

## Reflexiones y propuestas ante un estado autonómico en crisis: la apertura al federalismo.

Argimiro Rojo Salgado (UVI).

**Resumen:** La crisis del Estado autonómico constituye uno de los temas más recurrentes de nuestra agenda política en los últimos años, lo que ha provocado la apertura de un proceso, ya en curso, encaminado a su reforma. A la vista de los resultados no deseados y de los desarreglos que aquejan a nuestro modelo autonómico, se vienen formulando una serie de propuestas (su número resulta llamativamente elevado, lo que constituye un claro exponente de la amplia problemática y del grado de descontento y frustración que rodea actualmente a nuestra forma de Estado), encaminadas a lograr una salida exitosa a la problemática planteada. Pues bien, es en este contexto normativo-prescriptivo en el que yo pretendo situar mi propia propuesta, consistente en un conjunto de reflexiones, ideas y criterios que, en su conjunto, pueden contribuir a progresar en la solución del problema que nos ocupa, y en la dirección que nos parece correcta: la apertura al federalismo, capaz no sólo de descentralizar un Estado sino también, y sobre todo, de articular un Estado plural y plurinacional.

**Palabras clave:** *Estado regional, federación, federalismo, pluralismo.*

**Abstract:** The crisis of the “Estado autonómico” has constituted one of the most recurrent topics in our political diary during the last few years. This has caused the inception of an ongoing process directed towards its reform. In view of the unwanted results and the failures of our model of autonomy, a series of proposals have been presented with a view to finding a successful solution to the problem. Is in this normative and prescriptive context where I intend to situate my own proposal, which consists in a set of reflections, ideas and criteria which, taken as a whole, can contribute towards a solution of the problem, and move it in a direction which seems to be the correct one: that of federalism, capable not only of creating a de-centralized state but also, and more significantly, to articulate a plural and multinational state.

**Key words:** *regional state, federation, federalism, pluralism.*

### Introducción

La Constitución española de 1978 ha logrado resolver con éxito los grandes problemas históricos de España, y tras un cuarto de siglo de vigencia, puede afirmarse que ha consolidado sus líneas maestras en los ámbitos esenciales de la democracia, los derechos fundamentales, el funcionamiento de las instituciones o la presencia activa y relevante de España en el escenario europeo e internacional. Todos los grandes problemas han sido resueltos o encauzados; todos menos uno: el de la organización territorial del poder, esto es, el de la forma de Estado. En este campo ha de reconocerse que, pese a los profundos y espectaculares cambios operados, “el sistema autonómico aún no está consolidado, y tensiones de diferente signo cuestionan incluso su validez” (E. Aja, 1999: 14). El problema de la distribución territorial del poder sigue, ciertamente, sin resolverse en España; sigue siendo un proceso abierto, sometido a todo tipo de presiones, conflictos y reajustes permanentes, y continúa estando ahí, siendo la propia realidad-tozuda y harto repetible- la que lo evidencia día a día. Si bien la Constitución de 1978 cierra de manera definitiva el secular modelo de Estado centralista en España al institucionalizar el Estado de las Autonomías, sin embargo ello no supuso la solución definitiva al problema de la “cuestión regional” planteado por los nacionalismos y regionalismos. Enric Fossas (1999: 291) considera que para cualquier observador imparcial resulta incuestionable lo mucho, y muy de prisa, que se ha avanzado desde la transición política española, siendo muy pocos los Estados que en ese tiempo hayan realizado un proceso de descentralización política como el llevado a cabo en España; no obstante, y sin dejar de reconocer dichos méritos, “el desarrollo del modelo autonómico ha mostrado sus limitaciones para conseguir el principal objetivo que perseguía la Constitución, es decir, la acomodación de las nacionalidades históricas en un espacio constitucional común que les garantizase un reconocimiento constitucional y una autonomía política”.

A la vista de los resultados no deseados y de la permanente crisis que sufre nuestro modelo autonómico, se vienen formulando una serie de propuestas encaminadas a lograr una salida a la problemática planteada. Pues bien, es en este contexto proposicional y normativo en el que yo pretendo situar mi propia propuesta, consistente en un conjunto de reflexiones, ideas y criterios que, en su conjunto, pueden contribuir a progresar en la solución del problema que nos ocupa, y en la dirección que

nos parece correcta. Y todo ello desde un enfoque y unos postulados esencialmente politológicos, convencido como estoy, en este sentido, de que la ciencia política, la ciencia del gobierno, está en condiciones de jugar ese papel protagonista que le corresponde en una coyuntura tan crucial como esta. Es más, soy de los que opinan que, en la actual coyuntura por la que atraviesan nuestras sociedades, tan necesitadas de una buena gobernanza, es tal el grado de utilidad de la ciencia política que si no existiese nos veríamos obligados a inventarla.

Así, y completando el planteamiento tradicional acerca de la descentralización política y del reparto del poder territorial, de naturaleza esencialmente jurídica, y basado en conceptos y realidades que empiezan a cuestionarse y a sufrir algún grado de erosión y desgaste como son el propio Estado, la soberanía, la centralidad, el principio jerárquico, las fronteras, etc., habrá que proponer otro planteamiento de naturaleza más politológica y empírica, más flexible, contextual, dinámico y abierto a las exigencias de la nueva era global; de esta manera, y frente a los conceptos y principios tradicionales, siempre más formales y rígidos, han de ser tenidos en cuenta otros nuevos, de carácter más comprensivo y sociológico, tales como el de democracia, comunidad, interdependencia, pluralismo, policentrismo, multilateralismo, multinivel, gobernanza, en suma, federalismo. Hoy en día, cualquier análisis de la realidad, y por muy local o doméstica que esta sea, resultará siempre incompleto si no va acompañado por una apertura e incursión en esa realidad contextual que nos envuelve y condiciona en todos los órdenes de la vida, y que afecta también al problema aquí planteado de la articulación territorial del poder político. Una realidad contextual que viene definida principalmente por los fenómenos de la globalización, los procesos de integración supraestatal, la reafirmación identitaria y, como consecuencia de todo ello, la crisis del propio Estado-nación.

### **1. Necesidad de una clarificación conceptual respecto a nuestra forma de Estado.**

Entre los hechos y circunstancias que, sin duda, han propiciado los resultados no deseados de la experiencia autonómica hay que aludir a lo que puede considerarse como verdadero pecado original que vicia o, al menos, condiciona todo el proceso autonómico ulterior. Se trata, obviamente, de las dificultades del consenso constituyente y de sus consecuencias negativas inevitables, de la que es una buena muestra la ambigüedad e indefinición del Título VIII de la Constitución, necesitado de una doctrina y desarrollo posterior, siempre condicionado por las diferentes coyunturas políticas.

Una serie de circunstancias determinan que el acuerdo constitucional al que se llegó en 1978 en materia de distribución territorial del poder fuese, por definición, poco preciso, ambiguo, escasamente pormenorizado, imperfecto en términos de ingeniería constitucional, abierto y en cierta manera provisional. Un acuerdo, en definitiva, de apertura de un proceso de descentralización política que podría tomar diferentes rumbos, intensidades y velocidades dentro de un marco limitador que, a su vez, debería ser suficientemente flexible y adecuadamente claro. La complicada redacción del artículo 2 de la Constitución, donde se reconoce la unidad de la nación española, a la vez que la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, es un claro reflejo de las consecuencias negativas derivadas del propio consenso, incompatible en muchos casos, y en este también, con la precisión, el rigor conceptual y la claridad terminológica. Y lo mismo puede decirse del Título VIII, donde se aborda la organización autonómica del Estado al margen de los modelos que nos suministran el derecho y la ciencia política comparada. Tiene razón, en este caso, Pérez Royo (1995: 708) cuando afirma que “lo que la Constitución contiene es más la apertura de un proceso histórico que una ordenación jurídica de la estructura del Estado, aunque sí contenga elementos a partir de los cuales habrá que definir dicha estructura”.

Pues, bien, de eso se trata: definir y precisar. Definir y clarificar qué forma de Estado tenemos, qué forma de Estado practicamos y qué forma de Estado necesitaríamos a la vista de los problemas suscitados. Frente a la indefinición, confusión y ambigüedad existente, es necesario poner claridad, precisión y rigor conceptual. ¿Qué es el Estado autonómico? ¿Es el Estado autonómico *de facto*, es decir, tal como se viene practicando, un Estado funcionalmente federal? ¿Es el Estado autonómico *de iure*, es decir, formalmente y conforme a las tipologías y categorías jurídico-políticas y constitucionales un Estado federal? ¿Qué es lo que nos separa aún del Estado federal? A través de los siguientes epígrafes intentaré ir respondiendo de manera sucinta y secuencial a estas cuestiones.

#### *1.1. Qué forma de Estado tenemos: diferencias formales entre el Estado autonómico y el Estado federal.*

¿Qué forma de Estado tenemos? La respuesta a esta pregunta no sólo tiene un interés teórico y doctrinal para ayudarnos a situar la estructura política del Estado español en el marco del derecho comparado, sino que resulta imprescindible también para clarificar la situación presente y poder avanzar así en la configuración futura del mismo.

El Estado autonómico se parece mucho al federal, funciona de una manera muy similar, cuenta con unas instituciones y un esquema organizativo casi idéntico y, además, y como más adelante se explicará, participa también de la idea federal. Todo esto es cierto. Ahora bien, de ahí a afirmar que el Estado de las Autonomías es ya federal lo considero un error conceptual que, al mismo tiempo, contribuye a alimentar la confusión y la incertidumbre sobre nuestra forma de Estado. Aceptamos que después de más de 25 años de funcionamiento el Estado autonómico ha forzado al máximo su dinámica descentralizadora y centrífuga, y que las previsiones constituyentes y constitucionales han sido totalmente colmadas y hasta rebosadas. Todo ello hace que el Estado autonómico que echó a andar en 1978 esté actualmente irreconocible, apreciándose por todas partes esa coloración y esa dimensión federalizante. No obstante, y pese a todo ello, la forma de Estado en España sigue siendo, desde las categorías constitucionales y desde el punto de vista formal, autonómico, esto es, regional o, como algunos prefieren denominar (F. Rubio Llorente, 1993), Estado constitucionalmente regionalizado. Y digo sigue siéndolo, porque nunca dejó de serlo y porque esta es la forma de Estado que los constituyentes –y pese a las ambigüedades e imprecisiones derivadas del propio consenso– quisieron adoptar para España, aunque fuese principalmente por exclusión y rechazo explícito de las otras dos categorías: la unitaria centralista y la federal. Ciertamente, casi todos estaban de acuerdo en rechazar la fórmula de Estado unitario y centralista, deseando en ese sentido que siguiese la misma suerte que la propia dictadura; y casi todos, aunque por distintas razones, estaban también en contra de la fórmula federal. El resultado fue, pues, el Estado autonómico, una de las muchas manifestaciones actuales de la forma de Estado regional.

¿Y qué es el Estado regional? Es en Italia, y por razones obvias, donde la doctrina constitucional ha dedicado una especial atención a definir la naturaleza jurídica del Estado regional, considerándolo como una realidad jurídico-política independiente, nueva y superadora de la dicotomía clásica entre Estado unitario y Estado federal. Entre los muchos autores defensores de esta postura destaca la figura del constitucionalista siciliano Gaspar Ambrosini, cuya doctrina en torno a la singularidad del Estado regional ha servido de pauta orientadora fundamental hasta la fecha, siendo además inspirador del proyecto regionalizador italiano plasmado en la Constitución de 1947 (Ferrando Badía, 1978).

El Estado regional se define como tipo intermedio entre el unitario y el federal, caracterizado por la autonomía de las entidades territoriales (llámense regiones, Comunidades Autónomas u otra cosa); y como una fórmula política intermedia y distinta a las otras dos, frente a las que presenta claras diferencias. Respecto del Estado unitario, la diferencia radica principalmente en la naturaleza jurídica de los poderes atribuidos a los entes territoriales. En el Estado unitario las provincias, o cualquier otra entidad territorial equivalente, constituyen una circunscripción meramente administrativa, con potestad administrativa y reglamentaria como máximo. En el Estado regional, en cambio, la región o, en nuestro caso, la Comunidad Autónoma no constituye solamente una entidad administrativa, sino también una entidad política, dotada de potestad legislativa, de naturaleza igual a la del Estado, además de la potestad ejecutiva, administrativa y reglamentaria. En los Estados unitarios centralizados existe un solo ordenamiento constitucional, un solo centro, núcleo y nivel de decisión e impulso político, un solo aparato o complejo estatal y una sola fuente legislativa. El calificativo de unitario, centralista y monista resulta, pues, plenamente justificado. La diferencia que existe entre el sistema de las regiones autónomas y el de las circunscripciones territoriales también descentralizadas del Estado unitario, es tan amplia y profunda que no permite que a los dos sistemas se les considere, en modo alguno, como dos subespecies de un mismo tipo de Estado, el unitario-centralista.

Respecto del Estado federal existen claras diferencias, fácilmente identificables desde el punto de vista formal. Así, una diferencia esencial radica en que los Estados miembros de aquél gozan, además de autonomía legislativa, de una autonomía constitucional, consecuencia de un poder constituyente, dando lugar a una pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios (pluralidad de Constituciones), que son, por un lado, el poder constituyente del Estado federal y, por otro, los poderes constituyentes de los Estados federados. Los entes territoriales regionales no gozan de tal potestad, por lo que las CCAA no pueden ser consideradas unidades político-territoriales constituyentes; y es por eso por lo que los Estatutos de autonomía necesitan del concurso de dos voluntades (la estatal y la autonómica) para poder ser aprobados. La Constitución de 1978 se establece a partir de “la indisoluble unidad de la Nación española” y, a la vez, el pueblo español constituye el único sujeto de la soberanía nacional. Algunas

Comunidades Autónomas, incluso, no existían con anterioridad al proceso político que origina la Constitución. En los Estados regionales, además, existe un solo ordenamiento constitucional (una sola Constitución), pero una pluralidad de ordenamientos legislativos ordinarios y de igual naturaleza, tanto por su fundamento como por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por los mismos.

Por otra parte, los Estados miembros reproducen, en su inmensa mayoría, el esquema organizativo e institucional del Estado federal, desplegando en su totalidad e integridad todas aquellas funciones propias de un sistema estatal completo (poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial). En contraste con los poderes legislativo y ejecutivo, el Estado de las Autonomías no ha tenido prácticamente incidencia alguna en la estructura y funcionamiento del poder judicial, ya que éste sigue básicamente los parámetros propios de un Estado unitario centralizado. Puede afirmarse, en este sentido, que cuando las colectividades integrantes logran conservar en el seno de la colectividad global de la que forman parte la cualidad de Estado, entonces nos hallamos en presencia de la categoría de Estado miembro, en caso contrario serán entes autónomos o regionales. Por último, otra diferencia importante entre el Estado federal y el regional la encontramos en el Senado. Mientras en el Estado federal el Senado es la Cámara de representación territorial a través de la cual las entidades federadas están representadas, participan y son asociadas así al gobierno de la Federación, en el Estado regional la Cámara alta no tiene esa vocación ni esa vinculación genuina y exclusiva con los entes “federados”. En contra de lo que establece la Constitución de 1978, el Senado español no puede ser considerado como una “Cámara de representación territorial”, ya que la mayoría de los senadores son elegidos por las provincias, y las CCAA como tales no juegan ningún papel central en el poder legislativo del Estado, ni siquiera en aquellas cuestiones que les afectan directamente. Incluso, y por lo que respecta a la reforma constitucional, las CCAA, y a diferencia de los Estados federados, no participan en el proceso de reforma o revisión, ya que ésta corresponde básicamente, y unilateralmente, al Parlamento central y al conjunto de los ciudadanos del Estado a través del referéndum.

Es oportuno señalar al pie de esta precisión relativa a las diferencias existentes entre las tres formas de Estado (unitario-centralista, regional y federal) que los criterios que la informan siempre tienen algo de arbitrario, y que los sistemas jurídicos puros difícilmente se encuentran realizados en toda su integridad en los derechos positivos vigentes de cada una de las formas de Estado analizadas. Estas casi siempre suelen presentar una serie de particularidades y matices que en muchos casos no responden a todos los requisitos del tipo en que viene encasillado cada grupo de Estados afines. Pero ello no debiera desautorizar, sin embargo, esta clasificación, la cual está construida en base a la verificación empírica, es decir, a la observación de unos datos que la misma realidad proporciona, y que en modo alguno deben ser ignorados o confundidos. Sin duda, las recientes y numerosas experiencias de descentralización política regional han contribuido decisivamente a cuestionar la tradicional clasificación entre Estado unitario y Estado federal. Creemos que la importancia de la cuestión no reside sólo en la discusión terminológica sino también en la constatación de que nuevas formas estatales están surgiendo, y ello nos invita a discernir su especificidad. En este caso, hemos de preguntarnos qué ocurre cuando la estructura y el funcionamiento de un Estado ha dejado de ser unitario-centralista pero no llega a alcanzar la categoría, el nivel y la forma federal. La reflexión hecha por el profesor Ramón Martín Mateo hace unos años (1986: 54) puede contribuir a clarificar notablemente esta cuestión:

“Tradicionalmente sólo existían dos grandes familias de Estado: unitarios y federales. La aparición del Estado regional, como *tertium genus* es relativamente reciente, e incluso su legitimación ha sido controvertida, no faltando sectores importantes de la doctrina que ven aquí una simple subespecie del Estado unitario. Pero realmente creemos que esta categoría responde a una realidad político-territorial singular, a saber, la presencia de una descentralización acentuada que asigna poderes importantes a unas determinadas comunidades intermedias: las regiones”.

La conclusión es que el Estado autonómico, en su actual versión, difícilmente puede ser considerado como un caso de Estado federal, incluso haciendo una interpretación marcadamente libre y extensa del texto constitucional, por lo que haríamos bien en superar esta confusión y ambigüedad reinante. El Estado autonómico, formalmente, no es federal, ni puede serlo mientras no se reforme. Darlo por sobreentendido en lo funcional, es decir, admitir que funciona como tal sin serlo, constituye, además de un acto de voluntarismo simplista, un ejercicio distorsionador del espíritu y de la letra del texto constitucional, donde explícitamente fue rechazado el modelo federal. Por todo ello, y por más que se pretenda llevar al límite esa analogía y similitud entre ambas formas de Estado, no se puede admitir en modo alguno su identificación.

## 1.2. *Qué forma de Estado venimos practicando: el gran parecido en la práctica entre el Estado federal y el autonómico.*

Son muchos los expertos que consideran que existe una gran coincidencia entre el modelo federal y el actual Estado autonómico tal como lo venimos practicando, esto es, tal como *de facto* viene funcionando. Gregorio Peces-Barba (1998), por ejemplo, opina que el Estado de las Autonomías es un Estado funcionalmente federal, por lo que incluso considera que es un sin sentido lingüístico sostener que el Estado autonómico deba convertirse en un Estado federal. Gumersindo Trujillo (1999: 290), a su vez, insiste en resaltar “la insoslayable coloración federal del Estado autonómico”, un Estado que ha ido poco a poco configurándose como un modelo avanzado de descentralización política, “de muy difícil deslinde con las formas federales contemporáneas”.

En el apartado anterior, y después de analizar las diferencias formales existentes entre el Estado regional y el federal, ya quedaron patentes algunos de los elementos y rasgos característicos del Estado federal. Vamos ahora a precisar un poco más esta realidad federal para, así, poder comprobar en qué medida el Estado autonómico comparte, de hecho, dicha realidad.

¿Cuándo, realmente, un Estado es federal? La doctrina federalista actual entiende que no existe un criterio único para calificar a un Estado de federal, ni existe tampoco un concepto de Estado federal capaz de dar cuenta de toda la variedad de formas actuales existentes. El modelo de Estado federal sólo se puede definir de manera aproximativa, y sobre la base de los elementos estructurales comunes a todos los países donde está vigente dicho modelo. En este sentido, la mayoría de los expertos sostienen que este tipo de Estado ha de reunir básicamente un mínimo de elementos que bien se podrían concretar en los siguientes, algunos de los cuales ya fueron analizados en el epígrafe anterior dedicado a diferenciar las distintas formas de Estado existentes:

- El reconocimiento constitucional de la estructura federal, que es por definición plural, compuesta y multinivel.
- La distribución de competencias entre la Federación y los Estados miembros, garantizada constitucionalmente, incluyendo el reconocimiento de competencias no sólo administrativas sino también legislativas y de dirección política a favor de las entidades federadas.
- La resolución de los conflictos mediante una instancia judicial superior y neutral, generalmente un Tribunal Constitucional.
- La existencia de unas instituciones representativas en los Estados federados que actúan políticamente sin dependencia de la Federación.
- Un modelo de financiación objetiva, suficiente y garantizada, para hacer posible una distribución de recursos financieros acorde con el reparto de las funciones y tareas asumidas.
- Un sistema articulado de relaciones intergubernamentales.
- Garantía de que las bases del sistema no pueden ser alteradas por ley ordinaria.
- Participación y representación de los entes políticos territoriales en una Segunda Cámara del Parlamento federal, a través de la cual son asociados a la gobernanza de la comunidad política global.

Ha de tenerse en cuenta, en este mismo orden de cosas, las grandes transformaciones que ha experimentado el federalismo actual respecto al pasado, pasándose del llamado federalismo dual al cooperativo o de “relaciones intergubernamentales”, por exigencias principalmente de la democracia y del Estado de bienestar. Este proceso de transformación viene marcado por hechos tan relevantes como la reforma constitucional alemana de 1969, siendo su principal resultado la introducción del federalismo cooperativo (*kooperative föderalismus*), así como la publicación del libro de Michael Reagan y John Sanzone titulado significativamente *The New Federalism* (1981), donde se proclama la muerte del viejo federalismo y se da la bienvenida al nuevo estilo o paradigma cuya denominación sería precisamente la de *intergovernmental relations*. Este nuevo federalismo pone de relieve la efectiva interdependencia y reparto de funciones entre los distintos niveles de gobierno, así como la influencia que cada instancia es capaz de ejercer sobre la otra. Por otra parte, y más que poner el acento en las competencias exclusivas de uno u otro nivel, ahora la atención se centra más en las competencias compartidas y concurrentes, animando a la intervención conjunta en las mismas materias y dando así lugar a la creación de órganos mixtos, a la práctica de la colaboración, al diálogo permanente y a la concertación.

Ya no se puede gobernar de manera separada, por compartimentos, y es necesario que todas las instancias y niveles de poder se relacionen, impliquen y colaboren entre sí. Según el enfoque

intergubernamental “gobernar” es convertir los recursos disponibles en actuaciones con resultados, y a través de programas públicos capaces, precisamente, de integrar numerosos actores, y de diferentes niveles. Un importante contingente de actividades e interacciones tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial, y donde los diferentes actores se ven compelidos a actuar conjuntamente, en un entorno de interacción, a fin de que el sistema funcione, más allá del reparto de poder existente formalmente en un Estado.

### *1.2.1. Los elementos federales del Estado autonómico.*

Una vez expuestos los elementos esenciales del federalismo actual se trata ahora de comprobar hasta qué punto el Estado autonómico comparte dichos elementos y caracteres, fijándonos para ello en cuestiones tales como la garantía constitucional del autogobierno territorial, la distribución de competencias, la financiación y la resolución de los conflictos, etc.

Respecto del primer punto parece claro que, de la misma manera que los Estados federados tienen garantizada constitucionalmente su autonomía, en España el reconocimiento constitucional de la autonomía está explícitamente recogido en el artículo 2 de la Constitución, donde se establece y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española. En relación a los Estatutos de autonomía se puede afirmar que, efectivamente, y en cuanto normas fundantes de los ordenamientos territoriales (J. J. Solozábal, 2004), equivalen a las Constituciones de los Estados federados y cumplen funciones muy similares, al considerarlos nuestro ordenamiento constitucional “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”. Nuestros constitucionalistas los definen como leyes orgánicas especiales, es decir, leyes constitucionales de segundo grado o, sin más, leyes constitucionales derivadas (F. Rubio Llorente, 1993). La existencia de dos niveles de instancias políticas e institucionales en el Estado autonómico, al igual que en el federal, no ofrece ninguna duda. Hay una doble instancia parlamentaria (las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos) y un doble nivel de gobierno (Presidente y Gobierno central, Presidentes y Gobiernos autonómicos). Falta, eso sí, algo característico a los Estados federales clásicos, como es un poder judicial propio de cada Estado miembro, pero tal como demuestra el caso belga la carencia de este elemento ya no constituye una condición indispensable del Estado federal; lo que pone una vez más de manifiesto que las vías y expresiones prácticas del federalismo son, no conviene olvidar, múltiples y variadas.

En España, y tal como sucede en todos los Estados federales, la difícil y compleja distribución de competencias parte de la propia Constitución, aunque inicialmente, y a diferencia de aquéllos, el texto constitucional no determinaba convenientemente cuales corresponderían exactamente a las CCAA sino que se limitaba a fijar un mínimo y un máximo, y remitía a los Estatutos, y al propio proceso autonómico, para definir las competencias que finalmente corresponderían a las Comunidades. A ello se añadía la existencia de dos niveles distintos de Comunidades debido principalmente al volumen de competencias que poseían, uno muy alto y otro inferior. Superado este desconcierto inicial, a lo que contribuyó decisivamente la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional a través de una intensa y perseverante actuación, hoy día se ha consolidado un sistema de competencias bastante razonable y “federal”, es decir, muy similar a los existentes en los federalismos comparados, lo cual no quiere decir que el sistema esté cerrado y que no sea necesario proceder periódicamente a un reajuste y redistribución de tareas y funciones. Partiendo del artículo 149 de la Constitución se pueden distinguir cuatro grandes categorías de competencias: exclusivas del Estado, exclusivas de las Comunidades Autónomas, concurrentes y compartidas. Estas dos últimas, y como consecuencia de la implantación del federalismo cooperativo en detrimento del dual, son las que predominan hoy día en los sistemas federales, y suponen la intervención del Estado y de los entes territoriales en la misma materia. La competencia es concurrente cuando el Estado aprueba una ley básica y las CCAA aprueban leyes de desarrollo, teniendo además la potestad reglamentaria y de ejecución; este tipo de competencias abarca ámbitos tan importantes como la educación, economía, sanidad o medio ambiente. La competencia es compartida cuando la legislación corresponde al Estado y la ejecución a las Comunidades.

Por lo que respecta a la financiación, la Constitución contiene unos principios y normas muy generales, postulando un equilibrio entre los principios de unidad, autonomía financiera y solidaridad, instaurando también la coexistencia de dos sistemas de financiación: el general o común, que corresponde a la mayoría de las CCAA, y el foral que se aplica a Navarra y al País Vasco. Mediante este sistema de financiación, inspirado en cierta manera en los planteamientos y principios

hacendísticos de Richard Musgrave (asignación, estabilidad y redistribución), los flujos financieros necesarios tanto para hacer efectivas las transferencias recibidas, como para asegurar la solidaridad interterritorial, proceden casi en su totalidad del nivel central del Estado. De esta manera, y siguiendo un procedimiento típico de descentralización económica, no había lugar ni para la autonomía financiera ni para la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, correspondiendo, así, a la Administración central todo el protagonismo en el ámbito de la financiación. Este procedimiento general de financiación está vigente en sus líneas principales hasta 1992, fecha a partir de la cual las relaciones financieras entre el Estado y las CCAA inauguran una nueva etapa, caracterizada por la coexistencia de mecanismos de descentralización económica procedentes del modelo anterior con nuevas técnicas que permiten ya un cierto grado de autonomía financiera a favor de las Comunidades. Esta incipiente autonomía financiera de las Comunidades va a concretarse, principalmente, en la cesión de un porcentaje de la cuota líquida del IRPF generada en sus respectivos territorios, lo que supone introducir un mecanismo de financiación específico ligado a la particular capacidad de generación de riqueza por parte de cada Comunidad. Esta tendencia se acentúa en los años posteriores, principalmente a partir de la llegada al poder del Partido Popular, siendo, además, una de las consecuencias de la firma de los Pactos de Gobernabilidad.

El 27 de julio de 2001 el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprueba un nuevo sistema de financiación de las CCAA del régimen común, que ha contado con el apoyo unánime de todas ellas, convirtiéndose así en el instrumento capaz de articular con carácter estable el desarrollo económico financiero de las Comunidades. El nuevo sistema tiene como objetivos principales garantizar los principios de suficiencia y estabilidad financiera, así como el de solidaridad entre las distintas Comunidades; para ello aumenta los recursos disponibles por las mismas y los recursos propios, mediante la cesión de nuevos tributos, la atribución de mayores facultades normativas sobre los propios tributos cedidos y la significativa ampliación de las figuras tributarias compartidas. Además de todo ello, el nuevo sistema pretende avanzar y consolidar el principio de corresponsabilidad fiscal, al hacer responsable a las CCAA no sólo de sus gastos, sino también de la gestión eficaz de sus propios ingresos, lo que por otra parte va a permitir que los ciudadanos puedan ejercer un control más directo de la actuación de su Administración autonómica. En el momento actual, y como consecuencia del proceso de reforma estatutaria emprendido por algunas CCAA, este modelo de financiación vuelve a ser cuestionado, abriendo de nuevo la cuestión y originando, así, un nuevo debate a nivel estatal.

Por último, y conforme al modelo federal, la Constitución española encomienda al Tribunal Constitucional la solución de los conflictos y disputas, relacionadas principalmente con la atribución y el ejercicio de competencias, que indefectiblemente puedan surgir entre el Estado y las Comunidades, o entre las propias Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional decidirá conforme a criterios jurídicos quién tiene la razón y quién no, de acuerdo con el ordenamiento jurídico-constitucional vigente.

España es, pues, un Estado que a partir de la Constitución de 1978 ha seguido una senda que le ha ido aproximando gradualmente al modelo federal, tanto desde el punto de vista institucional como competencial y de funcionamiento. Y hoy, después de 25 años de experiencia autonómica, puede afirmarse que la forma de organización y funcionamiento territorial del Estado español es, de hecho, muy similar a la de cualquier otro Estado federal, y así se reconoce también fuera de nuestras fronteras. Lo cual no significa que, formalmente, puedan ni deban confundirse. Indudablemente, si se examinan sin prejuicios los elementos esenciales del Estado autonómico, tal como se han venido configurando durante estos 25 años de vigencia de la Constitución, se observa una gran coincidencia con los elementos que la teoría político-constitucional considera propios del federalismo. Insisto, no se puede afirmar que España constituya exactamente un caso de Estado federal, ya que pertenece a la categoría de Estado regional; ahora bien, sí se puede afirmar categóricamente que el Estado autonómico participa de la idea federal y contiene rasgos y elementos esenciales de los federalismos actuales.

Esta consideración nos lleva a admitir una evidencia y un dato que no conviene perder de vista, y que puede ayudarnos a comprender mejor la cuestión que nos ocupa: la existencia de un *continuum*, tanto en el orden teórico doctrinal como en el práctico, entre el modelo federal y el regional o autonómico. Pero todo esto se comprenderá mejor si hacemos una breve incursión por la idea y la teoría federal.

### 1.2.2. *Qué es el federalismo.*

Estamos ante un término que posee una amplia variedad de acepciones –W. H. Stewart (1984) llega a recoger nada menos que cerca de quinientos significados-, por lo que resulta harto complicado ofrecer un concepto unívoco del mismo. No existe ninguna definición de federalismo que sea plenamente satisfactoria para todos los especialistas, y ello se debe principalmente a las dificultades que supone el relacionar y contrastar las formulaciones teóricas con los datos extraídos de la observación del funcionamiento real y cotidiano de los múltiples sistemas y modelos federales. Otra dificultad añadida deriva de la propia flexibilidad del federalismo en tanto que concepto teórico y operacional.

De los diferentes intentos de definición llevados a cabo hasta el presente, y de sus concretas expresiones y realizaciones históricas y contemporáneas, se puede extraer una noción general según la cual los términos federalismo o federal se refieren y se emplean para describir un modo de organización política que vincula a unidades distintas en un sistema global, permitiendo, al mismo tiempo, que cada una mantenga su identidad e integridad política fundamental. Por otra parte, los sistemas federales consiguen este resultado mediante una distribución y reparto del poder entre la instancia federal y las instancias federadas, con la finalidad de proteger la existencia y la autoridad de todas las partes implicadas; además, y al exigir que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante alguna forma de negociación, el sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones.

Para Robert Dahl (1986), el federalismo es aquel sistema en el que algunos asuntos están dentro de la competencia exclusiva de ciertas unidades locales –Cantones, Estados federados, Regiones, Comunidades Autónomas, Länder y Provincias- y están constitucionalmente más allá del alcance de la autoridad del gobierno central, y donde otros asuntos, por el contrario, están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades menores antes mencionadas. Otros autores ven en el federalismo un esquema según el cual cada gobierno tiene la autoridad de tomar algunas decisiones finales independientemente del otro (William H. Riker, 1964); o una relación en virtud de la cual el gobierno central y los gobiernos territoriales son al mismo tiempo coordinados e independientes (Kenneth C. Wheare, 1964); o, en fin, una combinación de autogobierno y regímenes concurrentes, esto es, autogobierno (*self-rule*) y gobierno compartido (*shared-rule*), según la conocida y profusamente empleada expresión del gran especialista Daniel J. Elazar (1990). Por otra parte, y en consonancia con lo anterior, algunos autores consideran que el modelo federal para resultar eficiente y operativo ha de reunir dos condiciones o elementos básicos, a saber, la descentralización y la cooperación multilateral (Josep M. Colomer, 1999).

En cuanto idea o teoría acerca de la construcción del orden social y político, el federalismo no constituye la antítesis de la unidad sino la antítesis y la negación del unitarismo, del monismo, del centralismo y del uniformismo. Propiciando el equilibrio entre las fuerzas y tendencias centrífugas y centrípetas, que interactúan en el interior de todo sistema político y social, el federalismo surge como la solución y técnica adecuada para evitar cualquier situación de tensión o ruptura de ese equilibrio, bien por parte de las fuerzas centrífugas (secesionismo o separatismo) o bien por parte de las fuerzas centrípetas (centralismo, unitarismo). El federalismo constituye, por todo ello, una contrastada técnica de unión de grupos, cualquiera que sea su naturaleza y dimensiones; y en este sentido su campo de aplicación es casi universal, y va más allá del ámbito político, extendiéndose también a la realidad social, económica y cultural. No hay ningún tipo de sociedad que no pueda ser organizada de forma federativa o, al menos, que no pueda impregnarse de las ideas y principios generales del federalismo. La federación une, sin destruir, las entidades que se asocian, a las cuales preserva, potencia y enriquece a través de las relaciones mutuas, de la integración en el conjunto y de la consecución de objetivos y metas comunes. La unidad federal es siempre reflejo y expresión de la diversidad, y constituye el mejor medio para integrar la diversidad como elemento legítimo en el seno de una realidad política o social (Daniel J. Elazar, 1990).

Se trata de una teoría política que nos suministra modelos de gobierno plural y multinivel, que nos ayuda a definir qué es lo que corresponde a cada nivel y ámbito de gobierno (el local, el regional, el estatal, el supraestatal ...), utilizando para ello “diferentes pruebas o test para filtrar los temas y guiarlos hacia los diferentes niveles de gobierno” (D. Held, 1997: 281). Se trata de un principio político, de una idea fuerza capaz de proporcionarnos diferentes principios y criterios de asignación de poderes, tareas y competencias dentro de esa sociedad plural y multinivel: autonomía, subsidiariedad o exacta adecuación, extensión, intensidad y eficiencia comparada, etc. Para el federalismo, y dentro del marco general de un sistema de gobierno plural y multinivel, el concepto de gobierno apunta siempre hacia un tipo de

organización basado en un sistema equilibrado de diferentes niveles y de asignación de responsabilidades, tareas y recursos, y siempre sobre la base de la cooperación y el consentimiento mutuo. En este sentido, el federalismo, además de cuestionar la *centralidad formal del poder político*, pretende ser la respuesta adecuada a la demanda de una mayor transferencia de poder hacia los ciudadanos, de una mayor proximidad entre estos y las instituciones, precisamente en una época caracterizada por la creciente cesión de soberanía hacia las organizaciones supranacionales.

Apuntemos, finalmente, y tal como sugiere Ramón Máiz (2002: 86), como el debate contemporáneo sobre el federalismo se está caracterizando por un triple desplazamiento que merece la pena destacar a efectos de la argumentación central que preside esta exposición. Así, se aprecia, en primer lugar, el abandono de cualquier pretensión teórica encaminada a la consecución de un modelo canónico y cerrado de Estado federal, siendo reemplazada por una perspectiva de mínimos institucionales de una estructura merecedora de tal calificativo (descentralización política y garantías constitucionales). En segundo lugar, se está produciendo también “un desplazamiento de los términos mismos del debate en torno a los problemas de la *estructura* de la federación, considerada desde una perspectiva *estática*, para centrarse en la misma como *proceso* de interacción entre actores e instituciones, y por lo tanto analizarla desde una óptica esencialmente dinámica, centrada en la renegociación y el acuerdo”. En tercer lugar, se está generalizando la aceptación de la distinción entre dos conceptos descriptivos: el federalismo (federalismo ideológico, principio e idea federalista) y federación (estructura federal), términos ciertamente concomitantes pero en modo alguno idénticos. En el primer caso nos estamos refiriendo tanto a una filosofía o teoría política como a los movimientos inspirados por la misma; en el segundo caso se alude a un conjunto de estructuras políticas y estatales las cuales, naturalmente, están inspiradas en la idea federal. En este sentido, la federación constituye la expresión y la materialización institucional de los principios federales en una organización política, implicando tanto unas actitudes, procedimientos, prácticas y relaciones intergubernamentales determinadas, como la existencia de unas instituciones (constituciones, parlamentos, tribunales de justicia, gobierno, etc.).

El federalismo, en cuanto idea, método y doctrina política, inspira y anima la creación de las instituciones adecuadas, a la vez que da sentido y significado a los procedimientos y prácticas políticas seguidas por aquéllas; y aunque posiblemente la federación (el Estado federal) sea la mejor y más lograda plasmación de la idea federal, sin embargo, no es la única manifestación política e institucional inspirada en la idea federal, en el federalismo. La confederación, el Estado asociado, el Estado libre asociado o *federacy*, la liga, la consociación, la autoridad funcional compartida (OTAN), el condominio y, por supuesto, el Estado regional y el autonómico –justo es destacarlo– constituyen otras expresiones y concreciones más, y en diversos grados y maneras, del federalismo. Federalismo y Estado federal no son, pues, términos totalmente equivalentes, y su distinción conceptual y funcional puede ayudarnos a clarificar un poco más la cuestión que nos ocupa.

Pues bien, esta es la idea y la doctrina federal, en la cual, ciertamente, cabe tanto la organización jurídico-política federal como la organización jurídico-política regional y autonómica e, incluso, la organización de carácter confederal. Y ello porque, tal como intentamos explicar anteriormente, el federalismo supone el desarrollo de una construcción social total, basada en el acuerdo y no en la coacción, y donde varias comunidades políticas dotadas de su propia individualidad se constituyen, desde la autonomía y la libertad, bajo un orden y una organización común y superior, con el objetivo de satisfacer intereses y necesidades colectivas. Los términos federalismo o federal, se refieren y se emplean para describir un modo de organización política que vincula a unidades distintas en un sistema global, permitiendo, al mismo tiempo, que cada una mantenga su propia existencia e integridad política fundamental. Los sistemas federales consiguen este resultado mediante una distribución del poder entre la instancia federal y las instancias federadas, con la finalidad de proteger la existencia y la autoridad de todas las partes implicadas. Al mismo tiempo, y al exigir que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante alguna forma de negociación, el sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones. En definitiva, la doctrina y la metodología federal son capaces de superar esa dialéctica reduccionista y excluyente, bipolar y dualista, tan presentes en el proceso de construcción de nuestras sociedades (y de la que muchas veces ni se es consciente), a través de una dialéctica abierta, integradora y agregativa. A la actitud maniquea del “o esto o aquello”, el federalismo propone la actitud conciliadora del “esto y aquello”.

Dicho esto, conviene advertir también que el federalismo no tiene poderes taumaturgicos ni cualidades casi mágicas. No podemos considerar al federalismo como una panacea universal, capaz de

arreglar todos los entuertos y capaz de solucionar todos los problemas. Los grandes laudatorios que se vierten sobre esta doctrina e idea fuerza, sobre todo por parte del pensamiento occidental, pueden conducir equivocadamente a esta posición. El federalismo es lo que es, una idea fuerza, una categoría política clave, un método de organización político-territorial cuya eficacia está plenamente contrastada por la experiencia histórica; en suma, un paradigma político plenamente vigente y que puede ser de gran utilidad para las sociedades actuales, incluyendo la nuestra.

### *1.3. Qué forma de Estado necesitamos: la culminación del Estado autonómico a través de la apertura formal hacia el Estado federal.*

Tenemos formal y oficialmente una forma de Estado regional, pero utilizamos y practicamos de hecho un Estado casi federal. La cuestión ahora está en saber qué forma de Estado necesitamos y conviene a nuestras necesidades. La solución, en mi opinión, no está en regresar al Estado regional puro y originario, corrigiendo en este sentido los excesos y extralimitaciones del Estado autonómico como consecuencia de su funcionamiento a lo largo de estos 25 años. Y ello porque la experiencia de estos años ha demostrado que tal modelo nos queda excesivamente ajustado y raquítico, siendo además incompatible con nuestra realidad, por lo que ha sido desbordado ampliamente. La solución, por tanto, no está en regresar, desandar, retroceder, sino en avanzar unos pasos más en la misma línea y dirección de estos últimos 25 años a fin, precisamente, de perfeccionar y culminar un camino y un proceso todavía inconcluso.

La propuesta que hacemos tiene como objetivo mejorar y culminar, en el sentido de completar, la construcción del edificio de nuestra forma de Estado iniciado en 1978, incorporando algún elemento nuevo y corrigiendo y perfeccionando, al mismo tiempo, elementos y realidades ya existentes pero susceptibles de mejorar. Se trata de rematar una realidad imperfecta e inacabada, y todo ello conforme al paradigma y canon marcado por la idea y práctica federal, analizada anteriormente. Más que atentar contra la fórmula autonómica se trataría, más bien, de perfeccionarla y culminarla mediante la apertura a la “federación” y dentro de ese *continuum* existente a través del cual se manifiesta la idea y la doctrina federal. Partiendo del supuesto y aceptando que tanto la idea como la racionalidad constitucional federal, así como el funcionamiento federal, recorren, inervan y penetran ya ampliamente toda la realidad autonómica, la culminación del Estado autonómico o, lo que es lo mismo, el progreso en la federalización del modelo autonómico, es perfectamente factible, además de razonable.

Esta apertura hacia el Estado federal, lejos de constituir un hecho insólito y excepcional dentro del contexto político europeo del que formamos parte, vendría, por el contrario, a confirmar una tendencia registrada actualmente en otros Estados europeos, los cuales, precisamente, hace unas décadas iniciaron también como España la experiencia regionalizadora (A. Rojo Salgado, 1991). Italia, por ejemplo, el primer país en iniciar la senda regional, y tras sufrir durante bastante tiempo cierta parálisis y postración en su proceso de puesta a punto de la regionalización ordinaria, ha llevado a cabo en los últimos años una serie de reformas que consideradas en su conjunto representan una auténtica refundación del modelo regional, apuntando hacia una clara apertura al federalismo, además de brindar una metódica y un procedimiento de reforma que merece ser considerado<sup>85</sup>. Entre las muestras de esta profunda reforma destaca la tendencia a una equiparación progresiva entre todas las regiones (ordinarias y especiales), tanto en el aspecto institucional como sobre todo competencial; la elección directa de los presidentes de las Juntas regionales; la intención de convertir al Senado en una Cámara de representación territorial, tal como se desprende del artículo 11 de la ley constitucional 3/2001; el aumento de las competencias regionales, particularmente la que hace referencia a la autonomía estatutaria o autoconstituyente; la desconstitucionalización del Comisario del Gobierno; la opción a favor de un regionalismo cooperativo cuyo resultado más palpable es la creación de una densa red de mecanismos e instancias de relación intergubernamentales.

En cuanto a Bélgica, uno de los rasgos más llamativos es el de haber experimentado un cambio y una mutación profunda, hasta quedar irreconocible, pasando en poco tiempo de un modelo unitario a otro

---

<sup>85</sup> Me refiero al hecho de anteponer la reforma de la Constitución a cualquier otra reforma, en especial a la de los Estatutos de autonomía. De esta manera se fija un marco y unos criterios generales de actuación, compatible con la capacidad autoorganizativa de los diferentes entes territoriales que integran la República. Los Estatutos de autonomía proceden y emanan de la Constitución, no sólo en el sentido de que siguen temporalmente a la misma, sino también en el sentido de que han de adecuarse, ser conformes, y no sólo incompatibles, con la misma. Como es fácil de advertir, en España todo indica que el procedimiento no va a ser el mismo.

regional, para transformarse finalmente, y casi sin mediar transición, en federal, y siguiendo para ello un claro proceso de carácter devolucionista. En virtud de las sucesivas reformas se transformaron las instituciones centrales y se consolida un sistema organizativo de doble capa (dos tipos de subestados o entes federados: Comunidades y Regiones); se estableció la elección directa de los miembros de las Asambleas comunitarias y regionales; se le atribuyen a los entes federados capacidad legislativa plena y un poder de autoorganización (autonomía constitutiva); se introduce un modelo asimétrico y diferenciado con múltiples manifestaciones; se reconoce a las entidades federadas un poder exterior que abarca tanto a las relaciones con la Unión Europea como a las relaciones exteriores en sentido estricto; y, por último, se crean diversas técnicas e instancias de cooperación entre las colectividades federadas, y entre éstas y el Estado. Las Comunidades y Regiones se convierten en colectividades federadas dotadas de instituciones legislativas, ejecutivas y administrativas propias, careciendo en cambio de un poder judicial propio, tal como corresponde a los Estados federados clásicos, lo que no impide al Estado belga ser considerado federal. Sin duda, ello se explica por el proceso federalizante y devolucionista seguido en Bélgica, manifiestamente centrífugo y segregacionista, por etapas y particiones sucesivas, y a partir de un Estado centralizado.

Este tránsito formal al federalismo, por otra parte, no significa que la estructura del Estado español tenga que articularse en su totalidad conforme al modelo alemán o suizo, por ejemplo, ya que no es necesario reproducir en su totalidad el esquema organizativo o terminológico del Estado federal clásico. En este sentido, no será ni siquiera necesario cambiar, por ejemplo, la denominación de las entidades políticas territoriales federadas (las Comunidades Autónomas); éstas, al igual que las otras entidades ya existentes –Cantones, Estados federados, Repúblicas federadas, Regiones, Länder, Provincias–, pasarán a enriquecer ese amplio y variado número de entidades territoriales federadas existentes en la actualidad. El modelo federal es lo suficientemente flexible y abierto para adaptarse a cualquier circunstancia y exigencia, y la senda del federalismo admite diversos caminos y variantes, no existiendo un modelo único, puro y universal del mismo; y por ello, la arquitectura institucional así como los propios mecanismos y procedimientos funcionales de cada Estado federal han de establecerse atendiendo las características y exigencias específicas de cada caso.

En el tema belga, y tal como hemos visto, la conversión formal al federalismo no supuso, por ejemplo, la creación de un poder judicial propio e independiente en favor de las Comunidades y Regiones; y, por otra parte, muchas de las reformas que allí se llevaron a cabo ya son una realidad de nuestro Estado autonómico en el momento actual, tales como el establecimiento de la elección directa de los miembros de las asambleas comunitarias y regionales, la atribución a éstas de una capacidad legislativa y estatutaria plena, etc. Quizás las consecuencias más destacables y novedosas de la federalización del Estado belga sean, por una parte, la introducción de un modelo asimétrico y diferenciado, bipolar y de doble capa, todo ello condicionado por una realidad muy dispar, plural y extremadamente marcada por diferentes *cleavages* y por una profunda falla entre un polo flamenco y otro valón; y, por otra parte, el reconocimiento de un poder exterior amplio a favor de las entidades federadas, así como la creación de diversas técnicas e instancias de cooperación entre las colectividades federadas y entre éstas y el Estado, a fin de fortalecer las relaciones intergubernamentales e intentar, pese a las muchas dificultades existentes, instaurar un modelo de federalismo cooperativo (A. Rojo Salgado, 2005).

¿Pero, por qué tanto miedo al federalismo? En España la percepción que se tiene del federalismo, tanto a nivel de opinión pública como incluso de la clase política, es un tanto confusa y equivocada, y son muchos los prejuicios que todavía quedan al respecto. El tema federal ha sido y sigue siendo en gran medida un tema tabú, y de él se prefiere no hablar, y cuando se habla siempre se hace con extrema cautela y hasta con pudor. La historia sigue condicionándonos en este aspecto, y desde el fracaso de la Primera República y su proyecto federal, el federalismo sigue presente en la memoria histórica del pueblo español como sinónimo de desorden, de anarquía, de desbordamiento cantonalista y de riesgo de desintegración del Estado. Y los nacionalismos periféricos que, en buena lógica, deberían ser sus principales abanderados, lo rehuyen por temor, al parecer, a que su advenimiento pueda suponer la homogeneidad, la igualdad y la equiparación de las CCAA. La obsesión y el empecinamiento por ser más, para ser diferente, producen esta paradoja y contrasentido.

Pero, nos guste o no, la realidad de la España actual (y no digamos la realidad contextual internacional que nos rodea) nos obliga a pensar y obrar conforme a la lógica y modelo federal; una forma de organización del poder político que, como ya se analizó anteriormente, sirve de garantía y al mismo tiempo de cauce de integración al pluralismo de unos pueblos que defienden su propia identidad, pero que al mismo tiempo necesitan vivir juntos, y por una serie de razones. La apertura formal y sin complejos

hacia la federación se basa en la necesidad de articular definitivamente la distribución del poder político en España desde el punto de vista territorial, poniendo así fin a la deriva del proceso autonómico y a esa tendencia generalizada a favor de un desarrollo estatutario *ad infinitum*. Aun admitiendo que estamos ante un proceso, esto es, una realidad dinámica, que fluye y cambia constantemente y que, por consiguiente, no procede hablar de cierre definitivo -en el sentido de sellar para siempre, lo que equivaldría a estancamiento y asfixia política-, sin embargo hay que admitir que el Estado autonómico ha llegado a un nivel de desarrollo (traducido en competencias transferidas, en autogobierno, en autoafirmación y en consolidación de las realidades autonómicas (en lo político, en lo cultural, en lo social, en lo económico y en proyección exterior), que reclama ya el cese de la contestación, de la incertidumbre, de la ambigüedad y de la provisionalidad. ¿Cómo es posible que después de 25 años todavía tenemos que escuchar en medios políticos y también en medios académicos y científicos, que somos el único país de nuestro entorno que todavía no conoce cuál es exactamente, ni cuál va a ser, su organización territorial en el futuro próximo?

La apertura al federalismo que se propone puede ayudar a la consecución de la normalidad, y dentro de esa siempre difícil pero deseable estabilización dinámica del propio sistema, lo que se traducirá en colaboración, lealtad, corresponsabilidad y respeto a las reglas de juego. Además, en una España donde existe diversidad, donde las presiones de la asimetría estarán siempre presentes, donde la fuerza expansiva de los nacionalismos es alta y donde el potencial de secesión difícilmente desaparecerá en su totalidad, el federalismo, paradójicamente, hará posible (o, por lo menos, podrá facilitar) la superación de las fuerzas y tendencias centrífugas y disruptivas a través de cauces de integración y cooperación. El federalismo es, en este sentido, un modelo de gobierno plural y multinivel, que auspicia y obra la solución de conflictos políticos que tienen su origen en una realidad pluriterritorial, pluricultural y plurinacional, ofreciendo siempre diferentes opciones para la organización del poder y de la autoridad política. Constituye, así, “la mejor respuesta y solución, la más constructiva, la menos conflictiva, y a menudo la más democrática, al problema de crear una coexistencia pacífica entre los grupos nacionales en una unidad política más amplia” (Juan J. Linz, 1999: 14). Para desarrollar un Estado compuesto, y el nuestro lo es, se necesita imperiosamente una cultura federal, única capaz de modular las culturas nacionalistas de uno y otro lado, y hacerlas compatibles con el proyecto global del conjunto.

Dicho esto, conviene ahora que nos preguntemos por dónde pasa la federalización del Estado autonómico, esto es, que va a suponer desde el punto de vista principalmente institucional y de funcionamiento ese tránsito al federalismo. Desde luego, y como consecuencia inmediata, habrá que acometer la mejora de las relaciones intergubernamentales, la reforma del Senado así como otras actuaciones que sin duda contribuirán al mejoramiento de nuestro modelo estatal. Y todo ello dentro de un nuevo contexto caracterizado por la plena vigencia de la racionalidad, de los principios y virtudes propias del federalismo: la lealtad, la cooperación, el respeto a la autonomía de las partes integrantes y el reconocimiento de los llamados hechos diferenciales existentes en España. Esto último es, quizás, una de las consecuencias más importantes y trascendentes del tránsito formal al federalismo. En adelante, será ese espíritu y esa lógica federal el referente que habrá de orientar el correcto funcionamiento y ensamblaje de todas las piezas en las que se articula nuestra compleja comunidad política; ensamblaje entre el todo y las partes, entre el Estado-nación español y sus Comunidades Autónomas, tanto las nacionales como las regionales.

De la anterior consideración se desprende que la propuesta que defendemos contempla un tipo de federalismo acorde con las tendencias y necesidades actuales, lo que significa optar por un federalismo cooperativo, leal y vertebrador del conjunto y, a la vez, plural y respetuoso con los hechos diferenciales existentes en el seno de la sociedad “federal”. Analicemos por separado cada una de estos elementos y componentes de la realidad federal que se propone.

## **2. Un federalismo cooperativo, leal y vertebrador del conjunto.**

Por definición, y como puede desprenderse del análisis efectuado más arriba, el federalismo es siempre, y principalmente, cooperativo y vertebrador. Por otra parte, y tal como se indicaba en otro apartado de este trabajo, el nuevo federalismo pone especial énfasis en la efectiva interdependencia, interacción y reparto de funciones entre los distintos niveles de gobierno, así como en la influencia que cada nivel o instancia de poder es capaz de ejercer sobre la otra o las otras instancias. Además, y en lugar de poner el acento en las competencias exclusivas de uno u otro nivel de gobierno, ahora la atención se centra preferentemente en las competencias compartidas y concurrentes, impulsando la intervención y actuación conjunta en las

mismas materias, dando así lugar a la creación de nuevos y diversos órganos e instancias de composición mixta, a la práctica habitual de la colaboración, a la institucionalización del diálogo y a la concertación. El paradigma de este nuevo federalismo cooperativo va a demandar, pues, una mejora y reforzamiento de las relaciones intergubernamentales, lo que se tendrá que traducir en la reforma del Senado y en la creación de nuevas instancias y procedimientos de comunicación intergubernamentales. De ello nos ocuparemos específicamente en el siguiente apartado.

El principio de lealtad federal, implícito en todo federalismo cooperativo, es sinónimo de fidelidad y de buena fe, y conlleva la colaboración y el respeto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como el concurso y la implicación de estas últimas en la organización y el funcionamiento del conjunto del Estado. Esta lealtad debe sustanciarse también en la plena aceptación y en el no cuestionamiento de la existencia del Estado por parte de las Comunidades. La aplicación del principio de lealtad, así como de la reciprocidad en la que se sustenta, afecta también de manera muy importante al ejercicio de las competencias; conforme a ello, y a modo de ejemplo, ni la facultad constitucional del Estado de dictar normas básicas debe utilizarse de manera abusiva para reducir el ámbito competencial de las CCAA, ni éstas deben olvidar nunca que forman parte de una realidad común y superior que es el Estado. La lealtad federal obliga también al Estado a respetar la realidad autonómica consagrada en el ordenamiento constitucional y a colaborar con ella en todo lo necesario, sin recelos ni desconfianzas.

Además de un federalismo cooperativo y leal, España necesita también de un federalismo integrador, vertebrador y agregativo, capaz de imprimir cohesión al conjunto del Estado, al conjunto de España. En realidad, este federalismo vertebrador y cooperativo no es otra cosa más que una consecuencia natural de las propias esencias que emanan de la idea y de la teoría federal, la cual surge como solución para integrar, para llevar adelante una acción común y coordinada en el conjunto del Estado, aceptando una serie de tareas comunes como obligatorias para las partes, aceptando una fuerte impronta de la legislación común, a fin de asegurar la necesaria armonización, y aceptando también la tendencia hacia una amplia e intensa descentralización de la ejecución a favor de las Comunidades federadas, a fin de no desvirtuar el principio de autogobierno territorial.

¿Pero, por qué necesita España este federalismo cooperativo, integrador y vertebrador? El proceso autonómico ha producido dos efectos que han acabado por manifestarse claramente contradictorios e incompatibles. Uno es el de haber construido y afianzado la realidad autonómica, convirtiendo a las CCAA en entidades políticas territoriales dotadas de amplio autogobierno, equiparándolas a la posición de la que gozan los Estados miembros de una Federación, o incluso más. El otro efecto se produce como una consecuencia perversa de lo anterior, y se refiere a la progresiva desintegración, difuminación y debilitamiento de la idea y de la misma realidad estatal común. El proceso de institucionalización de las CCAA, y el consiguiente reforzamiento de los sentimientos e intereses centrífugos activados, ha mermado y diluido esa realidad global y común llamada Estado, Estado-nación español. Un resultado no deseado pero, en mi opinión, un resultado anunciado e inevitable, y ello tiene una explicación. La reafirmación de los nacionalismos periféricos y de los demás hechos identitarios es una clara e inevitable consecuencia del propio proceso descentralizador iniciado en 1978. Ello confirma, al menos en parte, la teoría de E. Gellner (1998), según la cual ha de descartarse cualquier aproximación al nacionalismo o regionalismo en términos de valores y optar, en cambio, por una concepción en términos de espacio social; lo que, a su vez, implica que el sentido de la pertenencia política reside menos en la adhesión consciente a unos ideales relativamente explícitos, que en la comunicación establecida a través de símbolos y realidades compartidas como la lengua, la cultura o las instituciones representativas. Esta comunicación permite un intercambio político que, a su vez, define y otorga las condiciones de validez y viabilidad a la colectividad. Según esta perspectiva, la interacción social precede a la identificación con los símbolos que encarnan la comunidad política, o dicho de manera más explícita, es el nacionalismo el que hace a las naciones, es el regionalismo, esto es, los procesos regionalizadores y de descentralización política, el que precede y construye la región, y no al contrario.

Es evidente que el funcionamiento y consolidación del Estado autonómico ha contribuido a reforzar en unos casos, y a desatar en otros, los procesos de “construcción nacional” en el seno de varias CCAA, y no sólo en las llamadas nacionalidades históricas. Dicho en otras palabras, el funcionamiento de las autonomías y su relativo éxito ha constituido una magnífica estructura de oportunidad política que está contribuyendo a la consolidación institucional de la autonomía, lo que a su vez está originando una serie de impactos y consecuencias positivas en el proceso de construcción de unas identidades nacionales cada vez asumidas más mayoritariamente por las respectivas poblaciones. En definitiva, cuanta más autonomía,

cuantos más rendimientos y ventajas se produzcan del hecho descentralizador, cuanta más interacción social se produzca dentro del espacio autonómico, cuanta más experiencia de autogobierno territorial se vaya acumulando, y cuanta mayor sea la percepción que de ello tenga el ciudadano, más se planteará la exigencia de profundización, de estiramiento y de maximización del proceso descentralizador, exprimiéndole hasta el infinito. A más nacionalismo más nación, a más regionalismo más región, a más autonomía más Comunidad Autónoma, más exigencia y demanda de autogobierno. Pero esto necesita una regulación. Esta tendencia centrífuga y desagregativa tiene que ser compensada, equilibrada y contrarrestada por elementos y factores unitivos, cooperativos y articuladores del conjunto.

Pues bien, si al cabo ya de un cuarto de siglo se ha conseguido construir y consolidar la realidad autonómica, las Comunidades Autónomas, surgidas como consecuencia del pacto constitucional, y a través de un incesante y acelerado proceso descentralizador y segregacionista, y siguiendo una tendencia y un movimiento claramente centrífugo, ahora parece llegado el momento de resituar y repositonar el Estado, la realidad global, el conjunto, recuperando elementos esenciales a esa realidad común y que, debido al fuerte proceso segregacionista, es posible que hayan desaparecido o se hayan difuminado. En suma, una apuesta por recuperar la identidad, la cohesión y la vertebración real de España, basada en la proximidad física y en la interdependencia e interpenetración de sus territorios y poblaciones. Esta vertebración habrá de pivotar y habrá de sustanciarse sobre realidades tan importantes para todos y cada uno de los ciudadanos de nuestro país como la solidaridad, la justicia, la igualdad de oportunidades, la seguridad, la libertad, la educación, la cultura, la investigación y la innovación, las comunicaciones, las infraestructuras, la presencia activa y relevante en la escena internacional y europea que nos permita participar en la gobernanza mundial, etc.

La potenciación y esplendor de las CCAA no debe conducir a una España diluida ni a un Estado debilitado y anoréxico, incapaz de gestionar adecuadamente los grandes temas que afectan al conjunto de la sociedad española (lucha contra el terrorismo, fomento del empleo, defensa del medio ambiente, garantía de los derechos fundamentales, eliminación de todo tipo de exclusión y discriminación, creación de las condiciones que hagan posible la verdadera igualdad de oportunidades, etc.). España existe, y existe como sociedad, como nación y como Estado; como realidad histórica, como unidad geográfica y cultural; España existe, y hoy más que nunca, como una comunidad democrática dotada de un sistema institucional que garantiza el autogobierno de sus territorios y el respeto a la diversidad y a la diferencia. Sí, y sin ningún tipo de complejos, a esa España común y a ese Estado ampliamente descentralizado, federal y pluralista, pero, a la vez, suficientemente cohesionado, solidario, eficaz y competitivo para asegurar el bienestar de sus ciudadanos y también para jugar ese papel de actor influyente tanto en la escena europea como en la internacional.

No se trata, en modo alguno, de resucitar la vieja y preconstitucional estructura y funcionamiento estatal; no se trata tampoco de “rearmar al Estado” para compensar ese proceso de “desespañolización” iniciado a partir de 1978; ni de compensar a costa de las CCAA las competencias cedidas a la Unión Europea. Lo único que se pretende es reubicarlo convenientemente conforme a las exigencias derivadas del nuevo contexto nacional e internacional, y poder alcanzar así una definitiva o, al menos, duradera consolidación de un Estado (descentralizado, plural, compuesto y federal) y de una España constitucional. Pero decir España constitucional equivale a reconocer, sin ningún tipo de ambigüedades y tergiversaciones, que la Constitución no reduce a España a un mero Estado, ni tampoco concibe a la nación española en pie de igualdad con las demás nacionalidades que la integran. España es una nación que incluye en su seno diversas nacionalidades y regiones, a las que se les reconoce el derecho a la autonomía, pero no el derecho a la soberanía o al poder constituyente (que residen en el pueblo español en su conjunto), a la autodeterminación, a la confederación, etc. La Constitución introduce un concepto de España incluyente y plural, fomentando una múltiple y a la vez compatible lealtad nacional o de pertenencia: a la Comunidad Autónoma respectiva y a España en su conjunto, y sin excluir tampoco a Europa.

### *2.1. La mejora de las relaciones intergubernamentales.*

Se señalaba anteriormente que entre los males del Estado autonómico estaba el deficiente marco de relaciones existentes actualmente tanto entre las CCAA como entre éstas y el Estado. En todos los Estados de estructura compuesta, y basados en la idea federal, las relaciones y la cooperación entre los diversos niveles de poder y de gobierno son vitales para el buen funcionamiento del todo y de las partes integrantes y constituyen un factor de eficacia global, por lo que se hacen necesarios una serie de mecanismos y estructuras organizativas donde abordar los problemas y buscar soluciones. A fin de

garantizar estas relaciones directas, fluidas y permanentes entre los distintos centros de poder, lo que se conoce como relaciones intergubernamentales, y que constituye una de las señas de identidad del nuevo federalismo, son necesarias esas instancias de encuentro, cooperación y diálogo. La necesidad de articular las Administraciones Públicas en un Estado compuesto pasa necesariamente por intensificar las relaciones entre las mismas, teniendo siempre presente que “gobernar” es convertir los recursos disponibles en actuaciones con resultados, y a través de programas públicos en los que convergen numerosos actores, y de diferentes niveles. Más allá del reparto de poder existente formalmente en un Estado, los actores se ven compelidos a actuar conjuntamente, en un entorno de interacción, a fin de que el sistema funcione.

¿Dónde se abordan actualmente los problemas que afectan específicamente a las CCAA, o a éstas y al Estado conjuntamente? ¿Dónde se discute y negocia, por ejemplo, el trazado de las grandes vías de comunicación (AVE, red de autopistas y autovías), el Plan Hidrológico Nacional, las telecomunicaciones, la investigación, la reforma universitaria, la protección del medio ambiente, las actuaciones en materia de inmigración, la financiación autonómica, la participación en las instituciones europeas, etc.? ¿Dónde están esos órganos o instancias en las que o bien el conjunto de las CCAA, o bien éstas y la Administración central, pueden encontrarse, dialogar y negociar hasta buscar una solución o respuesta a sus problemas y propuestas? Ni en la sede del Ejecutivo, ni en el Congreso de los Diputados donde las CCAA como tales no tienen representación institucional, ni tampoco en el Senado, al tener éste unas competencias bastante limitadas y carecer al mismo tiempo de una representación genuinamente autonómica. En ausencia de estos procedimientos y foros adecuados, frecuentemente se recurre a otros que no siempre son los más adecuados, como la utilización de los medios de comunicación para airear las reivindicaciones o maximizar las diferencias entre unas administraciones y otras.

En España existe una importante carencia estructural al respecto, lo que viene dificultando el funcionamiento de nuestra forma de Estado. La Constitución no ha previsto un sistema adecuado de articulación entre las Administraciones Públicas en general; y por lo que respecta a las relaciones entre Estado-CCAA, y CCAA entre sí, la carencia es notoria, faltando una sede de encuentro en la que se aborden y resuelvan los problemas cotidianos de gestión de las políticas públicas con una dimensión multinivel. Hasta la fecha, esta carencia se ha tratado de solventar con la creación de diversos instrumentos y órganos que, en cualquier caso, no llegan a satisfacer las necesidades reales existentes. Entre ellos cabe destacar, en primer lugar, a las Conferencias Sectoriales, creadas por la Ley del Proceso Autonómico (10/1983), y consideradas como órganos colegiados de composición mixta (Estado/CCAA), foros de encuentro y discusión, basados en la información recíproca y el mutuo acuerdo, y con atribuciones sectoriales de coordinación. Las Conferencias Bilaterales, que vienen funcionando desde 1987, son consideradas como ámbitos complementarios de cooperación, caracterizados por la flexibilidad operativa y funcional y que tienen por objeto el tratamiento específico de aquellas cuestiones que afectan a las relaciones entre el Estado y una determinada Comunidad Autónoma. Otra fórmula muy utilizada para materializar la cooperación en nuestro Estado autonómico es la de los Convenios de Colaboración entre el Estado y las CCAA, de larga tradición en las Administraciones españolas, teniendo por finalidad contribuir a que una o ambas partes puedan disponer de los medios necesarios para el ejercicio respectivo de las competencias de que son titulares; su número se ha incrementado notablemente, desde los primeros 14 de 1979 hasta los más de 400 que se formalizan en los últimos años. Otras fórmulas de cooperación son los consorcios (sociedades de naturaleza mercantil para la gestión de los convenios de colaboración), la encomienda de gestión (cuando una Administración realiza sus funciones utilizando unos medios materiales o formales de otra), la delegación de funciones, etc.

El conjunto de estos instrumentos y órganos de cooperación han contribuido, ciertamente, a impulsar las relaciones intergubernamentales en nuestro Estado autonómico, ahora bien han puesto de manifiesto también importantes disfunciones y carencias, por lo que se plantea la necesidad de incorporar nuevas fórmulas e instancias de cooperación. Las Conferencias Sectoriales existentes, y pese a las últimas reformas llevadas a cabo en 1999, no acaban de afianzarse y presentan notorias carencias tanto desde el punto de vista de su ritmo como de su funcionamiento y eficacia. Tampoco parece muy acertada la vía del bilateralismo como práctica habitual y reiterada, esto es, el recurso incesante al encuentro y la negociación “a dos” entre las autoridades del Gobierno central y las de las CCAA una a una. Esta práctica, tan extendida en España, presenta serios inconvenientes, entre los que convendría destacar el dificultar o impedir un diálogo o una acción colectiva por parte de las CCAA, forzando así una negociación no tanto entre instituciones sino entre partidos o incluso entre afinidades o fobias personales. Puede que el bilateralismo beneficie a una Comunidad en una determinada circunstancia o coyuntura, pero a largo plazo perjudicará al conjunto de las CCAA y, lo que es todavía más grave, atenta contra la realidad del Estado autonómico en cuanto sistema y conjunto. Es muy revelador, en este sentido, que

junto a las Conferencias Sectoriales vengán funcionando desde 1987, y cada vez en mayor número<sup>86</sup>, las Conferencias Bilaterales creadas para el tratamiento específico de aquellas cuestiones que afectan a las relaciones entre el Gobierno central y una determinada Comunidad Autónoma. Así, pues, y si durante un tiempo ha podido ser justificable por la falta de experiencia y rodaje del Estado autonómico, a partir de ahora conviene que este modelo de relación intergubernamental basado en la negociación bilateral se vaya corrigiendo, puesto que en realidad no es más que una vía de regateo y discriminación en muchos casos (E. Aja, 1999).

Por qué no fijarse, por ejemplo, en el procedimiento vigente en Alemania o Suiza, donde una vez planteado un problema inmediatamente se convocan a los Länder o Cantones para que adopten una posición común, dando traslado de la misma al Gobierno federal para ser discutida por todas las partes. Por qué no poner en práctica, al igual que en otros Estados compuestos, las Conferencias Sectoriales horizontales, integradas sólo por los representantes de las entidades federadas, y dirigidas por la Comunidad federada más implicada y mejor situada en el ámbito o sector en cuestión: dichas Conferencias pueden ser perfectamente compatibles con las otras de naturaleza vertical (Estado central más Comunidades Autónomas). En este aspecto, los convenios horizontales entre las CCAA, y tal como se desprende del derecho comparado, podrían contribuir, además de llevar a cabo actuaciones supra-autonómicas, a evitar que se iniciaran procesos de recentralización. Pero para ello será necesario introducir algún tipo de reforma ya que la regulación actual de los mismos es escasa y, además, el hecho de que su control corresponda a las Cortes Generales pone de manifiesto una clara desconfianza hacia dicha práctica.

Por qué no crear también Comisiones bilaterales o multilaterales entre las CCAA, sin la presencia del Estado, a fin de favorecer e impulsar la comunicación y cooperación horizontal. Por qué no crear, además, la Conferencia General de Cooperación Autonómica, que podría encargarse de analizar e impulsar la cooperación entre las CCAA, o interesarse por los problemas comunes a las Conferencias Sectoriales, etc. Y por qué no crear, asimismo, siguiendo el ejemplo belga, un Comité de Concertación, esto es, una instancia que propicie el consenso y el acuerdo, integrada por representantes del Estado y de las CCAA, con el fin de intentar al más alto nivel resolver los conflictos de intereses y los problemas de coordinación general que plantean sus políticas respectivas. La recién instituida Conferencia de Presidentes autonómicos, siguiendo el ejemplo de otros Estados compuestos tanto federales (Alemania, Austria) como regionales (Italia), y donde ha dado muestras de constituir uno de los órganos más importantes de coordinación, así como un foro político donde se tratan los principales asuntos comunes y donde también se exponen e intercambian experiencias, puede ayudar indudablemente a corregir este déficit de comunicación. En el caso particular de España tendrá también que desempeñar una función importante de arbitraje, principalmente en aquellos casos en los que las Conferencias Sectoriales tuviesen dificultades para alcanzar algún tipo de acuerdo.

### **3. Un federalismo pluralista (¿asimétrico?) y respetuoso con los hechos diferenciales.**

Como señalábamos en otra parte de este estudio, el Estado autonómico posee, a diferencia de la mayoría de las federaciones, una característica y una particularidad que le tipifica y distingue: la de los hechos diferenciales que corresponden sólo a algunas Comunidades, y que incide de manera ostensible en el conjunto. El reconocimiento, por parte del texto constitucional, de una heterogeneidad de partida respecto de los territorios que pueden ejercer la autonomía, y que queda plasmada constitucionalmente en la denominación que reciben esos territorios (regiones y nacionalidades), el reconocimiento de la foralidad y demás hechos diferenciales, y el reconocimiento de la existencia de diversas vías y procedimientos de acceso a la autonomía, ¿qué otro mensaje encierra sino la aceptación constitucional de la pluralidad y heterogeneidad objetiva, de hecho, que diferencia a unos territorios de otros?

En este sentido hay que reconocer que la realidad española es compleja, con múltiples asimetrías, lo que añade un elemento más de dificultad. Tal como ocurre en otros países como Suiza, Canadá o Bélgica, en España existen hechos diferenciales tales como la diversidad lingüística (gallego, catalán, vasco), el derecho civil foral o especial (Galicia, Navarra, País Vasco, Aragón, Cataluña,

---

<sup>86</sup> A finales del año 2000 ya se habían creado 16 Comisiones Bilaterales con las CCAA, y dos más para Ceuta y Melilla, lo que pone de relieve la proliferación de este tipo de relación bilateral. Llama la atención también en este caso la alta frecuencia de las reuniones celebradas con algunas Comunidades (Cataluña, Navarra, Canarias), con una periodicidad que oscila entre los quince días y los dos meses.

Baleares), los derechos históricos de los territorios forales con especial incidencia en el sistema de financiación (Concierto vasco y Convenio navarro), y el régimen económico y financiero de Canarias derivado del hecho de la insularidad y alejamiento geográfico de la península.

Estas realidades diferenciales, al ser reconocidas y aceptadas tanto en la Constitución como en los Estatutos de autonomía, otorgan trascendencia jurídica a los caracteres específicos de dichas Comunidades, lo que supone que algunas de las Comunidades Autónomas de España tengan reconocidas unas competencias especiales, específicas y únicas, las cuales entrañan una serie de consecuencias tanto internas (para los ciudadanos de las propias Comunidades diferenciadas) como externas (para los ciudadanos de las restantes Comunidades). Estas consecuencias, a veces, pueden percibirse como limitaciones o situaciones discriminatorias (el empleo del gallego en la enseñanza, por ejemplo, comporta la necesidad de conocer dicho idioma, lo que obviamente limita las posibilidades reales de los docentes de otras partes de España, o de la misma Galicia, que desconocen esta lengua). Ante estas y otras situaciones similares habrá que asumir que ello es una consecuencia lógica, e irremediable, del tipo de sociedad y de Estado que tenemos, y que a su vez son la condición necesaria para que los ciudadanos de la Comunidad con hechos diferenciales puedan ejercer y disfrutar de sus propios derechos. La diferencia permite la diversidad, lo contrario de homogeneidad y uniformidad; ahora bien, el hecho diferencial nunca puede invocarse para justificar la desigualdad, la insoledad o el privilegio entre las distintas CCAA.

Pues bien, lo que nosotros proponemos es que este Estado autonómico y federal, caracterizado además por la existencia de los hechos diferenciales, aconseja, en buena lógica, la adopción de un federalismo plural o asimétrico (¿por qué esta palabra provoca tanto rechazo? Dicho de otra manera, estas diferencias o asimetrías *de facto*, que deriva de la realidad pluricultural y plurinacional del Estado español, debe llevar a plantear como solución política adecuada, y dentro de la más pura lógica federal, la asimetría *de iure*, lo que implica el establecimiento de diferencias jurídico-formales entre las unidades de una federación respecto a sus poderes y obligaciones, a la forma de las instituciones centrales, o a la aplicación de las leyes y programas federales (D. Miller, 1997). La asimetría, y desde una perspectiva eminentemente politológica, plantea la posibilidad de que un sistema y una organización federal puede, en efecto, ser más o menos “federal” en relación a alguna de sus partes integrantes, y siempre y cuando éstas se caractericen por tener unos hechos diferenciales objetivamente reconocidos. En opinión de Gumersindo Trujillo (1999: 296), la perspectiva del federalismo asimétrico puede ayudar, ciertamente, a clarificar en términos constitucionales y políticos la dimensión real del diferencialismo, que de manera recurrente invocan las comunidades gobernadas por los partidos nacionalistas, a la vez que a su integración en un sistema estatal común:

“Esa perspectiva federal-asimétrica puede ser de gran utilidad en la fundamentación de una teoría constitucionalmente adecuada de nuestra forma estatal, que permite no sólo explicar en términos de racionalidad constitucional las asimetrías existentes en el Estado español, sino también encajarlas institucional y competencialmente, orientando el necesario proceso de reforma a emprender”.

El hecho de proponer, por un lado, un federalismo cooperativo, leal y vertebrador y defender, a la vez, y como segundo eje del Estado autonómico, un federalismo pluralista y asimétrico para atender a los hechos diferenciales, lejos de resultar contradictorio e incompatible, como pretenden algunos, constituye, por el contrario, un acierto y una prueba de sabiduría y realismo político. Ahora bien, una vez hecha esta afirmación inmediatamente hemos de plantearnos esta otra cuestión: ¿son compatibles con el federalismo cooperativo, no ya los hechos diferencialistas, sino la voluntad diferencialista de los nacionalismos periféricos? Es más, ¿tiene límites la reivindicación nacionalista basada en los hechos diferenciales? Probablemente no sean los hechos diferencialistas en sí mismos, sino la actitud diferencialista hasta el infinito, lo que dificulta encontrar una solución a este problema. Conviene diferenciar, a este respecto, entre “los hechos diferenciales”, entendidos como singularidades autonómicas institucionalmente relevantes y reconocidos en la Constitución y los Estatutos, y que por consiguiente constituyen un límite a la homogeneidad, y “las aspiraciones diferencialistas globales” basadas en un diferencialismo integral. En este último caso se trata de pretensiones encaminadas a lograr una acentuación del principio diversificador a favor de la Comunidad Autónoma, aun a costa de acrecentar los perfiles asimétricos o de desbordar los marcos del Estado autonómico. Frente a los hechos diferenciales entendidos como especificidades concretas de determinadas Comunidades, como reductos exentos de la dinámica homogeneizadora, se pone el acento en una suerte de “hecho diferencial global”, que viene a coincidir con la propia Comunidad Autónoma que lo reivindica (Gumersindo Trujillo, 1999). Es el querer ser distintos y más que los otros, y a toda costa.

Este diferencialismo integral tiene el inconveniente, a su vez, de activar esa reacción en los demás territorios, contrarios, como ya indicamos en otro apartado de este trabajo, a cualquier agravio comparativo, a ser Autonomías de segunda, exigiendo equiparación e igualdad, incluso a costa de disfrutar todos ellos de aquellos productos diferencialistas demandados por los nacionalismos periféricos. Es la absurda y frenética carrera de la competitividad entre las Comunidades Autónomas. Hay que evitar, pues, que la apertura del Estado autonómico hacia un modelo de federalismo cooperativo e integrador, pluralista y asimétrico, no signifique reforzar la tendencia hacia la heterogeneidad sin fin, el diferencialismo esencialista, el bilateralismo y las estrategias competitivas entre las CCAA por la búsqueda de mayores recursos institucionales, políticos y económicos (E. Alvarado, 1999); y no suponga tampoco extender y generalizar al conjunto de las Comunidades Autónomas un diferencialismo, y así sucesivamente *ad infinitum*, hasta la desintegración del Estado, hasta la disolución de esa común sustancia nacional de carácter histórico, político, cultural y jurídico llamada España, posibilitando la apertura hacia un escenario confederal, traicionando así la esencia de todo proyecto federalista, a saber, la unidad o unión, compatible con la diversidad. En este mismo orden de cosas por qué no preguntarnos que sucedería si ante el hipotético reconocimiento a favor de algunas CCAA del derecho a la autodeterminación, a la cooberanía, al pacto con al Corona, etc., considerado todo ello también como agravio comparativo, indujera a las demás Comunidades o, incluso a determinados territorios dentro de ellas, a reclamar para sí el disfrute de esa misma condición.

Esta propuesta de mejora y culminación de nuestra forma de Estado, consistente en una apertura definitiva, y sin ningún tipo de recelo o temor, a un federalismo cooperativo, leal y vertebrador, por una parte, y a un federalismo pluralista y respetuoso con los hechos diferenciales, por otra parte, requiere, en mi opinión, del concurso de una serie de condiciones que considero del todo necesarias, aunque puede que no del todo suficientes, para hacer posible el *éxito*, es decir, “el resultado feliz de esta actuación” (este es el significado etimológico de dicho vocablo) dirigida a culminar la construcción de nuestra forma de Estado. Todas ellas son fácilmente identificables. Dejando para otra ocasión su análisis y consideración, me limitaré por esta vez a su mero enunciado:

- Necesidad de recuperar la cultura del consenso.
- Necesidad de un pacto entre el Estado y los nacionalismos periféricos.
- Necesidad de restablecer el prestigio del proyecto del Estado-nación español.
- Necesidad de redefinir la distribución de competencias entre los diferentes niveles de poder y de gobierno: el estatal, el autonómico, el local, y ahora también el europeo.
- Necesidad de un entendimiento entre los dos grandes partidos de ámbito estatal (PSOE y PP), desde la defensa común del proyecto constitucional.
- Necesidad de asumir la moderna teoría de la democracia pluralista que nos permita la gestión de la realidad multicultural de nuestra sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ⊗ AJA, E.: (1999) *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza. -Madrid.
- ⊗ ALVARADO PÉREZ, E.: (1999) “Veinte años de proceso autonómico: del federalismo cooperativo al federalismo dual”, en PANIAGUA SOTO, J.L. Y MONEDERO, J.C., *En torno a la democracia en España*. Tecnos. Madrid.
- ⊗ ARGULLOL MURGADAS, E.: (2002) *Desarrollar el autogobierno*. Península. Barcelona.
- ⊗ ARGULLOL MURGADAS, E. : (2004) *Federalismo y autonomía*. Ariel. Barcelona.
- ⊗ CAMINAL M.: (2002) *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Paidós. Barcelona.
- ⊗ COLOMER J. M.: (Julio/Agosto 1999) “La autocrisis del Estado de las autonomías”. *Claves de Razón Práctica*, núm. 94, pp. 18-21.
- ⊗ COTARELO, R.: (1997) *El desgobierno de la derecha*. Eds. B. Barcelona.
- ⊗ DAHL, R.A.: (1986) « Federalism and the democratic process », en *Democracy, liberty and equality*. Norwegian University Press.
- ⊗ ELAZAR D.J.: (1990) *Exploración del federalismo*. Hacer/Fundación Rafael Campalans. Barcelona.
- ⊗ FERRANDO BADÍA, J.: (1978) *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*. Tecnos. Madrid.
- ⊗ FOSSAS, E. y REQUEJO, F. (comps.): (1999) *Asimetría federal y Estado plurinacional*. Trotta. Madrid.
- ⊗ GELLNER E.: (1998) *Naciones y nacionalis mos*. Alianza. Madrid.

- ⊗ HELD D.: (1997) *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós. Barcelona.
- ⊗ HERAUD, G.: (1968) *Les principes du fédéralisme et la Fédération européenne*. Presses d'Europe. Niza. París.
- ⊗ KING, P.: (1982) *Federalism and Federation*. Croom Helm. Londres.
- ⊗ KYMLICKA, W.: (1995) *Multicultural Citizenship*. U. Press. Oxford.
- ⊗ LINZ, J.J.: (1999) "Democracia, multinacionalismo y federalismo", en *Revista Española de Ciencia Política*. núm. 1.
- ⊗ MÁIZ, R.: (2002) "Nacionalismo, federalismo y acomodación en estados multinacionales", en Safran, W. y Máiz, R. (coords.): *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Ariel. Barcelona.
- ⊗ MARTÍN MATEO, R.: (1986) *Manual de Derecho autonómico*. Publicaciones ABELLA. Madrid.
- ⊗ MILLER, D.: (1997) *Sobre la nacionalidad. Autodeterminación y pluralismo cultural*. Paidós. Barcelona.
- ⊗ PECES BARBA, G.: (9-6-1998) *Diario ABC*.
- ⊗ PÉREZ ROLLO, J.: (1995) *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons. Madrid.
- ⊗ REQUEJO, F.: (2002) *Democracia y pluralismo nacional*. Ariel. Barcelona.
- ⊗ RIKER, W.: (1964) *Federalism*. Little. Boston.
- ⊗ ROJO SALGADO, A.: (1991) *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*. Fundación Galicia-Europa. Santiago de Compostela.
- ⊗ ROJO SALGADO, A.: (2005) "La experiencia del Estado regional en Europa: un referente para el caso español". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 127. Madrid.
- ⊗ RUBIO LLORENTE, F.: (1993) *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. CEC. Madrid.
- ⊗ SOLOZÁBAL J. J.: (2001) "El Estado autonómico como Estado compuesto". *Revista de Estudios Políticos*, num. 110, pp. 9-25. Madrid.
- ⊗ SOLOZÁBAL J. J.: (2004) *Nación y Constitución*. Biblioteca Nueva. Madrid.
- ⊗ SOUVIRÓN MORENILLA, J.M.: (2000) *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado*. Comares. Granada.
- ⊗ TRUJILLO, G. et al.: (1997) *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*. MAP. Madrid.
- ⊗ TRUJILLO, G.: (1999) "Reformas y nuevos horizontes del Estado autonómico en los años noventa", en *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-nación*. Escuela Judicial-CGPJ. Madrid.
- ⊗ WHEARE, K.C.: (1964) *Federal Government*. Oxford University Press. Oxford.

### **Breve Currículum Vitae:**

ARGIMIRO ROJO SALGADO

E-mail: [rojo@uvigo.es](mailto:rojo@uvigo.es)

Teléfono: 986 202876. Móvil: 626191141

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Vigo (UV). Cursó estudios de Ciencia Política y de Sociología en la Universidad Complutense (Madrid), y su actividad investigadora, desarrollada en diversos centros universitarios europeos (principalmente en Bélgica, Francia e Italia), se ha centrado preferentemente en temas relacionados con el fenómeno regional-autonómico, el federalismo, las relaciones entre la Unión Europea y las regiones, el proceso de construcción europea y, por último, el futuro del Estado y la gobernanza global. Entre sus publicaciones destacan: *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela; *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid; *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Editorial Dykinson, Madrid; *Globalización, integración mundial y federalismo*, Revista de Estudios Políticos, Madrid; *Movilización regional y emergencia de un sistema de gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Septem Ediciones, Oviedo, (con J.M. Ruano et al.). Su última publicación es *La experiencia del Estado regional en Europa: un referente para el caso español*, Revista de Estudios Políticos, Madrid, 2005.