

# ¿DEL ESTADO AUTONÓMICO AL ESTADO FEDERAL? LA ILUSIÓN DE VOLAR CON LAS ALAS CORTADAS

Francisco Caamaño

Catedrático de Derecho constitucional  
Universidad de Valencia

**Sumario:** 1. Convicciones aparentes. 2. Tropezar en la misma piedra. 2.1. Federal, pero solo un instante. 2.2. La caja de resistencia. 3. El fin de un ciclo constitucional. 4. Esperar un imposible.

## 1. CONVICCIONES APARENTES

Hace algunos años publiqué un breve artículo de opinión (*El País*, 05/12/2008) en el que sostenía lo siguiente: «El constitucionalismo democrático en España —como en otros muchos países— es fruto de una íntima relación entre lo que podemos denominar la variable liberal, es decir, el establecimiento de un sistema de derechos individuales y libertades públicas, y la variable federal, esto es, el reconocimiento y la integración en el seno de un proyecto común de espacios políticos —y no meramente administrativos— de autogobierno». A partir de esa premisa, examinaba algunas deficiencias de nuestro modelo de organización territorial, especialmente en relación con el Senado, y concluía afirmando que el principal problema del llamado Estado autonómico radicaba en el hecho de que los españoles negaban políticamente el Estado federal que, sin embargo, habitaban: «Los españoles vivimos en un Estado de tipo federal sin cultura federal». Padecemos de «federalismo inconsciente».

Como otros muchos, creía que la estructura territorial abierta de la Constitución de 1978 había evolucionado hacia la que es pro-

pia de un Estado federal. Puesto que hay tantas modalidades de federalismo como estados federales, España tenía, de manera imperfecta, la suya. La Constitución no lo decía, pero institucionalmente lo era. Las insatisfacciones con el modelo de articulación territorial del poder no radicaban tanto en el diseño jurídico-constitucional finalmente alcanzado cuanto en la mentalidad y actitud de los actores políticos, movidos mayoritariamente por un eje de confrontación (nacionalismos de Estado y contra el Estado) que se había mostrado determinante en términos electorales.

Era indiscutible que, tras la promulgación de la Constitución de 1978, se había producido un reparto horizontal del poder con fundamento democrático. La España que abandonaba el siglo XX contaba con un Gobierno del Estado que compartía su poder de regulación y ejecución con diecisiete Gobiernos autonómicos. Todos ellos eran gobiernos parlamentarios, aprobaban normas de igual valor en el marco de sus competencias y, además, eran titulares de potestades públicas relevantes y numerosas. Al igual que en los Estados federales, los conflictos entre la federación (Estado) y los esta-

dos (CCAA) se resolvían por un tribunal de justicia (Tribunal Constitucional) y también existía —con las excepciones del País Vasco y Navarra— un sistema común de financiación, negociable cada cinco años, que ordenaba las reglas de distribución y asignación de los ingresos públicos.

Blanco y en botella. Un Estado en el que conviven un Gobierno común y diecisiete autogobiernos con importantes poderes de decisión solo encaja en la amplia tipología de los Estados federales. Habíamos pasado, en menos de veinte años, del férreo centralismo impuesto por la dictadura franquista a un modelo generalizado de descentralización política. En una primera fase (1978-1984) se gestionó el proceso de creación/consolidación de las comunidades autónomas y, en una segunda (1984-1993), se procedió a una supresión de asimetrías —salvo las económicas— (la diferencia constitucional entre nacionalidades y regiones se diluyó por completo) y a un reforzamiento (sobre todo, a golpe de sentencia constitucional) de los limitados títulos de intervención que, en algunas materias, la Constitución atribuía al Gobierno del Estado (ampliación material de la reserva de ley orgánica, densificación de la legislación básica: se articuló una pretendida potenciación de la igualdad territorial mediante su confusión con la homogeneidad...). Incluso, algunas de las técnicas recentralizadoras de la década de los noventa recordaban a las utilizadas por los Estados federales en ciertos momentos de su historia.

Todo apuntaba, pues, a que en el siglo XXI, con algunos ajustes constitucionales, España podría convertirse en un Estado federal, no solo *de facto* sino también *de iure*. El Estado autonómico sería un remedio transitorio, una forma de hacer camino hacia el natural reconocimiento del carácter federal de la democracia española. Las piezas institucionales básicas ya se habrían forjado durante 30 años de estado autonómico. En ese tiempo, el legislador y el Tribunal Constitucional habrían ido cubriendo con notorio éxito los vacíos (para algunos,

las aperturas) que caracterizan y dotan de singularidad al modelo de distribución territorial del poder establecido por la Constitución de 1978. Podría decirse que, en este asunto, el constituyente de 1978 solo tenía claras dos cosas: que no quería un estado fuertemente centralizado y que deseaba hacerles un «hueco» y concederles un espacio propio de decisión política, cuando menos a los «territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía» (Disposición Transitoria Segunda, CE). Todo lo demás quedaba, en cierto modo, abierto a los intérpretes constitucionales. Se aplazaba y dejaba en manos de los poderes constituidos la tarea de ir haciendo lo que el constituyente no pudo o no quiso constituir. Esta, en las exitosas palabras de Pedro Cruz Villalón, «desconstitucionalización de la forma de Estado» supondría que el constituyente de 1978 rompía con el centralismo político y, al tiempo, disponía unas bases mínimas y unos procedimientos para guiar a los poderes constituidos hacia el cierre final de una nueva forma de Estado que, más allá de la nomenclatura, podría potencialmente encajar en la que es propia de un Estado federal. De la forma de Estado unitario se podría llegar a la forma de Estado federal pasando, para ello, por esa especie de Estado unitario no centralizado al que llamamos Estado autonómico que, como se sabe, no es por sí mismo una forma Estado. Los silencios, los vacíos y las indefiniciones (*abeyances*) de la Constitución (Foley, 1989) en este asunto permitirían esa «sucesión natural de las cosas» sin necesidad de acometer un proceso profundo de revisión constitucional. Expresado de otro modo: la desconstitucionalización de la forma de Estado haría posible que España pudiese ser, finalmente, un Estado con forma federal sin necesidad de una previa federación. La vía para lograr esa prodigiosa mutación sin sobresaltos se llamaría Estado autonómico.

Confieso que participé de esa creencia. Hoy la considero ingenua y profundamente equivocada. No discuto que el parecido del Estado autonómico con el Estado federal es,

en muchos aspectos, amplio. Pero, a veces, las apariencias engañan. En lo que sigue intentaré argumentar por qué la desconstitucionalización de la forma de Estado llevada a cabo por el constituyente de 1978 no fue tan «intensa», «amplia» o «abierta» como mayoritariamente acostumbramos a creer y sostendré que la Constitución de 1978 es tan anticentralista como antifederal. El constituyente de 1978, como en su tiempo el de 1931, no quería una España federal. Ese era el límite, política y jurídicamente impuesto al principio descentralizador que ambas constituciones acogieron. La STC 31/2010 (Estatuto de Cataluña) sopló sobre un estanque de aguas contenidas y pronto pudimos comprobar que aquella imagen de una España caminando hacia una forma federal sin estados federados solo era el reflejo de una nube pasajera.

## 2. TROPEZAR EN LA MISMA PIEDRA

La principal dificultad a la que se enfrenta España cuando consigue constituirse en una comunidad políticamente libre consiste en que entre el sujeto político «pueblo» y la democracia liberal se interpone Cataluña. La expresión política de la identidad catalana es demasiado persistente e intensa como para desvanecerse anónima en un única *polis* y, en democracia, rotas las ataduras del miedo, el proyecto unitario de España presenta otras debilidades añadidas que cumple no agitar (País Vasco, Galicia, Navarra, Canarias...). Descartada la dominación por la fuerza, tan delicado y singular asunto ofrece dos únicas alternativas: bien un arreglo con Cataluña para reconocerle un espacio de autogobierno singular, lo que conlleva aceptar un escenario de inevitable tensión bilateral (reinterpretación sucesiva del pacto), bien repensar España, abandonando su apriorística concepción como *polis* para configurar una *politeia*. Dicho con otras palabras: o se opta por un proyecto dual de convivencia compartida

o por otro en el que la base de legitimación la constituya una pluralidad de pueblos, entre ellos, como uno más, el de Cataluña. Lo que no parece muy inteligente para resolver esa tensión consustancial a una España en libertad es acuñar una fórmula que disimule la negación estructural de ambas posibilidades.

Por paradójico que resulte, esto último ha sido, precisamente, lo que hasta hora hemos hecho. El autonomismo, nacido como concepto político en la primera República (Caamaño, 2014: 29 ss.) y ensayado constitucionalmente en los textos de 1931 y 1978 es el modo español de encubrir la impotencia política ante aquella realidad, circunstancia que a la postre explicará también su incapacidad para generar aceptación y confianza en la ciudadanía. El autonomismo no convence: ni contenta a quienes consideran que España es un solo pueblo y que Cataluña debe integrarse mediante el recurso a la autoridad de la mayoría y una resignada asimilación ni persuade a aquellos otros que, asumiendo la diferencia, admitirían un estatus diferenciado de Cataluña dentro de España, pues, abierto el camino de la generalización, saben de la fuerza igualadora que, en política, tiene el recurso al agravio comparativo. Por último, tampoco satisface a quienes prefieren reconocer la amplia diversidad de los españoles y, a partir de un suelo común de autogobierno y Gobierno compartidos, permitir que cada pueblo de España —el catalán como uno más entre todos ellos— vaya construyendo el armazón jurídico que estime conveniente para acomodar su distinta identidad, participando, al tiempo, del proyecto común de España. Demasiados descontentos para considerar que el autonomismo pueda ser un remedio constitucional con futuro.

### 2.1. FEDERAL, PERO SOLO UN INSTANTE

Solo fueron dos. Pero cada vez que abrazamos la democracia los españoles nos comportamos de forma muy parecida ante la espinosa cuestión de definir territorialmente nuestro

Estado. Pasamos del coqueteo federal a su negación. Incluso, conseguimos ser federales por momentos.

Se discutía el título preliminar del proyecto de Constitución de 1931. El socialista Araquistán presentó una enmienda sorpresa al artículo primero. Además de «República democrática» España sería también una república «de trabajadores». El Partido Radical se sintió molesto y engañado. El galleguista Otero Pedrayo, viendo las aguas revueltas, no perdió la oportunidad para defender su enmienda, que, de forma inesperada, contó con el respaldo de la mayoría. Gracias al apoyo de los radicales nos convertimos en una «República democrática y federal». ¿Y ahora qué? El lío estaba montado y no tenía fácil arreglo. García Valdecasas, acostumbrado a las estratagemas del foro, tiró de reflejos y le dijo al presidente de la Cámara que la enmienda, aunque aprobada, debía declararse pendiente de ulterior confirmación, pues todavía quedaban por debatir y, en su caso, aprobar los arts. 8 y siguientes del Título I del proyecto, en los que también se hacía referencia a la forma de Estado. Besteiro así lo acordó y la enmienda quedó temporalmente aparcada en espera de ser incorporada al texto al final del debate. Por supuesto, esto último nunca se llegó a producir. Se diluyó en un deliberado olvido. El sueño federal de Pedrayo no interesaba a nadie. Solo preocupaba cumplir el Pacto de San Sebastián (agosto de 1930) celebrado entre partidos republicanos y catalanes: un único proceso constituyente a cambio de reconocer el autogobierno para Cataluña. Aunque se habían presentado en el registro del Congreso por orden inverso; primero sería el proyecto de Constitución y después el Estatuto de Núria. Los estatutos nunca podrían concebirse como la constitución de un territorio que, ejerciendo su soberanía, decidiera federarse y formar parte de España.

Había que acomodar a Cataluña sin levantar agravios, permitir una descentralización potencialmente generalizable a otros pueblos de España y, al tiempo, como compensación necesaria al nacionalismo español, reafirmar

la unidad del Estado negando con insistencia cualquier atisbo federal. Territorialmente, el Estado que nacía de la Constitución de 1931 no era una derivada del Estado federal, sino, matemáticamente hablando, una antiderivada o «integral»; así, precisamente, se denominaría a aquel Estado.

En la década de los setenta del pasado siglo, las cosas no fueron muy distintas. Ante la llegada de un nuevo escenario de libertad, dos sujetos políticos —Cataluña y España— volvían a reconocerse mutuamente como actores imprescindibles. El «*ja sóc aquí!*» de Tarradellas era la nueva versión del Pacto de San Sebastián. El acuerdo entre Suárez y Tarradellas marcaba una única senda, la de la transición, que debían caminar juntos Cataluña y el resto de España. A cambio, ante la singularidad de un proceso constituyente sin ruptura formal con el pasado, primero serían las preautonomías y después la Constitución. Primero la *devolution* a Cataluña (también al País Vasco y, ya se veía en qué medida, a Galicia) y después, para evitar la existencia de territorios de segunda, a todas aquellas provincias limítrofes que sintiesen la necesidad de contar con una institución preautonómica. El mismo esquema funcional de 1931, agravio comparativo incluido, solo que con la incorporación del concepto de «nacionalidades» como entidades políticas distintas de las «regiones»<sup>1</sup>.

El Gobierno de Suárez (5 de julio de 1977) era plenamente consciente de que, para lograr una constitución democrática para España, era necesario desbloquear políticamente la cuestión catalana. Restablecer la Generalitat significaba recuperar Cataluña y avanzar unidos hacia la democracia. Evidentemente, se barajó la posibilidad de aprobar primero la Constitución y después acometer la descentralización política de España. Pero ni el orden lógico ni la racionalidad del Derecho ofrecen siempre la mejor de las soluciones posibles. Un ente preautonómico no puede existir jurídicamente antes de la norma que reconoce el derecho a la autonomía<sup>2</sup>. Ciertamente. Pero no lo es menos que, en momentos de profunda transformación

y cambio, la visión de gobierno, el liderazgo político y la articulación acompasada de los tiempos y los procedimientos puede aportar más beneficios que una aplicación canónica de la lógica jurídica. De hecho, la proclamación anticipada de la Generalitat de Cataluña (abril de 1931) había puesto en serias dificultades a la primera República y mejor era no tentar de nuevo a la suerte. Además, adelantar el debate parlamentario sobre el título relativo a la constitución territorial del Estado no parecía un remedio muy alentador, pues había plena conciencia de que su discusión *ab initio* podía poner en peligro el consenso sobre la viabilidad de la constitución en su conjunto. Mejor, por tanto, dejarlo para el final.

Se articuló, así, una insólita vía de base parlamentaria y consensual (negociación del Gobierno con los parlamentarios procedentes de una misma región que aspiraba a la autonomía) que se formalizaba mediante real decreto ley y facilitaba la generalización voluntaria del modelo (el retorno al principio dispositivo ideado en la primera República). Sobre este asunto escribía prácticamente en caliente uno de los responsables de conducir el proceso:

«Otro rasgo de las preautonomías ha sido el de su generalización. Institucionalizada primero la de Cataluña por Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977 y el Consejo General del País Vasco por Real Decreto-ley de 30 de diciembre del mismo año, hubo una reconsideración general sobre la conveniencia o no de continuar el proceso preautonómico. En la campaña previa a las elecciones del 15 de junio, prácticamente todos los partidos habían incluido en sus programas la defensa de las autonomías para todos.

En regiones subdesarrolladas especialmente se había puesto el énfasis en el riesgo que podría suponer el reconocer tan solo el régimen autonómico a las regiones más desarrolladas de España quedando las demás bajo el centralismo de Madrid. Así como la falta de reconocimiento provisional de instituciones autonómicas a Cataluña y el País Vasco, antes

de la Constitución hubiera supuesto un peligro para la consolidación de la democracia, también lo hubiera supuesto el limitar el proceso preautonómico a tales casos, con el riesgo adicional de enfrentamientos entre regiones desarrolladas y subdesarrolladas. Existen en la actualidad importantes, aunque reducidos, fermentos regionalismos en la España del subdesarrollo que tienen poder de convocatoria. Se tiene conciencia de que el centralismo ha aumentado las desigualdades territoriales y se teme que el proceso autonómico limitado a las regiones prosperas en cuanto conlleva también un poder financiero, pueda servir para aumentar tales desequilibrios. La limitación del proceso preautonómico a los dos casos tradicionales hubiera supuesto además todo un símbolo de cara a la Constitución.

Hoy, entre nosotros, por curiosa paradoja, la tendencia centralista acepta, aun a regañadientes, el principio autonómico para Cataluña y el País Vasco y a lo más para Galicia, pero hará todo lo posible para limitarlo a estos supuestos. Evidentemente, la generalización del proceso autonómico resultará más traumática y dificultosa para una Administración centralista como la nuestra, pero dicha generalización implica una concepción más nacional y solidaria [...]» (Clavero, 1978).

También en 1978 la idea federal tuvo una breve e incipiente oportunidad. La filtración del contenido del anteproyecto de constitución a la revista *Cuadernos para el Diálogo* fue suficiente para cercenarla. La reacción política de la clase entonces dominante fue lo bastante explícita e intensa como para que, sin solución de continuidad, se procediese a elaborar reservadamente una nueva propuesta territorial en la que se aclarase, sin margen a la ambigüedad, que el proyecto era inequívocamente antifederal. En España solo cabe un pueblo constituyente. La duda ofende.

Ese era el mensaje. Si se quiere una Constitución sin ruptura procedimental y social, las tesis federales —sostenidas, entre otros, por socialistas y comunistas— deben ser olvidadas.

Han de abandonar sus veleidades plurinacionales y adornos identitarios, útiles para alimantar y mantener complicidades políticas con los nacionalismos catalán y vasco en la lucha política común contra la dictadura, pero que constituyen un factor de grave desacuerdo con otros sectores mayoritarios de población que veían en la llegada de la democracia un grave riesgo para la idea tradicional de España como Estado nación. La democracia de la concordia tenía sus peajes y la amnesia federal fue uno de ellos.

La futura constitución únicamente podría admitir un sistema de descentralización política que no pusiese en cuestión la indiscutible unidad nacional. Esa premisa condicionaba cualquier otra negociación ulterior. De ese modo, sin mediar explicación alguna, tras aquella filtración se sustituyó la clásica fórmula («La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce de acuerdo con la Constitución», art. 2 del borrador de anteproyecto) por la defectuosa, en términos jurídicos, de «La soberanía nacional reside en el pueblo español» (art. 1.2 CE). Declaración que se vería reforzada con la introducción «compensatoria» de una alusión al reconocimiento del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles [...]» (art. 2 CE).

A partir de ese momento, la «unidad» se convierte en un imperativo constitucional que desplaza a la «unión», entendida como procedimiento legitimador de un nuevo proyecto en común basado en un pacto entre ciudadanos y territorios. La diversidad de una España indivisible ocupaba el lugar que por poco tiempo había correspondido al reconocimiento constitucional de una España diversa y unida. Mientras que en el federalismo lo primero es la unión y después, como un objetivo cuya conquista ha de ser «políticamente trabajado», la unidad, en la Constitución de 1978 no es necesario trabajar por la unidad porque esta es concebida como un presupuesto jurídico incuestionable. No hacen falta políticas públicas que consoliden áreas de cogobierno y soli-

daridad interterritorial porque, hagan lo que hagan los nacionalismos periféricos, la unidad de España ya ha sido constitucionalmente impuesta y asegurada. A cambio, se habilita un proceso de apertura que consiente cierto grado de descentralización política para todos aquellos territorios (nacionalidades y regiones) que voluntariamente se acojan a él. En la federación, los ciudadanos y los pueblos son sujetos constituyentes, se unen y se comprometen a defender y trabajar por esa unidad (lealtad federal). Sin embargo, en nuestra Constitución solo hay un único pueblo constituyente que tolera la existencia limitada de otros pueblos constituidos.

Ambos modelos conducen a Estados unitarios descentralizados, pero es evidente que obedecen a legitimaciones políticas muy distintas. La República Federal Alemana incorporó a la Alemania del Este sin prácticamente tocar sus estructuras constitucionales. Ello fue posible porque, durante un tiempo, una sola nación había sido dividida en dos estados. Para que una España unida pudiese tener un régimen democrático, tanto en 1931 como en 1978 fue necesario pactar con las fuerzas políticas representativas de Cataluña y del País Vasco un camino común hacia una constitución para todos y, sin embargo, en el momento de acometer su redacción, se ignoró ese diálogo entre pueblos y se les negó jurídicamente una existencia diferenciada, así como la posibilidad de ser sujetos de un pacto fundacional en el que, como ciudadanos y como pueblos, habían colaborado con el fin de alcanzar una España unida y democrática.

Por mucho que algunos pretendan equiparaciones de superficie, no es lo mismo afirmar: «La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions» (art. 1 de la Constitución Belga, de 17 febrero de 1994) que lo dispuesto en el art. 2 de nuestra Constitución. Bélgica, con sus peculiaridades, es una federación; la España constituida en 1978, no.

En este sentido, para el federalismo es indiferente —en contra de lo que sostenían Or-



tega y Gasset o Jiménez de Asúa para justificar la naturaleza no federal de la Constitución de 1931— que antes del momento constituyente existan o no entidades política y jurídicamente diferenciadas<sup>3</sup>. Lo verdaderamente importante es que el nuevo Estado se constituya en clave federal, es decir, reconociendo en (y a partir de) su constitución la existencia de entidades territoriales diferenciadas que han participado como tales en el proceso de elaboración y aprobación de la misma y que, desde esa condición, también son consideradas como sujetos constituyentes. No hay Estado federal sin entidades territoriales federadas, pero sí pueden existir federaciones a partir de la unión de comunidades que antes de la constitución federal no eran Estados. En suma, se equivoca quien pretenda una constitución federal sin pacto federal, sin *foedus* o, si se prefiere, sin acuerdo de lealtad entre pueblos. El federalismo transita siempre de la pluralidad a la unidad. La dirección inversa es la insólita vía que, para evitar el federalismo, se ha impuesto en España. El Estado autonómico discurre de la unidad a la diversidad, y eso, lejos de apaciguar, excita a los nacionalismos y enciende los temores de quienes, por imponer la unidad, todo lo han confiado a la fuerza jurídica de la Constitución, como si detrás de ella no hubiese personas y pueblos que, en democracia, hablan, se organizan políticamente y votan. En el federalismo, la unión es un punto de partida y la unidad un punto de llegada que requiere predisposición (pacto de lealtad), tiempo y una buena gestión de la diferencia. En el autonomismo, la unidad se concibe como un presupuesto imperativo, como una ley natural cuya preservación es políticamente irrelevante.

## 2.2. LA CAJA DE RESISTENCIA

Además de la fuerza del símbolo («la indisoluble unidad de la Nación Española») y el expreso rechazo del constituyente a la idea federal, la Constitución española presenta algunas atalayas defensivas frente al enemigo fede-

ral que se han demostrado sumamente eficaces y resistentes.

La primera de ellas, como recientemente ha destacado Pérez Royo (2015: 125-128), es la provincia. Nos recuerda este autor que esta entidad territorial no figuraba en el primer anteproyecto de Constitución y que fue deliberadamente introducida en el proceso constituyente como vacuna frente a la amenaza del virus federal:

«La provincia, la provincia española» de Javier de Burgos, y el Estado federal son términos incompatibles. E incompatibles, porque la provincia no pertenece al mundo de la democracia y el Estado federal solo puede pertenecer a ese mundo [...] La provincia no ha sido en España un marco para la expresión de voluntad de los ciudadanos, sino un instrumento para el control de la ciudadanía desde el gobierno de la monarquía española. La provincia ha sido un instrumento para «encuadrar la población desde arriba y no para que esta pudiera expresarse libremente desde abajo [...] La contradicción entre la constitucionalización de la provincia y la desconstitucionalización de las comunidades autónomas es la nota distintiva de la “Constitución territorial” española».

El autonomismo es la visión «provincial» de la descentralización política. La que tiene miedo a la democracia y a la competencia federal y que, por ello mismo, preconiza una falsa idea de igualdad estructural como marco de contención de la diferencia libremente expresada. El autonomismo persigue reducir a una sola voz, la provincial (diputados y senadores son elegidos y representan a la provincia), las distintas voces de España. Por eso, coincido con Javier Pérez Royo cuando afirma: «La Constitución territorial española es constitucionalmente PROVINCIAL y, como consecuencia de ello, ANTIFEDERAL» (Pérez Royo, 2015: 127).

En las Cortes constituyentes de 1978, la derecha y la izquierda sintieron, por diversas y distintas razones, miedo a la libertad federal y encontraron en la provincia la fórmula para

pactar una huida hacia adelante. Hoy, cuando la reforma de la «constitución territorial» parece una realidad inaplazable, muchas fuerzas políticas ofrecen soluciones formalmente federales que no pueden ocultar la esencia persistente de ese provincialismo; una predisposición intelectual profundamente unida a la herencia anímica de una sociedad que, desde principios del siglo XIX, se ha socializado torpemente en un liberalismo administrativo de cuño francés que tiene en la uniformidad su diosa de la razón. Incapaces de reconocer la diferencia, ofrecen soluciones territoriales de vicariato o de departamento, como en su tiempo lo hiciera el federalismo organista de la primera república (Cagiao, 2014), presumiendo que todos los ciudadanos tienen un mismo sentimiento nacional. Ignoran, como escribiera Jefferson en el número 46 de los *Federalist papers*, que el republicanismo federal es una forma competitiva de entender la democracia y la libertad y que, por tal motivo, «no está en la Constitución sino en el espíritu del pueblo». La *democracia* y la diversidad de sentimientos de pertenencia requiere de un concepto distinto de nación, en el que se abandone el obsesivo fundamento de la soberanía por la fuerza legitimadora del pacto. Como ha señalado Elazar (2011: 245), «es importante repetir que una de las características del federalismo, que nace de su base popular, es la reducción de la soberanía, a una cuestión incidental [...] El principio federal representa una alternativa (y un ataque radical) a la idea moderna de soberanía».

La segunda línea de defensa se ubica en la «constitución económica». Aunque, como la territorial, también es de escasa densidad normativa, tanto sus contenidos como sus desarrollos legales y jurisprudenciales están pensados para impedir la aplicación de los principios y fundamentos básicos del federalismo fiscal. Es cierto que en España, al igual que en los Estados federales, podemos encontrar tres niveles de gobierno (local, regional y central). No es menos cierto, sin embargo, que en los Estados federales los gobiernos regionales gozan de una alta libertad de recaudación fiscal y gestión de

sus propios intereses. Cuanto mayor es su poder de decisión económica, menor ha de ser su dependencia financiera del nivel federal, pues para el federalismo libertad y responsabilidad (*accountability*) son piezas inescindibles. Cada estado miembro debe asumir los costes económicos, sociales y políticos derivados de su decisión. Ejercer la libertad tiene su precio. En consecuencia, el federalismo fiscal descansa sobre la idea de que cada nivel de gobierno debe contar con sus fuentes propias de ingresos, que serán suficientes para hacer frente al grueso de su autonomía de gasto. Sobre este esquema inicial se articulan después todos los resortes financieros necesarios para financiar las áreas de cogobierno, los fondos federales de igualación, las medidas antifraude y todas aquellas otras llamadas a impedir, por ejemplo, descompesaciones territoriales o un excesivo *dumping* fiscal interno.

La Constitución española, sin embargo, no establece un sistema de ingresos propios para cada nivel de gobierno, y aunque según el Tribunal Constitucional existen «impuestos de referencia obligada» cuya regulación corresponde al Estado (por todas STC 182/1987), las CCAA solo pueden legislar sobre aquellos impuestos que el Estado les haya cedido (y sujetas a las condiciones que les imponga) en aquellas materias en las que hubiesen asumido una competencia material (tributos extrafiscales o de ordenación) y sobre impuestos propios, siempre que no recaigan sobre hechos imposables ya gravados o reservados al Estado o a las entidades locales. En pocas palabras, la capacidad de las comunidades autónomas para crear impuestos, aspecto fundamental para tener unos ingresos propios y, por ende, un autogobierno económicamente independiente, se reconoce de forma muy limitada y condicionada. La dependencia financiera del centro, mediante la constitucionalización de una hacienda de transferencia cuyo diseño corresponde exclusivamente al estado (art. 141.1.14 CE), escamotea la existencia de una responsabilidad financiera autonómica y, por tanto, de decisiones económicas no condicionadas por



parte de las comunidades autónomas. Pero no solo el ingreso, sino también el gasto, está fuertemente condicionado por la legislación estatal. A menudo se insiste en que una buena parte del gasto público corresponde a las comunidades autónomas (alrededor del 35% del total). Lo que no se dice es que la mayor parte del mismo es pura transferencia para la ejecución (educación, sanidad, políticas activas de empleo, seguridad social...) de materias de gestión transferida o de decisiones legislativas del Estado de obligada observancia para todas las comunidades autónomas. El reconocimiento por el Tribunal Constitucional de un poder de gasto universal en manos del Estado, que siempre podrá hacer uso de su soberanía financiera al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, tampoco favorece un entendimiento federal de la «constitución financiera» (STC 13/1992, FJ. 7).

Sin independencia económica real, poca autonomía política se puede tener. Pero, sobre todo, el modelo español de financiación diluye gravemente un principio que deviene en esencial para el federalismo: la *accountability* o dación de cuentas. Existe una deliberada oscuridad sobre lo que cada comunidad autónoma aporta a la caja común y, hasta el día de hoy, no se ha podido establecer algún criterio de justicia —como el de la ordinalidad, introducido por el Tribunal federal alemán— que sirva para orientar los criterios de distribución y reparto. Esta falta de transparencia ha hecho que la ciudadanía no sepa a qué nivel de gobierno imputar y exigir responsabilidades y que, por tanto, se pregunte cuáles son las ventajas de un modelo descentralizado de gestión política.

Finalmente, todo el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas incurre mayoritariamente en una búsqueda reiteración de contenidos con el propósito de fragmentar las políticas públicas y conseguir, así, que en muy poco ámbitos materiales una comunidad autónoma pueda desarrollar políticas públicas propias y diferenciadas. Salvo muy al principio —y en muy contadas ocasiones—, la jurisprudencia del

Tribunal Constitucional, en gran medida artificio real del modelo, ha obedecido a una lógica adaptativa y en tono menor de técnicas próximas al federalismo cooperativo importado de forma sesgada de la República Federal Alemana, que se fueron intensificando en la medida en que el originario diseño constitucional tuvo que adecuarse a la cesión de competencias que supuso el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea. Pronto, las competencias exclusivas de las comunidades autónomas se vieron mudadas en compartidas (la utilización expansiva del art. 149.1.1 CE, la aceptación por el Tribunal Constitucional de forzadas concurrencias competenciales, la expansión del concepto de «bases»...). Cuando uno repasa con cierto detenimiento las llamadas competencias exclusivas de las comunidades autónomas del art. 148 CE y examina lo que queda de ellas tras treinta y cinco años de jurisprudencia constitucional, puede comprobar que, por una u otra vía, todas esas parcelas de poder están condicionadas por leyes estatales (aguas, costas, agricultura, minas, pesca, medioambiente, carreteras...). Hasta en las competencias de organización la administración de las comunidades autónomas está sometida a la legislación básica del Estado (función pública, procedimiento administrativo...). A excepción de las diferencias culturales (lengua, tradiciones...) y, aún así, siempre que no se proyecten sobre servicios públicos esenciales como la educación o la sanidad... las divergencias entre comunidades autónomas son de matiz, en el sentido de que todo lo políticamente importante desde la perspectiva ciudadana ha sido indirectamente armonizado por el Estado. Si no hemos necesitado ni leyes marco ni leyes de armonización es sencillamente porque ese efecto de uniformización normativa de las competencias autonómicas a través de leyes estatales se alcanzó mediante cauces alternativos.

Al final del camino, en el Estado autonómico el Estado hace la ley de «verdad» y las comunidades autónomas son un incompleto desarrollo legal y ejecutivo de la misma, pues, conviene no olvidar que cuando un reglamen-

to del Estado contiene normas básicas, esta norma gubernamental también supedita y condiciona a la ley autonómica. Si a todo ello unimos el confuso juego que se le ha dado al principio de supletoriedad del Derecho estatal, es fácil constatar que la cultura de la «administración liberal continental» ha servido, en la práctica diaria, como muro de contención y recentralización.

Si en el federalismo, incluso en el de ejecución, se alienta una cultura política basada en circuitos competitivos internos como expresión de libertad de la ciudadanía de cada entidad subfederada y como un *plus* de cercanía y calidad democrática del sistema político, en el Estado autonómico se diluyen deliberadamente los espacios de decisión propia, dando lugar a escenarios inciertos de codecisión en los que el Estado asume el papel de homogeneizar «lo importante» y fomenta un discurso político igualitario (que no de igualdad) incompatible con el respeto a la diferencia.

La concurrencia competitiva desaparece y el miedo a la libertad de las partes se sustituye por un modelo de obligada cooperación vertical, en el que, a diferencia del alemán, las comunidades autónomas tienen que ejecutar leyes en cuya elaboración no han intervenido. Si bien Estado y comunidades autónomas tienen competencias exclusivas, estas se entremezclan mediante un gran número de técnicas jurídicas (convenios, delegaciones, encomiendas de gestión, programas, planes, transferencias...) en un esquema final de competencias desigualmente compartidas que hace que ante los ciudadanos «todos los poderes públicos hagan de todo un poco». Además, esta tendencia es defendida y apoyada por quienes, a veces de forma inconsciente, propugnan una visión «provincial» de España: es bueno suprimir duplicidades y ganar en eficiencia.

Nada más ajeno a la cultura federal. El federalismo es innovación, por eso, como dijera el juez Brandeis en *New State Ice Co. vs. Liebman*, 285 U.S. 262, 1932, el papel de los estados consiste en «servir de laboratorios de

la democracia». En efecto, solo concibiendo el autogobierno como manifestación política de cada pueblo es posible que se produzcan políticas públicas diferenciadas entre sí y, por tanto soluciones diversas para un mismo problema. En contra de lo que piensa el «provincialismo» oculto bajo alguna propuesta autodenominada federal, la divergencia de respuestas públicas no es ni una discriminación ni una intolerable situación de desigualdad, sino la única forma coherente que existe en un Estado políticamente descentralizado para construir igualdad desde la libertad.

En efecto, es posible que durante un tiempo, y en razón de su autogobierno, en distintas partes (entes subfederados) de un mismo Estado se ofrezcan soluciones distintas a situaciones iguales. Cada una, atendiendo a su realidad y necesidades, creará aquella respuesta que estime más conveniente. Pero, al final, todos los entes subfederados podrán examinar, comparar y, en su caso, imitar aquella que, entre todas, se haya acreditado como la más eficiente y adecuada. Se produce, así, una selección natural entre experiencias creativas distintas que se imponen progresivamente porque convienen tras competir y no porque externamente se obligue, como en el Estado autonómico, a acoger una solución única.

Precisamente es esa falta de competencia innovativa lo que ha llevado a reformar sucesivamente la Constitución federal alemana. El intrincado entrelazamiento de la acción pública propia del federalismo cooperativo en el que todo se codetermina, se coordina y, finalmente, con la constitucionalización de las tareas comunes, se coejecuta, hacía inevitable que se produjesen situaciones de bloqueo institucional y de dificultad democrática para identificar a los responsables. En un contexto como el descrito, se incentiva la cesión de poder desde los *länder* hacia la federación a cambio de mayor participación en las decisiones federales y, a la par, ese «todos deciden sobre todo», corroerá la competencia democrática, sustituyéndola por lo que Peter H. Huber<sup>4</sup> denominó con expresión certera «la irresponsabilidad organizada».

### 3. EL FIN DE UN CICLO CONSTITUCIONAL

La «constitución territorial» ha llegado a su fin porque, como acertadamente señaló el Consejo de Estado en su dictamen sobre la reforma de la Constitución (2006), una buena parte de sus preceptos eran transitorios y se agotaron con su ejercicio. Otros conservan su vigencia en un ambiente de indiferencia. Desde el fallido intento de transformar el modelo a través de estatutos de autonomía de nueva generación, España vive una inercia autonómica de subsistencia. El motor del autonomismo se ha quedado parado por falta de energía. Los nacionalismos periféricos han decidido bajarse y el nacionalismo español, que nunca ha estado convencido de las bondades de la descentralización, observa distante su rodar sin preocuparle mucho en qué momento pueda pararse.

Después de tantos esfuerzos, el modelo ha entrado en profunda crisis y son pocos los que confían en él. La cuestión catalana ocupa nuevamente el corazón del debate territorial, esta vez, estrechamente vinculada a una pretensión de base democrática (el denominado «derecho a decidir»), pero claramente inconstitucional. La posibilidad de un escenario secesionista centra todas las preocupaciones y, ante esa circunstancia, una eventual reforma de la Constitución corre el riesgo de ser entendida como una respuesta forzada por esa situación.

La España democrática está obligada a abordar el espinoso asunto de la pluralidad de sentimientos nacionales que conviven en su interior. Aunque algunos se empeñen en situarla en la órbita de otros países políticamente descentralizados (como los Estados Unidos de América, Alemania o Austria), lo cierto es que España pertenece a un muy reducido club. Nuestro modelo no puede ser el de aquellos porque, como decía el maestro Rubio Llorente en relación con Alemania, para su Derecho público «no puede haber federalismo en sociedades donde existan nacionalidades distintas» (Rubio Llorente, 1996: 360). En efecto, la democracia española se enfrenta a una situación

similar a la de Canadá en relación con Quebec o a la del Reino Unido respecto a Escocia. En puridad, también podríamos incluir a Bélgica, pero su convivencia multinacional es tan particular (repartir el poder institucional entre sus dos naciones) que de poco podría servirnos.

Sabemos que tanto en Canadá como en el Reino Unido la tensión secesionista se solventó mediante referéndums y posteriores ajustes constitucionales comprometidos (aunque no todos cumplidos) ante la ciudadanía de Quebec y Escocia. Considero que no es necesario reiterar aquí los contenidos de la denominada «doctrina de la claridad» y su proyección práctica. Pero sí debo decir que, a diferencia de otros autores (Rubio Llorente, 2008; Ruíz Soroa, 2014), soy de los que considero que no es posible convocar un referéndum para Cataluña sin reformar antes el art. 92.1 CE.

Por tanto, toda solución ha de pasar, según mi criterio, por una reforma de la Constitución. Podemos reformar el art. 92.1 y permitir un referéndum en Cataluña sobre su nivel de satisfacción en relación con su encaje en España y seguir el modelo del pacto y la «claridad» (una pregunta clara y una mayoría clara) acogido en Canadá y en el Reino Unido o podemos optar por ofrecer a Cataluña y a otros pueblos de España en los que también existe en mayor o menor grado un sentimiento identitario políticamente expresado (País Vasco, Galicia, Canarias, Valencia...) la posibilidad de elaborar juntos una nueva «constitución territorial» para España.

Ahora bien, que nadie piense que esta última opción, a mi juicio la más deseable, es una tarea fácil que unos cuantos juristas habildosos podrán solucionar. Creo que, para que fuese operativa, la profundidad de la reforma sería de tal calado que, en cierto sentido, estaríamos hablando de «otra» constitución.

En efecto, la Constitución reformada tendría que abandonar el «provincialismo» ideológico y los reiterados temores del ayer para asumir los riesgos de un nuevo tiempo en el que descentralización política y responsabilidad

caminasen de la misma mano. Algo completamente distinto a la forma de entender y hacer política en la España de nuestros días.

#### 4. ESPERAR UN IMPOSIBLE

Una España que quiera gestionar su diversidad debe luchar contra la fuerza de persuasión política y sentimental que tienen las palabras «nación» y «soberanía». Para ello, es necesario que no solo los españoles, sino también los pueblos de España intervengan y sean considerados como sujetos constituyentes. Necesitamos construir, al lado de los distintos sentimientos nacionales, un sentimiento de lealtad común al pacto federativo (*foedus*) como garantía de respeto mutuo. La pertenencia de España a la Unión Europea puede ser un instrumento útil como factor de cohesión. Para el proyecto de convivencia plasmado en una futura Constitución reformada, la existencia de sentimientos identitarios diferenciados no debe constituir una cuestión políticamente relevante, pues sobre todo ha de importar el establecimiento de políticas públicas orientadas a reforzar permanentemente el pacto.

Esto comporta una radical «reconstrucción de las infraestructuras de la vida cívica» (Sandel, 2011: 302), objetivo que solo se puede alcanzar si se admite una cierta dosis de competencia interior y un alto control democrático del poder, de suerte que esa libertad de hacer y esa transparencia democrática permitan tejer una red de lealtades mutuas que contrarreste los vínculos particulares a sentimientos nacionales. Porque el éxito de la democracia no consiste en disponer de la más perfecta estructura institucional imaginable, sino, como ha escrito Sen (2009), en consentir la existencia de una pluralidad de razones sostenibles, expresadas a través de nuestros patrones reales de conducta.

En efecto, a menudo se confunden los conceptos de federación y federalismo. Como ha señalado Preston King (2001: 76), el federalismo es una fuerza motriz y multidimensional

(política, cultural, ideológica...) mientras que la federación es su contraparte institucional. En España hay quien defiende una federación sin federalismo y eso es perseguir un imposible. No hay federación sin cultura federal.

España necesita un federalismo de reconstrucción ante la unidad amenazada y, por tanto, ya solo le sirve, según la clasificación de Stepan (2001), un modelo de federalismo «to hold together», como cauce para acomodar la multinacionalidad en el seno de un mismo Estado.

No debemos presumir la unidad, sino trabajar cada día por ella, respetando la diferencia y mostrando los beneficios de la vida en común. Todo pacto federal es inestable «por diseño» (Bednar, 1999) y requiere una actualización constante de los incentivos institucionales y políticos que lo motivaron. No basta con autodenominarse «federal» o con haber incorporado instituciones típicas de los estados federados. El sistema federal ha de ser sostenible (Filippoy *et al.*, 2004), sostenibilidad que necesita fórmulas constantes de autorrefuerzo institucional que incentiven a los actores políticos para atenerse a las reglas de juego establecidas por la constitución e impidan el deterioro de los equilibrios entre federación y unidad federada. La constitución federal deberá ser, en consecuencia, lo suficientemente flexible como para permitir oscilaciones hacia el centro o hacia la periferia según las necesidades y preferencias de la ciudadanía en cada momento y el árbitro que delimita esa tensión —Tribunal Constitucional— deberá ser consciente de la trascendencia de su rol político e institucional. En un Estado federal nunca hay repartos definitivos del poder ni competencias inamovibles, sino un reajuste permanente de espacios mediante un proceso de negociación constante en los que el Derecho y la política tienen que tratarse de tu a tú, en un diálogo siempre inacabado.

En suma, fomentar una democracia federal, de valores fuertes y arraigados, implica no quedarse en la superficie de las instituciones

reformadas. La tarea será ardua y compleja. La clave del éxito no estribará en el cambio de la circunscripción electoral, en la incorporación de un modelo federal de senado o en la plasmación constitucional de un catálogo más o menos claro de competencias. Todos ellos son instrumentos valiosos que ayudarán a consolidar un hipotético sistema federal para España. Pero además, se requiere afianzar los mecanismos de control democrático del poder, com-

prender que la igualdad federal supone «institucionalizar límites formales a la voluntad de la mayoría nacional» (Whitaker, 1991) y que es preciso determinar cuánta igualdad es necesaria para la viabilidad y estabilidad del Estado federal que se quiere establecer.

Me temo que estamos demasiado lejos de esa cultura, aunque soy de los que creen que merece la pena intentarlo y romper en este punto con los precedentes de 1931 y 1978.

## NOTAS

1. Sobre el origen del binomio «nacionalidades y regiones», que marcará un claro aspecto diferenciador entre la Constitución de 1978 y la de 1931, Santos (2011) explica cómo ya a mediados de la década de los sesenta del pasado siglo tanto fuerzas catalanistas como el PSOE y el PCE utilizaban con normalidad ese esquema de diferenciación, unas veces para vincularlo a una España nación de naciones, otras para subrayar la dimensión federal que debiera tener la Constitución política de España tras la muerte del dictador.

2. En este sentido se pronunciaba Badía (1979-1980:8) cuando escribía que «en relación con la creación de los regímenes provisionales preautonómicos mediante reales decretos-leyes, hemos de manifestar nuestra disconformidad desde un punto de vista constitucional, pues opinamos que tales reales decretos-leyes carecían de fundamento legal».

3. En este sentido, todos los estudios actuales sobre el Estado federal dan la razón al diputado José Franchy Roca (DSCC núm. 32, 03/09/1931, pp. 746-749), en una intervención recientemente recogida en Guerra Sesma (ed.) (2016: 104-106), cuando replicaba que el federalismo «no solo es aplicable a la unión de distintos Estados, sino igualmente a la reorganización de estados constituidos por otros sistemas, en los cuales se quiere llegar a la expresión verdadera de la democracia».

4. *Kommissionsdrucksache* 0008 del 10 de diciembre de 2003, p. 2 (comisión conjunta del Bundestag y el Bundesrat para la modernización del ordenamiento federal alemán)

## BIBLIOGRAFÍA

- BEDNAR, Jennifer L. (1999): «Federalism: Unstable by Design», comunicación presentada en la reunión anual de la APSA, Atlanta.
- CAAMAÑO, Francisco (2014): *Democracia federal. Apuntes sobre España*, Madrid: Turpial.
- CAGIAO, Jorge (2014), *Tres maneras de entender el federalismo*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- CLAVERO, Manuel (1978): «Prólogo», en *Regímenes Autonómicos*, Madrid: Colección Informes, Presidencia del Gobierno.
- (2006): «El nacimiento del Estado de las autonomías», *Colección Mediterráneo Económico*, 10, Caja Rural Intermediterránea.
- ELAZAR, Daniel J. (2011): *Anàlisi del federalisme i altres textos*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- FERRANDO BADÍA, Juan (1979-1980): «Del Estado unitario al Estado autonómico. Su proceso», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, 5, 7-19.
- FILIPPOV, Mikhail, Peter C. ORDESHOOK y Olga SHVESTOVA (2004): *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- FOLEY, Michael (1989): *The silence of constitutions: gaps «abeyances» and political temperament in the maintenance of government*, Londres: Routledge.
- GUERRA SESMA, Daniel (ed.) (2016): *El pensamiento territorial de la segunda República*, Sevilla: Athenaica.
- JULIÁ, Santos (2011): «Nación, nacionalidades y regiones», en J. Moreno Luzón (ed.), *Izquierdas y nacionalismos en la España contemporánea*, Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 257-283.

- KING, Preston T. (2011): *Federalism and federation*, Londres: Croom Helm.
- PÉREZ ROYO, Javier (2015): *La reforma constitucional inviable*, Madrid: Los libros de la catarata.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (1996): «La reforma constitucional del Senado», en Generalitat de Catalunya (ed.), *Ante el futuro del Senado*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- (2012): «Un referéndum para Cataluña», *El País*, 08/12/2012.
- RUIZ SOROA, José María (2014): «Es posible regular la secesión aquí y ahora?», en J. Arregi (coord.), *La secesión de España*, Arregi, Madrid: Tecnos.
- SANDEL, Michael (2011): *Justicia: ¿Hacemos lo que debemos?*, Barcelona: Random House Mondadori.
- SEN, Amartya (2009): *La idea de la justicia*, Madrid: Taurus.
- STEPAN, Alfred (2001): «Toward a new comparative politics of federalism, (multi)nationalism and democracy: beyond Rikerian federalism», en *Íd.*, *Arguing comparative politics*, Oxford: Oxford University Press, 315-363.
- WHITAKER, Reg (1991): *A sovereign idea*, Montreal: McGill-Queens's University Press.

Fecha recepción: 16 de febrero de 2016  
Fecha aceptación: 16 de mayo de 2016