entre los cuales destacan el sistema presidencial, el colegial y el sistema parlamentario alterado. En este caso el sistema presidencial se adecua en mejor medida a este tipo de estructura, pero deberá adherirse cada Estado a la forma política que mejor se amolde a sus peculiaridades y que contribuya en mayor medida a la consecución de un equilibrio entre las unidades que componen el Estado Federal y la Federación.

- En relación con el **poder jurisdiccional**, cabe resaltar la existencia en toda Federación de un Tribunal Supremo que se encarga de solventar cualquier conflicto relativo a las relaciones entre Federación y Estados federados, de manera que se asegure la supremacía en cualquier caso de la constitución, examinando la validez de las leyes federales y de las que componen el cuerpo normativo de los Estados miembro en el caso de que se invoque su inconstitucionalidad.

Una vez demarcadas las líneas que articulan el primer nivel, el relativo al Estado Federal, es preciso delimitar el margen de actuación de los Estados federados.

- Cada Estado miembro posee su propio ordenamiento constitucional, establecido libremente por su poder constituyente sin más límite que la Constitución federal, construyendo el articulado orgánico-institucional a partir del cual se ejerce el poder.

- Cada Estado cuenta con sus propios gobernantes, no siendo meros funcionarios sujetos a control por el Gobierno Central o Federal, por cuanto actúan dentro de sus competencias, siendo absolutamente autónomos dentro de su órbita jurídica, no pudiendo tales competencias ser reducidas o suprimidas sin mediar un previo consentimiento de estos ya que su ordenamiento político presenta cierta rigidez.

3.2. Tipos de relaciones entre los diferentes niveles que componen un Estado Federal

Por último, ambos niveles de gobierno, en consonancia con el principio de participación/cooperación, deberán interrelacionarse para completar esa secuencia de poder que se establece o cuadrar las respectivas esferas de competencia. Dichas relaciones se encauzan por 3 vías diferentes: las **relaciones de coordinación**, por el mero hecho de que existe una distribución de competencias entre la Federación y los Estados (en cuyo caso hablaríamos de materias excluidas de la Federación, materias concurrentes y materias excluidas de los EM); **relaciones de supra y subordinación**, las cuales materializan o manifiestan la supremacía del Poder Federal en tanto representa los intereses comunes debiendo hacerlos valer por diversos cauces recogidos en su texto constitucional (pudiendo imponer sus decisiones a los Estados particulares, vigilando las políticas de estos, resolviendo los conflictos que pudiesen emerger de las relaciones entre las partes,...) y por último las llamadas **relaciones de inordinación**, y en las que realmente se hace valer el objetivo propio de este sistema, participando los Estados como personalidades autónomas en la conformación de la voluntad común y consecuentemente en la elaboración del ordenamiento constitucional federal, tanto en el orden constituyente como el legislativo. En este caso hablamos de dos tipos de participación, una más directa relativa a todos los actos que supongan una alteración de

la constitución, y otra más indirecta, pudiendo participar en el proceso legislativo

4. TIPOLOGÍAS DE FEDERALISMO

Partiendo del principio universal de separación y división de poderes de Montesquieu, existen dos formas de concebir dicho concepto en tanto se adhiera a una interpretación u otra:

4.1. Federalismo intraestatal

Por una parte destacamos la existencia del modelo federal intraestatal, cuyo conceptualización se abarca en términos más competenciales, en tanto son estas el criterio diferencial de las diversas instituciones, por lo que existe una delimitación precisa de las diversas competencias en ambos niveles; a ello se adhiere el hecho de que prepondera una fuerte participación de los gobiernos de los estados federados en la política federal asentado sobre ese principio de cooperación. El ejemplo que mejor encarna este modelo lo encontramos en la ex República Federal de los lander. Estos participan de forma activa en la elaboración de las leyes del poder ejecutivo participando a la par en la legislación central. De esta manera, la federación no puede imponer ningún tipo de medida en cuestiones administrativas, en tanto ello deriva de la iniciativa de los gobiernos y los parlamentos federales, de esta manera cada Estado envía un representante que haga valer los intereses de su respectivo territorio; asentando un federalismo de naturaleza cooperativa que convive con una cierta dosis de centralismo, materializado en la existencia de un Consejo Federal.⁴

4.2. Federalismo interestatal

Por lo que respecta al segundo modelo al que cabe hacer referencia, hablamos de un **federalismo interestatal** que, construido sobre el principio de división de poderes, opta por una estructura vertical del poder, conjugado con una marcada autonomía de los

⁴MARTÍNEZ MARTÍNEZ, P., de “Gestión y Estrategia”-Edición Internet; No.11-12/ Enero Diciembre 1997- “ Federalismo y Descentralización contemporáneos”

estados miembro, asentándose a su vez sobre un dualismo indiferente a los tipos de competencias objeto de reparto, a diferencia del modelo anterior, poniendo este especial énfasis en la naturaleza de las instituciones a las cuales se enviste de las mismas, en tanto estas deben estar perfectamente coordinadas. En este modelo la participación en la política federal se encauza por la vía de una segunda cámara. Como ejemplo que mejor ilustra el modelo aquí descrito cabe remitirnos a Estados Unidos.

La diferencia esencial que estriba entre ambos sistemas radica en el nivel de independencia funcional a nivel institucional, estando compuesta la federación, en el supuesto del federalismo interestatal, de entes que cuentan con un mayor margen de actuación en sus respectivas esferas o ámbitos. La existencia en un determinado territorio de un modelo u otro depende de las características del mismo, siendo el resultado del devenir de su propia historia así como de la naturaleza de su población; en referencia a esto último, aquellos Estados donde prepondere la homogeneidad de sus individuos deviene más adecuado un modelo federalista cooperativo, puesto que, al no mediar divergencias de interés sustanciales, se favorece el buen desarrollo de un sistema cooperativo; a sensu contrario, en aquellos Estados donde medien discrepancias de diverso calado quizás sería más adecuado optar por un modelo interestatal en tanto el factor independencia emerge con mayor fuerza que en el otro modelo, favoreciendo la adopción de acuerdos pero contando con un margen de actuación de mayores dimensiones evitando controversias en tanto los intereses de estos no estarían en completa consonancia y abogando por la consecución de fines comunes.

Esta concepción dualista del federalismo sería la más aceptada a la par que la más común a la hora de acometer una subclasificación; pero para ello existen diversidad de criterios a los que adherirse. Adicionalmente, puede atenderse al criterio evolutivo, distinguiendo así entre aquellas federaciones ya consolidadas y establecidas como Estados Unidos y Canadá, donde se ha configurado una tradición constitucional federal; aquellas federaciones emergentes, véase el caso de España y que desarrolló posteriormente, pero cabe resaltar el hecho de que en Europa se está configurando de la misma manera una cierta tradición federalista emanada de la concepción alemana en cuanto a la estructuración del poder y las instituciones, no tan asentada en el principio de separación de poderes y la limitación del poder del gobierno, como puede ser el caso de Estados Unidos, sino con el objetivo de regular las operaciones de este y sus

relaciones con las unidades en que se divide el Estado; y por último aquellas federaciones potenciales, como puede ser el caso de Gran Bretaña.⁵

5. EEUU, UN EJEMPLO PARADIGMÁTICO DE FEDERALISMO

Para una mejor comprensión en cuanto al funcionamiento de este tipo de modelos, una vez esclarecidas las diferentes manifestaciones que puede adoptar, nos remitimos al ejemplo más paradigmático y que constituye a día de hoy objeto de continuas remisiones, de federalismo, como es Estados Unidos.

5.1. Origen

Para ellos nos remontamos a los mismos orígenes de dicho Estado para comprender como las particularidades del mismo han hecho que el sistema que aquí se propugna se adapte con tanto éxito . Inicialmente, entre los años 1607 y 1732 se formaron 13 colonias que configurarían los primeros 13 Estados de la Unión Americana, todas ellas con un origen, una cultura y una religión diferentes, pero la convergencia de diversidad de factores, donde las necesidades de defensa común imperaban, les llevó a aunar esfuerzos por ese objetivo común. Posteriormente, tras la creación de la Confederación de los Estados Unidos de América, tras varias tentativas frustradas, fue concedida la independencia en 1783 por Inglaterra, de estos 13 primeros Estados, lo cual evidenció la crisis de la Confederación, que en tales circunstancias, devino innecesaria en tanto no existían amenazas externas, pero gracias al trabajo y el compromiso de los que serían los padres de la constitución, y su fórmula, originaria de Tocqueville: *"une grande découverte de la science politique de nos jours"*; estableciendo ella una analogía por la cual se describe la complejidad del sistema basándose en la complejidad que caracteriza a la maquinaria de un reloj, y que ha configurado un modelo absoluto para el resto de países federalistas así como un paradigma o modelo ejemplar. Dicha fórmula, se materializa en la construcción de un modelo basado, en primera instancia, en la subsistencia de diferentes Estados así como su respectiva autonomía gubernamental, sobreponiéndose a este un gobierno federal

⁵ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, P., de "Gestión y Estrategia"-Edición Internet; No.11-12/ Enero Diciembre 1997- " Federalismo y Descentralización contemporáneos"

igualmente complejo al de los EM, contando, de manera análoga, con los tres poderes correspondientes, a saber, ejecutivo, legislativo y judicial, así como el correspondiente entramado administrativo para el efectivo cumplimiento de las funciones de que se le envisten.

5.2. Estructura institucional

Cabe resaltar la complejidad del contexto en que se encuadra; ello se debe a la existencia de fuertes antagonismos entre dos fuerzas por lo que respecta a la organización de los poderes. La alternativa a disputas de semejante calado llegó con el compromiso de Connecticut, que evoca una solución intermedia acorde a las reclamaciones que encarnaban el continuo discurso político durante aquella época, aunando así las peticiones de los considerados federalistas o popularmente conocidos como nacionalistas, y los representantes de los Estados pequeños; este consistía en la bifurcación del Congreso de la Unión en dos Cámaras diferenciadas, la primera de ellas representaría los verdaderos intereses de la nación en tanto cada Estado hacía valer sus políticas de acuerdo con las necesidades de sus respectivos territorios, por ello los Estados de mayor tamaño contaban con mayor representación; y la segunda, el Senado, en la cual los Estados jugaban en igualdad de condiciones, independientemente de sus dimensiones y población.

De igual manera, en la esfera relativa a la organización del poder ejecutivo se entroncaban diversos enfoques incluso antagónicos, personados en los dos bandos antes mencionados. De una parte, los nacionalistas optaban bien por la formación de un ejecutivo único o la adopción de un sistema colegiado; contrariamente estaban los que abogaban por el simple fortalecimiento de la confederación y la adopción de un sistema similar al británico. De nuevo se opta por una solución intermedia; se aboga por la creación de la figura del Presidente, como titular único del Ejecutivo nacional, pero a lo largo del proceso electoral se favorecen los derechos de los Estados.

- Se habilita para la designación en cada Estado de un número de electores de acuerdo a su propia legislación, debiendo ser estos igual al número de representantes a que el Estado tenga derecho en el Congreso y el Senado.

- Otra previsión que evidencia el fuerte papel que ostentan los Estados a la hora de elegir al Presidente de los Estados Unidos es aquella relativa a la elección presidencial indirecta, a través de la cual, determinados individuos en su condición de electores se reunían en la capital de cada Estado deliberando sobre los candidatos más idóneos para encarnar la presidencia.
- Se otorgaba a la Cámara de los Representantes la elección del presidente en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría de los votos.

Estados Unidos se ha configurado como un sistema de marcado presidencialismo debido a diversos factores histórico-políticos como la Guerra de Secesión, las guerras mundiales así como la hegemonía internacional que este ostenta, que ha provocado que la figura del Presidente y por ello, el poder ejecutivo, adopte un papel esencial tanto a nivel interno como en el plano internacional, especialmente en tiempo de crisis, y consecuentemente, acrecente su poder en tanto es este sobre el que pesa toda la responsabilidad de la nación.

Otro punto a resaltar es la fuerza que han adquirido los partidos políticos en el proceso electoral, en tanto queda en sus manos el control de la designación de los candidatos, puesto que la elección de los grandes electores se ve limitado por los candidatos más sonados de los grandes partidos.

Existen patentes divergencias entre la concepción del modelo federalista que tenían los Padres Constituyentes y lo que actualmente se entiende como federalismo, atendiendo a su mecánica funcional; pero a pesar de ello el surgimiento de esta concepción del sistema, de la mano de la redefinición del concepto de soberanía, suscitó una profunda reforma de las ideas políticas y del ejercicio del poder. Hasta entonces la soberanía era concebida como una atribución de los Estados, con el surgimiento de Estados Unidos se concibió un traslado de esta a los ciudadanos, al pueblo, y es este el que determina la organización del Estado y de sus poderes. Se concebía como un poder indivisible y como una atribución ligada a la esencia misma del Estado, debiendo este estar sometido a los ciudadanos. La demarcación y delineación que adoptó dicho concepto a raíz de su surgimiento supuso un gran paso para la idea misma de democracia así como sus expresiones constitucionales.

Por lo que respecta a las relaciones existentes entre los Estados y los poderes que estos ostentan, se establece la necesidad de que, para dar validez a cualquier documento legal o sentencia judicial en todos los Estados Unidos, los otros Estados den “fe absoluta y crédito”; pero será el Congreso el que establezca en que forma se procederá para que dichos actos, archivos o procedimientos judiciales puedan ser comprobados.⁶

CAPITULO III

Una aproximación al Estado de las Autonomías: El Estado Regional

1. CONCEPTO DE REGIÓN

Una vez desarrollados los caracteres básicos de lo que conlleva un sistema federalista, la idea nuclear que subyace a este proyecto es la naturaleza y esencia del sistema español, por ello, cabrá dedicar unas líneas a una de las formas jurídicas del Estado con el que nuestro actual sistema territorial guarda una íntima relación.

En primer lugar cabrá remitirnos al concepto de región, puesto que se están tratando términos relativos todos ellos a una misma esfera que pueden resultar equívocos. Hablando en términos de regionalismo, cobra especial importancia el factor territorio, siendo este concebido como el factor de unidad de un grupo, constituye la síntesis de un suelo y una idea. El concepto de territorio se traduce en términos muy amplios cuando hablamos de regionalismo, por el hecho de que presenta una enorme carga ideológica. No se trata de eventuales y sistemáticas divisiones de un determinado territorio, se obedece a una serie de patrones que encuentran su razón en la identidad, que obedece a una geografía, una historia y una moral común que actúan como nexo de unión entre un grupo humano. A razón de ello, podría definirse la región, en palabras de Fernando Badía “como un hecho geográfico, etnográfico, económico, histórico y cultural

⁶ PANTOJA MORÁN, D. - “El federalismo y la elección del presidente de los Estados Unidos”, Biblioteca Jurídica Virtual- Derecho Comparado

vivido en común”, todo ello contextualizado en un marco nacional, pero compatible con un alto grado de conciencia que define a los integrantes de este como un grupo humanitario unido por un sentimiento de identidad cultural.⁷

2. CARACTERES BÁSICOS

Se plantean una serie de líneas básicas y comunes a todo tipo de regionalismo, dejando los particularismos aparte, a saber:

- Contribuye a adecuar la acción estatal a las necesidades y peculiaridades locales

- Promueve la igualdad de las regiones, en tanto el propio concepto contempla de manera implícita una más justa distribución de la renta nacional para el mejoramiento de las condiciones de las más atrasadas.

- Supone un mayor acercamiento del Estado hacia los ciudadanos por cuanto les consiente participar en aquellas comunidades que representan sus intereses.

Se podría decir que constituye una figura intermedia entre el estado unitario y el estado federal, aunando los principios de unidad y descentralización. No existe una concepción universal en torno a dicho modelo, materializado ello en los difusos contornos que separan unas figuras de otras. Se articula en torno a mecanismos de descentralización, pero construyéndose sobre premisas diferentes a las de un Estado Federal, aunque operativamente puede funcionar de una manera muy similar, atendiendo a que, en un Estado Regional, preexiste el Estado como unidad a las regiones, y estas posteriormente, sobre la preexistencia de un Estado unitario, van adquiriendo determinadas competencias, similares e incluso superiores a las del Estado central, como consecuencia del poder legislativo del que estas están dotadas. En un Estado Federal funciona, sin embargo, a la inversa, preexisten los Estados, con su respectiva independencia, que, haciendo valer esta, y acorde a su voluntad, se federan conformando este. En base a esta independencia, cada uno de ellos cuenta con su ordenamiento constitucional originario y por tanto con su propio poder constituyente

⁷ FERRANDO BADIA, J. – “El Estado unitario, el federal y el Estado Autonomico”

pero coordinado con el poder constituyente central (pluralidad de titulares de autonomía constitucional). En contraposición a ello, los Estados regionales cuentan con un único ordenamiento constitucional y un único titular de esa autonomía, pero complementado con una pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza.

CAPÍTULO IV

El Estado de las Autonomías

1. CARACTERES BÁSICOS

Una vez delimitadas las diferencias básicas entre ambos sistemas, debemos remitirnos a aquello que nos es propio, a nuestro sistema territorial, calificado como Estado de las Autonomías, íntimamente relacionado con el modelo aquí previamente expuesto, el Estado regional. Cabe apuntar una pequeña distinción que opera de forma visible; en el Estado autonómico no se contempla una estructura fija de descentralización política, jurídicamente plasmada, se concibe como un proceso gradual de carácter voluntario y dispositivo, derivando en la existencia de una serie de Estados autonómicos muy dispares, atendida su naturaleza, dimensión y competencias. Por ello podríamos decir que se configura como un modelo abierto, que resulta en esquemas muy diversos atendiendo a las circunstancias y contexto propio de cada Estado, pero en el caso de España vemos como dicho proceso ha experimentado tal grado de desarrollo que se asimila funcionalmente a un Estado Federal, de ahí la actual problemática que en este proyecto se contempla.

1.1. Notas esenciales del Estado Español

Aunque quizás pueda parecer un simple asunto accidental o accesorio, destaca en este aspecto la importancia de las ideologías que inspiran los sistemas políticos

implantados en un determinado Estado, por lo que, se adherirá a una u otra forma en consonancia con los valores que inspiran y se implantan en esa determinada sociedad, por ello, todo régimen no es más que una concreción de un sistema político; a razón de ello, y en base en nuestro propio texto constitucional, el sistema aquí implantado es aquel que hemos denominado democrático liberal y pluralista, para ello apuntamos a ciertas notas que contribuyen a ilustrar su naturaleza:

- Atendiendo a lo expuesto en el art.2º de nuestra Constitución, se emplea el término “Nación española”, de lo cual se desliga necesariamente el **carácter nacional** que ostenta, por cuanto a todo ciudadano que reside en el territorio que comprende nuestro Estado se le atribuye la condición de español, siendo todos igualmente ciudadanos de un mismo Estado, uno e indisoluble.

- Se configura como un Estado **constitucional**, por cuanto la construcción del articulado político-administrativo que configura este tiene su base en un texto constitucional. No solo reviste dicho carácter una finalidad funcional, por cuanto también, en consonancia con la naturaleza de “Estado de Derecho”, contribuye a reconocer y garantizar los derechos públicos de los gobernados así como de la pluralidad de instituciones gubernamentales que en esta se recogen.

- Es un Estado **democrático**, por cuanto, en virtud de lo establecido en el art.1º “La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos sus poderes”, de lo cual se desliga el que es el pueblo español en el que reside la facultad de conformar la voluntad de los gobernantes, acorde a sus necesidades, mediante mecanismos de participación, ya sea de forma directa o indirecta, pero confiriendo legitimidad a sus representantes y por ello a las decisiones que estos adoptan.

- El régimen aquí imperante es un Gobierno **monárquico-parlamentario**; lo cual supone investir al monarca como titular de un órgano estatal, pero estando este desprovisto de efectivo poder político, supone una síntesis entre la sucesión hereditaria con la Jefatura de Estado y los principios que encarna la democracia, resumido todo ello en la proposición “El rey reina, pero no gobierna”. Queda materializado también en la necesidad de coordinación que debe subyacer a la relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo, por cuanto el Gobierno debe contar con la confianza de la Cámara de los diputados, en tanto esta representa los intereses de la nación. Las actuaciones del

ejecutivo deben estar presididas en todo momento por el consenso y el diálogo para abordar sus políticas con el objetivo de una mayor satisfacción de las necesidades de los españoles en su conjunto.

- Si nos remitimos al art. 6 de la Constitución, la existencia de una libre concurrencia al proceso electoral de una gran diversidad de partidos políticos evidencia el régimen **pluralista** del que somos parte

- Por último, se trata de un Estado **autonómico**.

1.2. Naturaleza y configuración

Expuestos los caracteres básicos acerca de la naturaleza y esencia del sistema español recogido en nuestra constitución, por cuanto nuestra labor se encomienda discernir las problemática que subyace a nuestro modelo territorial, deviene necesario focalizar nuestra atención en él con el objetivo de desgranar lo que ello realmente conlleva.

Nuestro modelo territorial constituye el resultado de años de desarrollo, por cuanto ha supuesto la difícil transformación de un primer estadio en el que preponderaba una visión unitaria. Situamos el primer antecedente o desencadenante en la Constitución española de 1931, en la cual se aludía al término “Estado integral”, concepto posteriormente adaptado por la Constitución italiana de 1947 en una versión intermedia que acuñó el término Estado regional, desarrollado en tal contexto por Ambrosini. De hecho, simplemente basta remitirse a los artículos 11 y 13 de la Constitución del 31 para percatarse de que son estos los inspiradores de la redacción de los arts. 143.1, 145.1 y 147.1; así, el principio dispositivo, la generalización de los entes autónomos a todo el territorio español y la plasmación del término “Estatuto” concebida como la norma básica de cada uno de ellos, como la prohibición de la federación de las comunidades autónomas, son réplicas exactas de las aspiraciones políticas, en lo que respecta a esta esfera en concreto, de los constituyentes de la República.

Nuestro texto constitucional ha fracasado en su intento de delimitar de manera

nítida la configuración jurídica del Estado autonómico, de manera que este dependerá, por lo que respecta a su configuración normativa, de los cambios a los que se vea sometido su realidad circundante. Se trata de un Estado nacional que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones sobre las que se ha constituido la historia. Se conceptúa como aquel cuya estructura interna se caracteriza por la existencia de diversos centros decisorios político-legislativos, de una parte las entidades autónomas y por otra el poder central. Estas entidades, difieren en un Estado miembro de un Estado federal, en que no gozan de competencia constituyente, únicamente tienen facultades o competencias legislativas de carácter ordinario materializado todo ello en sus respectivos Estatutos, los cuales contemplan los derechos, obligaciones y competencias de los diversos órganos e instituciones al servicio de las distintas comunidades autónomas; viene a ser lo que para la Nación es la Constitución española, pero marcada por una relación de supeditación a esta, en consonancia con el principio de “unidad nacional”.

Para un mejor entendimiento, será preciso hacer una breve remisión al proceso desencadenante del radical cambio al que se vio sometido nuestro originario Estado unitario, desembocando en el reconocimiento del derecho a la autonomía de las comunidades intermedias que constituyen las “nacionalidades” y “regiones”, en términos propios de nuestro texto constitucional. Siendo herederos de un antiguo régimen fascista, en tanto el régimen unitario y centralista se sustentaba sobre dicha concepción de la realidad política, se concibió el proceso de descentralización como uno de los mejores instrumentos para la realización de una auténtica democracia. Dicha técnica o mecanismo viene plasmado en el Título VIII de nuestra constitución, en concreto en el art.143 que define el núcleo del citado derecho de acceso al autogobierno, vía constitución de una Comunidad Autónoma, lo que se traduce en el denominado “proceso autonómico”, que queda resumido en 3 fases: la iniciativa por los sujetos legitimados para ello, la correlativa elaboración del Estatuto que seguidamente conlleva la institucionalización de la autonomía de la comunidad. Dicho proceso se bifurca, en términos de acceso, en dos vías constitucionalmente diferenciadas.

Por una parte, se alude al **régimen común** (art.143) que afectaría a aquellos territorios que acceden ex novo al proceso, siempre y cuando cumplan los requisitos recogidos en dicho artículo, junto a aquellos territorios que cuentan con un régimen preautonómico y

no contasen con ningún proyecto de Estatuto.

Por otra parte se establece un **régimen especial**, habilitando a aquellos territorios que pretendan, de igual manera, acceder nuevamente al proceso autonómico, pero en este caso, se deberá verificar el cumplimiento de los requisitos recogidos en el art.151 en relación con el art.148.2; a lo cual se suma aquellos territorios que contasen con un proyecto previo de Estatuto y paralelamente constasen con regímenes preautonómicos simultáneamente a la promulgación de la Constitución; a todo ello se suman los casos concretos de Navarra, Ceuta y Melilla.⁸

Una vez esclarecidos los diferentes regímenes y los sujetos afectos a cada uno de ellos en función de los requisitos pertinentes que habilitan a cada uno de los sujetos para adherirse a uno u otro procedimiento, la Constitución se remite a 3 vías diferentes para hacer valer dicho derecho.

La *vía ordinaria*, la contemplada en el art.143, bajo la consideración de vía supletoria.

La *vía rápida o privilegiada*, contenida en la Disposición transitoria segunda, cuya denominación deviene de la mayor facilidad que se presentan a los territorios habilitados para ello en términos procedimentales, para el acceso a la autonomía, referencia directa en este caso a los territorios de País Vasco, Cataluña y Galicia.

Y por último, *el procedimiento agravado*, aquel que contempla el art.151, que tendría las mismas consecuencias que la vía anterior, variando únicamente por la existencia de mayores trabas procedimentales.

Dependiendo de si se accede vía art.143 o vía art.151, los respectivos Estatutos divergerán en cuanto a la elaboración de estos, la diferente composición de los órganos autonómicos y lo más importante, en cuanto al contenido de sus competencias.

2. DEFICIENCIAS DEL MODELO TERRITORIAL: “CRISIS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS”

Una vez delineados los aspectos básicos o vías fundamentales del proceso autonómico, por cuanto no supone este el objeto concreto de este proyecto, cabe añadir que la constitución simplemente se limita a establecer las vías o el punto de partida a raíz del cual se configuró el actual mapa territorial, no recogiendo de forma exhaustiva

⁸ Constitución Española, Título VIII

las competencias concernientes a cada uno de los órganos que encarnan la actual administración tanto autonómica como estatal, quedando esta supeditada a la posterior elaboración de los Estatutos así como a las delegaciones de competencias efectuadas en favor de cada una de las comunidades por el Estado, configurándose de tal manera un complejo entramado legislativo al que recurrir para delimitar el campo de actuación de cada una de ellas y que acentúa las diferencias habidas de unas a otras, si nos remitiésemos al contenido de las diversas potestades de las cuales éstas se ven investidas, a saber, potestad estatutaria, potestad legislativa y potestad reglamentaria; todo ello nos podría llevar a afirmar la existencia de lo que algunos llaman las crisis del Estado de las Autonomías.

La historia de España, ha quedado durante siglos marcado por diversos enfrentamientos con fuerte trascendencia política, por la multitud de reclamaciones que han protagonizado los territorios vascos y catalanes, y a los cuales se buscó solución por la vía de la concesión de regímenes preautonómicos, lo cual, más que contribuir a paliar dichas problemáticas supuso una mayor implantación de determinados sentimientos de pertenencia que no eran compatibles con una “Nación única e indisoluble”, aun habiéndose sucumbido a estadios intermedios que satisficieran muchas de esas demandas, por vía del proceso autonómico. Muchos concibieron dicho proceso, más que como un instrumento inherente al proceso democrático, como un mal al que había que atenerse como medio para dar solución a una querrela que había protagonizado siglos de conflictos en el panorama político español. La implantación de un sistema territorial de tales características y en las circunstancias imperantes, entraña diversos riesgos, por lo que respecta a nivel funcional, la proliferación excesiva de órganos políticas y administrativos, lo cual viene ligado a una acentuada inflación burocrática, el traspaso de ciertas funciones o responsabilidades a los entes autónomos para las cuales no están capacitados en términos de eficacia; y por lo que respecta a la esencia propia del Estado, entraña el riesgo del desmantelamiento de este, la ruptura de la unidad indisoluble de la nación española, por cuanto, dada la situación actual, si no se acomete un cambio que contribuya a paliar las evidencias de dicha problemática, nuestro sistema puede acabar desembocando en un Estado Federal de la mano de la autodeterminación de las nacionalidades. En dicha crisis evidenciada sobre tales hechos, constituye factor desencadenante, la defectuosa redacción del Título VIII “De la organización territorial del Estado” de la Constitución. Junto a la alternativa de la no aplicación estricta de la

Constitución, lo cual supondría una fuerte vulneración del principio de legalidad que preside nuestro ordenamiento, se deberá acometer una profunda reforma del Título VIII de cara a racionalizar nuestro sistema; para ello se debe partir de la asunción de la inviabilidad para solventar problemas de dicho calado de los pactos autonómicos así como de leyes orgánicas (como la LOAPA, que tan solo ha sido un pequeño parche provisional que ha contribuido a aplazar el verdadero problema que subyace a nuestra organización territorial, que más bien supone una alternativa para evitar el desgaste político). Ya queda evidenciado el hecho de que la redacción del citado Título no sirve para organizar razonablemente el Estado de las Autonomías.

Ante el actual panorama político, protagonizado por las continuas presiones de sectores nacionalistas y la dificultad ante la que se encuentra el gobierno central de implantar un sentimiento propio de un Estado fuerte y armónico, se añade una circunstancia, que quizás bajo el paraguas de las continuadas aspiraciones nacionalistas, devenga de menor importancia. La crisis económica por la que, actualmente, atraviesa nuestro país no hace más que cuestionar la eficiencia de nuestro sistema por cuanto supone patentes duplicidades y ha contribuido a levantar un cuerpo administrativo del que difícilmente nos podemos hacer cargo, a resultas de lo cual hemos llegado a alcanzar un déficit del 10,6% del PIB. Todo ello ha generado actualmente una visión extremadamente negativa del Estado de las Autonomías, por cuanto cada vez son más sonadas demandas tales como la supresión de las televisiones autonómicas y locales, de la figura del Defensor del Pueblo autonómico, del Tribunal de Cuentas así como de innumerables recortes a las autonomías.

Actualmente nos encontramos ante un mapa constituido por 17 Comunidades Autónomas, lo cual podría parecer a ojos de algunos excesivo, en el caso de que se comparase con otros países como el caso de Alemania, donde excede en uno el número de landers, a pesar de que ésta nos dobla en población, habiendo atribuido el poder de legislar a comunidades relativamente pequeñas con respecto al cuerpo político-administrativo que en esta se instaura y las facultades de las cuales está investido; unido a la sustancial cantidad de competencias que han sido transferidas del Estado a estas, sin ningún tipo de medida, ejemplo de ello la materia urbanística, en la cual el Estado no tiene ningún margen de actuación. Todo ello viene como consecuencia de la ausencia de un proyecto previo claramente definido y normativizado por vía de nuestro texto constitucional, como consecuencia de esto los hay que catalogan nuestro sistema como

disfuncional e incluso ingobernable.

El panorama político ,por lo que respecta a su esfera territorial, se materializa en 17 territorios yuxtapuestos con un entramado administrativo-institucional similar al de la Administración del Estado, con su propio Parlamento, su Gobierno y su Administración, toda ella con sus respectivos cuerpos departamentales, ministros, secretarios, subsecretarios, directores generales y todo tipo de funcionarios, a lo cual debe sumarse las respectivas “embajadas”. A ello se suma las diversas tentativas por parte de Comunidades tales como la Valenciana o la Catalana de crear normas que proclamasen derechos fundamentales, lo cual deviene totalmente contradictorio con nuestro actual sistema en tanto una norma subconstitucional está tratando de proclamar derechos fundamentales para una porción concreta de la población. Ello evidencia la actitud de los gobernantes que encabezan los poderes de las respectivas Comunidades Autónomas de crear un Estado funcionalmente federal. El actual panorama ha contribuido a alimentar la tensión permanente entre lo autonómico y lo estatal. Tras los Pactos autonómicos de 1992, todas las Comunidades alcanzaron el “techo competencial” correlativo al art.149 CE. Partiendo de tales circunstancias, se procedió a la apertura en Cataluña de un proceso de reforma estatutario de inspiración federalista, manifiestamente contrario al texto constitucional, frente a lo cual se manifestó posteriormente el Tribunal Constitucional pero con excesiva demora, lo cual incentivó a restantes Comunidades Autónomas a promover correlativas reformar estatutarias para aspirar a un Estatuto calificado por algunos como maximalista.⁹

Por todo ello resulta del todo manifiesto la actual situación de crisis en la que se encuentra nuestro modelo territorial; el mantenimiento del mismo sería altamente arriesgado en la actual situación de crisis económica que atraviesa el país. Independientemente a las razones que pudiesen haber originado la profunda crisis que inunda a España, la mayor parte del crédito concedido por la UE ha sido malamente canalizado por la vía institucional, de cara a mantener el costoso aparato administrativo subyacente a nuestro modelo territorial. Como consecuencia de esto, ello deviene condición indispensable para superar la crisis, a razón de lo cual la UE presiona a favor

⁹ ANASAGASTI, I.- “La superación del Estado de las Autonomías” Artículo de Opinión.
http://ianasagasti.blogs.com/mi_blog/2014/01/la-superaci%C3%B3n-del-estado-de-las-autonom%C3%ADas.html

de una reforma a fondo del Estado. La actual configuración de este no es funcionalmente eficiente ni viable. Los motivos que fundaron el modelo territorial vigente actualmente, como fueron el nacionalismo vasco y el catalán, no han sido solventados, tras más de 30 años no se acomodan a un modelo creado para satisfacer sus aspiraciones de identidad. En base a los hechos, se podría llegar a considerar que este ha propiciado las tendencias secesionistas. Muy lejos de conseguir integrar el nacionalismo, vinculado al País Vasco y Cataluña a una España plural, se ha expandido incluso a regiones donde antes era inexistente, como es Extremadura, Andalucía o Canarias. Deviene necesario acometer un cambio de la Constitución por cuanto si se mantuviese en la actual situación, la situación económica, el gran déficit público con el que cuenta España no hará más que crecer a la par que se apoyaría una dinámica que, ineludiblemente, desembocaría en una confederación, antesala esta de la independencia. Como consecuencia de dicha problemática son muchas las soluciones o alternativas que se han planteada, entre ellas la adopción de un Estado federalista, como bien aquí se trata y posteriormente voy a abordar con mayor profundidad.¹⁰

CAPÍTULO V

Propuesta Federalista del PSOE

1. LA PROPUESTA

Una vez esclarecido el concepto de federalismo habiendo abarcado el mismo en términos amplios, procede focalizar nuestra atención en el ámbito que nos es más propio, España.

Este concibe, en primer término, nuestro sistema de las autonomías recogido en la Constitución como un verdadero éxito en tanto ha contribuido, una vez finalizada la guerra civil donde se hacían más que evidentes las divergencias que afloraban en nuestra población, y que seguían, aunque de forma más latente, durante el período del

¹⁰ FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R. - “La España de las Autonomías, un Estado débil devorado por diecisiete estaditos”; Fundación Transición Española, Colección Estudios; Documento de Trabajo 7/2013

franquismo, a la consolidación de nuestro territorio y a la adecuación de las necesidades que emanaban del mismo, en tanto se basa en un régimen de autogobierno. Pero, tras años de desarrollo, estos entienden que se está convirtiendo en un modelo amenazado al filo de una crisis, en tanto se hace patente en el marco político de nuestra sociedad conflictos de diverso calado, como las reclamaciones de independencia de Cataluña y el continuo planteamiento de la idoneidad de nuestro texto constitucional, que han derivado en dicha situación. Habiéndose este identificado como precursor a la par que máximo defensor de dicho sistema entiende que en estos tiempos se hacen más que patentes ciertas deficiencias y problemas técnicos, acentuados por la crisis económica a que se ve sometida nuestra nación, haciendo especial incapié en ámbitos más concretos que manifiestan en mayor medida la citada problemática, como puede ser el reparto competencial, la financiación autonómica, la cámara territorial, la cooperación institucional así como la armonización normativa; ello hace que devenga necesario replantearse desde un punto de vista más práctico, adhiriéndose por tanto a una postura reformista y descartando posiciones más extremas, de cara a reelaborar lo que ellos consideran un sistema ineficiente y poco adaptado a la España actual. Para ello, en tanto es partidario de una actitud reformista, no opta por reformas puntuales de los focos concretos que manifiestan un sistema territorial en crisis, sino por el cauce constitucional, abordando una reforma del propio texto normativo que articula las instituciones territoriales, en concreto el Título VIII, en tanto no se pueden abordar cambios tan profundos como ellos propugnan necesarios sin cambiar las bases o el cuerpo y estructura propia de nuestro Estado. Lo que ellos, en su propuesta abordan, no es un punto de partida, sino que lo conciben como un cauce de desarrollo del actual modelo, en tanto este está en proceso de maduración. Asumiendo los principios y fundamentos que lo inspiran apuestan por su evolución marcando un claro objetivo que para ellos es concebido como el culmen o punto de madurez al que éste está avocado, el modelo federalista, y para ello se enclava como medio esencial la inclusión en el texto constitucional del modelo de organización territorial, siendo este el modelo federal, delimitando con perfecta precisión las competencias, las instituciones y la forma y cauces normativos a través de los cuales estas deben relacionarse. En tanto la consecución de tales objetivos deviene claramente tarea arduo complicada, partiendo del hecho de que hay intereses de diverso calado e incluso contrapuestos, se debe asentar dicho proceso sobre la base del consenso y el diálogo, partiendo del hecho de que conciben el estado federal como el fruto a la par que el medio para adoptar

decisiones en conjunto en tanto contribuyen a la consecución de objetivos comunes y la satisfacción de necesidades compartidas, siendo este sistema el que, bajo su consideración, da mejor solución a dichos problemas. Consideran el medio idóneo para dotar del calado democrático pretendido en dicha propuesta la celebración de un referendo popular a lo que añaden la necesidad de, paralelamente, acompañar con un referendo de los ciudadanos catalanes para la consolidación de un marco estatutario adaptado a las demandas no solo de estos sino de la sociedad española en su conjunto, todo ello con el objetivo de casar de la manera más eficiente posible el parámetro cohesión con el de identidad, siendo el contexto político-social más adecuado para la interacción más eficiente de ambos caracteres el propio a un modelo federalista, que propugna un Estado integrador a la par que eficiente, asentado sobre principios de respeto a la unidad y la pluralidad territorial.¹¹

1.1. Las 10 Reformas

Seguidamente, de cara a dotar de un mayor realismo y pragmatismo a su propuesta, materializan **10 propuestas** clave que contribuirían a la consecución de lo que aquí se propone, como son:

- Mantener el actual mapa territorial y recoger el mismo en la constitución con sus referidas denominaciones.
- Recoger en la constitución un modelo cerrado de competencias, clarificando que corresponde en exclusiva al Estado y suprimiendo la opción de delegación de competencias de manera que quede clarificado el ámbito de competencia de cada nivel.
- El reconocimiento de las singularidades que caracterizan la naturaleza plural de nuestra nación, de carácter histórico-cultural y político.
- Una reforma en profundidad del Senado de manera que cumpla las funciones que

¹¹ <https://vertebra.psoe.es/source-media/000000555500/000000555807.pdf>

encarnan su creación como verdadera representación a nivel nacional de las singularidades territoriales, delimitando sus funciones y composición para que cumpla de manera efectiva su cometido.

- Incorporar al Senado instituciones propias de un modelo federalista para el ejercicio de las competencias autonómicas (Conferencia de Presidentes, Conferencias Sectoriales y Consejo de Política Fiscal y Financiera)

- Un nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas

- Una mayor grado de participación de las Comunidades Autónomas en el gobierno de la nación, como bien sería propio de un Estado Federal, así como la constitucionalización de los principios federales de lealtad y colaboración.

- Abordar una profunda reforma del entramado administrativo asentado sobre los principios de eficiencia y efectividad que deben caracterizar su labor, evitando así las duplicidades y eliminando aquellos órganos tanto a nivel autonómico como local que realmente devengan innecesarios para el efectivo cumplimiento de sus funciones, combinado con fórmulas de cooperación entre los entes que lo componen para un mejor uso de los recursos, aunado con una política de descentralización acorde con los principios federales.

- Fortalecer el principio de igualdad en tanto los ciudadanos españoles, independientemente de su lugar de residencia se encuentren en las mismas condiciones para acceder a las prestaciones básicas a cuya disposición pone la nación así como para la defensa y ejercicio de sus derechos.

- Reformulación del control constitucional de las reformas estatutarias de manera que este devenga necesario previa celebración del referéndum cuando éste sea a su vez obligado por la ley.

Estas 10 reformas concretas cristalizan el proceso federalista que propone el partido de la oposición, la vía o cauce que consideran idóneo para plasmar en nuestro modelo y consecuentemente, en nuestra constitución, los principios y estructura propios de un

sistema federalista.¹²

2. INCIDENCIA DE LAS 10 REFORMAS SOBRE NUESTRO MODELO ACTUAL

Lo que ahora cabe valorar es si tales reformas serían viables y que cambios a nivel político-institucional conllevarían.

De las propuestas aquí contempladas, no se extrae un cambio traumático de modelo, más bien se hablaría de un proceso de corrección y definición del actual . Dicha propuesta presenta importantes similitudes con la propuesta de constitución federal efectuada en la España Republicana de 1872, por Nicolás Salmerón y Eduardo Chao. Se configura como una propuesta de federalismo orgánico, equivalente al federalismo cooperativo, permitiendo este la transformación de un Estado previamente constituido en otro federal, preservando en tal caso más poderes los órganos centrales que los territoriales. Se cataloga este como un federalismo orgánico, nacional y cooperativo, bajo cuya naturaleza se encuentra el reconocimiento de la diversidad interna que abarca nuestra nación, pero siempre bajo el respeto a su unidad política y la soberanía nacional del pueblo español.

- *Mantener el actual mapa territorial y recoger el mismo en la constitución con sus referidas denominaciones.*

- *Recoger en la constitución un modelo cerrado de competencias, clarificando que corresponde en exclusiva al Estado y suprimiendo la opción de delegación de competencias de manera que quede clarificado el ámbito de competencia de cada nivel.*

Por cuanto el actual mapa territorial de España se encuentra consolidado, una vez finalizado el proceso autonómico, no tiene sentido mantener el sistema abierto al que se adhiere nuestra Constitución, asentado sobre el principio dispositivo. Si por aquel entonces se desconocía por completo en cuantas entidades territoriales iba a

¹² <https://vertebra.psoe.es/source-media/000000555500/000000555807.pdf>

fraccionarse el Estado así como el nivel de autonomía que correspondía a cada uno de ellos, la situación actual dista cualitativa y cuantitativamente. En consonancia con la naturaleza propia de un Estado Federal, deberá ser la Constitución Federal la que delimite y recoja de manera exhaustiva los territorios que comprenden la Federación así como la distribución de competencias entre los dos niveles de organización territorial. La vía para delimitar de manera expresa las competencias concernientes a cada uno de los niveles sería la enumeración exhaustiva de las mismas repartidas en tres tipos, aquellas materias cuya competencia la ostenta en exclusiva el Estado Central, aquellas exclusivas de las Comunidades Autónomas y aquellas materias concurrentes. Aun habiendo en nuestra actual Constitución un listado de materias exclusivas, por vía de la delegación de competencias del Estado se ha contribuido a crear una dispersión normativa que alimenta los confrontamientos tanto entre el nivel autonómico y el central como entre las propias Comunidades Autónomas; por ello se prescindiría en tal caso de las Leyes de Transferencia que prevé el artículo 150 , puesto que propicia las ansias de ampliar sus respectivos cajones de competencias.

Al normativizar por vía de la Constitución el ámbito competencial, se incidiría de forma sustancial en la naturaleza de los Estatutos de Autonomía, que perderían su función intrínseca de ser la norma creadora de las respectivas instituciones así como de las funciones concernientes a cada una de ellas por cuanto estas han sido establecidas por la norma superior, y su finalidad se vería relegada a un aspecto únicamente organizativo, sin estar afecto a cuestiones de interés general estatal. De ello deviene el hecho de que para su aprobación, en tanto encarna los intereses únicos de la Comunidad, no deberá ser aprobada por el Congreso de los Diputados, su labor se limitará únicamente a comprobar que ella no vulnera los preceptos contenidos en la Constitución, procediendo en tal caso a su ratificación.

En tanto el federalismo se asienta sobre los principios de colaboración y cooperación de cara al ejercicio de las respectivas competencias, la principal preocupación deberá residir en la articulación de las relaciones entre los dos niveles con el fin de lograr una eficaz gestión de las tareas públicas, atribuyendo en tal caso a la Federación las decisiones políticas más esenciales y a las Comunidades Autónomas la ejecución de las mismas. Se deben delimitar los ámbitos de capacidad y responsabilidad política de cada uno de ellos. Para ello se deberá recurrir a la dinámica bases más

desarrollo .Lo verdaderamente importante es determinar con precisión que materias se admiten en régimen de exclusividad y cuales admiten un régimen de gestión compartida. La verdadera importancia aquí radica en la necesidad de recoger en la Constitución la configuración jurídico-administrativa de las Comunidades Autónomas como entes territoriales pero dotados de capacidad suficiente para elaborar sus propias políticas, de lo que deviene la necesaria competencia funcional para aprobar leyes con carácter exclusivo y concurrente, todo ello en aras de garantizar la eficacia del sistema, asentado sobre principios propios de la materia fiscal, contribuyendo a consolidar una efectiva autonomía y responsabilidad de cada esfera. Este aspecto en concreto constituye un debate que pueda dar lugar a continuos enfrentamientos entre Estado y Comunidades Autónomas, siendo en tal caso el objetivo, acaparar la mayor cuota de poder, debiendo, a sensu contrario, optar por la vía del diálogo y la negociación para adherirse a la mejor distribución de las competencias en términos de eficiencia, teniendo en consideración criterios tales como los medios disponibles, para conseguir así la mejor acción de los poderes públicos para una satisfacción íntegra de las necesidades de los ciudadanos. Así, por ejemplo, materias relativas al comercio interior, al crédito y al medio ambiente deberán recibir un tratamiento acorde a las necesidades del territorio, según se precise o no de normas uniformes.

De igual manera, deberá atenderse, como bien indica el partido socialista en su propuesta, a las peculiaridades de cada uno de los territorios, por vía de políticas relativas a educación, derecho civil propio u organización territorial, cultura, lengua.. en definitiva, los hechos diferenciales de cada uno de ellos, que se deberán tener en cuenta a la hora de efectuar el reparto de competencias, bajo el pretexto de que un sistema Federal se sustenta sobre el respeto a la autonomía e identidad, y en base a ese principio y en consonancia con el principio de eficacia que debe presidir la construcción del entramado administrativo-institucional, se concederá un amplio margen de actuación por lo que respecta a las funciones de los entes en tales ámbitos. Por contra, se deberá atender a un tratamiento uniforme en todo el territorio, por cuanto se trata de materias que, de manera lógica, no atienden a la existencia en España de diferentes naciones histórico-culturales, como puede ser la regulación de determinados bienes singulares (agua, electricidad,...) determinados servicios (como el transporte y las comunicaciones) así como la necesaria instauración de la igualdad de acceso a los servicios esenciales a todos los ciudadanos españoles. El criterio más lógico a seguir a la hora de delimitar el

campo competencial, las diversas materias deberán ser tratadas en función de su vinculación, bien con cuestiones de ámbito más general, bien con aspectos propios de la realidad de los entes territoriales. Para todo ello se deberá alcanzar un pacto de Estado, acometer esa esperada reforma del Título VIII de la Constitución para normativizar todo ello, dejando al margen técnicas tales como la reinterpretación jurídica. El quantum de descentralización por el que se aboga deberá quedar establecido por el poder constituyente, no debiendo quedar esto a resultas de aquellos entes que están continuamente a expensas de conseguir ampliar, aunque en un mínimo, su abanico de facultades.¹³

- ***Una reforma en profundidad del Senado de manera que cumpla las funciones que encarnan su creación como verdadera representación a nivel nacional de las singularidades territoriales, delimitando sus funciones y composición para que cumpla de manera efectiva su cometido.***

Por otra parte, hablando en términos de federalismo, por lo que respecta a nuestro actual sistema adquiere especial importancia el Senado, por cuanto supone la cámara de representación de los intereses de las Comunidades Autónomas y materializa esa necesaria participación que debe mediar en un sistema de tales características.

La composición de dicha cámara descrita en el artículo 69 de nuestra Constitución ya evidencia la relativa frustración a la que se vería destinado acorde a su naturaleza de cámara de representación territorial, puesto que el diseño de la circunscripción gira en torno a las provincias impidiendo ello una adecuada representación de las Comunidades Autónomas; a ello se suma el método de elección de los que componen dicha cámara, siendo estos elegidos como fruto de la codecisión entre las Asambleas Autonómicas y el Parlamento, caracterizados por la diversidad de fuerzas políticas resultando en una disgregación a la hora de hacer valer los intereses de estas en el nivel central; casi todos sus miembros son elegidos en la misma circunscripción electoral y por el mismo cuerpo

¹³ GRUPO DE REFLEXIÓN PSOE- “Por una reforma federal del Estado Autonómico”; Fundación Alfonso Perales
<http://www.fundacionalfonsoperales.com/wp-content/uploads/2012/12/Libro-Federalismo.pdf>

electoral que el Congreso de los Diputados. De ello deviene la actual situación protagonizada por las continuas reclamaciones de la reforma e incluso supresión de una de las instituciones más antiguas de nuestro país, que es contemplada como una institución superflua. Ello se evidenció también sobre el papel que desempeñó en la aprobación de los Estatutos de Autonomía de segunda generación, relegándolo a funciones de simple tramitación.

Para la construcción de un Estado Federal deviene del todo necesario que las “nacionalidades y regiones” que componen nuestra geografía política, en cuanto se erigen como titulares de ese derecho a la autonomía, deben ser reconocidos en la estructura constitucional del Estado. La alternativa que se plantea a este respecto es mantener las dos cámaras representativas en régimen de absoluta independencia el uno respecto del otro, evidenciándose la legitimación democrática de la cual se ven investidas cada una de ellas, así se podría configurar, en primera instancia, al Congreso de los Diputados como titular de las facultades parlamentarias, legislativas, presupuestarias así como de control gubernamental, y al Senado en su condición de partícipe de la potestad legislativa en los términos que se estime conveniente de acuerdo a su naturaleza y facultades, de manera que quedaría institucionalizado ese modelo de relaciones de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas. Todo ello contribuiría a una mayor clarificación de las funciones propiamente parlamentarias, facilitando el proceso de constitucionalización del Senado, pudiendo establecer una lista exhaustiva y enumerativa de sus competencias. De esta manera la legitimación democrática quedará cristalizada por dos vías, de una por medio del Congreso, la cual con sus políticas abarcaría problemas de carácter general, concernientes a todo el territorio, y por otra parte por medio del Senado, el cual intervendría para abarcar aquellos problemas en los que deba considerarse la dimensión territorial. De esta manera quedan delimitadas de forma clara las relaciones entre ambas cámaras, dando primacía a la primera sobre la segunda, en atención a la naturaleza de estas y los intereses que estas encarnan.

Por lo que respecta al ejercicio de la potestad legislativa, cuando se tengan que abarcar situaciones que contemplen la necesidad que atender los intereses territoriales se fortalecería la participación del Senado.

Más allá de las labores propiamente legislativas, el Senado podría encomendarse

a otro tipo de funciones como la participación en la esfera europea, participando en la implantación de leyes europeas en nuestro ordenamiento jurídico; participar en la designación de miembros de órganos constitucionales así como económico-sociales.

Por lo que respecta al sistema de elección de los miembros de dicha Cámara, no se contempla ninguna propuesta concreta, pero se podrían plantear varias alternativas: que los representantes de dicha cámara sean elegidos por las Asambleas autonómicas en su totalidad, que por contraposición, sean elegidos por los Gobiernos autonómicos o bien un sistema mixto. La misma situación se contempla respecto a la composición de la misma; deviene lógico el que quizás no sería la mejor opción el que cada “nacionalidad o región” contase con los mismos representantes por cuanto tampoco una correspondencia exacta entre representantes y número de población. Se busca una solución intermedia que contribuya a menoscabar las posibilidades de convertir el Senado en un órgano parlamentario en vez de territorial, por ello se trata de aminorar la influencia partidista y compensarla con la lógica territorial., pero para ello deberá tenerse en cuenta tanto el factor población como territorio, aunando ambos criterios en aras de encontrar una solución intermedia y en la medida que sea más justa.

De la misma manera, podría adaptarse algo análogo al Consejo Europeo, estableciendo la presidencia del Senado a cada una de las Comunidades Autónomas por turnos rotatorios.

- ***Incorporar al Senado instituciones propias de un modelo federalista para el ejercicio de las competencias autonómicas (Conferencia de Presidentes, Conferencias Sectoriales y Consejo de Política Fiscal y Financiera)***

Siendo los principios de colaboración y cooperación los propios que rigen un sistema federalista, deben estos inspirar las instituciones en los cuales se articula; por ello no basta la creación de una auténtica cámara de representación territorial, deben estas impregnarse de la “cultura de colaboración” acorde a su naturaleza, inexistente hoy día en España. Nuestra Constitución no contempla las técnicas correspondientes para regular las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como las relaciones entre estas. Sí es cierto que han mediado tentativas de elaboración de mecanismos de dicho calado, pero ninguna de ellas ha observado la práctica idónea, siendo en este caso intrascendente las razones que lo han motivado, en tanto desprenden

ciertos tintes político-ideológicos. De ello se deduce el que actualmente no existen mecanismos de colaboración realmente eficientes y que atiendan a las verdaderas necesidades de derivan de nuestro modelo territorial.

Por lo que respecta a los actuales convenios de regulación, aun estando estos recogidos por nuestra Constitución (art.145.2CE), su uso ha sido relativamente escaso, y los relativos a las relaciones entre Estado y CCAA, se constituyen como una vía de financiación condicionada a determinados proyectos de estas.

Las conferencias sectoriales constituyen, en esencia, un medio idóneo para cristalizar y dar efectividad a ese principio de colaboración, por cuanto son órganos de colaboración voluntaria de carácter multilateral. El problema, conforme a la legislación actual, es que su regulación queda encomendada al correspondiente acuerdo de institucionalización así como a su propio reglamento interno, lo cual ha derivado en una falta de continuidad. Para dotarlas de auténtica efectividad deberían recogerse este tipo de mecanismos en la Constitución así como las funciones a que estas deben encomendarse.

En relación con la Conferencia de Presidentes, bajo la condición de órgano de máximo nivel político de cooperación entre Estado y CCAA, con el objetivo de impulsar así las relaciones intergubernamentales en un marco de tales características, se ha visto fuertemente politizado, lo cual ha supuesto una fuerte repercusión para desarrollar de manera efectiva las funciones que le son propias, por cuanto constituía el foco de las continuas tensiones políticas.

La ausencia de una previsión normativa y estable de estos mecanismos ha contribuido a desdibujar los respectivos cometidos a que cada uno de ellos es encomendado, revistiendo por ello un carácter inestable y de difusos contornos, siendo en nuestro caso altamente necesario por cuanto en nuestro país no existe una cultura intrínseca y consolidada de colaboración que contribuya a soslayar la ausencia de normativa. El marco normativo idóneo para recoger la creación y funcionamiento de estos, por lo menos en sus aspectos básicos, es la Constitución, abarcando un tratamiento integral de las relaciones intergubernamentales, encauzadas en un marco de

lealtad federal, participación y colaboración, para que, una vez asentada la esencia y cauces idóneos para su articulación, se acometa una regulación flexible de tales procedimientos.

Como ya apuntó en una ocasión nuestro Tribunal Constitucional, dichas deficiencias se asientan sobre la ausencia de una cultura de colaboración, e incluso en la conformación de un Estado Autonómico partiendo de un estadio previo de centralismo de larga tradición, que hoy día se manifiesta en esa actitud paternalista del Estado con el ejercicio competencial de las autonomías.¹⁴

- *Un nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas*

Desde una perspectiva meramente económica, otro de los factores que contribuye a precisar los contornos de un modelo territorial en cuanto a su naturaleza es aquel relativo a la materia fiscal, a la asignación de los recursos de un país en los respectos territorios que lo comprenden, así como la distribución de la renta de su sistema económico, en especial atendiendo al diferente grado de descentralización al que se adhiera.

Dicho proceso al que se vio avocado España, en términos económicos, ha sido de carácter asimétrico, tanto en su desarrollo temporal como en el modelo de relaciones resultante, por cuanto las CCAA de régimen foral cuentan con un modelo de financiación completamente distinto al régimen común, a lo que hay que cabe sumar las diferencias que evidencian los propios Estatutos de Autonomía.

Es este un proceso sin fin, sobre la base de que la propia Constitución estableció un diseño abierto de Estado descentralizado. Ello ha desembocado en un panorama de continuas tensiones derivado del carácter asimétrico de nuestro modelo. La actual crisis económica ha puesto de relieve la inviabilidad de nuestro sistema fiscal.

A ello se suma el enorme déficit del que adolece, habiendo un patente desequilibrio entre el conjunto de ingresos tributarios y el grado de gasto público que gestionan las CCAA. Encontramos continuas evidencias que contribuyen a reforzar tal afirmación,

¹⁴ GRUPO DE REFLEXIÓN PSOE- “Por una reforma federal del Estado Autonómico”; Fundación Alfonso Perales
<http://www.fundacionalfonsoperales.com/wp-content/uploads/2012/12/Libro-Federalismo.pdf>

como la dificultad ante la que se encuentran los ciudadanos para un efectivo rendimiento de cuentas de sus gobernantes autonómicos, la reducción de incentivos para una gestión eficiente de sus gasto alimentando los continuos conflictos entre estas y la Administración Central. También cabe resaltar la insuficiente autonomía financiera con que cuentan las CCAA sobre sus tributos, todo ello en comparación con otros estados funcionalmente similares; la existencia de un mal sistema de nivelación fiscal y la no inclusión de las CCAA forales en este mecanismo; el continuo incumplimiento del principio de lealtad así como la falta de transparencia y de mecanismos de coordinación.¹⁵

En nuestro país conviven dos sistemas de financiación; de una parte el denominado **Sistema Foral**, aplicado en País Vasco y Navarra; y de otra el **Régimen común**, al que se adhieren el resto de regiones. En el primero de ellos son las haciendas forales las que se encargan de recaudar y gestionar la totalidad de los tributos, a excepción de las cotizaciones sociales, y posteriormente transfiere a la administración central un cupo o cuota de cara a cubrir el coste de los servicios a cuenta del Estado así como para aumentar el grueso de los fondos destinados a garantizar el equilibrio y solidaridad entre las regiones; por lo que respecta al régimen común, el Estado mantiene una relación o gestión directa sobre la mayoría de los tributos de las Comunidades Autónomas de manera que lo obtenido por dicha vía sirve para financiar las prestaciones emanadas de la competencia de cada una de ellas, así como, de igual manera, contribuye a solventar los desequilibrios territoriales complementando los ingresos de aquellas con menor renta.

El verdadero problema que se suscita respecto al sistema de financiación actual se focaliza en el Régimen común, que con la llegada de la crisis se ha acentuado a la par que ha constituido argumento central para la defensa de las reclamaciones independentistas de los territorios adheridos al régimen o sistema foral; dicho modelo se torna inviable para solucionar los problemas de equidad y de eficiencia y se ha tornado cada vez menos transparente e incomprensible.

Los *caracteres básicos* que definen nuestro actual sistema pueden resumirse en:

¹⁵ DE LA FUENTE, Á.- “Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”
http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2013/hdl_2072_208004/92212.pdf

- Dos vías de financiación de las CCAA: de un lado la recaudación de los tributos, tanto los cedidos totalmente como los cedidos parcialmente. De lo que recaudan por dicha vía las CCAA se quedan con el 25%. Como segunda fuente de financiación, se alude a las transferencias estatales por vía de cuatro fondos: el de Garantía, el de Suficiencia, Cooperación y Competencia; cuyo grueso viene de los ingresos de las CCAA en un 75% y que posteriormente se reparten en función de varios criterios y atendidas las necesidades de los territorios.

-**Fondo de Garantía**, como el fondo principal del que se nutren mayoritariamente las CCAA de cara a cubrir los servicios públicos fundamentales. Estos recursos se repartirán siempre intentando garantizar un nivel uniforme de servicios públicos en todo el territorio nacional

- Paralelamente, se cuenta con el **Fondo de Suficiencia**, integrado por recursos del Fondo de Garantía y un 25% de los ingresos tributarios autonómicos; y dos Fondos de Convergencia (Fondos de Cooperación y Competitividad), financiados con recursos del Estado, sirviendo estos últimos para evitar grandes desequilibrios y promover la convergencia entre CCAA en términos de renta per cápita y de financiación por habitante.

De cara a establecer un sistema o modelo de financiación se debe partir de un reparto de competencias tributarias y recursos entre las CCAA, una fórmula para establecer las necesidades de gasto que cuantifica los recursos que se consideren pertinentes en cada región. Ambos elementos se instrumentalizan por vía de una serie de transferencias que fluyen de manera horizontal, de región a región, y verticalmente, de la Administración central a las regiones.

La reforma que se plantee respecto a nuestro modelo deberá contribuir a paliar la enorme complejidad de la que se caracteriza así como todos los problemas derivados de la falta de equidad derivados del arbitrario reparto. Actualmente existen diversidad de fondos que no atienden a una lógica económica. Se ha generado, a pesar de los objetivos implícitos en dicho modelo, un reparto muy desigual y arbitrario de recursos entre regiones, mediando fuertes desequilibrios que no atienden a criterios como las diferencias en factores de costes o con los ingresos tributarios brutos de los territorios. Nuestro Estado, en tanto atiende a un grado de descentralización bastante acentuado,

debe conseguir un grado adecuado de corresponsabilidad fiscal para asegurar un ejercicio real de la autonomía competencial. Para ello se plantea la posibilidad de impedir la exportación fiscal o aquellas medidas que dañen el mercado interior por vía de diversos mecanismos tributarios así como minimizar los costes de gestión/administración en la mayor medida posible.

Se deberá dotar a las CCAA de mecanismos tempranos de corrección del déficit tanto para el lado de los ingresos como de los gastos para evitar que la enorme deuda de la que muchas son titulares siga creciendo, puesto que los existentes en nuestra normativa a penas informan del grado de austeridad.

Debería también pactarse un nuevo pacto relativo al volumen de recursos que el Estado quiera destinar a la prestación de servicios de competencia autonómica, alcanzando así un equilibrio vertical para que tanto administración central como autonómica dispongan del mismo grado de cobertura de sus necesidades de gasto por lo que respecta a la esfera competencial de cada una de ellas.

La divergencia entre un régimen común y un régimen foral, contribuye a reforzar la asimetría que impera en nuestro modelo, debido en gran medida a la aportación limitada de País Vasco y Cataluña a la solidaridad entre las regiones, a lo que se une el hecho de que el modelo de financiación del régimen común supone un 40 o 60% más de recursos per cápita para estas últimas.

Se podría abogar por la adopción de instituciones, similares a las existentes en la Alemania de los Länder, nivelando las distintas regiones a través de sistemas de compensación financiera interterritorial, que contribuya a acabar con las deficiencias y disfunciones del sistema general de financiación.

Algunas otras medidas que podrían contribuir a paliar las disparidades de recursos existentes entre las CCAA, sería la eliminación del Fondo de Suficiencia, pudiendo habilitarse dicha vía para la financiación de las competencias singulares, así como el de Cooperación y Competitividad, sustituyéndolo por un Fondo de Nivelación vertical que reduciría las disparidades de financiación por habitante ajustado persistentes tras la aplicación del FG, complementado con determinados retoques de la fórmula de necesidades de gasto del sistema. A ello se debe añadir la necesidad de reforzar la autonomía y responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales, facilitando así la pertinente rendición de cuentas de los gobiernos ante los ciudadanos, dotando a

las comunidades autónomas de capacidad normativa para el copago de los servicios públicos. Dotarles de mayor capacidad decisoria sobre determinados aspectos relativos al gasto que actualmente corresponden a la gestión del Estado, así como endurecer las vías de restricción presupuestaria de las CCAA para evitar que estas incurran en continuos déficit.¹⁶

- *Abordar una profunda reforma del entramado administrativo asentado sobre los principios de eficiencia y efectividad que deben caracterizar su labor, evitando así las duplicidades y eliminando aquellos órganos tanto a nivel autonómico como local que realmente devengan innecesarios para el efectivo cumplimiento de sus funciones, combinado con fórmulas de cooperación entre los entes que lo componen para un mejor uso de los recursos, aunado con una política de descentralización acorde con los principios federales.*
- *Una mayor grado de participación de las Comunidades Autónomas en el gobierno de la nación, como bien sería propio de un Estado Federal, así como la constitucionalización de los principios federales de lealtad y colaboración.*

No resulta novedoso para nadie la defectuosa construcción del aparato administrativo en su vertiente periférica; de acuerdo con la regulación contenida en leyes y reglamentos nos encontramos ante una autonomía de continua variabilidad. La fijación de las competencias de cada nivel de la administración periférica cuenta con unos contornos difusos, provocando en multitud de ocasiones el que muchos ayuntamientos concurren en competencias con las CCAA. No queda recogido en la constitución la naturaleza misma de estos entes locales, como la unidad básica para el desarrollo de la participación ciudadana, impidiendo así una verdadera autonomía organizativa de los mismos. A todo ello se añade el hecho de que nuestra estructura fiscal no está capacitada para abarcar de forma eficiente todo el sistema periférico y establecer un sistema de financiación estable.

De acuerdo a los principios federales y la naturaleza misma de este sistema, la mejor solución para reconfigurar un sistema eficiente es determinando, en primer lugar,

¹⁶ DE LA FUENTE, Á.- “Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”
http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2013/hdl_2072_208004/92212.pdf

de forma precisa en la Constitución la competencias de la Administración Central o Federación, pudiendo participar en ello las CCAA o unidades federadas por el hecho de que el ejercicio de tales competencias contribuye a delimitar los contornos de las competencias periféricas. Aunado ello con el reconocimiento subsiguiente de las unidades territoriales básicas como elementos estructurales, dotando así de su correspondiente rango a cada uno de los niveles.

La actual dispersión normativa que acomete la regulación de estos entes produce una situación de confusión así como de inviabilidad, por cuanto convergen en su regulación la Constitución, normas infraconstitucionales estatales, Estatutos de Autonomía, normas infraestatutarias. Por ello, deviene como solución lógica la normativización de los aspectos fundamentales por la Constitución, en tanto se pronuncie sobre la existencia de las unidades territoriales que van a componer cada CCAA así como sobre la estructura financiera que asegure o garantice el cumplimiento de las competencias que se le encomiendan. Para ello se debería acometer, por lo que respecta a las entidades locales, una depuración de la normativa relativa a estos del Título VIII, en concreto en los aspectos procedimentales. Para evitar conflictos normativos, así como las duplicidades, se deben restringir en la mayor medida posible el ámbito de competencias concurrentes, ampliando la facultades exclusivas de cada uno de los niveles. La clave para el buen funcionamiento de este sistema, aun asentado sobre principios de descentralización, dejando de lado aspectos meramente organizativos, se basa en una efectiva participación de las CCAA y los municipios, por vía de estas primeras, en la elaboración del derecho de la federación, contribuyendo a que las políticas emanadas de esta sean concebidas por todo el territorio como legítimas. A este hecho contribuye el reconocimiento de las singularidades de cada uno de los territorios, ajustando ello mediante un título competencial específico que recoja tal proyección en el ámbito educativo y cultural.

En relación con la cuestión foral, por cuanto existe una mayor implantación del factor identitario, se deberá recoger un listado de las competencias propias de las nacionalidades históricas, en concreto referente a la lengua, la cultura, pudiendo tener resonancia también respecto a su propia estructura territorial interna e incluso peculiaridades de derecho civil

Por lo que respecta a las entidades provinciales, de acuerdo a lo recogido en la propuesta socialista, debería suprimirse la respectiva previsión constitucional, deviniendo la constitución de dicha institución , así como otras formas de organización, como algo dispositivo, como decisión propia de la unidad federada. Dicho principio dispositivo deberá complementarse con la regulación por el texto constituyente de las competencias propias de los municipios, haciendo especial hincapié esta en el aspecto autoorganizativo, estableciendo para tales casos una reserva de ley.

- ***Reformulación del control constitucional de las reformas estatutarias de manera que este devenga necesario previa celebración del referéndum cuando éste sea a su vez obligado por la ley***

Por último, relativo al último de los puntos que componen la propuesta aquí analizada, conviene añadir el hecho de que, conforme a lo estipulado actualmente respecto a esta institución, se cuestiona continuamente la legitimidad constitucional del control constitucional de un Estatuto de Autonomía, en concreto respecto de aquellos aprobados por vía del art.151 , en tanto constituye este una ley aprobada por los Parlamentos y refrendada por los ciudadanos, evidenciándose ello en el supuesto concreto del Estatuto de Cataluña de 2006. Partiendo de la premisa de que “no se puede negar la legitimidad del TC para enjuiciar la adecuación de los Estatutos de Autonomía a la Constitución”, según recoge el art.27.2 de la LOTC, el fundamento último del Estatuto deviene de la misma Constitución, sustentado a la par por “el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico”, en palabras del propio Tribunal. Frente a ello se pueden plantear diversas alternativas, quizás ausentes de una base jurídica sólida por cuanto nuestra normativa dota de una aparente legitimidad a ello, pero si configura una objeción democrática, en tanto, como ya he mencionado, se trata de una ley aprobada y pactada por el Parlamento de la correspondiente CCAA y las Cortes Generales, y refrendada por el cuerpo electoral de esta.

Habiéndose ceñido únicamente esta propuesta a mencionar la necesidad de acometer un cambio a este respecto, conviene plantear una serie de alternativas que

podrían barajarse en el caso de que se procediese a llevar a cabo esta.

En primer lugar, podría barajarse la opción de recuperar el recurso previo de inconstitucionalidad para los proyectos de Estatuto que engloba el art.151 CE o para aquellas propuestas reformistas que se adhieran al procedimiento a lo establecido en los mismos Estatutos, de acuerdo al art.152.2 CE, teniendo en todo caso que están sometidos al referéndum de los electores. Esta vía podría verse frustrada en el caso de que se hiciese un uso inadecuado de ella, usándolo como medio obstruccionista, como consecuencia de la politización a la que se sometería el TC.

Otra segunda vía sería suprimir directamente la posibilidad de control constitucional de los Estatutos, deshabilitando al TC para ello, previa reforma de la LOTC, para ello simplemente basta sustentarse sobre el art.161.1, donde se establece que el TC es competente para conocer «del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley», no mencionando en tal caso a los Estatutos. Pero el hecho de suprimir del art.27.1 a) LOTC el control constitucional de estos Estatutos podría plantear dudas de constitucionalidad, simplemente remitiéndonos al principio de norma suprema que ostenta la Constitución, comportando la sujeción del resto de normas a esta, donde de manera lógico quedan incluso los Estatutos.

Otra alternativa sería, remitiéndonos en este caso a aspectos meramente procedimentales, exigir, por contra del funcionamiento actual que exige una mayoría simple, someterse al consenso, a la consecución de una posición común por cuanto lo que aquí se sustancia es la nulidad de una decisión emanada de órganos representativos, debiendo exigirse unanimidad o mayorías cualificadas.

Por último, otra vía residual a la que podría adherirse es a una aplicación más estricta del principio de deferencia, concebido este como la presunción de constitucionalidad de las leyes¹⁷

- ***Fortalecer el principio de igualdad en tanto los ciudadanos españoles, independientemente de su lugar de residencia se encuentren en las mismas condiciones para acceder a las prestaciones básicas a cuya disposición pone la nación así como para la defensa y ejercicio de sus derechos.***

¹⁷ FOSSAS ESPADALER, E.- “El control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía” Artículo de opinión de Revista catalana de derecho público nº43

La forma de garantizar por el Gobierno federal esa accesibilidad a unos servicios mínimos a todos los ciudadanos en territorio español sería demarcando la naturaleza de derechos sociales mínimos a una serie de prestaciones, pagando su coste, de manera que, si se quisiese ampliar ese abanico de servicios considerados como básicos, quedaría a libre arbitrio de cada una de las Comunidades Autónomas debiendo estas sufragar en tales casos el gasto; pero de esta manera se garantiza cierta igualdad en términos de accesibilidad a un paquete de derechos sociales mínimos y comunes a todo el Estado.

CAPÍTULO VI

“El Desafío Soberanista”

Habiendo abarcado punto por punto la incidencia y repercusiones que tendría sobre el actual sistema recogido en nuestro texto constitucional una propuesta de semejantes características asentada sobre principios federalistas, conviene abarcar una problemática de fuerte resonancia en el actual panorama político, para ello partiremos de una cuestión muy básica

¿La implantación de un sistema federalista contribuiría a paliar o solventar el conflicto soberanista?

“El pueblo de Cataluña, a lo largo de su historia, ha manifestado democráticamente su voluntad de autogobernarse”, “una mayoría de las fuerzas políticas y sociales catalanas han impulsado medidas de transformación del marco político y jurídico”, “Las dificultades y negativas por parte de las instituciones del Estado español”, “el Parlamento constató la necesidad de que el pueblo de Cataluña pudiese determinar libre y democráticamente su futuro colectivo”.

Nos remitimos al Preámbulo que encabeza la resolución del Parlamento catalán que aprueba la declaración de soberanía para plasmar la actual situación de bloqueo institucional de la que somos espectadores. Estos últimos años el independentismo ha pasado de ser una mera ilusión a plasmarse en una política de actuación. De dicha situación, deviene la necesidad de optar por una vía de diálogo y consenso para superar la actual crisis ante la que nos encontramos.

La propuesta aquí debatida podría ser concebida como una solución intermedia , un punto de encuentro entre sensibilidades inicialmente dispares, pero irremediabilmente llamadas al entendimiento. Pero cabe remitirnos al comportamiento de los diversos actores políticos de cara a deducir la probabilidad de resolución de dicho conflicto por la mencionada vía. Las propuestas federalistas que han aflorado en estos últimos tiempos no han contando con una base contundente ni con la defensa que una reforma de tales características requiere, en tanto no ha habido ningún partido que se haya adherido de forma comprometida a su defensa y desarrollo.

El Estado de las Autonomías constituyó una vía reaccionaria respecto de las continuas reclamaciones de independencia de País Vasco y Cataluña, optándose por una solución intermedia que favoreciese a ambas partes intervinientes, como fue el Estado de las Autonomías, garantizándoles una cierta capacidad de autogobierno pero utilizando como moneda de cambio ese primer artículo que encabeza nuestro texto constitucional que describe a España como una “única e indisoluble”. A pesar de ello, Cataluña no ha conseguido acomodarse a un modelo tal que le ha blindado, por vía del Estatuto y de consecutivas reformas, así como de la continua delegación de competencias que ha efectuado el Estado a favor de las entidades autonómicas propiciando una situación de caos y dispersión normativa así como continuos enfrentamientos entre ambos niveles, el máximo techo competencial.

Cuesta creer que la instauración de un modelo federal consiga satisfacer las demandas soberanistas que estos proclaman en todos sus discursos políticos, por cuanto el actual modelo territorial se asimila funcionalmente a un Estado federal. Es más, Cataluña concebiría esta como una falsa solución. Sí es cierto que desde el PSC se plantea una alternativa similar, pero asentada sobre cierta asimetría competencial entre los estados federados, introduciendo elementos que irían más en un sentido confederal.

A ello cabe sumar el hecho de que, en el caso de que este se llevase a la praxis, Cataluña estaría dependiendo de un Estado que siempre estaría gobernado por fuerzas políticas contrarias, por cuanto posee un sistema de partidos diferente al que rige en el Estado, habiendo en Cataluña partidos con fuerte representación institucional que carecen de sus equivalentes en el nivel central.

El sentimiento de pertenencia del que se jactan los catalanes ha sido objeto de politización, puesto que desde las mismas instituciones y en consonancia con los

intereses de los políticos y sus estrategias independentistas, se ha insertado en la población, aprovechando por ejemplo su competencia en educación, un fuerte sentimiento de identidad y pertenencia, lo cual puede llevar a plantear ciertas dudas por cuanto si este es un sentimiento real o más bien fruto de los intereses de unos pocos.

El modelo federalista ha constituido un punto de engarce para muchos Estados en situaciones análogas, como el caso de Reino Unido para satisfacer las demandas de independencia de Escocia, abogando por un cambio constitucional que otorgue más poderes a esta; el caso de Quebec, que a pesar del conflicto protagonizado por sus reclamaciones independentistas se acomodó a una Canadá federalista. Sí es cierto que la experiencia hace al docto, pero también el que las circunstancias delimitan las soluciones. Los estados difieren los unos de los otros en multitud de dimensiones, en tanto son fruto de la interacción de diversos factores que han contribuido a conformar sus respectivas culturas e ideologías. Del hecho de que un traje le siente bien a mi vecina no deviene necesariamente el que a mí me vaya a sentar bien. La situación de España difiere en enormes dimensiones de la que se pueda contemplar en otros Estados donde se plantee una problemática similar, por ello, considero que la implantación del sistema federalista que propugna el partido socialista en el manifiesto aquí objeto de mi análisis, no satisfaría las reclamaciones de Cataluña y por tanto no solventaría el conflicto soberanista.

CAPÍTULO VII

Conclusiones

Todo lo aquí expuesto parte de una premisa mayoritariamente aceptada: nuestro actual modelo territorial evidencia numerosas deficiencias de carácter técnico y político. Partiendo de esto, lo que protagoniza la problemática en los citados términos es la vía o cauce para solventar dicha crisis institucional, ello se materializa en las continuas discusiones y planteamientos que se han efectuado en nuestro panorama político sin llegar a un consenso o solución común. Se debe partir de la asunción de la situación y de ahí plantear las alternativas pertinentes en lugar de evadir la cuestión y optar por

parches o soluciones temporales que contribuyen a engrosar el problema. La propuesta aquí planteada no es más que el primer estadio hacia lo que va a ser un largo camino, contribuyendo a delimitar el horizonte y bismbrar los objetivos y retos que se representa nuestra Nación. Sí es cierto que esta presenta patentes deficiencias puesto que se circunscribe a citar de manera escueta una serie de reformas, focalizadas en ciertas materias que presentan una íntima relación con las carencias más manifiestas de nuestro sistema, sin adjuntar una política de actuación que contribuya a dotar de mayor realismo y compromiso a una propuesta tan arriesgada, pero a su vez, no es más que la punta del iceberg, puesto de que ello, si se opta por abarcar el problema y, si se permite la expresión, “coger el toro por los cuernos”, se seguirán una serie de propuestas, optando por la vía del diálogo que debe presidir un discurso de tales características.

Nuestra España del siglo XXI dista en enormes dimensiones de la España originaria de nuestra Constitución. En la transición dicha configuración supuso un cauce idóneo para democratizar nuestro país, un mecanismo para impregnar nuestras instituciones de los principios que sustentan un sistema parlamentario; pero tras 30 años de desarrollo del mismo y de su efectiva consolidación se evidencia la falta de adecuación del sistema constitucionalmente recogido con las actuales circunstancias.

¿Es la propuesta federalista la adecuada para solventar dicha crisis institucional?

Sí es cierto que la propuesta aquí contemplada contiene reformas que devienen necesarias atendido el contexto, como la necesidad de acabar con el principio dispositivo que preside el Título VIII, operando a modo de cierre de las vías que este constituye en términos de configuración territorial, recogiendo de forma precisa los territorios que conforman nuestro Estado así como delimitar de manera clara las competencias de que se enviste cada nivel evitando futuras controversias entre estos así como la dispersión normativa. Por contra, considero que la implantación de un modelo de tales características contribuiría a alimentar las diferencias ya preexistentes en nuestra Nación, puesto que no existe un fuerte sentimiento de cohesión entre nuestros nacionales, propiciando que estos se sientan más ciudadanos de sus respectivos

territorios que de nuestro Estado en su conjunto. La Guerra Civil por la que atravesó nuestra nación, así como el Régimen Franquista del que se siguió, ha dejado mella en todos los españoles, de manera que cualquier política dirigida a inculcar en la sociedad un sentimiento de pertenencia o ensalzar un moderado patriotismo, provocaría una actitud de rechazo por una mayor parte de la sociedad, puesto que muchos de ellos lo consideran inherente a aquellos sectores que propugnan sistemas que tachan de “fascistas”, catalogando dichas políticas bajo el mismo abanico. Por ello, por cuanto existe este sentimiento en la sociedad, la implantación del federalismo no haría más que contribuir a alimentar las diferencias y acabaría derivando en un panorama político protagonizado por las continuas reclamaciones de independencia, a las que, con el paso del tiempo, se irían adhiriendo más territorios.

De nuevo sale a coalición el dualismo centralización vs descentralización puesto que cabrá adherirse a una u otra para una reconfiguración de nuestro sistema, o bien se opta por centralizar de nuevo, optando por un Estado unitario pero administrativamente descentralizado, como propone el partido de nueva creación Vox, que opta por suprimir las autonomías, los gobiernos y los parlamentos regionales, abogando por un solo Gobierno y un único Parlamento, pero compatible con la existencia de una serie de delegaciones del Estado en los distintos territorios; o bien se opta por descentralizar, adhiriéndonos a propuestas tales como la aquí contemplada.

Es bien cierto el que nos encontramos ante una tarea arduo complicada; dar con un planteamiento que acabe con todos los problemas ante los que nos encontramos y que satisfaga en la medida de lo posible a todos los actores políticos, puesto que, como bien es sabido, “nunca llueve a gusto de todos”, pero deberá comenzarse, como bien he dicho, por asumir la situación y las dificultades que ella conlleva, y optar por una vía reaccionaria y de actuación, considerando todas las alternativas y dejando de lado antiguos confrontamientos, y superar las valoraciones subjetivistas relacionadas con los diversos tintes ideológicos de que se puede dotar a determinadas políticas. Analizar en términos de eficiencia y adecuación, y dar con el mejor modelo, siempre en vías de diálogo y entendimiento.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ J.L., MORENO J.C. - “Federalismo fiscal y descentralización: España, un caso atípico”-, publicación en “Círculo de empresarios”

http://circulodeempresarios.org/sites/default/files/publicaciones/2011/09/FederalismoFiscalyDescentralizacion-EspaniaUnCasoAtipico-JoseLuisAlvarez-JuanCarlosMolero-LM2011_0.pdf

ANASAGASTI, I.- “La superación del Estado de las Autonomías” Artículo de Opinión.

http://ianasagasti.blogs.com/mi_blog/2014/01/la-superaci%C3%B3n-del-estado-de-las-autonom%C3%ADas.html

DE LA FUENTE, Á.- “Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”

http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2013/hdl_2072_208004/92212.pdf

FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R. - “La España de las Autonomías, un Estado débil devorado por diecisiete estaditos”; Fundación Transición Española, Colección Estudios; Documento de Trabajo 7/2013

FERRANDO BADIA, J. – “El Estado unitario, el federal y el Estado Autonómico”

FOSSAS ESPADALER, E.- “El control de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía” Artículo de opinión de Revista catalana de derecho público nº43

GARRIDO MAYOR, V.; H.CATALÁ, A.; GARCÍA MENGUAL, F.-“Modelo de Estado y reforma de los Estatutos”; Fundación Profesor Manuel Broseta

GUERRA SESMA, D.- “La propuesta federal del PSOE” Artículo de opinión den “La Nueva España”

<http://www.lne.es/opinion/2013/11/03/propuesta-federal-psoe/1493550.html>

GUILLEN LOPEZ, T.- “Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia”; Cuadernos de divulgación de la cultura democrática- Instituto Federal Electoral

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, P., de “Gestión y Estrategia”-Edición Internet; No.11-12/ Enero Diciembre 1997- “ Federalismo y Descentralización contemporáneos”
<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num11y12/doc05.htm>

PANTOJA MORÁN, D. - “El federalismo y la elección del presidente de los Estados Unidos”, Biblioteca Jurídica Virtual- Derecho Comparado
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/8/art/art3.pdf>

TORNOS MAS, J. - “El Estado de las Autonomías. Una propuesta de reforma constitucional en clave federal” . Fundación Manuel Giménez Abad
http://www.idpbarcelona.net/docs/recerca/ccaa/ponencia_joaquintornos_idp.pdf

GRUPO DE REFLEXIÓN PSOE- “Por una reforma federal del Estado Autonómico”;
Fundación Alfonso Perales
<http://www.fundacionalfonsoperales.com/wp-content/uploads/2012/12/Libro-Federalismo.pdf>