

FRANCESC DE CARRERAS SERRA.

Es catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha publicado estudios sobre todas las ramas de su materia, en especial sobre cuestiones federales. Colabora habitualmente en prensa, actualmente en La Vanguardia.

FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ.

Es catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia. Fue Letrado del Tribunal Constitucional, Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y Ministro de Justicia de España entre el 24 de febrero de 2009 y el 22 de diciembre de 2011. Ha sido Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local, codirector de la revista Cuadernos de Derecho Local. Y es autor de diversos libros y artículos en temas de su especialidad.



9 788461 734382

Fco. Rubio Llorente, P. Navarro, J. Tornos Más, J.J. Solozabal Echavarría, F. de Carreras Serra,
Fco. Caamaño Domínguez *Una propuesta de federalización*

48



Francisco Rubio Llorente
Pere Navarro
Joaquín Tornos Más
Juan José Solozabal Echavarría
Francesc de Carreras
Francisco Caamaño Domínguez

*Una propuesta de
federalización*



FUNDACIÓN COLOQUIO JURÍDICO EUROPEO

MADRID

FRANCISCO RUBIO LLORENTE.

Es Profesor emérito de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido presidente del Consejo de Estado entre 2004 y 2012. Fue magistrado del Tribunal Constitucional de 1980 a 1989 y después vicepresidente hasta 1992. Es doctor honoris causa por la Universidad de Oviedo. Doctor en Derecho por la Universidad de Colonia (Alemania) y del Instituto de Estudios Políticos de París. Ha sido profesor de la Universidad Central de Venezuela, letrado y secretario general de las Cortes Generales. Traductor de Karl Marx y Max Weber al español.

PERE NAVARRO I MORERA.

Político español. Fue alcalde de Tarrasa entre 2002 y 2012, el segundo democrático de la ciudad. Es licenciado en Biología por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), y militante del Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC) desde 1977. Ha sido Presidente del Grupo Socialista en el Parlamento de Cataluña durante el periodo 2012-2014. Actualmente es Secretario primero del Parlamento de Cataluña.

JOAQUÍN TORNOS MAS.

Doctor en derecho por la Universidad de Bolonia (Italia). Es Catedrático de derecho administrativo en la Universidad de Barcelona donde fue además Decano. Ha sido Presidente del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de mayo del 2004 a marzo del 2006. Es autor de numerosas publicaciones en materia de derecho administrativo, con especial atención a las materias de organización territorial, justicia y derecho administrativo económico, es miembro de diversos consejos de administración de revistas de derecho administrativo, y Vice Presidente de la Asociación de profesores de derecho administrativo.

JUAN JOSÉ SOLOZABAL

ECHEVARRIA. Ha sido Secretario General de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Forma parte del Instituto Europeo de Federalismo de la Universidad suiza de Friburgo y es profesor colaborador del Center for European Studies del Nuffield College de Oxford. Dirige la revista "Cuadernos de Alzate".

Presidente

Ernesto Garzón Valdés

Secretario

Celestino Pardo

Secretario Adjunto

Ricardo García Manrique

Patronos

Gonzalo Aguilera

María José Añón

Manuel Atienza

Francisco José Bastida

Paloma Biglino

Carlos Carnicer

Jesús González Pérez

Vicente Guilarte

Liborio L. Hierro

Antonio Manuel Morales

Fernando Pantaleón

Antonio Pau

Juan José Pretel

Eugenio Rodríguez Cepeda

Carmen Tomás - Valiente

Fernando Vallespín

Gerente

María Isabel de la Iglesia

*Una propuesta de
federalización*

Francisco Rubio Llorente
Pere Navarro
Joaquín Tornos Mas
Juan José Solozabal Echavarría
Francesc de Carreras
Francisco Caamaño Domínguez

*Una propuesta de
federalización*



FUNDACIÓN COLOQUIO JURÍDICO EUROPEO
MADRID

© 2014 FUNDACIÓN COLOQUIO JURÍDICO EUROPEO

© Fco. Rubio Llorente, Pere Navarro, Joaquín Tornos Mas, Juan José Solozabal Echevarría, Francesc de Carreras, Francisco Caamaño

I.S.B.N.: 978-84-617-3438-2

Depósito Legal: M-35722-2014

Imprime: J. SAN JOSÉ, S.A.

Manuel Tovar, 10

28034 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

ÍNDICE

PRESENTACIÓN (<i>Francisco Rubio Llorente</i>)	13
1. El debate sobre el modelo de Estado	18
2. El debate sobre el modelo de organización territorial del poder	22
2.1. Autonomías singulares o generalización de la Autonomía	22
2.2. Simetría o asimetría	25
PRESENTACIÓN (<i>Pere Navarro</i>)	31

DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS AL ESTADO FEDERAL (*Joaquín Tornos Mas*) ... 37

I.- Las razones que justifican una reforma constitucional 37

II.- La necesidad de la reforma constitucional 50

III.- Por una reforma constitucional federal. A la búsqueda del consenso necesario 56

IV.- Procedimiento de reforma 60

LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO FEDERAL.

Observaciones al documento "Por una reforma constitucional federal" (*Juan José Soloza-bal*) 61

1. Introducción 61

2. El contenido de la propuesta ... 62

3. Comentarios críticos 68

4. Una propuesta alternativa y complementaria: una reforma territorial del Senado; la in-

corporación constitucional de otros órganos de partici- pación.....	74
---	----

LA INCORPORACIÓN CONSTI- TUCIONAL DE OTROS ÓR- GANOS:

A)- La conferencia de presiden- tes	80
--	----

B)- Las conferencias sectoria- les	80
---	----

LA DIVISIÓN DE COMPETEN- CIAS (<i>Francesc de Carreras Serra</i>)	85
--	----

I.- Introducción: el federalismo como sistema de gobierno compartido	85
--	----

II.- Una reflexión sobre la distribu- ción de competencias desde la perspectiva del derecho compa- rado	91
--	----

1. Las enseñanzas del derecho comparado... ..	92
--	----

2. ...y las peculiaridades espa- ñolas	99
---	----

III.- El reparto de competencias en el documento del PSOE	109
1. Cuestiones que tratan directamente de la distribución de competencias	110
2. Cuestiones que tratan la distribución de competencias de forma incidental	120
IV.- Conclusiones	123
BIBLIOGRAFÍA	127
CONSTITUCIÓN FINANCIERA Y FEDERALISMO FISCAL: LA PROPUESTA CATALANA (<i>Francisco Caamaño Domínguez</i>)	
1. Punto de partida	129
1.1. Una autonomía financiera de ejercicio muy condicionado	132
1.2. El velo del anonimato ..	137
2. La Gran Recesión: gasto público y descentralización.	143

3. Las propuestas catalanas de reforma financiera. La "llave de la caja"	149
4. La propuesta de financiación federal del PSC.....	154
5. Algunas consideraciones sobre la propuesta	159
BIBLIOGRAFÍA	173

PRESENTACIÓN

Francisco RUBIO LLORENTE

Un quebranto de salud que no calificaré de inoportuno, porque todos lo son, me impidió estar presente en el desarrollo de estas Jornadas, en cuya organización había colaborado con la Fundación Coloquio Jurídico Europeo y en las que habría debido actuar de moderador. Una colaboración entusiasta, porque desde hace años vengo creyendo y diciendo que es necesario reformar nuestra Constitución y que los constitucionalistas debemos esforzarnos por aportar ideas sobre los problemas a resolver y las distintas vías para conseguirlo. Con la organización de estas Jornadas, la Fundación ha añadido uno más a sus muchos aciertos.

La fortuna me permitió, hacer este esfuerzo desde un lugar privilegiado, la presidencia del Consejo de Estado, una oportunidad que he de agradecer al Presidente Rodríguez Zapatero. Creo recordar que una de las razones que él me dio para incitarme a aceptar su oferta fue la de que así podría participar en la

elaboración del Informe sobre la reforma constitucional que tenía intención de encargar a ese Alto Órgano. En todo caso, esta fue para mí la razón decisiva para aceptarla.

Como es sabido, el Gobierno abandonó pronto el anunciado propósito de reformar la Constitución en cuatro puntos concretos; no tan pronto, sin embargo, que no permitiera al Consejo de Estado concluir en febrero de 2006, dentro del plazo que se le había concedido el Informe que el Gobierno había solicitado un año antes. Un Informe que, como el ex Presidente Aznar, dijo en su voto particular, debería ser punto de partida obligado para cualquier futura reforma. Verdad es que en lo relativo al problema de la organización territorial del poder, el nudo gordiano de nuestro constitucionalismo, las soluciones que el Informe propone como alternativas posibles, resultan hoy día insuficientes. De una parte porque, aunque el Consejo las interpretó de la manera más amplia posible, hasta casi desbordar su tenor literal, las preguntas formuladas por el Gobierno imponían límites al alcance de su respuesta; de la otra, porque en los diez años transcurridos desde la elaboración del Informe hasta hoy las tensiones que desde siempre han existido en el seno del Estado de las Autonomías se han agudizado (en parte por el empeño de anteponer la reforma de los Estatutos a la de la Constitución) hasta con-

vertirse en amenazas para su supervivencia. Pero si las soluciones ofrecidas pueden resultar hoy insuficientes, siguen siendo perfectamente válidos el análisis de nuestra realidad jurídico-política y la reflexión que a partir de él hace el Consejo para llegar a ellas. Con la sorprendente excepción de quien ve el Informe sólo como un conjunto de "consideraciones entretenidas", así lo ha entendido la inmensa mayoría de quienes entre nosotros se ocupan de estas cuestiones.

Y buena prueba de ello puede encontrarse en este mismo libro; tanto en las ponencias presentadas por los profesores Caamaño, Carreras, Solozabal y Tornos, a los que reitero mi agradecimiento, como en el debate en torno a ellas.

Pero como es obvio, los juristas podemos ofrecer fórmulas adecuadas para llevar a cabo la reforma, pero no suplir la voluntad de acometerla ni determinar cuál ha de ser su objetivo. Tampoco estamos privados de hacerlo, pero ya no como juristas, sino como ciudadanos y en esta condición me amparo para exponer mi opinión.

Para mí la Constitución debe ser reformada en más de un punto y para eliminar defectos de distinta naturaleza, pero como muchos otros españoles, pienso que la reforma es necesaria

sobre todo para poner término a la crisis de nuestro sistema de organización territorial del poder. Un sistema que, siguiendo en parte el modelo de la de 1931, la Constitución de 1978 se limitó a diseñar, dejando su construcción en manos del legislador ordinario. Sea por defectos del diseño, tal vez el único posible en aquel momento, sea por errores cometidos al desarrollarlo, o más probablemente por lo uno y por lo otro, este sistema ha dado lugar a una estructura estatal pesada, costosa e ineficaz, y sobre todo ha resultado ser inútil para resolver el problema de los nacionalismos, que era el objetivo que lo justificaba. O para decirlo con mayor exactitud, sólo logró darle una solución provisional. A partir de 1992, desaparecida ya la limitación temporal que la Constitución imponía a las Comunidades "ordinarias", se inicia lo que Javier Pradera llamó la carrera entre la tortuga y la liebre. La tortuga avanza lenta, pero continuamente, para alcanzar a la liebre, y ésta, para evitarlo, declara que la competición no tiene sentido alguno en razón de su propia singularidad.

Para superar esta crisis, la reforma de la Constitución, puede seguir vías distintas, adoptar fórmulas diversas, pero en mi opinión de ciudadano, están condenadas al fracaso las que no se apoyen en una concepción de España que refleje adecuadamente tanto su unidad como su diversidad.

Una concepción que rechazan todos los nacionalismos radicales, tanto el nacionalismo español unitarista e igualitario, como los nacionalismos independentistas catalán y vasco. Estos nacionalismos radicales, basados en el sentimiento, existirán siempre; son no sólo radicales, sino inerradicables. Pero si no sería ni lícito ni posible intentar eliminarlos, sí es perfectamente posible, lícito y necesario enfrentarse con ellos para reducir al mínimo su apoyo social. Esto requiere una actuación decidida enérgica y electoralmente arriesgada tanto de los grandes partidos cuya base electoral se extiende a toda España como la de aquellos otros que obtienen sus votos sólo en el marco de una Comunidad, especialmente, claro está, en Cataluña, el País Vasco, Navarra o Galicia. Hasta el presente, no veo que ninguno de ellos esté resuelto a emprenderla; ni siquiera aquellos que preconizan la reforma "federal".

Si pese a todo se logra, la superación de este obstáculo político inicial dejará el camino de la reforma abierto, pero en modo alguno expedito porque muchas otras decisiones difíciles habrá que tomar para dar solución jurídica a los muchos problemas que su realización plantea. Para llevar a cabo el análisis a grandes rasgos de estos problemas, estas Jornadas, desarrolladas en sesiones de mañana y tarde del mismo día, han contado con cuatro

ponencias, de las que se hicieron cargo los profesores Caamaño, Carreras, Solozabal y Tornos. Las de estos dos últimos, cuya exposición se había previsto para la sesión de la mañana, enfocadas hacia la forma de división del poder propia del Estado Federal, por contraposición al Autonómico; las de los profesores Caamaño y Carreras, habían de centrarse en el contenido posible y deseable de esta división, más que en su forma.

Las razones que me habían llevado a organizar de esta forma las Jornadas hubieran debido ser expuestas en la Introducción que como Moderador me correspondía hacer a su comienzo. No habiendo podido hacerlo, las doy ahora, al presentar los textos que recogen sus trabajos.

1. El debate sobre el modelo de Estado.

Machaconamente se repite en los últimos tiempos que la contraposición entre Federalismo o Autonomismo carece de sentido, pero esa afirmación sólo es cierta si se utiliza como único criterio de la distinción entre ambos la existencia y el contenido de la división territorial del poder político y por tanto deja de serlo si a ese criterio se añade, como parece obligado, el de la forma jurídica de tal división.

En el federalismo clásico, de convergencia, esa forma es necesariamente la de una Constitución acordada por las entidades federadas para especificar qué competencias quieren retener en sus manos y cuales transferir a la federación que con ella se crea. En el federalismo de divergencia, que aparece en Austria en 1920, esta relación se invierte y la Constitución ha de precisar qué competencias retiene el Estado central convertido ahora en federación, y cuáles transfiere a las partes que enumera.

La diferencia es tan profunda que no faltan constitucionalistas, muchos en el pasado, y pocos en el presente, que explícita o implícitamente han mantenido o mantienen que, pese a su denominación, este federalismo de nuevo cuño no es realmente tal. Así por ejemplo Ortega y Gasset, quien al proponer a las Cortes constituyentes de 1931 la conveniencia de seguir el modelo austriaco, se creyó obligado a precisar que eso no implicaba optar por el federalismo, "pues nadie, dice, puede creer en esta Cámara que Austria sea un Estado federal". Noventa años después, para la doctrina dominante, en la que me encuadro, el juicio es errado, aunque fuera penamente acertado el consejo. Lo que con él pretendía Ortega era que las Cortes asumieran directamente la tarea de dividir el país en Regiones Autónomas y determinar sus competencias,

pues de otro modo lo uno y lo otro se haría de manera desordenada y, lo que es peor, a impulsos de un sentimiento nacionalista que de Cataluña, se extendería por imitación a las demás provincias.

Ni los constituyentes de 1931, ni los de 1978, sea por terror pánico ante la idea federal, sea, más probablemente, por desmayo de fuerzas, no quisieron asumir esa carga y remitieron a la iniciativa de las provincias la creación de entidades autónomas y al acuerdo entre estas y las Cortes futuras la determinación de las competencias, con libertad para decidirlo dentro del amplio marco que las respectivas Constituciones ofrecen. A diferencia de los sistemas federales, en éste que hoy llamamos Estado de las Autonomías, ni la Constitución se basa en la existencia previa de las entidades políticas que deciden federarse, ni puede enumerar cuáles son las que han de beneficiarse de las transferencias del Estado antes unitario, ni, por último, precisar cuáles son las competencias transferidas y cuáles las retenidas, aunque sí las no transferibles. Esa precisión han de recogerla los Estatutos de Autonomía, que juegan por eso una función muy distinta a las de las Constituciones de los Estados miembros de una federación.

El principio básico del sistema autonómico es el llamado principio dispositivo, que opera

en dos planos distintos: el de la creación de Comunidades y el de la determinación de su ámbito competencial. En el primero de estos planos, en el que paradójicamente aparece como un lejano eco de la enmienda presentada por los "intransigentes" en 1873, como exigencia de la "federación desde abajo", el principio se agota en su primera y única aplicación; en el segundo, por el contrario, se prolonga o puede prolongarse indefinidamente en el tiempo. Por las razones expuestas en el Informe del Consejo de Estado y que no es necesario reiterar, la utilidad que tal vez en los momentos iniciales tuvo este principio ha desaparecido hace tiempo y hoy son evidentes los muchos inconvenientes que su mantenimiento entraña.

La abolición del principio dispositivo sólo es posible si el sistema de organización territorial del poder se lleva por entero a la Constitución, es decir, con la sustitución del modelo autonómico por el federal. Quienes preconizan la reforma federal de nuestra Constitución ponen poco énfasis en este punto, que a mi juicio basta para justificarla, e intentan hacerlo insistiendo en la necesidad de modificar la composición y funciones del Senado, de establecer estructuras adecuadas para la relación entre Comunidades Autónomas y Estado y de constitucionalizar el sistema de financiación de las Comunidades, y aludiendo por

último, en términos muy vagos, a la conveniencia de reconocer la "singularidad" de algunas Comunidades, lo que parece significar que se considera indispensable un grado mayor o menor de asimetría.

2. El debate sobre el modelo de organización territorial del poder.

2.1. Autonomías singulares o generalización de la autonomía.

Por "nación de naciones" se entiende, o al menos entiendo yo, una estructura muy compleja de la que no basta para dar cuenta la simple distinción entre naciones políticas y naciones culturales, porque en ella, la nación total engloba, junto a una nación mayor, que supera a todas las demás en extensión, población y riqueza, una o varias naciones menores que son también naciones políticas. Para resolver el permanente conflicto que en una estructura de este género, se produce entre la tendencia de la nación mayor a identificarse con la nación total, sin mediación alguna y la de las naciones menores a preservar su identidad saliendo de ella, se ha recurrido, en España como en el Reino Unido, a la creación de autonomías territoriales, aunque esta creación se ha hecho hasta el presente según modelos distintos.

La autonomía territorial puede concebirse en efecto de dos modos diferentes: como régimen específico y en cierto modo excepcional propio de las naciones "menores", o por el contrario, como régimen común y general, aplicable a todos los componentes de la nación total. Con los "*devolution acts*" a favor de Escocia, Irlanda del Norte y Gales, el Reino Unido siguió la primera; España, de una manera dubitativa en la Segunda República y de una manera más resuelta en 1978, la segunda, que después del referéndum escocés parece que se dispone a emprender también el Reino Unido.

Esta es seguramente la vía más integradora y por eso más acertada, pero también quizás la más difícil. La primera de las dificultades a vencer es la que surge de las diferencias existentes entre los distintos componentes de la nación total. Equipararlos para dotar a la nación mayor de una autonomía del mismo género, aunque no necesariamente del mismo contenido, que la otorgada a las restantes, puede dar aliento a los nacionalismo radicales e incrementar los riesgos de disgregación, pero al margen de esto, y de los muchos inconvenientes que resultan de la extremada diferencia de tamaño, esta fórmula no ofrece cauce alguno para reflejar en la estructura del Estado las diferencias regionales existentes en el seno de la nación mayor. Para sortear estas

dificultades, hay que fragmentar la nación mayor, concediendo autonomía a las partes resultantes. La Constitución española no ha llevado a cabo directamente esa fragmentación, pero la ha hecho posible y alentado al conceder a todas las provincias la posibilidad de unirse en Comunidades Autónomas e incorporar la famosa y desgraciadamente esterilizada distinción entre nacionalidades y regiones.

De hecho, como es sabido, esa fragmentación que la Constitución se limitaba a posibilitar, fue llevada a cabo por el Gobierno, que mediante sendos Decretos Leyes, y antes de que el texto constitucional entrase en vigor dividió todo el territorio nacional en entes dotados de un régimen provisional de autonomía. Merced a la facultad de iniciativa que la Disposición Transitoria Primera de T. 1^a les concede, esos regímenes provisionales se transformaron inmediatamente en definitivos, y con ello trazado en lo sustancial el mapa político de España, que no ha experimentado después más modificaciones que las resultantes de los Acuerdos de 1981 y la muy posterior creación de las Ciudades Autónomas.

En lo que toca a la fragmentación de la nación mayor, la razón de ser de este mapa político de España, es difícilmente comprensible, su adecuación a nuestras necesidades

más que dudosa y no faltan razones para modificarlo, entre ellas, aunque no es la única, la de reducir el número de Comunidades. A mi juicio sería bueno que así se hiciera, pero no me hago ilusiones. Las divisiones territoriales, una vez establecidas, tienden a perpetuarse, como muestra el ejemplo de las provincias, que pese a lo circunstancial de su creación han pasado a convertirse en realidades tan permanentes e intocables que, desde 1873, se viene aceptando sin discusión que la creación de Repúblicas Federadas, o Regiones o Comunidades Autónomas, ha de respetar los límites provinciales e incluso la voluntad de las provincias.

2.2. Simetría o asimetría.

La generalización de la autonomía soluciona un gran problema, pero suscita otro de no poca entidad, el de la necesidad de optar entre la equiparación competencial de todas las Comunidades, o su diferenciación; entre simetría o asimetría, o como un distinguido autor prefiere decir, entre homogeneidad y deshomogeneidad.

En este punto, en la sociedad y en los partidos, la opinión está muy dividida. La mía va en favor de la asimetría, que es a mi juicio la adecuada para lograr la unidad en la diversidad. Un objetivo que puede ser entendido al

menos de dos formas distintas: la propia del federalismo clásico (o de la Unión Europea), de una unidad construida a partir de la diversidad, o la que expresa el lema de la Comunidad Cristiana del Medioevo, y dota de sentido al federalismo de divergencia, de una diversidad que brota a partir de la unidad.

Pero se lo entienda como se lo entienda, la consecución de este objetivo requiere mantener entre lo único y lo diverso un equilibrio continuo y muy difícil.

En la configuración del poder constituyente, rompería este equilibrio la solución confederal que algunos proponen, pues el Estado español no es un Estado plurinacional si por tal se entiende el que es resultado de un pacto entre naciones diversas, sino la forma jurídico política de una nación de naciones, titular única de la soberanía. Pero tampoco se conseguirá si este titular único de la soberanía actúa contra su propia naturaleza y olvida la diversidad existente en su seno. Como el del Monarca en la obra de Bodino, el poder pueblo soberano no es tan absoluto que le autorice a ir contra las *leges imperii*, contra el fundamento de su poder, en contra de su propia naturaleza.

De *Constitutione lata*, esta cuestión no tiene respuesta jurídica, sino sólo política,

pues las Comunidades Autónomas no participan en cuanto tales en el procedimiento de reforma previsto en la Constitución, pero la respuesta política es ineludible. El proyecto elaborado por la Fundación Campalans que ha servido como punto de partida para estas Jornadas señala, con toda razón, lo extraño, casi absurdo, que resultaría que en un procedimiento de reforma en sentido federal no fueran oídos los más directamente interesados, las Comunidades y Ciudades Autónomas, y sugiere la conveniencia de suplir esta deficiencia haciéndolas participar, de un modo u otro, en la elaboración de la proposición de reforma, una sugerencia que debería ser atendida.

De *Constitutione ferenda*, además de suplir esta deficiencia, si se quiere que el poder de reforma sea reflejo de nuestra realidad, su configuración debería hacerse de manera que, sin abandonar la idea de la unidad del poder constituyente, no se tomara en cuenta sólo el número de votos en las Cortes Generales o en el referéndum popular, sino también su origen, de manera que la voluntad de las "nacionalidades" no se ponderase exclusivamente de acuerdo con la relación entre el número total de votos y el de los depositados en sus respectivos territorios. La cuestión es políticamente espinosa y jurídicamente compleja, pero a

nada conduciría dejarla de lado sin entrar siquiera a considerarla.

En lo que toca a la delimitación de competencias, la generalización de la autonomía, que obliga a distribuir las competencias que el Estado central no retiene, entre las entidades que dan forma jurídico-política a las naciones menores, las que tienen como base las diferencias regionales existentes en el seno de la nación mayor, y en nuestro caso, además, las que basan su pretensión de singularidad en los derechos históricos de los territorios forales, fuerza naturalmente a la asimetría.

Pero en este plano el equilibrio es aun más difícil que en el anteriormente considerado. En un Estado social, el mantenimiento de la unidad obliga a garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el goce de los derechos que la Constitución consagra, pero como es obvio, esta igualdad, que ha de ser estricta en lo que toca a los derechos civiles, no puede ser tan rigurosa, en lo que afecta a los derechos políticos y sociales si ha de preservarse un grado real de autonomía, de diversidad.

La tensión entre igualdad y desigualdad en los derechos políticos es la que ha llevado a plantear la famosa *West Lothian Question*, la que afecta a los derechos sociales está en el

fondo de la disputa sobre la financiación de las Comunidades Autónomas.

Estas jornadas no ponen punto final al debate sobre ninguna de estas cuestiones, ni era esa su intención. Pero sin caer en la autocomplacencia, pienso que han contribuido a enriquecerlo, que era su propósito.

PRESENTACIÓN

Pere NAVARRO

Quiero agradecer, en primer lugar, la amable invitación del profesor Rubio Llorente a participar en la inauguración de este relevante coloquio sobre la federalización de España.

Esta iniciativa es especialmente oportuna en un momento en el que desgraciadamente no se está produciendo un dialogo entre los gobiernos de Cataluña y España, y en un momento en el que ni siquiera se está fomentando una reflexión profunda sobre el que probablemente es el problema más grave al que se ha enfrentado la democracia española en las últimas dos décadas.

Nos guste o no, la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, ha sido percibida por una porción muy significativa de la ciudadanía catalana como una quiebra del consenso constitucional y como la certificación que las aspiraciones catalanas de autogobierno y reconocimiento no cabían ya en el marco constitucional vigente.

Ante esta situación no cabe mayor irresponsabilidad que la de cerrar ojos y oídos negando la realidad. Espero no equivocarme, pues hay todavía una irresponsabilidad mayor que sería la de despeñar a Cataluña por una pendiente de ilegalidad y de quiebra del Estado de derecho, que confío no acabe produciéndose.

Afortunadamente, muchos somos los catalanes y los españoles que no nos resignamos a un choque de trenes en el que todos tenemos tanto que perder. Pero para evitar el choque de trenes no basta con desearlo, hay que proponer estar dispuestos a dialogar y a acordar, y hay que proponer soluciones concretas, como las que se estudiarán en este coloquio.

En este sentido hay que reconocer especialmente la labor de algunas Fundaciones que han fomentado el debate sobre esta cuestión, de entre las que quiero destacar los importantes trabajos de la Fundación Ciudadanía y Valores, la Fundación Alfonso Perales, la Fundació valenciana Societat i Progrés o la Fundació Rafael Campalans. Y hay que poner en valor, igualmente, el compromiso federal de los socialistas alcanzado en Granada, en el que fue decisivo el liderazgo de Alfredo Pérez Rubalcaba y la visión de Ramón Jáuregui.

Las propuestas de corte federal tienen la virtud de encajar una solución al actual desencuentro entre las instituciones catalanas y españolas en un marco que proporciona soluciones a problemas del conjunto del Estado de las Autonomías, aquejado un exceso de conflictos competenciales, de profundas carencias en materia de cooperación entre las administraciones, de agravios económico-financieros, el fallido papel del Senado como cámara territorial, etc.

Es por ello que de forma muy breve quisiera exponerles los cuatro ejes que a mi juicio deberían vertebrar una propuesta de reforma constitucional federal. Reconocimiento, reglas, representación y recursos.

Primer eje, reconocimiento. La reforma constitucional que conviene a España y a Cataluña, asegurará tanto la unidad del Estado como el reconocimiento de la identidad nacional catalana, de su singularidad en el marco español. Una singularidad que tiene raíces históricas profundas y se manifiesta especialmente en su lengua, su cultura, el derecho civil y las instituciones de autogobierno. Se trata de los derechos históricos recogidos en el Estatuto y que, a nuestro juicio, deberían incorporarse también a la Constitución.

Segundo eje, reglas. La reforma constitucional que conviene a España deberá contener reglas claras que delimiten con precisión los espacios competenciales del Estado federal y las Comunidades federadas, permitiendo que de éstas puedan desarrollar sin cortapisas las políticas públicas que tienen encomendadas, procurando la máxima proximidad, eficacia y eficiencia, evitando duplicidades e innecesarias interferencias del gobierno federal.

Tercer eje, representación. La reforma constitucional que conviene a España reformará profundamente el Senado, que debería convertirse en un Consejo Federal con presencia de los gobiernos de las Comunidades, para que éstas participen de la política legislativa general, y especialmente en el establecimiento de las normas de cooperación horizontal y de la financiación.

Y esto nos lleva al cuarto y último eje, recursos. La reforma constitucional que conviene a España debería recoger un federalismo fiscal basado en los principios de suficiencia, justicia y solidaridad que, entre otras cosas, asegure un trato económico justo para Cataluña incorporando el principio de ordinalidad, y que, a través del Consorcio Tributario que proponemos, otorgue a las Comunidades que lo requieran, la capacidad de recaudar y gestionar el conjunto de impuestos soportados en

sus territorios, asegurando eficacia, transparencia y automatismo en los flujos fiscales entre Comunidades y Estado.

Sé bien que avanzar más en el detalle de estos ejes sería especialmente temerario en presencia del profesor Rubio, y de los profesores Tornos, Solozábal, Carreras y Caamaño, cuyas intervenciones proporcionarán mucha más perspectiva.

Acabo, pues. Nos hallamos frente a un enorme y grave desafío que solo podremos vencer si miramos de frente a la realidad, si nos ponemos a dialogar y si somos capaces de proponer soluciones como las que, modestamente, el PSC está impulsando, sin dejarnos vencer ni por la recentralización rampante que practican unos, ni por el secesionismo irredento que propugnan otros.

Sólo un gran acuerdo nos puede librar del choque de trenes y abrir espacios de convivencia y progreso en los que el centro de nuestra actuación debe ser, desde una España federal, la construcción de una Europa profundamente democrática, solidaria y en paz que sea líder y ejemplo en las transformaciones que hoy necesita el mundo. Un acuerdo que deberá ser sometido al voto de los catalanes, sanando así la anomalía provocada por la Sentencia del Tribunal Constitucional, y al conjunto de

todos los españoles, en escrupuloso respeto a nuestra Constitución.

DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS AL ESTADO FEDERAL

Joaquín TORNOS MAS

I.- Las razones que justifican una reforma constitucional.

A.- En el momento de elaborar la Constitución de 1978 todos los partidos que colaboraron en su redacción eran conscientes de que la misma debía dar solución a las reivindicaciones autonómicas que se expresaban con especial intensidad en Cataluña y el País Vasco.

Pero a esta preocupación se añadía el convencimiento de que la organización territorial del conjunto del Estado español debía basarse en el principio descentralizador, como forma de mejorar el funcionamiento de la administración y como mecanismo para poder acercar esta misma administración a los ciudadanos.

De este modo la cuestión relativa a la organización territorial pasó a tener que dar

respuesta a dos cuestiones diferentes. Por un lado, las reivindicaciones de autogobierno de Cataluña y País Vasco, y en menor medida de Galicia, reivindicaciones legitimadas por razones históricas. Por otro lado, se debía estructurar el Estado de forma tal que pudiera dar una respuesta más eficaz y eficiente a las demandas de los ciudadanos.

Las reivindicaciones de las llamadas nacionalidades históricas, y la convicción de que la descentralización general de los aparatos del Estado mejoran su eficacia y eficiencia, son las ideas de fuerza que, con diferente intensidad e impulsadas desde posiciones diferentes, están en la base del nuevo modelo de organización territorial de la Constitución de 1978.

Sobre estos puntos de encuentro, sin duda muy genéricos pero precisamente por ello aptos para generar consenso, se llegó al texto de la Constitución de 1978. Ante la falta de definición de los objetivos finales, la Constitución se limitó a establecer las líneas básicas de un modelo de descentralización política y administrativa, de configuración, además, flexible y abierta, remitiendo al futuro las principales decisiones que requería su definitiva implantación.

De este modo el nuevo tipo de Estado no se define, y la organización territorial se

desconstitucionaliza, otorgando a los Estatutos de Autonomía un papel destacado en la configuración del modelo final de Estado en ejercicio del llamado principio dispositivo.

El debate constituyente recogió alguna pequeña consideración sobre la titularidad de la soberanía (así, al tratar del artículo 2 de la Constitución, Arzalluz propuso referirse a la soberanía originaria de los pueblos de España y Heribert Barrera defendió un Estado plural con soberanías diferentes), pero lo cierto es que en términos generales no se cuestionó que la soberanía residía en el pueblo español y que los Estatutos de Autonomía están subordinados a la Constitución.

La Constitución reconoce también la distinción entre nacionalidades y regiones, aunque no precisa qué territorios forman parte de una u otra realidad, ni las consecuencias políticas que se derivan de la distinción.

Este modelo de organización territorial del Estado, que de forma abierta diseñó la Constitución, ha permitido llevar a cabo un proceso de profunda descentralización política y administrativa del Estado español. Las 17 Comunidades Autónomas constituidas y las dos Ciudades Autónomas son realidades institucionales consolidadas. Han surgido nuevas clases políticas y se han creado nuevas

estructuras administrativas cuya existencia parece asentada y con las que se identifican los ciudadanos de los diferentes territorios. Esta amplia descentralización se ha visto acompañada por un proceso de crecimiento económico y cohesión social muy notable, hasta la crisis iniciada en el año 2008.

En todo caso no puede olvidarse que la configuración real del Estado de las Autonomías se llevó a cabo a través de un proceso carente de una dirección clara, a impulso de las reivindicaciones que iban surgiendo de los territorios, y a través de algunos acuerdos entre los grandes partidos que no siempre lograron su objetivo (fracaso de la LOAPA, y éxito de los pactos de 1992). El principio dispositivo permitió este papel central de los Estatutos y de las reivindicaciones de las diferentes Comunidades Autónomas. De este modo se generalizó el sistema, alcanzándose una igualación sustancial de las competencias de las diversas Comunidades Autónomas y se diluyó la inicial distinción entre nacionalidades y regiones. Si se mantuvo con toda su fuerza la distinción de los territorios forales concretada en su singular régimen de financiación (sobre la construcción de nuestro modelo de Estado de las Autonomías recientemente pueden consultarse dos trabajos de gran valor, AJA, E. Estado federal y reforma federal, Alianza editorial, Madrid 2014, y

BLANCO, R.El laberinto territorial español, Alianza editorial, Madrid 2014).

De esta forma se construyó un modelo singular que recoge muchos de los principios federales. Un "federalismo" que podríamos calificar de devolución, pero que tiene a su vez la peculiaridad de que va construyendo sus diversas partes al mismo tiempo que va procediendo a la atribución de competencias. Un modelo, pues, complejo y difícil, pero que en términos generales puede calificarse en sus primeros 30 años de modelo de éxito.

B.- Pero los éxitos del modelo no pueden ocultar su propia debilidad de origen (nos remitimos en este punto a la reciente crítica de nuestro modelo de organización territorial que se formula en la obra de Santiago Muñoz Machado "Informe sobre España", 2013). Estas deficiencias se empezaron ya a manifestar con cierta intensidad en los inicios del siglo actual, cuando se cumplían los 25 años de la Constitución, y ahora con la crisis económica afloran con toda su intensidad y en diversas direcciones.

En todo caso es bueno recordar que al final del siglo pasado de forma principal se destacaba cómo el proceso de distribución de poder se podía dar por prácticamente concluido, si bien la complejidad del nuevo modelo reque-

ría reforzar los mecanismos de colaboración y cooperación, potenciar la figura del Senado como Cámara de representación territorial, precisar los criterios de reparto competencial y asentar el sistema de financiación sobre los principios de solidaridad y responsabilidad. Al dar por cerrado el proceso de traspaso de competencias se ponía de relieve que la tarea pendiente consistía en potenciar los mecanismos de colaboración con el fin de crear un verdadero "sistema" eficiente en el ejercicio de las diversas responsabilidades públicas y en lograr también un buen funcionamiento del sistema en su conjunto (en este sentido se pueden ver las valoraciones generales del Informe Comunidades Autónomas del Instituto de Derecho Público de los años 2000 y 2001. En este último, tras dar cuenta de los traspasos en materia de asistencia sanitaria a todas las Comunidades Autónomas se decía: "se impone ya debatir a fondo sobre la gestión, y sobre el autogobierno, entendido ahora no como reclamación de mayores cotas de poder político y administrativo, sino como rendición de cuentas de los gobiernos autónomos ante la población a la que sirven").

Pero también es cierto que en este mismo momento los partidos nacionalistas, CIU, PNV, BNG critican la falta de una verdadera autonomía política (se habla de una autonomía

de baja calidad). Estos partidos se agrupan bajo las siglas Galeuska para impulsar un cambio en la aplicación del sistema constitucional de forma que se reconozca su singularidad nacional dentro del Estado. Poco después el Gobierno del País Vasco impulsa el llamado Plan Ibarretxe, año 2003, concretado en un proyecto de nuevo Estatuto basado en el derecho a decidir del pueblo Vasco. Proyecto al que el Tribunal Constitucional cerró el paso de forma contundente.

En esta situación el Gobierno del Estado mueve ligeramente ficha y encarga al Consejo de Estado un Informe sobre la reforma de la Constitución, en el que se aborde la inclusión nominal de las Comunidades Autónomas en el texto constitucional y la reforma del Senado (además de la integración de España en Europa y la reforma en la línea sucesoria de la Corona). Informe que como se ve tiene un alcance muy modesto. En todo caso algo parece no funcionar del todo correctamente, si bien las partes difieren en la identificación de los defectos y soluciones.

En Cataluña las críticas al modelo autonómico tendrán un tratamiento propio y diferenciado. Tras la formación del gobierno tripartito en el año 2003 se impulsa una profunda reforma estatutaria que, defendida como un intento de avanzar hacia la España plural, lo

que realmente pretende es modificar la relación de Cataluña con el Estado sin reformar la Constitución. Es decir, el reconocimiento de la Cataluña singular. El Tribunal Constitucional, en su conocida sentencia 31/2010, dejó sin contenido las principales novedades del nuevo texto estatutario. Sorprendentemente este hecho no impedirá que se lleven a cabo otras reformas estatutarias, algunas de las cuales recogen buena parte de las novedades previstas en el estatuto catalán (caso de las reformas estatutarias de Baleares, Aragón, o Andalucía), sin que las mismas hayan sido cuestionadas ante la justicia constitucional. Otras reformas estatutarias también culminarán en estos mismos años, Valencia, Castilla-León, Navarra y Extremadura.

En definitiva, el Estado autonómico se hace aún más complejo y parece ofrecer claros síntomas de agotamiento. La Constitución, que fue útil para impulsar la descentralización política, no ofrece el marco necesario de referencia para organizar el funcionamiento de lo que permitió crear. La crisis económica agudizará las tensiones y se empieza a cuestionar el modelo desde diferentes puntos de vista. Para unos hay que repensar el sistema de financiación y el alcance de la solidaridad, para otros lo más relevante es introducir mayor racionalidad en el sistema de distribución del poder, suprimiendo duplicidades y

estructuras poco funcionales. Se habla de recentralizar competencias (devolviendo las que se poseen o no aceptando nuevos traspasos) y de suprimir entes autonómicos. Otros empiezan a plantear una reforma en profundidad de todo el modelo. Así las cosas, los principales partidos estatales ven con desconfianza abrir el debate constitucional.

Dentro de este marco general de referencia no puede desconocerse que Cataluña ha ido marcando desde épocas anteriores al fin de siglo su propio camino reivindicativo, centrado en la demanda de una mejora en la calidad de las competencias propias, en la reivindicación de un sistema de financiación que incremente la capacidad normativa de gestión y limite los niveles de solidaridad, y en la exigencia del reconocimiento de su ser nacional y lo que ello conlleva en relación a la reclamación de elementos identitarios de autogobierno.

Este camino reivindicativo ha quedado reflejado de forma particular en las diferentes Resoluciones del Parlamento catalán a favor de mayores cotas de autogobierno. Una de las primeras fue la Resolución 106/11 de 1987, en la que se identificaron ya las reivindicaciones que luego se recuperarán de forma recurrente. En esta Resolución se afirma que "el Pacto de Estado que dio lugar al Estatuto de

Autonomía ha sido incumplido reiteradamente, hasta día de hoy, por diferentes Gobiernos del Estado".

Como se ha dicho (Viver Pi-Sunyer/Graus Creus, "La contribució del Parlament al procés de consolidació i desenvolupament de l'autogovern de Catalunya i a la defensa de la seva identitat nacional", REAF 18, octubre de 2013), estas Resoluciones permiten identificar cuatro etapas diversas, cada vez más aceleradas.

En las primeras se reclama una relectura de la Constitución y sus normas de desarrollo, posteriormente se opta por la reforma estatutaria y en los años 2010 a 2012 por un nuevo pacto fiscal. Pero al final del año 2012, tras la manifestación del 11 septiembre de 2012 en la que se reivindica "Cataluña como nuevo Estado de Europa" se plantea ya abiertamente la opción secesionista. Se da por definitivamente agotado el esfuerzo reformista y se fija como objetivo el derecho a decidir para convertir a Cataluña en un nuevo Estado de Europa si ésta es la decisión mayoritaria de los catalanes (Resolución 742/IX de 27 de septiembre de 2012, votada a favor por CIU, ERC, ICV-EU, SI, con los votos en contra de PP y C,s y la abstención del PSC).

La Resolución 742/IX proclama solemnemente el derecho imprescriptible e inalienable de Cataluña a la autodeterminación como expresión de su soberanía como nación y se afirma que se abre una nueva etapa basada en el derecho a decidir, aunque no se oculta que el objetivo último del proceso es que Cataluña se convierta en un nuevo Estado de Europa.

Tras las elecciones anticipadas del 25 noviembre de 2012 (que supusieron un rotundo fracaso para las aspiraciones de Artur Mas y CIU –que pierde 12 escaños- de liderar la nueva etapa política, introduciendo más confusión en el panorama político catalán), el nuevo Parlamento ratifica en lo esencial la anterior Resolución mediante la Resolución 5/X 2013, reiterando que el pueblo de Cataluña tiene carácter de sujeto político y jurídico soberano. Esta Resolución fue impugnada por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional, que admitió a trámite el recurso suspendiendo su vigencia y aplicación.

El Gobierno de la Generalitat (condicionado externamente por ERC), por su parte, ha convertido el inconcreto "derecho a decidir" en la reivindicación de una consulta en la que el pueblo catalán pueda expresar libremente su voluntad de permanecer o no dentro del Estado español. Esta reivindicación se presenta como un ejercicio irrenunciable de ca-

rácter democrático a la que no puede oponerse el Gobierno del Estado: "nadie nos puede negar el derecho a decidir cómo queremos determinar el futuro de nuestra nación".

El 27 septiembre de 2013 el Parlamento catalán acordó trasladar el debate sobre la consulta al Congreso de los Diputados, reclamando su convocatoria por las vías del artículo 92 o 150,2 de la Cconstitución. El debate soberanista afecta al PSC que, con fuertes tensiones internas, se opone a esta petición y entiende roto el principio de acuerdo sobre un documento consensuado encargado en su día al exconseller Rigol.

Frente a este posicionamiento el Gobierno del Estado ha respondido con declaraciones moderadas en las formas pero contundentes en el fondo. Así se dice de forma reiterada que no se puede negociar la soberanía y que lo que se plantea desde el gobierno de la Generalitat es inasumible. El Presidente del Gobierno ha dicho que "no se le puede pedir al Presidente del Gobierno de España que haga lo que no puede hacer, que es disponer de la soberanía nacional, que corresponde a todos los españoles" - declaraciones del 28 diciembre 2013. La secretaria general del Partido Popular afirma en un artículo publicado en el diario El País el viernes 6 diciembre de 2013 que "la reforma

constitucional no es deseable ni oportuna al no existir un fin claro para hacerla".

Por tanto, se afirma sin fisuras que lo que se pide no cabe en la Constitución y no hay intención de reformar la Constitución con el fin de ofrecer alguna alternativa.

En esta situación el Gobierno de la Generalitat mantiene su reivindicación a favor de la consulta, y si bien añade que debe ser legal, no duda en fijar fecha –9 de noviembre de 2014- y pregunta. Por cierto una sorprendente doble pregunta de notable imprecisión. A ello se añade que de no autorizarse la consulta se convocarán elecciones plebiscitarias. Lo que pueda ocurrir tras estas hipotéticas elecciones plebiscitarias ya no aparece en la hoja de ruta, aunque lógicamente sólo podría ser la declaración unilateral de independencia si se obtuviera para ello la mayoría parlamentaria suficiente.

El 27 septiembre el Parlamento catalán acordó trasladar el debate sobre la consulta al Congreso de los Diputados, reclamando su convocatoria por la vía del artículo 150,2 de la Constitución. El PSC, con fuertes tensiones internas, se opone y entiende roto el principio de acuerdo sobre el documento consensuado encargado en su día a Rigol. El Congreso rechazó esta propuesta aduciendo cuestiones

de fondo, no al principio de autodeterminación, y por la forma, inadecuación de la vía del artículo 150,2 para lo que se pretendía.

Finalmente hay que destacar la importante sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014 por la que se admitió el recurso frente a la declaración del Parlamento catalán 5-X-2013 y se acordó su inconstitucionalidad, si bien añadiendo unas importantes consideraciones sobre la no intangibilidad del texto constitucional siempre que se plantee su reforma por los propios cauces constitucionales. Algunos desde Cataluña han querido ver en esta sentencia una legitimación del derecho a decidir del pueblo de Cataluña, lo que en ningún caso reconoce la sentencia.

II.- La necesidad de la reforma constitucional.

A.- En el momento actual, parece ya evidente que los dos grandes objetivos que se planteó el texto constitucional de 1978 al abordar la reforma de la organización territorial no se han alcanzado. La distribución territorial del poder no permite una gestión eficaz de los cometidos públicos, y las reivindicaciones de autogobierno de Cataluña y el País Vasco no se han satisfecho. Existe ade-

más una crisis general de legitimación de todas las instituciones públicas.

Todo ello lleva a reclamar un nuevo pacto constitucional dentro del cual el modelo de organización territorial debe constituir uno de los aspectos centrales del nuevo acuerdo. Como se ha dicho el Estado de las Autonomías nació falto de legitimación de origen, pero adquirió una gran legitimidad de ejercicio por sus éxitos. Hoy, perdida esta segunda legitimidad, debe refundarse el modelo territorial a través de una nueva legitimidad de origen. Ya no es posible pensar en reformas estatutarias, mutaciones constitucionales, pactos políticos.... La gravedad de la situación requiere un nuevo pacto constitucional ya que la vigente Constitución se ha diluido y no permite encauzar las tensiones existentes.

Este nuevo pacto debe reconocer la existencia de 17 nuevos sujetos, las actuales Comunidades Autónomas. De alguna forma estos nuevos sujetos que no participaron en el pacto de 1978 deben integrarse en el proceso de definición del nuevo modelo de organización territorial. No creo que deba cuestionarse ahora cuáles son los entes que deban federarse. Por el contrario, una vez consolidadas las actuales Comunidades Autónomas deben participar en el nuevo pacto federal, y deben quedar reconocidas en el texto constitucio-

nal como partes que conforman el Estado federal.

Debemos rechazar el argumento de que la reforma constitucional no es necesaria ya que no permitirá dar respuesta al problema más grave que existe en estos momentos, me refiero al desafío soberanista catalán. Se afirma en este sentido que los soberanistas catalanes rechazarán lo que se les pueda ofrecer a través de un nuevo pacto constitucional porque no desean el pacto sino la secesión.

Pues bien, si esta afirmación es en parte cierta también lo es que una oferta de pacto constitucional podría resituar a muchos ciudadanos y ciudadanas de Cataluña que en estos momentos están en tránsito hacia posturas soberanistas al comprobar que no se formula ninguna posibilidad de nuevo acomodo constitucional. Es necesario comprender la realidad, no achacar las culpas de la situación actual a los partidos nacionalistas imputándoles conductas manipuladoras que en el fondo suponen atacar la inteligencia de los ciudadanos, y ser capaces de ofrecer vías de negociación y de encuentro a partir de ofertas razonables.

B.- Para poder proceder a construir un nuevo modelo debemos partir del reconocimiento de los aspectos que hoy suscitan mayo-

res críticas. Veamos algunas de las cuestiones que requieren un cambio más profundo.

a. El sistema de distribución competencial requiere diversos cambios sustanciales. Por un lado debe ponerse fin al principio dispositivo, llevando la distribución de competencias, que es distribución de poder, al texto constitucional. Esto comportará además que los Estatutos de Autonomía dejen de incidir en la estructura del Estado como hacen actualmente al definir de modo indirecto las competencias estatales. Consecuentemente los Estatutos, normas subordinadas a la Constitución, serán a su vez las "Constituciones" de los territorios federados y no deberán aprobarse por las Cortes Generales. Bastará con prever un control previo de constitucionalidad, de modo que una vez que transcurra el plazo de impugnación o se dicte sentencia por el Tribunal, el Estatuto se refrenda y si se aprueba se convierta en una norma inatacable.

Por otro lado deben llevarse a la Constitución las definiciones de los aspectos funcionales de las competencias. El texto constitucional debe definir qué es una competencia exclusiva, qué es lo básico y qué son las competencias ejecutivas. Y tal vez también el alcance de las competencias horizontales (los actuales artículos 149, 1-1 y 13).

En tercer lugar debería establecerse un sistema de lista única en la que se incluyeran las competencias estatales. El resto serían competencias de las Comunidades Autónomas. Para determinar las materias de la lista única debería tenerse presente el principio de subsidiariedad, llevando al ámbito de lo estatal aquello que requiera ser regulado o gestionado necesariamente desde el poder central.

b. El Senado actual no cumple con su función de Cámara Territorial. Por ello se propone un nuevo Senado, redefinido en cuanto a su composición y sus funciones. La propuesta que formulamos es la de convertir el Senado en un órgano federal que actúe como Consejo de las Comunidades Autónomas.

Si bien es cierto que no todos los Estados federales poseen una segunda Cámara de representación territorial, y que existen voces que abogan por la simple supresión de esta segunda Cámara, creemos que la creación de un Consejo federal que responda al modelo alemán puede llevar a cabo algunos importantes cometidos que mejoren el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Por ello se defiende un Senado compuesto por representantes de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Sus funciones consistirían en la aprobación de las leyes que

afectan a las Comunidades Autónomas, en paridad con el Congreso, en canalizar la comunicación de las Comunidades Autónomas con el Estado respecto a las decisiones de las instituciones comunitarias y en facilitar la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones y organismos del Estado que son decisivos para el conjunto del sistema.

Este nuevo Senado debería integrar a las Comunidades Autónomas en el funcionamiento del conjunto del Estado y debería a su vez reducir la litigiosidad constitucional, ya que las normas que afectan a los diversos territorios serían fruto de pactos previos. No puede pretenderse que las normas, hechas de palabras que contienen conceptos con los que se trata de acotar la realidad, puedan establecer repartos perfectos de las diferentes áreas de poder dentro de un Estado compuesto. Por ello, se nos antoja esencial confiar más en soluciones procedimentales y políticas (las negociaciones en el Senado), que en largos listados competenciales y en la judicialización posterior del conflicto. Sin renunciar a la norma y al papel del Tribunal Constitucional, el funcionamiento ordinario del sistema debería buscar su principal baluarte en un nuevo Senado que actuara como Consejo de las Comunidades Autónomas.

c. Debe llevarse al texto constitucional el modelo de financiación, de modo que se constitucionalicen sus elementos esenciales y los sitúen fuera del debate que hasta ahora se ha realizado cada cinco años. Basta en este momento con identificar los grandes temas: suficiencia de recursos, solidaridad y ordinalidad, bilateralidad y multilateralidad e inclusión de la financiación de los entes locales. También imponer la solidaridad al modelo del Concierto tal vez con referencias al modo de calcular el cupo.

Otros temas que también deberían ser objeto de atención. La falta de mecanismos eficaces de colaboración institucional, la adecuación del Poder Judicial a una estructura federal del Estado o las relaciones con la Unión Europea.

III.- Por una reforma constitucional federal. A la búsqueda del consenso necesario.

Si la reforma de la organización territorial del Estado parece en todo caso necesaria, debemos ahora justificar el por qué se defiende una reforma en clave federal, y qué es lo que nos parece más necesario para poder impulsar esta reforma.

El plantear la reforma en clave federal tiene la ventaja de que la propuesta permite identificar los aspectos básicos sobre los que construir un posible consenso y recurrir posteriormente a técnicas de organización de la distribución vertical del poder ya conocidas. Se trata de evolucionar desde el Estado de las Autonomías (ya cuasifederal) a un Estado federal.

Bien es verdad que federalismos hay de muchas clases y que todo intento de articular las relaciones de poder en estructuras territoriales complejas requiere reconocer que las técnicas federales han de adaptarse a la realidad histórica y coyuntural de cada Estado. En el caso español, como hemos apuntado, hay que reconocer que se trata de un federalismo de devolución, con 17 Comunidades Autónomas ya implantadas y consolidadas, con diversa intensidad en la demanda de su singularidad y autogobierno, y con la presencia de partidos nacionalistas dominantes en dos de ellas.

Dicho esto lo que nos parece esencial en estos momentos es trabajar por alcanzar el necesario consenso sobre la necesidad de una reforma en clave federal. Para ello debe asumirse también que estamos en el momento de la política y no aún en el del derecho, en el sentido de que la articulación de las técnicas concretas que configuren el nuevo modelo

federal pueden esperar. Sentadas las bases del acuerdo, no deberá ser difícil articular técnicamente lo que se haya acordado previamente. Sabemos lo que no funciona, conocemos las diferentes demandas de autogobierno que existen, y lo que exige el buen funcionamiento de un sistema descentralizado dentro de Europa y de un mundo globalizado.

Por ello, insisto en que el consenso previo es esencial. Este consenso debe situarse en la necesidad de la reforma y no en su resultado (Rubio Llorente).

Con la finalidad de contribuir a alcanzar el consenso me permito apuntar algunos de los temas que juzgo necesario situar en el origen de las negociaciones, en tanto que deberían constituir las bases sobre las que luego articular el modelo federal.

— Primacía de la Constitución. Las competencias deben estar en la Constitución. Fin del principio dispositivo.

— La reforma del modelo debe ser general. No es posible pensar en una reforma constitucional del modelo de organización territorial que tuviera como contenido contemplar tan sólo el caso catalán en una nueva disposición adicional.

— Se debe profundizar en la descentralización, sin perjuicio de poder recentralizar algunas competencias actualmente en manos de las Comunidades Autónomas.

— Necesidad de reconocer a España como nación de naciones (Anselmo Carretero, Jordi Solé Tura). Cataluña y el País Vasco deben reconocerse como entidades nacionales.

— Carácter asimétrico del nuevo Estado. La asimetría debe estar reconocida en la Constitución. Esta asimetría debería reconocer unas competencias singulares para Cataluña y el País Vasco en materia de lengua, cultura, educación, organización territorial, administración de justicia y seguridad.

— Nueva posición institucional de los Estatutos de Autonomía.

— Los principios del sistema de financiación deben estar en la Constitución, y la solidaridad limitada debe exigirse a todos los territorios.

— No se reconoce el derecho de secesión. Sí puede reconocerse la posibilidad de que el Gobierno del Estado, a instancia de la Comunidad Autónoma, pueda convocar consultas

en un territorio autonómico sobre la relación del mismo con el conjunto del Estado.

IV.- Procedimiento de reforma.

a. Reforma agravada del artículo 168.

b. Impulso de la reforma a partir del trabajo de una Comisión que elabore un primer documento. La Comisión debe incluir juristas y políticos destacados, en cuya designación hayan participado los partidos políticos y las Comunidades Autónomas.

LAS INSTITUCIONES DEL
ESTADO FEDERAL
Observaciones al documento "Por
una reforma constitucional federal"
Juan JOSÉ SOLOZABAL

1. Introducción.

Partimos de la aceptación de la idea del Estado federal como Estado compuesto en el que no sólo hay un doble nivel de autoridades o poderes, cada uno con sus atribuciones y delimitación territorial, sino que se acoge como criterio estructural el principio de participación según el cual los componentes territoriales, a través de los *federal instrumentalities* o amarres federales, intervienen en la composición y funcionamiento de los órganos del Estado central o general. Entre estas instituciones en la propuesta se atribuye un rol central al Senado.

La propuesta de Senado que se hace en el documento "Por una reforma constitucional federal" propugna la rectificación (*Senatus delendus est*) de nuestra Segunda Cámara de la que se denuncia su inutilidad debido a su

provincialismo territorial, escasa conexión autonómica en su composición, dependencia partidista, irrelevancia de funciones, y carácter subordinado al Congreso.

Tras una crítica demoledora (así por ejemplo se dice que en relación con la función legislativa, su contribución es nula, "resultando (sic) una Cámara inútil") el documento que, por un momento, podría pensarse abogará por la desaparición de la Cámara -llegando a señalar en un pasaje que el sistema democrático no perdería con su supresión- propone sustituirlo por una Cámara inspirada, "a grandes rasgos", en el *Bundesrat* alemán, "que es la forma más eficaz que existe en el derecho comparado de participación de los Estados en la legislación federal".

2. El contenido de la propuesta.

El Senado que se propone es objeto de una triple consideración que podemos reflejar brevemente:

1.-Por lo que se refiere a sus funciones

Por lo que hace a la función legislativa del Senado, lo que señala la propuesta es su equiparación respecto del Congreso en la tramitación y aprobación de las leyes con relieve autonómico, lo que el documento lla-

ma "leyes de participación autonómica", hablemos de las leyes del 150 CE, las leyes presupuestarias o de financiación autonómica, pero sobre todo se incluyen en estas leyes de participación autonómica a las leyes de bases.

En el documento no se determina el orden de tramitación, ni se dice nada sobre la calificación de los proyectos o proposiciones de este tipo, deduciéndose que el Senado, además del Gobierno, y el Congreso, dispone de iniciativa legislativa al respecto. En lo que se insiste, es en la necesidad de que el Senado tramite y apruebe la legislación básica, como integrante esencial de las leyes de participación autonómica, a las que únicamente llega la potestad legislativa de la Cámara Alta. Es interesante resaltar que el Senado, además de aprobar las leyes básicas, debe hacerlo asimismo con los reglamentos y decisiones gubernamentales que excepcionalmente establezcan las bases en relación con determinadas materias.

Se piensa que la justificación de la contribución del Senado a la legislación sobre las bases reside en que tal intervención incrementará la calidad de la norma al permitir su configuración teniendo en cuenta las exigencias de su desarrollo. De este modo se trata de garantizar una mejor acogida de la

legislación, dada la oportunidad de intervención de las Comunidades que correrán con el desarrollo de las bases, logrando así una pacificación de la distribución territorial de las competencias. "El recurso al TC persistiría para los casos extremos pero la mayor parte de los conflictos desaparecerían porque sería básico aquello que conjuntamente el Congreso y la cámara autonómica consideran como tal".

Para resolver los conflictos entre las dos Cámaras, se hace referencia a la intervención de una Comisión Mixta al estilo de la prevista actualmente en el artículo 74.2 CE. Contradictoriamente, se acepta la imposición final de la voluntad del Congreso, aunque tres renglones más abajo se dice literalmente, "En las leyes de participación autonómica, el Senado mantiene el derecho de veto en caso de desacuerdo".

Hay que concluir, de otro lado, que se está pensando en la renuncia del Senado, además de a la legislación ordinaria, esto es, la que no se refiera a leyes con participación autonómica, al desempeño por su parte de una función de control del Gobierno, al menos no específicamente autonómica, así como a desempeñar el papel de foro de debate general de la política de la nación.

En el documento se habla de otras dos tareas atribuidas al Senado que son descritas en términos algo ambiguos, en primer lugar, como la función de "impulsar y dirigir las relaciones intergubernamentales", que convertiría al Senado en sede de la Conferencia de Presidentes, organismo sobre cuya posición constitucional y atribuciones prácticamente no se dice nada (lo único que se señala es el funcionamiento "desigual y precario" de dicha Conferencia hasta la fecha). Se piensa en el Senado como foro de impulso de las relaciones intergubernamentales, permitiendo, si he entendido bien, una intervención autonómica en las competencias exclusivas centrales pero que afecten a las Comunidades Autónomas, cuestión esta a la que se ha referido el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones (así recientemente en su Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña STC 37/2010; pero también la Sentencia sobre el derecho al agua de Aragón STC110/2011).

Tampoco es, en segundo lugar, muy claro lo que se entiende en el documento cuando se asigna al Senado la función de propiciar la participación de las Comunidades Autónomas respecto de la posición del Estado español en los órganos comunitarios. No se piensa en que el Senado pueda sustituir a la Conferencia para Asuntos Europeos que desde 2004 es el cauce que tienen las Comunidades para contri-

buir a fijar la posición del Estado en la Unión Europea; el documento contempla el Senado como un foro de participación extraordinario "en las situaciones más difíciles que requieren el acuerdo de las CC y el Gobierno".

2.-Por lo que hace a la composición, el Senado del documento es una Cámara formada por representantes de los Gobiernos autonómicos exclusiva y directamente, de manera que responde en su estructura al modelo de Consejo. Aunque se asegura una representación mínima a todos los Gobiernos (3 miembros), no importando que los territorios respectivos no superen el millón de habitantes, se piensa en atribuir el complemento de un representante más a cada Comunidad Autónoma por cada millón de habitantes; así por ejemplo Cataluña con siete millones de habitantes tendría 9 votos, y Andalucía con más de ocho millones, dispondría de 11 votos.

El Consejo sumaría pues 92 miembros. El Consejo tendría carácter permanente, renovándose cuando se produjera el cambio en los ejecutivos de las Comunidades respectivas. En principio, salvo en el supuesto de Gobiernos de coalición, se entenderá que todos los miembros de cada representación votarían en el mismo sentido. Cada Comunidad Autónoma podría cambiar de representantes, según la

materia a la que se refiriese el proyecto de ley estudiado en el Senado.

3.-Importante es la atención que en el proyecto se dedica a la justificación del Consejo. En primer lugar, lo que se hace en el documento es desechar las objeciones al modelo que se pueden deducir de su vinculación al caso particular de Alemania, considerándolo como un producto genuino de su historia, dado el pasado confederal del Estado germano. En realidad esta crítica ignora que el argumento a favor del Consejo es su funcionalidad actual en el sistema político presente, reflejando el pluralismo de los *Länder* sin perder de vista la unidad del Estado alemán.

Tampoco tiene sentido cuestionar la significación democrática del Consejo, pues al menos de modo indirecto sus títulos democráticos son indudables, y de otro lado, como demuestra la inexistencia de una segunda Cámara en sistemas plenamente democráticos, el Estado no necesita de un Senado para justificarse ante los ciudadanos. La justificación del Senado no debe plantearse entonces en el terreno de la democracia, sino en el de la eficiencia, esto es, su capacidad para resolver los conflictos territoriales.

Es en esta línea donde se emplea el documento defendiendo la pertinencia de una Segunda Cámara, tipo Consejo. En efecto un Consejo, según lo veíamos con anterioridad, incrementa la aceptación de la legislación compartida, al permitir la presencia de los gobiernos en la elaboración de las leyes, lo que redundará en su mayor calidad, garantizándose asimismo una conflictividad territorial menor, pues el procedimiento legislativo permitirá incorporar en la ley de base los puntos de vista de la Comunidad, que se quedará sin justificación para la impugnación de la norma del Estado ante el Tribunal Constitucional.

3. Comentarios críticos.

Si tuviéramos que hacer algún comentario crítico al documento, podríamos comenzar señalando dos o tres observaciones preliminares.

Así, apuntamos que no se ha dedicado nada de tiempo a cuestionar la propia existencia de un Segunda Cámara legislativa territorial: Walter Sharp en los años treinta del siglo pasado ya lo hacía notar (de hecho el Estado integral republicano carecía de Senado o Cámara Alta). La verdad es que las segundas cámaras aparecen justificadas en los sistemas políticos del siglo XIX y del XX como cáma-

ras de reflexión o con funciones judiciales, recalándose sobre todo su significado integrador: en el siglo XIX a los sectores procedentes o nostálgicos del Antiguo Régimen; en el siglo veinte, incorporando a la función legislativa la contribución de expertos, o determinadas notoriedades o ciudadanos ejemplares. Pero lo que ocurre, por lo que hace a la justificación del Senado en los sistemas descentralizados, es que el significado territorial de la Segunda Cámara es inexistente. Les invito a que echen al respecto un vistazo a los excelentes informes sobre casos que integran el libro sobre la reforma federal, *La reforma federal. España y sus siete espejos*, de cuya edición me he encargado, donde se constata que el único sistema federal con un senado territorial es Alemania. El Senado americano asume unas funciones de control judicial del presidente, y en relación con su consentimiento para verificar nombramientos de la administración; la importancia política del Senado canadiense es irrelevante dada su dependencia gubernamental; el relieve del Senado suizo tiene que ver con su contribución a la mejora técnica de los proyectos a su paso por la cámara; el Senado austríaco solo puede vetar los proyectos que le llegan de la cámara popular o forzar su reconsideración,

pero su posición es superable por la ratificación o insistencia de la primera cámara¹.

Efectivamente la única referencia federal disponible es la alemana. Lo que ocurre es que el modelo alemán es bastante más equívoco de lo que parece, pues no está claro si el marco que inspira la propuesta que comentamos es el sistema alemán de antes o el de después de la reforma de 2006. Esta reforma aparentemente se planteaba, en relación con lo que a nosotros nos interesa, dos cuestiones: en primer lugar, una clarificación competencial para cuyo propósito se elimina la existencia de las leyes marco, equivalente a nuestras leyes de base, que oscurecía la responsabilidad en la legislación al asumir que la misma siempre era compartida. El segundo objetivo de la reforma del 2006 era el Senado, que se había convertido en una poderosa cámara, cuya manejabilidad por la oposición determinaba la larga duración de los procedimientos legislativos y un papel de obstrucción y veto por su parte, sobre todo, cuando se invocaba por la mayoría el artículo 84 de la Constitución, que hacía exigible el acuerdo del Bundesrat en aquellas leyes que tuviesen que ver con las autoridades o el procedimiento.

¹ *La reforma federal. España y sus siete espejos.* Juan José Solozabal (Ed.) Biblioteca Nueva. Madrid 2014.

Sin embargo la reforma federal tiene un objeto mucho más importante, del que no sabemos si es consciente el autor de la propuesta de los socialistas catalanes, pues en el caso germano lo que se ha intentado es la sustitución del federalismo cooperativo, que comparte la función legislativa según pautas de acuerdo entre la Federación y los *Länder* y en el que, por tanto, desempeña un papel fundamental como instancia de mediación el Bundesrat, por un federalismo dual o competitivo, en el que las tareas legislativas están distribuidas con claridad, o en cualquier caso sin acuerdo, como lo muestra la aparición de las competencias divergentes, y en el que se asesta un duro golpe al Senado, cuyo significado político se intenta clarísimamente rebajar.

Reflexionemos un momento sobre lo que acabamos de señalar. Decimos inspirarnos en un modelo que acaba de renunciar a la categoría de las bases (o marco) como fórmula de engarce de la ley nacional y las leyes de desarrollo de los *länder*. Este sistema puede ser abandonado en el caso alemán, pues la lealtad federal impedirá en las materias concurrentes (competencias divergentes), con la ventaja de la flexibilidad, incurrir en el riesgo de la disputa permanente entre la federación y los *länder*, y, en efecto, el testimonio que contamos nos confirma que la reforma

supresora de la legislación básica del 2006, no ha conllevado hasta ahora un aumento de la conflictividad². Está por ver si esta política es conveniente en el caso español en el que la lealtad federal no puede ser presumida, desgraciadamente, de modo que, a mi juicio, no resulta superflua la existencia de pautas fijadas en la norma base sobre el reparto competencial en la materia. De otro lado la aplicación como derecho supletorio del Estado de la legislación básica, permite colmar con mayor facilidad las lagunas del derecho autonómico.

Ya hemos llamado la atención sobre algunos aspectos problemáticos de la propuesta de Senado concreta, y haremos alguna mención a ellos cuando digamos algo sobre los otros instrumentos de participación complementarios pero no ajenos al Senado, así en el caso de la Conferencia de Presidentes, las Conferencias sectoriales y el nombramiento de órganos del Estado con la intervención del Senado, por ejemplo el Tribunal Constitucional.

En lo que hace a los términos de cumplimentación de la función legislativa merece alguna concreción la regulación de la

² Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, "Evolución y características actuales del federalismo alemán", en Solozabal (Ed.), *op. cit*, pág. 179.

iniciativa legislativa que además del Gobierno y el Congreso, se reconoce al Senado; es interesante aclarar si la tramitación en el Senado es ulterior siempre a la del Congreso, o puede pensarse en una preferencia del Senado, al menos cuando se trate de proyectos propios. La calificación de los proyectos de participación autonómica corresponde al Gobierno y al Congreso, pero habría que especificar si el Senado puede recabar el examen de proyectos autonómicos que no tuvieran esta consideración ni para el Congreso ni para el Gobierno, pudiendo pensarse en una instancia parlamentaria que resolviese las controversias de calificación al respecto.

Por lo que se dirá más tarde parece discutible el incluir en la condición de los proyectos de participación todas las leyes básicas. Habría que pensar, asimismo, en la tramitación exclusiva en el Senado de los preceptos de una ley ordinaria que tuvieran la condición de bases como materia conexa.

La renuncia del Senado a desempeñar alguna tarea más allá de su especialización autonómica, (me refiero al control del Gobierno o la utilización del Senado como foro de la política general del Estado, y no sólo en su dimensión territorial) no deja de resultar problemática si se piensa en la conveniencia de mantener una continuidad institucional en el sistema políti-

co y se quiere ofrecer una propuesta que resulte atractiva a la fuerza política conservadora.

La propuesta rupturista tiene dificultades también en lo que se refiere a la sugerencia que se hace de que el Senado consienta los reglamentos e incluso los actos del Gobierno con alcance básico. Creo que estas indicaciones chocan con la reserva de administración y gobierno de nuestro sistema, pues contradicen la potestad reglamentaria o la capacidad del Ejecutivo para determinar su política de dirección del Estado, reconocidas constitucionalmente, aunque resultan asumibles desde una certera comprensión de la determinación de lo básico, que puede llevarse a cabo mediante una ley, sea o no de principios, o un reglamento, o incluso un acto singular de la Administración.

4.- Una propuesta alternativa y complementaria: una reforma territorial del Senado; la incorporación constitucional de otros órganos de participación.

Las dificultades de esta propuesta hacen que algunos prefiramos una alternativa a la misma, más modesta en su alcance, con evidentes muestras de continuidad con el actual sistema y que quizá, además de no suponer una ruptura con el modelo tradicional históri-

co del Senado, facilite el acuerdo con la fuerza política conservadora en el poder en la actualidad (o ello se pueda lograr más fácilmente).

Se plantea así *la reforma en sentido territorial del Senado*. Esto equivaldría, dicho en síntesis, en primer lugar, a hacer una a propuesta sobre *la composición del Senado*, que habría de dejar de ser una cámara provincialista, atribuyendo a las Comunidades Autónomas la designación de senadores. Por lo que se refiere al número de los mismos, este resultaría de un criterio que combinase la atención a la población pero también al número de provincias, asegurando un mínimo a cada una de ellas. Lo que se propone es asegurar a cada provincia la misma representación, atribuyendo además a cada Comunidad Autónoma los senadores que le correspondan por su población.

La segunda cuestión a plantear es si se está a favor de una Segunda Cámara como *Senado o de Consejo*. Me inclino por un Senado elegido por un sistema que atribuya los puestos de cada Comunidad Autónoma por designación parlamentaria, cuyos representantes sean elegidos por un sistema electoral mayoritario de modo que los senadores de cada Comunidad Autónoma correspondan a la orientación gubernamental respectiva. No pienso en una representación exclusiva de la mayo-

ría, sino en un sistema mayoritario que de algún peso, esto es, reserve algún puesto a la minoría parlamentaria³.

Se puede entonces hablar de una *representación gubernamental de las Comunidades Autónomas*, pero con un sistema que es más conforme con la forma parlamentaria de nuestra Constitución, de modo que los senadores de este modo siguen siendo representantes del pueblo español, con una inmediatez suficiente que se perdería si los senadores fuesen designados a través de un órgano no directamente democrático como son los ejecutivos autonómicos. El concebir al Senado como cámara de delegación de los Gobiernos, tiene ventajas, pero choca con la exigencia que se desprende de la regulación constitucional, ya que si los senadores han de ser representantes del pueblo español, parece conveniente que esta condición no se oscurezca o dificulte excesivamente como ocurriría si fuesen designados por órganos no directamente representativos de los ciudadanos como los gobiernos autonómicos. Ello salvaría la prohibición del mandato imperativo, rasgo tradicional de nuestro sistema representativo. Además la inclusión

³ Digamos como en el modelo austríaco. Véase "Rasgos constitucionales del federalismo austríaco", Antonio Arroyo, en en Solozabal (Ed.), *op. cit.*, pág. 246.

en un órgano legislativo de representantes directos de los gobiernos autonómicos parece contrariar, al menos en estrictos términos jurídicos, la separación de poderes de la forma parlamentaria.

El otro problema es el de *las funciones* del Senado. Habría de proponerse una reforma que subrayase la condición autonómica de la Cámara. No sería conveniente pensar en una especialización excluyente del Senado, dejando de lado la intervención de la Cámara en aquellos proyectos legislativos que no tuvieran carácter autonómico. Con todo, el desarrollo de la función legislativa por parte del Senado debe ser objeto de cierta racionalización, que demandaría el alargamiento del plazo de tramitación en la Cámara, quizás la eliminación del veto sin demasiado sentido y el restablecimiento de una Comisión de mediación para algunos supuestos, cuando hay discrepancias entre las Cámaras, del tipo de la prevista en el art. 74 CE. Como se sabe actualmente el veto es suspensivo y superable, lo mismo que las enmiendas que finalmente no tienen por que ser asumidas por el Congreso.

Las reformas del procedimiento parlamentario podrían pensar en imponer *la tramitación primera* en el Senado de las normas autonómicas cuyo origen sea la iniciativa legislativa del Gobierno, entendiendo por ta-

les, no las normas que tengan alcance de este tipo, pues ocurrirá que casi siempre se legislará sobre bases y este tipo de normas tiene como sabemos una significación autonómica evidente, ya que el Estado, opera sobre el eje bases /desarrollo de distribución del espacio normativo, de manera que no podríamos pasar de un sistema como es ahora el nuestro en el que el papel del Senado es casi irrelevante a otro en el que se atribuyese un protagonismo sobresaliente a la Segunda Cámara. Pero hay normas autonómicas, comenzando por supuesto por las modificaciones estatutarias, por las leyes del ciento cincuenta, leyes sobre la financiación autonómica, el fondo de solidaridad, quizás leyes en relación con la organización de la presencia de las Comunidades en Europa, esto es, una serie de casos en los que el marchamo autonómico es muy claro. Habría que pensar en una modificación del procedimiento legislativo en el sentido que se señala, comenzando la tramitación en el Senado. Sin embargo esto no significa que el Senado decida sobre la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley del Gobierno, pudiendo hacerles objeto de una enmienda a la totalidad. Parece sensato hacer posible, en el caso del rechazo a la tramitación de un proyecto del Gobierno de naturaleza autonómica, que el Ejecutivo, mostrando la relación del proyecto de ley con su programa de gobierno, imponga, con independencia de la actitud

futura de la Cámara cuando le llegue el texto al Senado, la tramitación en el Congreso, que es la sede donde se verifica la confianza política del Ejecutivo⁴.

Otro aspecto interesante es subrayar en la intervención que le toca en el nombramiento de los *miembros de instituciones u organismos del Estado*, subrayando la presencia autonómica en la determinación de esos órganos. Son instituciones u organismos de la planta institucional del Estado compuesto que tenemos, de manera que los miembros de esos organismos no son delegados, ni obedecen a instrucciones, encomiendas o mandatos de quien los designaría; son miembros con las mismas atribuciones, funciones o estatus de los demás solo que en su designación hay un matiz autonómico, efectuado a través de la intervención en su designación de la Cámara autonómica que es el Senado. De manera que no estamos pensando en que la condición autonómica del Senado implique una cuota autonómica en todos los órganos u organismos o instituciones centrales, pero es conveniente que haya un reflejo de la pluralidad del

⁴ Véase con detalle en mi contribución "Algunas propuestas sobre la mejorable tramitación de las leyes en el Senado" al libro editado por Paloma Biglino y Clara Mapelli, *Garantías del pluralismo territorial*, Madrid 2011. Pág. 121.

Estado en ellos que se haría notar a través de la intervención del Senado en el nombramiento de sus miembros.

LA INCORPORACIÓN CONSTITUCIONAL DE OTROS ÓRGANOS:

A)- La conferencia de presidentes.

B)- Las conferencias sectoriales.

Además hay que hablar de otro tipo de instituciones que conviene tengan contemplación constitucional. Se trata de organismos que hoy tienen existencia y que funcionan en el orden institucional, pero que no parten de una referencia u apoyatura constitucional. No solo serían nombradas, sino configuradas constitucionalmente en sus aspectos básicos.

Primero las *Conferencias de Presidentes*. Se trataría de una regulación que determinase en un nivel elemental determinados rasgos de las mismas, así estableciendo su función, su condición consultiva, quizás el tipo de acuerdos o resoluciones que tales organismos pudiesen adoptar. Puede preverse una frecuencia determinada de su convocatoria, establecida temporalmente o contemplando la celebración de las Conferencias cuando las circunstancias lo demanden.

Teniendo en cuenta que la Conferencia de Presidentes no puede solaparse o absorber competencias y funciones que pertenecen a otras instituciones del Estado, de modo que no le corresponden atribuciones de representación o de dirección política que no están al alcance de este órgano. Su función básica ha de ser de impulso político y coordinación, adoptando propuestas que tienen que materializarse o concretarse en un nivel normativo correspondiente. Este organismo está, por tanto, en el nivel del impulso y la propuesta política, cuidando que no distraiga competencias y capacidad de actuación a las instancias nacionales o territoriales; no puede pensarse, por tanto, en un organismo por encima del orden institucional existente, ni siquiera encabezándolo.

También procede que las reformas institucionales contemplen las *Conferencias sectoriales*, como un instrumento de verificación muy importante de la coordinación. Estas han de cumplir una labor de comunicación mutua de lo hecho o lo que se quiere hacer en los dos planos del Estado autonómico, sea el nivel general o el territorial. Así las conferencias sectoriales tiene el sentido de información y de articulación del Estado compuesto. Habría que proceder a una regulación elemental, contemplando estas conferencias sectoriales que pueden corresponder a cada rama de la

actuación pública, pero previendo su convocatoria *ad hoc* en relación con un evento o una atención especial, de modo que su composición puede trasponer la que correspondería a un ámbito de actuación previamente delimitado o especializado. Habría que contemplar su carácter consultivo o resolutivo, el procedimiento de adopción de acuerdos, su estructura interna, su funcionamiento, su articulación con la colaboración bilateral, a la que podría suplir o preparar. Se trata de establecer mecanismos que en el nivel ejecutivo y de preparación y cumplimiento de la dirección del mismo, son imprescindibles en el Estado, como medio de asegurar la cooperación, indefectible en un Estado complejo, pero que no puede ser un Estado inútil o bloqueado, un Estado incapaz, sabiendo que la coordinación tiene una dimensión informativa, lo que hoy está facilitado gracias a los medios especialmente telemáticos, de comunicación existentes, pero también un nivel de ejecución, de manera que no funcionen los planos del Estado de modo separado, ignorándose.

Estas observaciones acerca de las modificaciones institucionales a contemplar en una reforma federal del Estado, quizás se puedan concluir haciendo un doble apunte sobre algunos rasgos institucionales procedentes de la ordenación territorial autonómica que la reforma federal del Estado debería mantener.

Creo que del mismo modo que se ha defendido juiciosamente la lectura en sentido federal del Estado autonómico, se podría argumentar a favor de la continuidad, y no ruptura, entre el sistema autonómico y el Estado federal. Así considero pertinente la posibilidad de que nuestro Estado federal mantenga la previsión que se hace en el artículo 161.2 CE anudando a la denuncia ante el Tribunal Constitucional de actuaciones anticonstitucionales de las Comunidades Autónomas por parte del Gobierno de la nación, la suspensión de las mismas, como cláusula de contención del riesgo centrífugo de nuestro sistema territorial. El mantenimiento de tal garantía debe hacerse subrayando su carácter excepcional, reservándose para el caso de la impugnación de las disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas de notoria anticonstitucionalidad, esto es, contrarias a los basamentos de nuestro orden territorial, no consistentes, por tanto, simplemente en actuaciones infractoras del sistema competencial.

Es sin duda la protección de la unidad mínima del ordenamiento común lo que está asimismo tras la condición que en el sistema autonómico se da al Estatuto como ley (orgánica) del Estado, al tiempo que norma "cuasiconstitucional" de la Comunidad Autónoma, pues es la norma institucional básica de ésta. Sin duda hay una deficiencia comparati-

va del Estatuto de autonomía, desde el punto de vista formal o procedimental, ante las Constituciones de los Estados miembros, que son aprobadas sin intervención de la Federación. Pero tal situación de inferioridad federal se compensa en nuestra forma territorial atribuyendo unas importantes funciones constitucionales al Estatuto de autonomía, no sólo para la Comunidad territorial sino para el propio Estado, situando a esta norma casi a la altura de las Leyes fundamentales de los Estados miembros, ya que el Estatuto integra el parámetro de constitucionalidad que obliga al Estado, y determina en última instancia las competencias del mismo, dado la condición residual del derecho del Estado que es función de las atribuciones asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos. Quizás por ello sea interesante que la reforma federal consienta asimismo la peculiaridad de nuestra forma autonómica, consistente en la aprobación por las Cortes de la norma institucional básica de los integrantes territoriales del Estado, se llame como se llame, bien Estatuto o Constitución, que un cambio de nuestro orden territorial debería, a lo mejor, conservar.

LA DIVISIÓN DE COMPETENCIAS

Francesc de CARRERAS SERRA

Esta glosa a la propuesta de la división de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas formulada en el documento "Hacia una estructura federal del Estado", aprobado por el Consejo Territorial del PSOE en la ciudad de Granada el 6 de julio de 2013 (en adelante, "Documento de Granada" o, simplemente, "Documento"), consta de una Introducción, dos partes centrales (primera, una reflexión general sobre el sistema de distribución de competencias y, segunda, el examen de la propuesta de Granada) y unas Conclusiones.

I.- Introducción: el federalismo como sistema de gobierno compartido.

Desde el naciente federalismo de la Constitución de Estados Unidos de 1787 hasta el federalismo actual, los cambios han sido muy notables.

En un principio, el modelo federal norteamericano era deudor del modelo confederal

que lo había precedido. Así, el pacto entre los estados miembros parecía ser un componente esencial de aquel federalismo, en el que algunos aun sostenían la soberanía de éstos. En todo caso, en esta primera etapa, la esfera de competencias de los estados y la esfera de competencias de la federación, permanecían muy separadas e independientes entre sí.

Esta concepción, denominada de federalismo dual, fue la que influyó en la Europa del siglo XIX, en la cual Suiza (1848) y Alemania (1871) también adoptaron estructuras federales. En el siglo XX, a partir del fin de la primera guerra mundial, surgieron otros estados federales y el federalismo ha proliferado hasta el día de hoy. Sin embargo, sus fundamentos han sido muy diferentes a los del federalismo dual que inicialmente se implantó en Estados Unidos. Dos aspectos han cambiado sustancialmente.

En primer lugar, la idea de que el federalismo era el fruto de un pacto entre estados soberanos ha sido abandonada y el Estado federal ha pasado a fundamentarse definitivamente en el poder constituyente del pueblo, entendido como conjunto de ciudadanos. En segundo lugar, la Constitución, producto de este poder constituyente, tiene como principal función federal establecer las reglas básicas de la distribución de competencias y

dejar sentados algunos principios para homogeneizar las instituciones de los estados miembros.

Tras estos cambios, los principales problemas han dejado de ser la determinación de quien es el sujeto de la soberanía (si reside en la federación o en los Estados miembros) o cual es la naturaleza del pacto fundacional (si es un tratado o una constitución) a centrarse en quien es el titular de cada una de las competencias, si la federación o los estados miembros. En este nuevo modelo es determinante la supraordenación de la Constitución federal tanto respecto al ordenamiento de la federación como respecto a los ordenamientos de cada uno de los Estados. Por tanto, a las dos esferas anteriores, se añade una tercera: el ordenamiento constitucional garantizado jurisdiccionalmente. Cada uno de los otros ordenamientos parciales –la federación y los estados– están subordinados a la Constitución federal y al tribunal encargado de garantizar su supremacía normativa.

En segundo lugar, el Estado Social que surge definitivamente después de la Segunda Guerra Mundial supone –como hemos visto– un enorme crecimiento del aparato estatal respecto del Estado liberal-garantista anterior. Se amplía así el campo de los derechos fundamentales con los nuevos los derechos

sociales (educación, sanidad, servicios sociales, especialmente) y el poder del Estado se refuerza enormemente por la intervención pública en la esfera económica (planificación, obras públicas, finanzas, subvenciones). Como consecuencia de todo ello crece enormemente el Estado-Administración y aumenta de forma exponencial la actividad legislativa, no sólo de los parlamentos (leyes formales ordinarias) sino también del poder ejecutivo (normas con rango de ley y reglamentos). De ello deriva también un considerable crecimiento de la Administración tributaria para hacer frente a este gasto público cada vez más creciente.

Este aumento enorme de los poderes públicos produce un fuerte desequilibrio entre las competencias de la federación y la de los estados, en beneficio de la primera y en detrimento de los segundos. El federalismo del Estado liberal que se sustentaba en la separación y el relativo equilibrio entre las dos esferas de poder –el federalismo dual– queda considerablemente desvirtuado. Este desequilibrio debe compensarse, adaptando el Estado federal a la nueva situación, sin que, en su conjunto, pierda eficacia. De este hecho surge una nueva concepción del federalismo, la cual considera que las dos esferas de poder –la federación y cada uno de los estados miembros– son partes de un sistema y, por ese motivo, están obligados, dadas las nuevas

circunstancias, no a la separación –que, en muchos casos, deriva en confrontación- sino a la cooperación. Así, al federalismo dual originario le sucede el actual federalismo cooperativo.

Este nuevo tipo de federalismo traslada la idea de colaboración entre las dos esferas de poder –siempre existente pero antes reducida, en todo caso, al campo legislativo- al terreno de la Administración Pública, al diálogo entre administraciones, piezas clave del Estado Social. Por un lado, se hace necesario fomentar un mejor entendimiento entre la Administración federal y la de los estados miembros, bien delegando funciones de la Administración federal a las regionales (el denominado federalismo de ejecución), bien estableciendo mecanismos de colaboración, coordinación o participación, (el denominado federalismo cooperativo).

Consecuencia de todo ello es una nueva idea de federalismo, el cual combina tres principios diferentes: autonomía, participación y colaboración. La autonomía de los Estados ha cambiado su sentido originario: no debe limitarse al ejercicio de sus competencias sólo en interés propio sino que las debe ejercer teniendo en cuenta el interés general. Así, para ejercer sus funciones deberá en muchos casos negociar con la federación o con

los otros Estados miembros (normalmente los que son limítrofes), las decisiones que considere más adecuadas para problemas cuya resolución desborda su esfera de autonomía o pueden solventarse con más eficacia por la vía de la colaboración. Por consiguiente, no se trata que federación y Estados miembros se limiten a ejercer sus propias competencias sólo en interés propio sino que todos participen y se hagan mutuamente responsables de la resolución de los problemas comunes, es decir, de los problemas de los Estados, de la federación y del Estado federal en su conjunto. Este es el significado de la llamada cultura federal.

Por otro lado, la participación y la colaboración adquieren en el federalismo actual un nuevo sentido. Tanto la Federación como los Estados deben actuar de manera corresponsable de acuerdo con el principio de lealtad federal, el cual impone un deber de colaboración dado que los objetivos generales que han de alcanzarse, como acabamos de argumentar, son comunes a todos. La colaboración, desde esta perspectiva, ya no es algo simplemente conveniente y, por tanto, optativo, sino un deber necesario para el buen funcionamiento del conjunto del sistema.

En definitiva, del dualismo de las dos esferas separadas se ha pasado a la correspon-

sabilidad mutua. En definitiva, si el centro de gravedad del federalismo estaba antes situado en la idea de autonomía y de separación de poderes, hoy en día su eje vertebrador lo constituyen las relaciones entre los diferentes poderes, que siguen siendo autónomos, aunque con un sentido diferente de la anterior autonomía dual porque que han de estar necesariamente coordinados. De un federalismo de dualidad de esferas hemos pasado a un federalismo relacional o, como también se ha denominado, a un sistema de gobierno compartido.

II.- Una reflexión sobre la distribución de competencias desde la perspectiva del derecho comparado.

Una reflexión sobre nuestro sistema de distribución de competencias desde la perspectiva del derecho comparado es pertinente sobre todo por una cuestión: el sistema es único entre los Estados federales de todo el mundo. Si tenemos en cuenta que tal cuestión -la distribución de competencias- es un elemento clave -probablemente el más decisivo- en cualquier arquitectura federal, cabe preguntarse ¿no será que buena parte de las posibles disfunciones del Estado de las autonomías son atribuibles a tan original sistema?

Para contestar a este interrogante, desarrollaremos nuestra argumentación en dos partes: primero, una mirada general a los demás Estados federales, en especial, a los más influyentes en nuestra legislación y jurisprudencia; segundo, partiendo de estas enseñanzas de derecho comparado, examinar críticamente las peculiaridades españolas.

1. Las enseñanzas del derecho comparado...

La idea de competencia, en sentido jurídico, es conocida: podría definirse como la función que ejerce un poder público sobre una materia determinada. Veamos la relación entre función y materia para así deducir los distintos tipos de competencias que resultan de tal combinación.

Las funciones –atendiendo a su forma normativa– pueden ser, básicamente, de dos tipos: legislativas (leyes y reglamentos) y ejecutivas (disposiciones organizativas y actos administrativos). Dejamos de lado las competencias judiciales, dada la posición de los jueces respecto de los demás poderes debido a su función de control, al que son inherentes los principios de independencia y de imparcialidad. A su vez, las materias sobre las que recaen las funciones pueden ser de muy distinta naturaleza. Por ejemplo: pueden ser parce-

las de la realidad sobre las que operan los poderes públicos (entre otras, obras públicas, sanidad, educación), órganos públicos (las distintas Administraciones), derechos ciudadanos, ramas del Derecho (civil, mercantil, penal, procesal, financiero o laboral), objetivos y finalidades de los poderes públicos (defensa, seguridad pública, fomento de la investigación y de la cultura, promoción del turismo y del deporte), etcétera. En conclusión, se dice de un poder público que tiene una determinada competencia cuando es el titular de una función sobre una materia.

En los Estados centralizados no existe un reparto territorial de competencias ya que los distintos poderes públicos son únicos en el ámbito de sus funciones: un solo parlamento, un solo gobierno y una sola Administración. El ámbito territorial de competencias de las instituciones abarca, pues, a todo el territorio del Estado. Ello no es óbice para que pueda darse una descentralización (o una desconcentración) en el interior de las administraciones, lo que dará lugar a un sistema de descentralización administrativa.

Pero en un Estado federal todo ello es mucho más complejo ya que su característica básica es que sobre un mismo territorio estatal coexisten dos órdenes institucionales diferentes: los de la federación y los de los Estados

miembros. Cada uno de ellos, con un sistema de poderes –legislativo y ejecutivo- completo. El Estado federal es el conjunto de estos dos órdenes y para que se sepa con certeza cuál es el ámbito de cada poder, la Constitución debe establecer unas reglas que distribuyan las competencias entre ellos.

A estos efectos, las Constituciones federales suelen combinar varios elementos.

1) Una o dos listas de competencias o de materias atribuidas a la Federación o a los Estados miembros. En el clásico modelo de EEUU, la Constitución se limita a enumerar en una lista única las competencias de la Federación. En otros modelos, como el canadiense, se establecen dos listas, una de competencias exclusivas de la Federación y otra de competencias exclusivas de los estados miembros.

2) Todas las Constituciones contienen una cláusula residual que sirve para asignar las competencias no especificadas en la Constitución. Así, en la Constitución de EEUU, con sólo una lista de materias atribuidas a la Federación, se establece que las demás materias sean asignadas a los estados. Una disposición similar figura en las constituciones canadiense, suiza, austríaca o alemana, aunque en algunos de estos casos, la misma

constitución establece dos listas: una con materias atribuidas a los estados y otras a la federación. En este segundo supuesto, la cláusula residual ejerce la función de cierre: aquellas competencias que no figuren en ninguna de las dos listas son atribuidas a los Estados.

3) Un tercer elemento es la cláusula de supremacía federal, que ya figura en la Constitución de Estados Unidos, según la cual tanto la Constitución federal como las leyes y tratados que de ella derivan, deberán ser observadas por todos los demás poderes, también por los de los Estados miembros. Normalmente, un límite a esta cláusula de supremacía está en las competencias de los Estados miembros garantizados por la Constitución misma, pero la interpretación expansiva de esta cláusula, tanto por el legislador federal como por el poder judicial, ha dado lugar en muchos casos a sensibles reducciones de las competencias de los estados.

La noción de competencia –recordemos, la función sobre una determinada materia- y estos tres elementos como reglas de su distribución entre la Federación y los Estados miembros, nos permiten establecer los principales tipos de competencias.

a) *Exclusivas*. Son aquellas competencias sobre materias que, o bien la Federación o bien los Estados miembros, tienen atribuidas todas las funciones, sean legislativas o ejecutivas.

b) *Compartidas*. Son aquellas competencias sobre las cuales la Federación tiene todas las funciones legislativas y los Estados miembros las ejecutivas.

c) *Concurrentes*. Son aquellas en la que tanto la Federación como los Estados miembro tienen funciones legislativas, con superioridad jerárquica de la legislación federal sobre la estatal, y los Estados miembros tienen la totalidad de las funciones ejecutivas.

Si en los países federales de nuestro entorno examinamos el desarrollo de estas competencias, podemos extraer algunas conclusiones.

En primer lugar, si bien el esquema trazado responde a los aspectos estructurales de la distribución de competencias, la combinación de los elementos que lo componen y los tipos de competencias resultantes, dan lugar a una variedad notable de sistemas de reparto. De ello hay que deducir que las tradiciones históricas y la cultura política de cada país tienen

un peso notable en el funcionamiento de los distintos Estados federales.

En segundo lugar, ciertamente en los primeros federalismos se pretendía que las competencias exclusivas, tanto las de la Federación como las de los Estados miembros, fueran las predominantes. Hoy ya no es así y la tendencia general es que abunden sobre todo las competencias compartidas y concurrentes.

Entre las competencias exclusivas de la Federación se mantienen las que eran funciones básicas de un Estado liberal: relaciones internacionales, defensa, moneda, comercio exterior e interestatal, aduanas y grandes infraestructuras. La mayoría de estas competencias son también las que habitualmente se transfieren a un organismo internacional, nacido de un tratado y, como resultante de ello, las competencias exclusivas de los Estados se ven crecientemente debilitadas al ser cedidas a estos organismos y, todavía más, a organizaciones supranacionales con cada vez más amplios poderes, como es el caso de la Unión Europea.

Por su parte, las competencias exclusivas de los Estados suelen ceñirse a materias como educación primaria y secundaria, sanidad, comercio intraestatal o régimen local. Pero

incluso en el caso de estas últimas, al afectar ciertos aspectos de la materia a los intereses generales de todo el Estado, no son plenamente exclusivas sino compartidas y concurrentes.

Así pues, la exclusividad, propia del federalismo dual, tanto en la esfera de la federación como en las de los Estados miembros, es decreciente y, en el caso de las exclusivas de la federación vía cesión a organismos internacionales, o en el caso de las exclusivas de los Estados miembros vía concurrencia con la Federación, aún denominándose formalmente exclusivas, en ambos casos son materialmente compartidas.

En tercer lugar, en todos los Estados federales en países de democracias avanzadas, la expansión del Estado Social exige igualdad real y efectiva entre ciudadanos para lo cual es indispensable la acción, y no el abstencionismo como en el caso de los derechos liberales, de los poderes públicos. Este es el caso de los llamados derechos sociales en materias como enseñanza, sanidad y prestaciones sociales. Pues bien, en estas materias las competencias, precisamente porque están sujetas dado su carácter de derechos, al principio de igualdad, deben tener cuando menos un estándar uniforme y para ello no pueden ser exclusivas sino concurrentes o compartidas.

Ello se ha llevado a efecto en los Estados federales mediante la cláusula de supremacía, la doctrina de los poderes implícitos (con este u otro nombre), así como títulos genéricos que son en sí mismos transversales: regulación de la economía y unidad de mercado, medio ambiente, derechos sociales relacionados con el *Welfare State*, investigación y conocimiento. Además, en relación con la expansión de las competencias federales, debe hacerse mención especial a la cláusula de necesidad, muy importante para entender el reparto de competencias en Estados Unidos y clave para entender el federalismo alemán, donde está constitucionalizada, ha sido objeto de vivas polémicas y hasta de reformas constitucionales para reducir su alcance, pero que se ha considerado imprescindible si se pretende un Estado Social eficiente.

2. ...y las peculiaridades españolas.

Vistas estas breves pinceladas acerca del panorama general comparado, la Constitución española –y la práctica constitucional, incluida la decisiva jurisprudencia del Tribunal Constitucional– establece unos principios que singularizan notoriamente nuestro sistema respecto de los demás.

a) En primer lugar, el reparto de competencias entre Estado y Comunidades autóno-

mas no se establece de forma clara y definitiva en la Constitución sino que debe ser completada por los estatutos de autonomía.

En efecto, el art. 149.1 CE enumera en 32 prolijos apartados las competencias exclusivas del Estado pero las competencias de las Comunidades autónomas las atribuyen los estatutos de autonomía. Así lo establece el inciso primero del apartado 3 del art. 149 CE: "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas en virtud de sus respectivos estatutos". Por coherencia con este particular sistema de atribución de competencias, la cláusula residual atribuye aquellas competencias que no están expresamente atribuidas al Estado por el art. 149.1 CE, y tampoco han sido atribuidas a una comunidad autónoma por su estatuto de autonomía, al propio Estado. Así lo establece el inciso segundo del art. 149.3 CE: "La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de autonomía corresponderán al Estado (...)".

Esta peculiar forma de distribuir competencias -única en derecho comparado- sólo tiene una explicación razonable: en el momento constituyente no se conocía el diseño final del mapa autonómico, ni siquiera era seguro que todo el territorio español llegara a estar

compartimentado en comunidades autónomas, ni tampoco que todas las comunidades tendrían las mismas competencias. Por ello la Constitución estableció distintas vías para acceder a la autonomía (arts. 143, 144, 146, 148, 151 y las siete primeras disposiciones transitorias). Es especialmente significativo el art. 148 CE en el que se establecen las materias en las que podrán asumir competencias las comunidades autónomas, sea cual sea la vía por la cual habían accedido a la autonomía, sin perjuicio de que -como señala el art. 148.2 CE- a los cinco años de la promulgación de su primer estatuto pudieran ampliar dichas competencias hasta el límite máximo, es decir, todas las que no estén reservadas al Estado en el art. 149.1 CE.

Sí se conocía, en cambio, que por lo menos dos territorios preautonómicos muy singulares, País Vasco y Cataluña, y, quizás tres, Galicia, accederían de forma rápida a las máximas cotas de autonomía, es decir, asumirían en sus estatutos todas las competencias posibles, es decir, todas las no comprendidas en el art. 149.1 CE. Es por esta razón, y también porque, acertadamente, se consideraba que pasar de un Estado centralista a uno descentralizado no es fácil ni debe ser rápido y, por razones de eficiencia, debe hacerse de forma gradual, que se prevén todos estos

distintos recorridos para constituir comunidades autónomas.

Así, pues, esta forma constitucional de regular la atribución de competencias condujo a que, durante un periodo incierto de tiempo, con un mínimo de cinco años contados a partir de la aprobación del Estatuto de autonomía, el reparto competencial en el conjunto de España sería forzosamente asimétrico.

En efecto, el proceso de aprobación de todos los estatutos de autonomía, que daría lugar a la creación de comunidades autónomas, fue extraordinariamente rápido: en febrero de 1984 se aprobaron los últimos estatutos, con la excepción de Ceuta y Melilla que no tendrían la condición de ciudades autónomas hasta 1995. Sin embargo, esta generalización de las autonomías no suponía, ni mucho menos, una igualdad competencial, sino al contrario, una desigualdad notoria entre siete comunidades autónomas con un nivel alto, aunque no idéntico, de competencias (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana y Navarra) y las diez restantes con las competencias señaladas en el art. 148.1 CE.

Esta situación subsistió hasta 1992, año en que el PSOE (entonces en el Gobierno) y el PP, subscribieron los llamados Pactos Auto-

nómicos en los que, por la vía del art. 150.2 CE y por la reforma de los estatutos, acordaron que, a excepción de los llamados "hechos diferenciales", se igualaran las competencias de todas las comunidades.

De la generalización de la autonomía se pasaba, pues, a la fase de la igualación, de una situación competencialmente asimétrica a una simétrica. Este proceso de igualación competencial duró cerca de diez años, al final de los cuales, tras el traspaso de las últimas competencias de sanidad, la igualación era un hecho. De un Estado de las autonomías, de perfiles y naturaleza incierta, federalizante pero no federal, se había pasado en 20 años a un modelo territorial de Estado sustancialmente federal, con algunas peculiaridades importantes, entre ellas la subsistencia –dado que la Constitución en este punto no había cambiado– del sistema de distribución de competencias antes descrito.

Ello dio lugar a uno de los aspectos más controvertidos de la reforma del Estatuto de Cataluña de 2006 cuyo objetivo más importante era, muy probablemente, ampliar las competencias de la Generalidad. Para ello necesitaba redefinir los tipos de competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, de una forma distinta a como las habían caracterizado la práctica política y, sobre todo, la

jurisprudencia constitucional. En el fondo, en este aspecto competencial, la finalidad de la reforma estatutaria catalana era reformar la Constitución –según la había interpretado el Tribunal Constitucional- por la vía de una reforma estatutaria, algo jurídicamente vedado, tal como recordó con sólidos y obvios argumentos, la STC 31/2010. Pero esta tentación tan manifiestamente inconstitucional aparecía como posible debido al confuso sistema según el cual eran los estatutos quienes atribuían competencias a las comunidades autónomas en lugar de que estas competencias fueran atribuidas por la misma Constitución. Después insistiremos sobre todo ello.

b) Pero, además, este sistema competencial tenía un grado de apertura también inédito en los Estados federales. En efecto, según el art. 150.2 CE, "el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación (...)".

La indefinición de este precepto al condicionar estas transferencias o delegaciones (dos figuras jurídicas distintas) a materias que "por su naturaleza" sean susceptibles de ello, ha suscitado muchas dudas sobre su significado y el uso que se ha hecho de este precepto ha sido

bastante variado y confuso. Pero en todo caso, constituye una apertura del sistema de distribución de competencias que no da fijeza a la arquitectura del Estado de las autonomías, abriendo así a criterios que fácilmente son de oportunidad o conveniencia y, en todo caso, de difícil control jurídico, la alteración constitucional y estatutaria de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

Si consideramos que un Estado es una estructura, un sistema de piezas que deben encajar para ser eficaces y cumplir con el fin que justifica su existencia, es decir, la máxima "igual libertad" de todos los ciudadanos, esta falta de seguridad jurídica que introduce el art. 150.2 CE da pie a que se convierta en una peligrosa válvula de escape que, en un momento dado, puede desequilibrar el sistema mismo. Además, el mero hecho de que en ningún otro Estado federal esté vigente una cláusula semejante también nos debería inclinar a pensar sobre su posible improcedencia.

c) Por último, el art. 149.3 CE también introduce dos cláusulas, las de prevalencia y supletoriedad, que, por distintos motivos, han resultado problemáticas. En el caso de la prevalencia, por su inaplicabilidad, según una discutible interpretación respaldada por el

TC. En el de la supletoriedad, por impedir al Estado ejercer este papel supletorio si ha sido desposeído de competencias en todo el territorio nacional al haber sido asumidas por todas las comunidades en sus respectivos estatutos.

* * * *

De todo ello podría inferirse que el sistema de distribución de competencias español es muy distinto al de los demás estados federales: 1) las competencias de las comunidades autónomas están en los estatutos y las residuales se atribuyen al Estado; 2) pueden transferirse o delegarse competencias del Estado a las Comunidades autónomas sin que figuren en los estatutos; 3) en la práctica no rige la cláusula de prevalencia del derecho estatal sobre el autonómico y la supletoriedad del derecho estatal se convierte, de hecho, en un límite a las competencias legislativas del Estado. Además de estas diferencias con los demás países federales, también podría deducirse que la distribución de competencias está descompensada a favor de las comunidades autónomas y en contra del Estado. Sin embargo, las cosas no son exactamente así, aunque algo de razón hay en todas ellas.

Primero, porque si bien es cierto que el sistema de atribución parece invertido respecto a otros sistemas federales, en el art. 149.1

CE figuran las competencias exclusivas del Estado y éstas son, de acuerdo con el art. 149.3 CE, irrebasables por los estatutos, excepto en el caso de la transferencia y delegación extra-estatutaria del art. 150.2 CE. Por tanto, ahí hay un amplio listado al que acogerse para que el Estado pueda preservar sus competencias y, en caso de conflicto, el Tribunal Constitucional pueda también encontrar argumentos para decidir con claridad a quien pertenece una competencia determinada. En este aspecto, las diferencias con los más acreditados sistemas federales de lista única no son tantas.

El problema que se genera con nuestro peculiar sistema es de otro calibre, como se ha puesto de manifiesto en el Estatuto de Cataluña de 2006 y el revuelo que ha provocado la STC 31/2010. El problema es que el legislador estatutario, debido a un procedimiento cuya iniciativa está en los parlamentos autonómicos y se agrava si debe culminarse el proceso con un referéndum en la comunidad, puede reformar el estatuto atribuyendo fácilmente a dicha comunidad competencias exclusivas del Estado, vulnerando así el art. 149.1 CE. Entonces se da traslado al TC de la difícil función de anular preceptos de un Estatuto, una norma con igual jerarquía jurídica que cualquier otra ley orgánica, pero de mucha mayor relevancia política, especialmente si la

nulidad es interpretada como un agravio debido a motivos sentimentales derivados de emociones nacionalistas.

Una imprudencia de este calibre por parte del legislador estatutario, sitúa al TC, a la vista de muchos, como un órgano más político que judicial, lo cual deteriora los principios básicos de nuestra democracia constitucional y, como ha sucedido en Cataluña, subvierte y pone en cuestión nuestro sistema político de convivencia.

Por otro lado, tampoco es exacto que el reparto competencial esté descompensado a favor de las comunidades autónomas. Ciertamente así lo parece por las razones antes dichas: los estatutos son normas que atribuyen competencias, existe la posibilidad de transferir y delegar competencias estatales a las comunidades, se inaplica el principio de prevalencia y la jurisprudencia constitucional ha desposeído de competencias al estado en virtud del principio de supletoriedad.

Sin embargo, juegan a favor del Estado dos tipos de competencias: las compartidas (bases/desarrollo) y las transversales (especialmente las contenidas en el art. 149.1 CE, apartados 1º, 15º y 18º). A ello habría que sumar los artículos de la Constitución que garantizan la solidaridad (art. 138.1 CE), la

no discriminación (art. 138.2 CE) y la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1 CE).

No es el momento de extendernos en examinar la aplicación en la práctica de estos preceptos ni la interpretación de los mismos por parte del TC, tema por otro lado muy conocido. Sólo pretendemos señalar que el establecimiento de leyes básicas por parte del legislador estatal, así como la interpretación extensiva de las competencias transversales, en especial la dada al 149.1.13 CE (bases y coordinación de la actividad económica) han reforzado notoriamente las facultades estatales, de acuerdo con las mismas tendencias antes señaladas de los países federales de nuestro entorno, debido a las profundas transformaciones de las estructuras administrativas producidas por la evolución del Estado Social.

III.- El reparto de competencias en el documento del PSOE.

El Documento aprobado por el PSOE en Granada no supone una ruptura con su tradicional concepción del modelo territorial español sino una continuidad con documentos anteriores de igual rango. Se divide en tres partes que, a su vez, se subdividen en aparta-

dos: una introducción (ap. 1-6), los problemas del Estado autonómico (ap. 7-16) y la propuesta socialista (ap. 17-36).

A efectos de claridad expositiva, nos ocuparemos en primer lugar de aquellos apartados que tratan directamente sobre la distribución de competencias y, en segundo lugar, de los apartados que lo hacen sólo de forma incidental. En ambas partes, expondremos primero los problemas y después las soluciones que el Documento propone.

1. Cuestiones que tratan directamente de la distribución de competencias.

El ap. 7, primero de la segunda parte, califica el sistema de reparto de competencias como "fuente inacabada de conflictos y confusión". La causa de ello está en la redacción del art. 149; lista de competencias exclusivas del Estado, competencias autonómicas asignadas en los estatutos y cláusula residual por la cual las competencias no atribuidas ni a uno ni a otro le corresponden al Estado. Estos contenidos, dice el documento, "han generado una formulación demasiado abierta y poco clarificada en sus conceptos y origen de una pugna interminable entre poderes territoriales, de solapamientos e ineficiencias".

Las soluciones a estas disfunciones están recogidas en los apartados 24 y 29.

1) Como presupuesto general, el Documento propone (ap. 24.1 un cambio constitucional de indudable trascendencia: el reparto de competencias debe fijarse de forma clara en la Constitución y sólo en la Constitución. Para ello, el Documento plantea un sistema similar al de Estados Unidos: una lista de competencias atribuidas en exclusiva al Estado y la asignación de las demás –las no comprendidas en esa lista- a las comunidades autónomas. Así, las competencias de las comunidades autónomas no deberán figurar en los Estatutos ya que será la misma Constitución quien las asignará de forma residual a las comunidades: todas ellas, de esta manera, tendrán las mismas competencias y el estatuto será, como dice el art. 147.1 CE, la norma institucional básica de la comunidad autónoma, es decir, una norma cuya finalidad se limite a regular las instituciones internas de la comunidad. Todo ello comporta necesariamente, como dice el Documento, la supresión del art. 148 CE al haber perdido toda virtualidad jurídica.

Para configurar en la Constitución esta reforma, la solución es muy simple: basta modificar los dos primeros incisos del art. 149.3 CE y reconvertirlos en uno solo que, de

manera muy sencilla, podría redactarse así: "Las competencias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución corresponderán a las comunidades autónomas". De esta forma todas las comunidades gozarían del mismo grado de autonomía y se pondría fin a la recurrente subasta para incluir nuevas competencias en los estatutos, utilizada siempre como bandera ideológica y partidista en algunas comunidades por los partidos nacionalistas y objeto de inevitable emulación en todas las demás. Así, las discrepancias respecto a la titularidad de las competencias abandonarían el campo de la política y pasarían a resolverse puntualmente sólo en el ámbito jurisdiccional: serían los jueces, en cada caso, quienes resolverían los conflictos conforme a derecho, algo que es normal en los países federales.

Este cambio en el sistema de atribución de competencias permitiría acabar o, cuando menos atenuar, la presión permanente de los partidos nacionalistas para obtener más competencias, lo cual conduce, de forma inevitable, a pretender siempre nuevas reformas estatutarias. Ciertamente, esta agitación la necesitan más como enseña reivindicativa que como una necesidad real. La resolución de los conflictos en instancias judiciales contribuiría a despolitizar estas cuestiones para

reconducirlas, en la medida de lo posible, por cauces jurídicos.

El nacionalismo, como es sabido, se alimenta siempre de un conflicto imaginario. Efectivamente, los nacionalistas afirman, mediante palabras de significado misterioso, que son representantes de una "nación" (Cataluña, País Vasco) que no está "cómoda" porque "no encaja" dentro de otra "nación" (España). Pero en cuanto los representantes de esta última –que también son sus representantes por esta integrados en ella- ofrecen alguna solución para alcanzar un mejor "encaje" y llegar a una fase de mayor "comodidad", la aceptan inmediatamente y, a renglón seguido, dicen que es insuficiente y plantean nuevas exigencias. Cuando al cabo de un cierto tiempo, se accede a satisfacer estas nuevas exigencias, las aceptan de nuevo e, inmediatamente, plantean otras distintas. Y así indefinidamente.

Este proceso lo hemos comprobado en las recientes reformas estatutarias. Normalmente las soluciones que piden y que se acaban satisfaciendo son, además de las financieras, las competenciales. Por ello, fijar definitivamente el marco de las respectivas competencias es un elemento esencial, probablemente el más decisivo, para consolidar el modelo autonómico. La apertura que supone la actual

redacción del art. 149.3 CE resulta tan original dentro del federalismo comparado como disfuncional para nuestro orden constitucional y para nuestro sistema político. Un sistema federal de distribución de competencias que sustituya al actual sistema, permanentemente abierto a nuevas reformas, es la clave para consolidar, de forma estable, el modelo autonómico.

2) A continuación, en segundo lugar, el Documento propone (p. 24.2) que la Constitución defina los tipos de competencias exclusivas del Estado, teniendo en cuenta lo establecido en los estatutos más recientes, es decir, los aprobados entre los años 2006 y 2011.

Se trata sin duda de otra innovación necesaria en aras de una mayor claridad en el reparto competencial, aunque seguramente se requerirá definir no sólo el tipo de competencia exclusiva sino también los otros tipos, compartidas y concurrentes. Además, es obvio que la norma en la que se debe definir el alcance de los tipos de competencias es la Constitución y no los estatutos, como han pretendido estos estatutos llamados de segunda generación. En este punto, deberían recogerse en la medida de lo posible los conceptos explícitos e implícitos de nuestra jurisprudencia.

dencia constitucional a los efectos de no distorsionar innecesariamente el actual modelo.

3) En tercer lugar, el Documento propone (ap. 24.3) aclarar los perfiles de algunas competencias básicas del Estado, en concreto, de las dos principales competencias transversales, las relativas a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos y deberes (art. 149.1.1º CE) y la dirección de la economía (art. 149.1.13º CE).

Esta "aclaración de los perfiles" no parece, a primera vista, fácil. Las competencias transversales son precisamente las relativas a materias que requieren una regulación unitaria en todo el territorio del Estado. Ahora bien, determinar jurídicamente cuando la coyuntura concreta hará necesarias tales regulaciones no es nada fácil debido a la misma naturaleza, legítimamente política –basada en razones de oportunidad, conveniencia y eficacia–, de estas competencias. De todas maneras, si se logra encontrar alguna fórmula que, desde el campo jurídico, impida abusos centralizadores innecesarios por parte del Estado respecto de las competencias autonómicas será, sin duda, conveniente incluirla en la Constitución.

4) En cuarto lugar, el Documento de Granada (ap. 24.4) establece que "en las compe-

tencias del Estado deben primar aquellas en las que se reúnan todas las funciones de regulación y ejecución" y añade una consecuencia coherente con lo anterior: "en paralelo, esto supone que también las CCAA dispondrán de competencias exclusivas, lo que evitará duplicidades". Y concluye: "en consecuencia, se reducirán las competencias compartidas y se garantizará que las Comunidades ejerzan aquellas que son exclusivas sin interferencias".

En este punto, el Documento parece haber perdido el sentido de la realidad. El objetivo de evitar duplicidades es, sin duda, encomiable, pero es muy dudoso que la vía escogida sea la más apropiada. Antes hemos analizado el derecho comparado y también la evolución histórica del federalismo, estrechamente condicionada por la evolución experimentada por el Estado, desde un Estado liberal muy poco intervencionista a fines del XVIII –en la época del nacimiento de Estados Unidos y, por tanto, del Estado federal– hasta los inicios del Estado social tras la crisis de 1929 y, sobre todo, tras la Segunda Guerra Mundial.

En la primera etapa, en el Estado liberal no intervencionista, el federalismo se caracterizaba, como ya hemos dicho, por la separación entre la esfera de la Federación y la de los estados miembros, ambos autónomos el uno

del otro: era la etapa que suele denominarse de federalismo dual. El Estado Social, como hemos visto, cambia esta estructura y, en lugar de tratarse de dos esferas separadas, Federación y Estados miembros se interconexionan necesariamente por la naturaleza de las nuevas materias que pasan a ser reguladas por los poderes públicos –derivadas de los derechos económicos y sociales- y por el enorme crecimiento de la Administración. Materias como la economía, la enseñanza, la sanidad, las prestaciones sociales, entre muchas otras, exigen colaboración de poderes y no separación estricta.

Es por ese motivo que en todos los Estados federales de los últimos sesenta años, las competencias exclusivas de ambas esferas de poder se ven progresivamente reducidas y aumentan las concurrentes en sus distintas modalidades. Incluso en Estados federales que han intentado corregir, aunque sea tímidamente, este rumbo -como fue el caso de Estados Unidos en la época Reagan o de Alemania en la reforma constitucional de 1994- no lo han conseguido y tanto las competencias concurrentes como las relaciones de cooperación entre Administraciones, han ido en aumento, con la primacía de la federación respecto a los estados miembros.

Por tanto, el epígrafe 24.4 que se aprobó en Granada parece poco apropiado a la presente realidad, más el producto de una expresión de voluntad en favor de los poderes autonómicos que de pretender un Estado Federal eficaz y eficiente adecuado a las condiciones de nuestro tiempo. El Estado español no es distinto, en cuanto a sus funciones intervencionistas, de los demás Estados de nuestro entorno, incluidos los de estructura federal. Difícilmente podrá ir a contracorriente de los demás y garantizar, como dice el apartado 24.4 del Documento, que "se reducirán las competencias compartidas y se garantizará que las Comunidades ejerzan aquellas que son exclusivas sin interferencias".

Una reforma constitucional, si quiere ser jurídicamente realista y duradera, es decir, si quiere que sus normas se cumplan y se dilaten en el tiempo, debe adecuarse a las actuales funciones del Estado Social. Un Estado que, al ampliar su campo de acción, exige, si es federal, autonomía de las partes que lo componen de acuerdo con esta naturaleza federal, pero debido a su naturaleza social, es decir, a su finalidad de garantizar el progreso económico y el bienestar social, demanda colaboración entre las distintas esferas de poder. Habrá, pues, que evitar duplicidades teniendo en cuenta tanto la autonomía como la colaboración entre instituciones entre parlamentos y

ejecutivos o entre ejecutivos entre sí - y las competencias, más que exclusivas, tenderán a ser compartidas y concurrentes. Ello se comprueba, además, no sólo en el plano estatal interno sino también en el supranacional, es decir, en el plano de la integración europea.

Además, otras propuestas del Documento, que son parte muy importante del mismo, ya que fijan objetivos centrales de todo partido socialista, parecen contradecir esa idea de reducir las competencias compartidas y concurrentes. En concreto, nos referimos a los dos epígrafes del apartado 29 que tratan de garantizar las prestaciones sociales básicas para asegurar la igualdad de los españoles establecida en diversos preceptos constitucionales, entre ellos el art. 149.1.1º CE. Pues bien, este ap. 29 recuerda que el Estado tiene facultades regulatorias y financieras que deben asegurar un catálogo mínimo de derechos prestacionales. En coherencia con ello, el Documento propone incorporar a la Constitución una cláusula que garantice a todos los españoles los derechos fundamentales del Estado de bienestar en las materias de Educación, Sanidad, Servicios sociales y Pensiones.

Para conseguir tal finalidad, el Documento propone, en el ap. 28.6 incluir en el texto constitucional como mandato imperativo el principio de "estabilidad social" del gasto en

la distribución de los recursos públicos. Estas materias, estrechamente relacionadas con las de dirección y coordinación de la actividad económica, exigen por su naturaleza funcional que las competencias sean compartidas y concurrentes entre Estado y Comunidades autónomas. Por tanto, parecen invalidar (o, por lo menos, aminorar) en la práctica, el criterio general de aumentar las exclusivas y reducir las compartidas (se entiende que también las concurrentes) entre Estado y Comunidades autónomas.

2. Cuestiones que tratan la distribución de competencias de forma incidental.

El Documento de Granada plantea otra serie de problemas en torno al establecimiento de mecanismos de integración y colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas -y de estas entre sí-, características, como hemos visto de los actuales Estados federales, con repercusiones evidentes en la distribución de competencias. Desde un punto de vista de la integración, la pieza clave es el Senado; desde el punto de vista de la colaboración, los instrumentos jurídicos que la vehiculen presididas por el principio de lealtad institucional. Todo ello al servicio de garantizar la igualdad de servicios sociales básicos y la cohesión territorial. Los apartados 8, 10, 11 y 12 del Documento, tratan de estos problemas.

En cuanto a las soluciones, no trataré de la propuesta de Senado según el modelo del Bundestag alemán (propuesta con la que estoy de acuerdo en líneas generales) porque ya es estudiada en otra ponencia de este mismo seminario que trata de los aspectos institucionales. Me limitaré a señalar algunas cuestiones referidas a la colaboración entre administraciones, aún a riesgo de repetir una materia ya tratada por otros ponentes.

Ya hemos hecho mención de la igualdad de las prestaciones básicas (ap. 29) garantizada por la inclusión en la Constitución de una cláusula que recoja el principio de "estabilidad social" del gasto público (ap. 28.6). No es necesario, pues, repetir lo antes dicho. Sólo añadir que en el apartado 36, se añaden dos propuestas que concretan algunos aspectos de esta necesaria igualdad social. El primero, es la necesidad de información estandarizada para poder comparar los resultados de las políticas de bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) mediante una adecuada transparencia informativa. Ello con dos finalidades: por un lado, el control por parte de las instituciones y de los ciudadanos de los resultados de la gestión pública en estas materias; por otro lado, para fomentar la competición positiva entre comunidades a los efectos de estimular las buenas prácticas en la gestión pública mediante el efecto emulación. Así,

además de la transparencia administrativa, el Documento introduce elementos del denominado "federalismo competitivo", ensayado con éxito desigual en otros Estados federales.

Por otro lado, para afrontar los problemas que plantea el desarrollo económico equilibrado entre las distintas comunidades, el Documento (ap. 36.2) plantea el problema que genera la abundancia de normas, tanto leyes como reglamentos, que inciden sobre la unidad de mercado. Para remediarlo, son necesarias en muchos casos fórmulas que logren homologar legislaciones al efecto de no perturbar el ejercicio de las libertades económicas esenciales. Ello puede hacerse, según el Documento, mediante fórmulas de colaboración, en especial Conferencias Sectoriales de iniciativa estatal que coordinen este tipo de regulaciones.

Por último, dos cuestiones especialmente debatidas a raíz, sobre todo, de las reformas estatutarias llamadas de "segunda generación", es decir, las que tienen su origen en el Estatuto de Cataluña de 2006. Ambas cuestiones, estrechamente relacionadas, son tratadas en el ap. 25 del Documento: los hechos diferenciales y los derechos históricos. Al tratar de estas dos materias, el Documento es especialmente ambiguo. En concreto, tras un repaso al estado de la cuestión, se propone que la Constitu-

ción recoja en un título específico tanto los hechos diferenciales constitucionalizados hasta hoy, como los nuevos hechos diferenciales recogidos en estos estatutos de segunda generación, añadiendo que en este nuevo título podrían incluirse nuevas competencias derivadas de las singularidades propias de la comunidades históricas.

En realidad, se trata -quizás deliberadamente- de una redacción confusa que no acaba de concretar suficientemente nuevos hechos diferenciales, ni los supuestos nuevos derechos históricos, ni las competencias que se derivan de todos ellos. A nadie le escapa que la materia incide en la igualdad entre ciudadanos y entre comunidades, planteando el controvertido tema de la asimetría federal y sus límites. En definitiva, se plantea el problema, se dan algunas indicaciones generales, pero no se resuelve de forma clara y terminante, sino que queda pendiente de concreción muy probablemente porque el acuerdo dentro del mismo partido socialista -especialmente, por la posición al respecto de los socialistas catalanes- es todavía controvertido.

IV.- Conclusiones

1ª. Tras este examen relativamente detenido, salta a la vista que la finalidad del Documento, en cuanto a la distribución de

competencias se refiere, es cerrar el modelo y clarificar las competencias. Para ello, se tiene en cuenta que en los actuales Estados federales el principio de autonomía va acompañado de los principios de participación y colaboración, debidos especialmente al desarrollo del Estado Social.

2ª. El Documento critica con acierto el sistema de atribución de competencias establecido en el art. 149.3 CE y propone, también con acierto, un nuevo sistema en el cual se establezca una lista única de competencias del Estado para que el resto no incluido en éstas sean atribuidas a las comunidades autónomas. Ello comporta la supresión de las leyes del art. 150 CE. Además, la Constitución debería definir el alcance de los distintos tipos de competencias para así contribuir a clarificar su reparto. Sin embargo, no es realista el intento que propone el Documento de aumentar las competencias exclusivas y disminuir las concurrentes y compartidas por resultar ello contrario a las necesidades del actual Estado Social. Un vacío del Documento es no pronunciarse sobre el significado de los principios de prevalencia y supletoriedad dentro de este nuevo esquema de reparto de competencias.

3ª. El Senado, reconvertido en cámara de representación de los gobiernos autónomos,

tal como propone el Documento, puede jugar una función primordial al consensuar la legislación que afecte a las comunidades autónomas, especialmente las leyes de bases, a los efectos de que el TC no ejerza la función arbitral que, como órgano jurisdiccional, no le corresponde,

4º. Los instrumentos de colaboración, legislativa y administrativa, así como la lealtad federal imprescindible para generar confianza entre las partes, son medios y valores imprescindibles para el ejercicio eficaz y eficiente de las competencias en un Estado federal. A estos efectos, la Constitución debería establecer los principios básicos para que fueran efectivos.

BIBLIOGRAFÍA

Sobre derecho comparado.

R.L. Watts, *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006; G. Anderson, *Una introducción al federalismo*, Marcial Pons, Madrid, 2008; R. Blanco Valdés, *Los rostros del federalismo*, Alianza, Madrid, 2012; J.J. Solozábal (de.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2014; J. Tajadura y J. De Miguel (eds.), *Federalismos del siglo XXI*, CEPC, Madrid, 2014.

Cuestiones generales sobre el Estado de las autonomías.

S. Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. III, Iustel, Madrid, 2009; F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco, *El informe del Consejo de estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, CEPC, Madrid, 2006; E. Aja, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza, Ma-

drid, 2014; G. Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005; *Informes sobre Comunidades autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona (carácter anual).

Sobre reforma constitucional y competencias

S. Muñoz Machado, *Informe sobre España*, Crítica, Barcelona, 2012; S. Muñoz Machado, *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*, Iustel, Madrid, 2013; S. Muñoz Machado, *Cataluña y las demás Españas*, Crítica, Barcelona, 2014; T. de la Quadra, *Mercado nacional único y Constitución*, CEPC, Madrid, 2008; P. Biglino, *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, CEPC, Madrid, 2007; E. Sáenz Royo, *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2014; J. García Roca, "¿Reforma constitucional en clave federal?", *El Cronista*, núm.. 34, 2013.

CONSTITUCIÓN FINANCIERA Y FEDERALISMO FISCAL: LA PROPUESTA CATALANA

Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ

1. Punto de partida.

Hubo algún intento. Pero la idea federal fue rápidamente excluida. Las maldiciones del ayer pesaban en exceso sobre unas cortes constituyentes observadas por quienes consentían atentos su evolución. Se comprende, así, que el cordón sanitario establecido por el constituyente de 1978 frente al arsenal conceptual y metodológico del federalismo también se proyectase sobre la constitución financiera. La técnica de no decir y remitir la cuestión a un momento posterior (aprobación de los estatutos y de la LOFCA) fue plenamente acogida. Más allá del privilegio fiscal que se reconoce a Navarra y al País Vasco, como si se tratase de algo natural e indiscutible, la Constitución despacha el asunto con tres artículos, encargando al legislador orgánico la verdadera definición del modelo.

Los estados unitarios suelen tener dos niveles de gobierno: el local y el central. Los

gobiernos locales tienen un margen más bien limitado de autonomía financiera y sus ingresos dependen básicamente de las transferencias recibidas desde el nivel central. Los Estados federales, sin embargo, cuentan con tres niveles de gobierno (local, regional/estatal y central) y los gobiernos subfederales disfrutan de una amplia libertad para la gestión de sus propios intereses, por lo que su dependencia económica del nivel central es normalmente mucho menor.

En el análisis económico se ha establecido una relación entre el grado de autonomía política y el grado de dependencia financiera denominada "desequilibrio vertical", que resulta muy útil para valorar la eficiencia de un determinado modelo de distribución de la riqueza (von Hagen, J. y Foremny, D., 2012). Los gobiernos locales tienen más información sobre las preferencias de la ciudadanía acerca de los bienes y servicios públicos, y su proximidad les coloca en situación de poder administrarlos mejor.

Ahora bien, para evitar la autocomplacencia a costa de los fondos transferidos o el riesgo de un gasto excesivo por meros motivos electoralistas, esa mayor capacidad de decisión política debe contrarrestarse con un mayor grado de responsabilidad financiera, lo que significa tener que incrementar el porcen-

taje de los ingresos percibidos mediante tributos propios y, a la vez, reducir la cuantía de los fondos que le han sido transferidos desde otras administraciones. Por lo tanto, cuanto mayor sea la autonomía política, menor ha de ser la dependencia financiera. En definitiva, el modelo de financiación será más eficiente cuanto menor sea el grado de desequilibrio vertical.

Se acostumbra decir que hay tantas modalidades de federalismo como estados federales. La afirmación, un punto exagerada, parece más acertada cuando se pretende advertir sobre la variedad de fórmulas financieras que se cobijan bajo el concepto de federalismo fiscal.

Si el federalismo pretende acercar la decisión y la responsabilidad política de los gobernantes a los gobernados mediante un sistema de gobernaza multinivel, la fiscalidad federal debiera descansar sobre dos pilares fundamentales: por un lado, el reconocimiento de la autonomía financiera de los entes subfederales (tanto en el ingreso como en el gasto) y, por otro lado, la asignación de unas fuentes de ingresos propias de cada nivel de gobierno, de suerte que, en nuestro caso, hablaríamos de la existencia de unos impuestos locales, autonómicos y estatales que garantizarían respectivamente la suficiencia financiera básica

de cada esfera de gobierno y, además, permitirían, mediante su articulación como sistema, la creación de un fondo de nivelación y solidaridad para corregir desequilibrios interterritoriales o emprender programas federales extraordinarios orientados a fortalecer determinadas políticas públicas de interés relevante para la Unión.

Hasta aquí la teoría. Después viene la realidad económica de cada país y el encaje obligado de múltiples interrogantes: cómo financiar junto al autogobierno las áreas de cogobierno, cómo evitar la doble imposición, el *dumping* fiscal interno o corregir la existencia de desigualdades irrazonables entre los ciudadanos; cómo combatir eficazmente el fraude, cómo impedir que un nivel de gobierno apruebe la norma y otro quede obligado a suministrar los recursos...

1.1. Una autonomía financiera de ejercicio muy condicionado.

De todo ello también ha de dar cuenta un sistema fiscal federal sin perder nunca de vista lo verdaderamente importante: sin autonomía financiera la autonomía política se queda en papel mojado. En el caso español no sería correcto sostener que las CCAA carecen de autonomía financiera, sin embargo, no faltaríamos a la verdad al decir que la tienen

muy condicionada. Ello se debe a varias razones:

a) Nuestra Constitución no establece impuestos propios para cada nivel de gobierno. Existen impuestos de "referencia obligada", por su posición central en el sistema (STC 182/1987), cuya regulación primaria corresponde al estado, y otros cuya titularidad varía en función de las competencias. Las CCAA pueden legislar sobre los impuestos que le sean cedidos por el estado y en los términos que éste determine, así como en aquellas materias sobre las que tenga asumida una competencia material (tributos extrafiscales o de ordenación).

b) Las CCAA están habilitadas para regular impuestos propios siempre que no recaigan sobre hechos imponible ya gravados por el estado o reservados a las entidades locales. Una condición que, en la práctica, convierte esa capacidad para legislar en algo de muy difícil ejercicio. La creación de un sistema tributario propio de cada comunidad autónoma sobre la base del principio de libertad de imposición y un impuesto de referencia -como en Estados Unidos o Canadá- nunca fue visto con buenos ojos.

c) El marco regulatorio general de todo el sistema financiero, tanto desde el lado del

ingreso como desde el del gasto, es competencia exclusiva del estado (149.1.14 CE: "*hacienda general*").

En definitiva, si la capacidad de crear impuestos es un factor fundamental para contar con una hacienda propia, las CCAA sólo la tienen de forma muy limitada y condicionada. La traducción política de este modelo es clara: con la excepción de Navarra y País Vasco, el Estado es prácticamente el único responsable de la imposición y la recaudación, de modo que las CCAA aparecen ante la ciudadanía como haciendas de transferencia, como entes de gasto. Además la experiencia nos dice que, salvo en muy contadas ocasiones, las CCAA han utilizado su capacidad normativa sobre los impuestos cedidos para reducirlos o suprimirlos y nunca para incrementarlos. El sistema, a pesar de los notorios esfuerzos realizados, sigue adoleciendo de una dramática falta de corresponsabilidad fiscal, lo que supone, como ya hemos visto, un alto grado de desequilibrio vertical y un nefasto incentivo en contra del ahorro y la eficiencia en la gestión pública.

A ello se une la hipersolidaridad del sistema financiero en su conjunto, es decir, con inclusión del Fondo de Compensación Interterritorial a que se refiere el art. 157.1 de la Constitución. En efecto, en el sistema

general, aproximadamente el 75% de lo recaudado se redistribuye con arreglo a unos indicadores objetivos para todo el territorio (número de habitantes, superficie, insularidad, dispersión, población protegida...) por lo que las CCAA con mayores ingresos aportan para nivelación a la caja común un volumen de recursos que, en ocasiones, puede llegar a lastrar sus propias expectativas de crecimiento o la posibilidad de mantener el nivel de sus servicios públicos esenciales. Por otra parte, ese sobreesfuerzo solidario no siempre se ha visto acompañado de un razonable control del gasto por parte de las CCAA receptoras, lo que ha producido una recurrente discusión acerca de las llamadas "balanzas fiscales" y sobre el destino y los límites de la solidaridad interterritorial.

En la última reforma del modelo de financiación (2009) se intentó corregir parte de esa desviación introduciendo un tratamiento diferenciado para los servicios públicos fundamentales prestados por las CCAA con el fin de asegurar en todas ellas la igualdad en el acceso a igual esfuerzo fiscal (López Laborda, 2010). Pero, aún así, el remedio es insuficiente, pues, no parece razonable ni económicamente sostenible un sistema de financiación tan abierto -y, por ende, inseguro- que incentiva el gasto por parte de las CCAA (políticamente quien sube los impuestos es el Estado) y que,

además, permite a aquellas CCAA que, por sí solas, no tengan ingresos suficientes para atender los servicios básicos (pensiones, educación, sanidad...), llevar a cabo "inversiones políticas" (infraestructuras faraónicas; supresión de peajes...) gracias a las compensaciones financieras aportadas por las demás. Un modelo, así, corre el riesgo de fomentar economías subvencionadas y no competitivas, hasta el extremo de poder paralizar las posibilidades de crecimiento de aquellos otros territorios económicamente más activos, con la indeseable consecuencia de obstaculizar el avance de la economía del estado en su conjunto.

Con todo, y para ser justos con nuestro sistema, hemos de reconocer que gran parte del gasto autonómico es también un gasto relativamente condicionado (sanidad, educación, dependencia, desempleo...), circunstancia a la que se deben unir las limitaciones de endeudamiento derivadas del principio de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto.

En resumen, siendo cierto que España tiene un alto nivel de descentralización del gasto (50% Estado; 35% CCAA y 15% entidades locales), también lo es que la capacidad de disponibilidad de ese gasto por las CCAA está sustancialmente acotada dentro de un marco

regulatorio común, que condiciona las potencialidades de esta otra vertiente de la autonomía financiera.

1.2. El velo del anonimato.

Las incertidumbres del modelo, su falta de concreción constitucional y de transparencia, la carencia de elementos competitivos reales que permitan a las CCAA contar con una política financiera diferenciada de la que sean directamente responsables ante la ciudadanía (*accountability*), así como la inexistencia de un principio generalizado de interdicción de la hipersolidaridad como el de "ordinalidad", que se quiso introducir en el art. 206.5 del Estatuto de Cataluña inspirado en el creado por el Tribunal Constitucional Federal para los *Länder* en Alemania son algunas de las ausencias que más han distorsionado la imagen del estado autonómico ante la opinión pública, agudizando su percepción crítica como una ineficaz estructura de tensión, rivalidad territorial y gasto, que alimenta élites locales políticamente egoístas y solo preocupadas por sus intereses propios.

La opacidad del sistema de financiación y su ambigüedad a la hora de determinar quien ha de responder en cada caso, ante los ciudadanos, ha provocado a lo largo de estos años el nacimiento de una cierta nostalgia sobre la

aparente sencillez y eficiencia de las fórmulas de asignación de recursos en los estados centralizados. Este ha sido el precio que se ha pagado por trasladar el mandato de uniformidad, que ciertos sectores económicos y políticos han introducido bajo el eslogan "descentralizados pero iguales" al plano de la redistribución de los recursos y la prestación de los servicios esenciales. Sin la vocación de proximidad de la cultura federal, y su exigencia de responsabilidad democrática; sin su capacidad para conciliar competencia y equidad mediante fórmulas flexibles, compartidas y transparentes, también en los procesos de asignación de recursos públicos se olvidan los beneficios y sólo se quedan las incomprensiones.

Esta falta de pensamiento federal en el terreno de la financiación ha hecho que en España la priorización temporal de políticas de estímulo económico y apoyo sectorial se canalizasen preferentemente hacia el espinoso reducto de la titularidad de las competencias (Torres Pérez, 2012), dotado, casi que por definición, de rigideces jurídicas y parapetos políticos erguidos frente a las invasiones ajenas. Si desde el Gobierno de España, por razones estratégicas o de necesidad coyuntural, se decide intervenir a través de programas no ordinarios de financiación sobre ámbitos que se estiman competencialmente difusos, el

conflicto está servido. Para justificar el programa (sanidad, educación, dependencia, industria, comercio...) el Estado tendrá que forzar e interpretar expansivamente alguna de las competencias que la Constitución le atribuye, mientras que las CCAA en las que se vaya a llevar a cabo el gasto invocarán sus propios títulos competenciales y exigirán que esa financiación adicional les sea transferida. Solo a ellas son competentes para planificar y ejecutar el gasto. Evidentemente, tras este escenario de tira y afloja institucional, aparece en no pocas ocasiones, la vertiente más humana de determinar quién o quienes aparecen en la foto y publicitan la medida.

El hecho de que la acotación del poder de gasto del nivel central del Estado (*spending power*) en su proyección sobre los territorios sea un tema tradicional de debate en los Estados federales aporta escaso consuelo. Tampoco resulta más tranquilizador el intento de ordenación que se contiene en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sobre todo a partir de la STC 13/1992, en la que se acogió el principio ya clásico según el cuál no por poner el dinero se tiene la competencia.

Afirmar, como se hace en la citada sentencia, "que no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado" y que, por lo

tanto, "la subvención no es concepto que delimite competencias" es un criterio estructural sensato que, sin embargo, no se acomoda con facilidad a lo que acto seguido declaró el Tribunal: "El Estado siempre podrá en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso) y asignar fondos públicos a unas u otras finalidades" (Fj. 7). Por tanto, es decir, puede subvencionar lo que quiera con independencia de la distribución constitucional de competencias o, si se prefiere, tiene un poder de gasto universal del que carecen las CCAA.

Para producir el necesario encuentro entre estos dos criterios aparentemente contradictorios, el Tribunal establece una condición: si el Estado decide gastar en ámbitos que no son de su competencia, entonces, tendrá que hacerlo respetando el reparto constitucional de competencias y la autonomía financiera de las CCAA.

Como se puede comprobar la solución ofrecida por el Tribunal Constitucional traza un bucle en el que financiación y competencia terminan encontrándose. Por eso, puede decirse con uno de los principales especialistas en esta materia que "las numerosas controversias suscitadas respecto del *spending power* estatal (...) no plantean en puridad un interrogante sobre el reparto de los recursos, sino sobre la distribución de la capacidad (y el

deber) de gasto, segundo pilar de toda Constitución financiera federal" (M. Medina, 2008).

Pese a todo, era posible desmontar parcialmente ese complejo círculo, si se hubiese pensado en federal, incluso, aceptando el mismo punto de partida. En efecto, era posible que sin cuestionar que el Estado tiene un poder de gasto universal, cuando ordenare un gasto en ámbitos que no son de su competencia debiera hacerlo -condición- a través de programas federales cuya ejecución pactará con las CCAA afectadas y que tendrán una limitación temporal dispuesta de modo expreso.

Con tal proceder no solo hemos sustituido una condición por otra. Hemos cambiado mucho más. En primer lugar, aportamos flexibilidad y agilidad a la gestión de las ayudas financieras al alejarlas del debate sobre la titularidad de la competencia. El Estado no pretende abrogarse competencias ajenas sino impulsar temporalmente una determinada política social o económica mediante la aportación de recursos propios a los que las CCAA podrán voluntariamente acceder. Y, en segundo lugar, se transparenta ante toda la ciudadanía que el Estado está ayudando económicamente a una, varias o a todas las CCAA. Al Estado se le juzgará por la oportunidad y el contenido de sus programas y a las

CCAA por su decisión de participar o no en los mismos.

Hoy, en nuestro país, se producen flujos económicos muy similares. Pero su control es prácticamente imposible. Jurídicamente, por la indeterminación y apertura de las normas que pueden operar como canon de constitucionalidad (Constitución, Estatutos y LOFCA), así como por la penetración del principio dispositivo en el sistema de financiación tanto por la vía de los impuestos cedidos como -aunque en menor medida- por la de la participación en los ingresos del Estado. Políticamente, porque para que pueda llevarse a cabo ese control ciudadano sobre la actuación de los respectivos niveles de gobierno, es imprescindible tener un conocimiento claro de los mismos, comprensible para la ciudadanía.

La práctica ha demostrado que en la gran mayoría de los estados federales los flujos financieros en una sola dirección son poco comunes (Bussjäger, 2006) y que las medidas fiscales contra la presión competitiva interna ni son un instrumento eficiente para nivelar las diferencias de ingresos entre las unidades federadas, ni permiten afirmar que la carga fiscal vaya a ser finalmente menor para los ciudadanos (B. Blankart, 2000). Sin embargo, cuando se contempla la realidad del sistema

financiero español es inevitable recordar la ley de centralización o "ley Bryce", en referencia al autor de *The American Commonwealth* (1888), que, años más tarde (1927) retomaría el economista alemán Johannes Poptiz al formular de modo más intuitivo que empírico su conocida "ley del poder de atracción del presupuesto más grande".

2. La Gran Recesión: gasto público y descentralización.

El impacto de la crisis económica de 2007 en la zona euro, dejando a la intemperie las deficiencias del sistema monetario europeo, los desequilibrios fiscales y la insostenible ficción de un proyecto económico susceptible de ser calificado como europeo y común, ha marcado en la UE el principio de un ciclo político de "retorno a la soberanía" de los estados.

En el interior de cada Estado el golpe de la crisis económica y la necesidad de adoptar medidas urgentes de consolidación fiscal, reducción de la deuda y contención del gasto ha reforzado la posición de quienes ya defendían la conveniencia de un centro único de decisión política y económica, de acción rápida y sin entes de mediación que sólo ralentizan los ajustes y encarecen los costes.

Este "centralismo de la eficiencia", de mensaje político tan simplista como el organigrama que diseña, siempre sobrevoló sobre el nacionalismo de estado y encontró particular cobijo en la derecha política española que, desde su creación, contempló a las comunidades autónomas como un mal menor.

Primero se manipuló el concepto de igualdad estableciendo una suerte de insalvable contradicción entre los ciudadanos y los territorios. Se reiteró aquello de que si los ciudadanos somos iguales y pagamos los mismos impuestos, entonces debemos tener los mismos derechos; *ergo* el reparto de los fondos para la financiación de las CCAA no debe contemplar ni atender diferencias. Era como si no hubiese comunidades autónomas a las que se les ha reconocido el derecho de autogobierno y, por tanto, de adoptar democráticamente decisiones propias sobre ámbitos que la Constitución les reserva. Incluso, podría pensarse que las malvadas instituciones autonómicas tienen una voluntad, contraria a los intereses de los ciudadanos que las reclamaron, las eligieron y a los que representan.

Se fraguó, así, una falsa noción del principio de igualdad impulsada por el centralismo económico, de fácil venta política pero manifiestamente incompatible con el Estado no

uniforme concebido por el constituyente de 1978.

Como fundamento de tan peculiar interpretación se recurre a la cita literal y descontextualizada del art. 139.1 de la Constitución: "Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado". Pues bien, ya hace más de treinta años que el Tribunal Constitucional explicó cuál es el verdadero significado de este precepto:

"Es obvio que tal principio (se refiere al de igualdad) no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en iguales circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha ido nunca así entre nosotros en el ámbito privado y, con la reserva (...) respecto de la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resultamente así en ningún ámbito" (STC 37/1981, fj. 2)".

"El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados

idénticos y semejanes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 139.1 y 149.1.1^a de la CE, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía..." (STC 37/1987, fj. 10).

La otra falacia a la que habitualmente se acude para sustentar ese "descentralizados pero iguales", particularmente en el ámbito financiero, consiste en señalar que a la hacienda pública pagan las personas y no los territorios y que, por lo tanto, las reclamaciones de ciertas comunidades autónomas exigiendo una mayor financiación carecen de fundamento.

Esta interesada disociación entre personas y territorios a efectos fiscales no es más que una ilusión óptica. Por el lado del ingreso pagan, ciertamente las personas, pero quienes

gastan no son ellas, sino las Administraciones públicas territoriales que prestan los servicios que aquellas reciben y por los que han tributado. En consecuencia, lo que interesa saber, a efectos de determinar la financiación imprescindible para mantener y mejorar la calidad de esos servicios públicos, no es lo que cada persona aporta sino lo que en cada territorio globalmente se recauda y, a partir de ahí, determinar qué cuantía de lo recaudado se destina a financiar el coste de los servicios públicos que se reciben y cuál se aplica solidariamente a sufragar los gastos de otros territorios con insuficientes ingresos.

El "descentralizados pero iguales" pretendía torcer por el atajo de la política diaria el proceso de descentralización que se había llevado a cabo, y sustituirlo progresivamente por una desconcentración administrativa. La crisis económica del 2007 introdujo un factor de aceleración del que pronto tomaron nota los detractores del Estado de las autonomías, en la medida en que reforzaba su intención recentralizadora a la par que favorecía el propósito de reducción del tamaño del Estado y de privatización de lo público.

Se consolida, de este modo, la idea de que la descentralización política es la principal causa del incremento desmesurado gasto público y, por extensión, de la crisis económica

que con especial intensidad vive España. Es el gigantismo de la Administración, el exceso de cargos públicos, la multiplicidad de centros de decisión, en fin, son esas despilfarradoras CCAA la principal causa de los ajustes que ahora se deben emprender. Cuando eso se irradia con sistemática persistencia es normal que la ciudadanía se pregunte: descentralizados ¿para qué?, no será mejor y más barato el "centralizados e iguales". El silogismo cumple las reglas más elementales de la lógica clásica. Lástima que no se fundamente ni en la realidad de España, ni en la de otras latitudes (Rodríguez-Pose, A. y Bwire, A., 2004).

En efecto, según los datos oficiales, en términos comparados el tamaño del sector público en España no es exagerado, como tampoco lo es el coste de los servicios públicos que configuran el eje sobre el que gravita el estado del bienestar. Y, sobre todo, no puede sostenerse con un mínimo de objetividad que la descentralización política sea la causa de la crisis en España o un factor agravante de la misma (López Díaz, 2014).

Si examinamos la información estadística de la UE podemos comprobar que los países de la UE que tienen el gasto más centralizado son, por este orden, Grecia, Luxemburgo, Portugal e Irlanda. Pues bien, con la salvedad de Luxemburgo, que difícilmente se puede

descentralizar, resulta que los otros tres han sido intervenidos y rescatados por la UE como consecuencia de la crisis. Contrariamente, los países europeos que tienen el gasto público más descentralizado son -también por orden de más a menos- Dinamarca, España, Suecia, Finlandia y Alemania. Por tanto, con la excepción de España, los países políticamente más descentralizados son los que mejor han soportado el duro impacto de la crisis económica. Es claro, pues, que la descentralización política no está ni en el origen de la crisis ni es un factor agravante de la misma. Por la misma razón, el caso español no puede fundamentarse, como algunos pretenden ni en el tamaño desmesurado del Estado ni en la descentralización del gasto público. Son otras causas de carácter económico (burbuja inmobiliaria, excesivo endeudamiento privado, economía sumergida, un inadecuado y desproporcionado régimen de beneficios fiscales, fraude fiscal...) y político (opacidad, corrupción, incomprensión del modelo territorial de estado y de la asignación de responsabilidades...) las que razonablemente mejor lo pueden explicar.

3. Las propuestas catalanas de reforma financiera. La "llave de la caja".

Dada la flexibilidad constitucional del sistema de financiación y la remisión a un mode-

lo que ha de ser renegociado por quinquenios, es fácil de comprender que no pretendamos en este lugar examinar todas las propuestas formuladas desde la Generalitat de Cataluña en materia financiera, sino tan sólo aquellas que expresan el sentir político mayoritario de las fuerzas políticas de aquella comunidad y que, por tanto, cuentan con un margen razonable de consenso. Simplificando mucho la complejidad de su articulación jurídico-financiera, podríamos decir que la pretensión máxima de posible consenso político en este asunto pasaría por alcanzar un sistema de concierto -por tanto, de bilateralidad financiera- semejante al del País Vasco y Navarra pero con un perfil propio y diferenciado. Es cierto que para el nacionalismo representado por CIU el óptimo se encontraría en la equiparación, en su caso, con alguna modulación menor. No es menos cierto, sin embargo, que para la izquierda política, bien federalista (PSC e Iniciativa Per Catalunya), bien independentista (ER), impregnada de un discurso más hondo acerca del principio de solidaridad (entre personas, pero también entre los pueblos de España), la participación de Cataluña en un fondo o fondos destinados a esa finalidad es algo que encajaba con naturalidad en la dimensión social de sus discursos políticos y que, al tiempo, permitía presentar como no "egoísta" la formulación particularista de un modelo de financiación para Cataluña.

De este modo, era posible construir un modelo de concierto con acento diferenciado. Al igual que el País Vasco y Navarra, Cataluña recaudaría todos los tributos en su territorio y, estando ya en posesión de la "llave de la caja", negociaría con el estado la aportación catalana. En primer lugar, determinando la cuantía del coste de los servicios que el estado presta en su territorio. Y, en segundo lugar, marcado una significativa distancia con el País Vasco y Navarra, la cuantía de su aportación al fondo de solidaridad conforme a los criterios rectores del mismo que serán objeto de negociación y, respecto de los cuales plantean algunas exigencias.

Reconozcamos, pues, que Cataluña nunca exigió un modelo de concierto económico como el vasco y el navarro. Antes bien, siempre ha estado dispuesta a efectuar una aportación razonable en favor de las CCAA con menor recaudación, de acuerdo con el principio de solidaridad interterritorial.

Esta propuesta base, que inspiró el último proyecto de reforma estatutaria es manifiestamente inasumible con arreglo a los principios fundacionales que ordenan la constitución financiera de un Estado federal, como, con mayor motivo, también lo es la fórmula de concierto y convenio constitucionalizada para el País Vasco y Navarra. A efectos fiscales,

España puede soportar la singularidad de los llamados "territorios históricos" porque la población que representan esas dos comunidades autónomas (2,7 millones de habitantes) es relativamente pequeña (5,7%) en relación con el conjunto de los españoles (47 millones). Cataluña (7,6 millones, un 16%) prácticamente multiplica por tres esa cifra.

Pero, con independencia de los argumentos económicos, que sólo acrecientan el agravio, el modelo de concierto es claramente incompatible con la unidad jurídica y política propia de un estado federal, no por su bilateralidad como a menudo se afirma, sino por cuanto reivindica para una parte del territorio "la llave de la caja", de suerte que el poder federal pierde su capacidad de redistribución de la riqueza y de dirección de la política económica general del estado. El poder federal quedaría configurado como un estado miembro más que negocia individualmente con el resto de los estados la parte de recaudación fiscal que le corresponde en función del gasto producido por los servicios prestados. Además, la existencia de un fondo de solidaridad tampoco atribuye competencias financieras propias a la federación, pues se trata de un fondo de nivelación que en buena medida obedece a un sistema de autorregulación entre las propias CCAA, quedándose los órganos federales en

el papel de simples gestores de las transferencias financieras previamente acordadas.

Si se examina con cierto detenimiento el Título VI de la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOCG núm. 210-1 de 21 de octubre de 2005), las enmiendas presentadas al mismo y el Estatuto que finalmente entró en vigor (2006), puede comprobarse el enorme esfuerzo que se realizó por alcanzar un compromiso que situase la financiación de Cataluña dentro de límites admisibles en un estado federal, lo que también comportaba -lo contrario sería engañarse- la futura reforma del sistema LOFCA.

A modo de ejemplo, los arts 208 (aportación a los gastos del Estado) y el art. 209 (aportación a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación), expresión del apuntado posicionamiento inicial, desaparecieron del texto para reintroducirse ya acomodados a un nuevo art. 206 en el que la "llave de la caja" regresa inequívocamente al estado.

A cambio, se ofrecía un modelo que económicamente articulaba claras mejoras financieras para Cataluña -región europea excluida de los fondos FEDER y otras ayudas procedentes de la UE que completaban la financiación destinada a inversión pública en otras CCAA-, se establecía un mecanismo de

corrección sobre las aportaciones al Estado cuando el saldo positivo de su balanza fiscal se aminoraba en exceso, que encontró inspiración en el principio de ordinalidad y se autorizaba una Administración tributaria propia, capaz de gestionar también los tributos del Estado.

Sabido es, que el Tribunal Constitucional no interpretó la expresión "esfuerzo fiscal similar" en el contexto que sucintamente se acaba de describir y que en la STC 31/2010 la declaró inconstitucional, como también sometió a un control constitucional estricto otras normas que deliberadamente adolecían de una ambigüedad calculada y pactada- en espera de la reforma del sistema LOFCA-, las cuáles sin ser declaradas formalmente inconstitucionales fueron objeto de una interpretación unidireccional rompiéndose así el equilibrio alcanzado en las Cortes Generales y la confianza política depositada en todo el proceso por la ciudadanía de Cataluña que cuatro años antes había refrendado con su voto el *Estatut*.

4. La propuesta de financiación federal del PSC.

En todo este proceso de readaptación intelectual del modelo originario y su concreta articulación jurídica jugó un papel muy destacado el entonces Gobierno de Cataluña y,

singularmente, el PSC. Sus convicciones federales, también en el ámbito de la fiscalidad, permitieron el avance y el encaje del modelo catalán, sino en la literalidad de la Constitución (dados los puntuales reparos del TC) sí en las premisas sobre las que se sustenta un estado federal cuya unidad -también la financiera- no es cuestionada.

Aquella reflexión tuvo continuidad con ocasión de la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación del año 2009 que concretaba jurídicamente los principios incluidos en el *Estatut*. Cataluña reequilibraba su posición dentro del sistema de financiación (en ese año obtuvo 2.421 millones de € más), situándose en un índice de recursos per cápita del 106 %, claramente por encima de la media. Pero la prolongación de la crisis económica y la grave situación financiera de la Generalitat con impacto directo en la gestión y en la cartera de prestaciones de muchos de sus servicios públicos, unido al alcance político de la STC 31/2010, hizo que las mejoras alcanzadas pronto fuesen consideradas insuficientes. El nuevo *President* de la *Generalitat*, el convergente Artur Mas, planteaba como una de sus primeras decisiones de gobierno la necesidad de alcanzar un nuevo pacto fiscal con España.

Ante la reivindicación formulada por la Generalitat, el PSC decidió tomar distancia y, con criterio propio, profundizar en el siempre delicado y complejo asunto de la financiación, a partir de las premisas sobre las que había trabajado. Su propuesta fiscal para Cataluña aparece recogida en las páginas 34 y ss. del documento de trabajo núm. 164 publicado en el año 2013 por la Fundació Rafael Campalans, bajo el título *Por una reforma constitucional federal*. Antes, en febrero del 2012, Pere Navarro, entonces secretario general de esta formación política dió una conferencia en la ciudad de Barcelona titulada "Nuevos horizontes para nuestro autobobobierno: por un nuevo pacto fiscal" que también fue publicada por la citada fundación con el núm. 162.

En esencia, esa propuesta descansa sobre los siguientes puntos:

a) Más *bilateralidad*, en el sentido de reclamar una mayor autonomía financiera, mayor corresponsabilidad fiscal y fórmulas de negociación y determinación de una parte de la aportación (proponen un 25% de lo recaudado) que se quede directamente en Cataluña y que pueda ser objeto de negociación con el Estado al margen de las fórmulas generales del sistema LOFCA.

b) Próxima a la idea de bilateralidad, el reconocimiento de una *diversidad de modelos* de financiación en atención a la naturaleza plurinacional del Estado sin que ello comporte un tratamiento privilegiado ni incompatible con el sistema general de financiación.

c) *Suficiencia de recursos*. El modelo no debe basarse sobre el cálculo -siempre cuestionable- del coste de los servicios traspasados ni tampoco sobre las necesidades de gasto, sin atender a la capacidad de cada CA de generar ingresos. Antes bien, ha de partirse de la constatación real de los recursos reales existentes, redistribuyéndose entre el Estado y las CCAA de acuerdo con una adecuada valoración de las competencias asumidas por cada nivel territorial.

d) *Lealtad institucional*, no sólo como está hoy recogido este principio en la LOFCA sino también condicionando de manera efectiva la capacidad del Estado para establecer nuevos gravámenes en esferas competencialmente asignadas a las CCAA o entidades locales. Asimismo, incorporar la obligación de compensación de gastos en estos supuestos.

e) *Solidaridad y nivelación*. Las aportaciones a estos fondos deben articularse en torno al principio de *ordinalidad* con el fin de

evitar que los mecanismos de nivelación alteren el estatus financiero de cada CA y, por tanto, conduzcan a situaciones de decrecimiento y pérdidas de incentivos. En este sentido se propone, a su vez, que: i) el destino de esos fondos se vincule a prestaciones sociales básicas (sanidad, educación...) como garantía de los servicios públicos esenciales en todo el territorio del Estado. ii) La creación de un fondo adicional de lucha contra la pobreza. iii) Vinculación de la cláusula de sostenibilidad social del art. 135 CE a las competencias autonómicas. iv) Establecer, asimismo, la obligación de aportar al fondo de solidaridad a País Vasco y Navarra.

f) Reforma del Senado, a modo de Consejo federal y, por tanto, la intervención de este órgano constitucional en todas las cuestiones referidas a la financiación de las CCAA.

g) Establecer una mayoría cualificada que incorpore al menos tres quintas partes de las CCAA y el Estado para adoptar acuerdos en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

h) Administración tributaria única, mediante un consorcio entre la Agencia tributaria catalana y la estatal.

5. Algunas consideraciones sobre la propuesta.

El sistema de financiación debe ser un reflejo del tipo de federalismo que se pretende para el Estado. La advertencia, aunque obvia, resulta pertinente porque, a mi juicio, la propuesta que se acaba de exponer es, desde la perspectiva de sus principios inspiradores, un tanto híbrida, al entremezclar la lógica de un federalismo dual con la que es propia del federalismo de ejecución.

No digo que eso no pueda e incluso deba hacerse, cuando aporta soluciones válidas para todos. No. Tan solo pretendo poner de relieve los saltos "lógicos" que a veces se producen porque, en mi opinión, ese tipo de "forzadas" acomodaciones encubren otras consecuencias políticas que también deben ser valoradas.

Ello exige, aunque sea de manera telegráfica, que enuncie mi convicción subjetiva sobre qué federalismo es el más adecuado para España y argumente de manera muy sucinta las razones sobre las que fundamento ese posicionamiento personal.

1. El federalismo cooperativo tiene una amplia acogida en la izquierda política española y particularmente en la catalana. Ello se

debe a dos razones sustanciales: la primera, a que en el subconsciente colectivo de los españoles, en buena medida por nuestra historia política y constitucional, la palabra federal se ha convertido para un importante número de ciudadanos en sinónimo de "independencia", por lo que el adjetivo "cooperativo" sirve para hacer más digerible su defensa en la arena pública. La segunda, la influencia alemana en la formación de muchos profesores universitarios de derechos público, singularmente en Cataluña.

Pues bien, desde hace ya más de veinte años el federalismo cooperativo está siendo seriamente cuestionado no solo en Alemania sino también y con razones muy poderosas en los Estados Unidos de América. Una cosa es la cooperación intergubernamentalmente y otra muy distinta institucionalizar un modelo a la alemana de federalismo de ejecución en el que necesariamente "todos" han de hacer de "todo", lo que ha provocado en los últimos años varias reformas de la Ley Fundamental para introducir elementos competitivos dentro del modelo, evitar la burocratización y la maraña paralizante de las administraciones públicas, en las que todos deciden un poco de todo pero todo queda bloqueado en espera de alguien finalmente decida. Un escenario político que fuerza gobiernos de gran coalición que, en términos democráticos, son una patología del

sistema. Como dijo el constitucionalista Johannes Agnoli cuando se produjo la primera en 1966, es "la versión plural de un partido único".

Pero no sólo en Alemania. En los Estados Unidos después de la expansión ilimitada de los poderes de la Federación que se producen desde la década de los cuarenta en adelante y el canto a las virtudes del nuevo federalismo o federalismo cooperativo, teorizado por Morton Grodzins en su *The Federal System* (1960) y en su *paper* incluido en el Informe de la *Commission on National Goals*, creada por el Presidente Eisenhower, se apreció como progresivamente se estaba desvirtuando y de forma peligrosa, la idea federal. El ciclo implosivo iniciado con el federalismo cooperativo tiene, en palabras de Robert F. Nagel (2001, pág. 168), "múltiples implicaciones no solo sobre nuestra estructura constitucional, sino también sobre nuestro carácter nacional y fábrica social".

A medida que los presupuestos expansivos perdían justificación social y que los mecanismos cooperativos se debilitaban o se suprimían (durante los ochenta bajo la presidencia de Ronald Reagan desaparecieron la unión intergumental de la "*Office of Management and Budget*", y multitud de comités intergubernamentales del Congreso

y, en 1996, la U.S. *Advisory Commision on Intergovernmental Relations* -ACIR- corría la misma suerte tras 37 años de existencia) se fueron poniendo algunas puertas al campo de la expansión federal. El sentimiento nacional (*nationalhood*) norteamericano, elemento imprescindible de cohesión política, que se había fraguado durante más de 35 años de federalismo cooperativo se contraía progresivamente a las preferencias establecidas por élites políticas, grupos de intereses y aparatos burocráticos que vivían por y para la federación, como si fuesen los verdaderos "señores" de la superpotencia mundial. Un ser nacional que, siendo imprescindible, se olvidaba de las pequeñas cosas de la gente (Ellis Katz, 1997) distanciándose en exceso del espíritu fundacional de la Unión y, en cierto modo, de su forma de entender la democracia. Los estados, demasiado sujetos a la voluntad federal, ya no cumplían con esa faceta clave del federalismo que, en palabras del juez Brandeis (*New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 1932), consistente en "servir de laboratorios de democracia". Por primera vez, nación y federalismo amenazaban con divorciarse.

Las técnicas jurídicas y financieras de sujeción de los Estados establecidas durante el federalismo de cooperación, cuando las causas para el esfuerzo social conjunto comenzaron a debilitarse hacia finales de la década de

los setenta, se transformaron en mecanismos de presión más que de persuasión, lo que motivó la aparición de un federalismo cooperativo sin cooperación, doctrinalmente conocido como "federalismo coercitivo" (*coercitive federalism*). Aunque en los Estados Unidos no existe, como en Alemania, un federalismo de ejecución que obligue constitucionalmente a los estados a ejecutar la legislación federal, las fórmulas del federalismo cooperativo producían indirectamente un efecto similar, sobre todo, cuando ya no se perseguía cooperar con los territorios sino defender intereses transversales de grupos y personas (Kincaid, 2008).

Con todo, y al margen de las razones evolutivas que de manera muy somera se acaban de exponer, considero que el federalismo cooperativo es viable en federaciones territoriales, como Alemania -que siendo dos estados constituían una sola nación- o los EEUU de América, pero no en democracias plurinacionales como Canadá, Bélgica, Reino Unido o España en los que las tensiones identitarias y su proyección en el circuito político y partidario introduce dinámicas competitivas a las que el sistema constitucional debe ofrecer respuesta para subsistir como un solo estado. En suma, estimo que en los estados plurinacionales es imprescindible retomar la lógica del federalismo dual, con

clarificación de las áreas de decisión y de responsabilidad, regulando las zonas de cogobierno de manera que se compatibilicen con un sistema de rendición de cuentas o *accountabilty* especialmente exigente. Cuando todos hacen un poco de todo, los ciudadanos padecen una grave desinformación que les impide ejercer su función de control democrática de los gobernantes, siendo incapaces de diferenciar entre niveles de gobierno y estableciendo una cadena de condicionantes entre procesos electorales que solo conduce a la desorientación, la crítica de los modelos descentralizados y, lo que es más grave, a la potenciación de la dimensión territorial en la competencia política-partidaria como cauce para la obtención de mayores réditos electorales.

Una federación multinacional, una *demoicracia*, necesita no solo una delimitación competencial fácilmente identificable, sino también espacios de concurrencia competitiva que permitan a los ciudadanos elegir o decantarse por la mejores prácticas y políticas públicas. España es, en mi opinión, un país con comunidades nacionales diferenciadas y, por tanto, ha de apostar por un federalismo democráticamente competitivo, en el que la colaboración intergubernamental no venga constitucionalmente impuesta sino que resulte de las alianzas y de las

rentabilidades que ofrecen los pactos, las alianzas y las lealtades mutuas.

2. Sobre el papel del Senado. No conozco a ningún senador sin ideología, ni a ningún diputado sin territorio. La idea de que cada diputado representa a toda la nación y no a quienes lo han elegido fue una ingeniosa metáfora de la revolución francesa para fundamentar la prohibición constitucional del mandato imperativo que los británicos ya habían justificado por motivos meramente pragmáticos con apoyo en su concepción de la representación política como relación de confianza. La idea de contar en la España de 1978 con una Cámara de representación territorial llamada Senado también es, a su manera, una metáfora acerca de lo inevitable. La circunstancia de que las Cortes ordinarias, formadas por el Congreso y el Senado, se convirtiesen sin solución de continuidad en cortes constituyentes hacía impensable la constitucionalización de un legislativo unicameral como en 1931.

Ninguna reforma constitucional puede llevarse a cabo sin el voto favorable de los senadores y, difícilmente, los senadores estarán dispuestos a renunciar a lo que son: miembros de una asamblea legislativa elegidos directamente por la ciudadanía. Reformar el Senado para convertirlo en un consejo

territorial de inspiración alemana tiene en el interior de los partidos, cuando menos, el mismo coste político que suprimirlo. Sin embargo, fuera de las organizaciones partidarias, la idea de suprimir el Senado, a la vista de su deficiente rentabilidad institucional, puede tener una buena acogida y hasta convertirse en los tiempos que corren en un poderoso reclamo.

Debemos añadir otros dos ingredientes a nuestra reflexión: mientras no cambie el sistema de partidos la "auténtica" cámara de representación territorial en España se llama y se llamará Congreso de los Diputados; y reformar el Senado implica reformar el Congreso.

No siendo realidades en todo comparables, la experiencia de la UE nos advierte sobre la viabilidad de articular instrumentos institucionales distintos de las tradicionales fórmulas dirigidas a permitir la participación de las unidades federadas en la potestad legislativa federal. Hoy en día, la gobernanza multinivel nos ofrece un conjunto de técnicas y de posibilidades organizativas que facilitan esa participación sin salirse de lo que podríamos llamar, en sentido amplio, el radio de acción de los ejecutivos: reglamentos compartidos, planes, fórmulas participadas de financiación, acuerdos, convenios de cooperación

y de colaboración... En ese sentido interesa recordar que ya contamos con algunos órganos que debidamente actualizados podrían desempeñar un importante papel (conferencias sectoriales, conferencia de Presidentes, Consejo de Política Económica y Fiscal...) y a los que podrían sumarse otros nuevos como un Consejo de lenguas, otro que emitiese informes preceptivos en relación con iniciativas normativas de la UE y proyectos o proposiciones de ley estatales con incidencia en competencias autonómicas o, por concluir esta sucesión meramente indicativa, un consejo sobre las culturas de España en el exterior, que completasen un marco institucional estable de colaboración intergubernamental. Del mismo modo, se encuentra disponible un amplio abanico de recursos favorecedores de la participación, el debate y la adopción de acuerdos en este ámbito ejecutivo: desde la posibilidad atribuir a las CCAA o a cierto número de ellas poder de veto sobre algunas materias, de suerte que el desarrollo de la ley federal en su territorio estuviese condicionado por la concurrencia de su voluntad o por la de una mayoría de CCAA que autorizase su desbloqueo; pasando por el establecimiento de mayorías cualificadas o por la posibilidad de alcanzar mediante instrumentos normativos propios los objetivos fijados en la ley federal... Las soluciones en ese contexto son múltiples y flexibles y, aunque no son

descartables situaciones de tensión y de bloqueo como expresión externa de puntuales desacuerdos, al moverse la negociación de los intereses en conflicto en un nivel "menos político" en términos de confrontación partidaria, como ocurre singularmente en el legislativo, es previsible que el acuerdo sea más factible y alcanzable.

En resumen, no creo en las bondades del federalismo cooperativo, menos para un estado plurinacional como el español, ni confío en un Senado territorial sin cambiar el sistema electoral y el sistema de partidos. Contrariamente creo en un federalismo de clarificación, democráticamente responsable, y que consienta espacios razonables de competencia no en sentido económico, sino como selección de las mejores prácticas que coadyuven a la potenciación, defensa y mejora de lo público.

A partir de esta apurada confesión de emergencia, paso a examinar la propuesta de financiación formulada por el PSC y que, por próxima, someto precisamente a una valoración crítica de acuerdo con las convicciones que he expuesto.

Por una parte, la propuesta se fundamenta en la lógica del federalismo dual. Reclama un sistema fiscal propio que encaje en el modelo

de financiación general, un ámbito de negociación bilateral y, en consecuencia, la posibilidad de negociar en solitario con el estado una parte de la aportación que le corresponda. Ahora bien, por otra parte, defiende en coherencia con la idea de Administración única característica del federalismo de ejecución, un consorcio para constituir una Agencia tributaria catalana/estatal para la recaudación y gestión de la totalidad de los tributos y tasas impuestos a los ciudadanos de Cataluña.

La administración tributaria única crea la ilusión de hacer desaparecer la Administración territorial del Estado en Cataluña y de parecerse en su faceta recaudadora al modelo de concierto o convenio. Los ciudadanos para arreglar sus asuntos con la Administración autonómica o con la del Estado en Cataluña siempre irían a la misma ventanilla: la de la *Generalitat*. El espacio ordinario de relación entre el poder público y los ciudadanos sería el de la administración catalana. Una administración única, un espacio político único y una España innecesaria -porque todo lo gestionaría la Generalitat- o, cuando menos distante y privada de cercanía. Una España que no da la cara ni cuando cobra sus impuestos. Una España que está, pero a la que no se la espera.

Admito que he exagerado el discurso. Pero lo he hecho con el deliberado propósito de llamar la atención sobre una faceta del federalismo de ejecución, políticamente muy relevante y, sin embargo, sobre la que es poco habitual detenerse. Me refiero a su impacto sobre la responsabilidad política que, como he dicho, es ciertamente peligroso para la buena salud de la democracia. Unos hacen las normas, otros las ejecutan, pero ¿Quién responde de qué?, ¿A quién puedo exigir responsabilidades ejerciendo mi derecho de voto? A la Consejera o al Consejero de Hacienda o por el contrario al titular del Ministerio de Hacienda ¿El problema está en la norma, en quién y cómo la ejecuta, o en los dos?

La ausencia de circuitos políticos claros todo lo confunde y entre la niebla desaparecen los responsables. En mi opinión, la experiencia de estos años de democracia en España aconseja potenciar los mecanismos de transparencia y de exigencia de responsabilidad democrática. El federalismo de ejecución no es, por tanto, la mejor de las compañías.

Desde mi punto de vista el ciudadano debe saber a quién paga (estado, Comunidad autónoma, ayuntamiento) y qué hace ese nivel de gobierno con su aportación fiscal para ejercer así su control democrático sobre los gobernantes. Por otra parte, creo que el esfuerzo

realizado en la propuesta permite una bilateralidad compatible con la unidad que debe existir en todo estado federal, si bien, apostaría por un modelo de distribución de la fiscalidad sobre la base de un tributo de referencia por cada nivel de gobierno y la posibilidad de concurrencia impositiva como, por ejemplo, en los EEUU de América o Canadá. Como he dicho creo que esa competencia democrática genera complicidades ciudadanas y fragua lealtades que son imprescindibles en un estado en el que han de convivir comunidades culturalmente diferenciadas y, por tanto, en el que se han de suministrar incentivos institucionales para transitar de la unión a la unidad y nunca considerar que esta última es un atributo imperecedero que cae del cielo.

La ciudadanía de Cataluña debe tener claridad sobre lo que es imputable a la Generalitat y lo que es imputable al Estado. También diré más, especialmente en materia financiera. En una democracia así de transparente y así de intensa la soberanía le convierte en una preocupación menor. Esa es la gran elección del federalismo como cultura política en la que administrar la diversidad.

BIBLIOGRAFIA

Blankart, B., Charles (2000) "The process of government centralization: a constitutional view", en *Constitutional political economy*, 11, págs. 27-39.

Bussjäger, Peter (2006), *Homogenität und Differenz: zur Theorie der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich*, edición catalana, IEA (2010).

De Miguel Bárcena (2011), *El gobierno de la economía en la Constitución europea. Crisis e indeterminación institucional*, Bosch, Barcelona.

Katz, Ellis, (1997) "American Federalism, Past, Present and Future", *Issues of Democracy, Reinventing American Federalism*, Electronic Journals of the U.S. Information Agency, Vol II. Núm. 2, abril, pág. 16 y ss.

Kincaid, J. (2008) "Contemporary U.S. Federalism: coercive change with cooperative

continuity", REAF, núm. 6, abril, págs. 10 a 36.

López Díaz, Antonio (2014), "Crisis económica y desajuste de las cuentas públicas: La necesidad de un mayor espacio fiscal", en *Fiscalidad en Tiempo de Crisis*, Malvárez Pascual, y Ramiro Gómez (dirs.), Aranzadi (Thomson-Reuters), Pamplona, págs. 19-38.

López Laborda, J., (2010) "El nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas", en *La reforma del sistema de financiación de las Comuidades Autónomas. Perspectivas internacionales*, López Laborda/Kölling/Knüpling eds. CEPC, Madrid, págs. 171-172.

Medina, M (2008), "Financiación autonómica y control de constitucionalidad", en REAF, págs. 93-125.

Nagel F., Robert (2001), *The implosion of American federalism*, Oxford University Press, pág. 168.

Torres Pérez, A., (2011) *La projecció de la potestat subvencional sobre la distribució competencial. Anàlisi de la pràctica estatal*. IEA, Barcelona.

Rodríguez-Pose, A., y Bwire, A., "The economic (in)efficiency o devolution", *Environment and Planning*, 36, 1907-1928.

Von Hagen, Jürgen y Foremny, Dirk, "Federalismo fiscal en tiempos de crisis: compartir el coste del ajuste", en Informe IEB sobre federalismo fiscal, 2012, Institut d'Economia de Barcelona, 2012, págs. 14 y 15.

FUNDACIÓN COLOQUIO JURÍDICO EUROPEO

LIBROS PUBLICADOS

1. R. Alexy, *Derechos sociales y ponderación*
2. L. Ferrajoli, J. J. Moreso, M. Atienza, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*
3. A. Ruiz Miguel, R. Navarro-Valls, *Laicismo y Constitución*
4. P. Costa, B. Aláez Corral, *Nacionalidad y ciudadanía*
5. V. Ferreres, J. A. Xiol, *El carácter vinculante de la jurisprudencia*
6. M. Taruffo, P. Andrés Ibáñez, A. Candau Pérez, *Consideraciones sobre la prueba judicial*
7. R. Romboli, M. Carrillo, *Los consejos de garantía estatutaria*
8. P. Salazar Ugarte, J. Aguiló Regla, M. A. Presno Linera, *Garantismo espurio*
9. E. Bulygin, M. Atienza, J. C. Bayón, *Problemas lógicos en la teoría y práctica del Derecho*
10. P. Lucas Murillo de la Cueva, J. L. Piñar Mañas, *El derecho a la autodeterminación informativa*
11. F. J. Laporta, J. Ruiz Manero, M. A. Rodilla, *Certeza y predecibilidad de las relaciones jurídicas*
12. I. Shapiro, P. de Lora Deltoro, C. Tomás-Valiente Lanuza, *La Suprema Corte de Estados Unidos y el aborto*
13. J. F. Malem Seña, F. J. Ezquiaga Ganuzas, P. Andrés Ibáñez, *El error judicial. La formación de los jueces*

14. M. C. Redondo, J. M^a Sauca, P. Andrés Ibáñez, *Estado de Derecho y decisiones judiciales*
15. S. Huster, A. Pau, M^a J. Roca, *Estado y cultura*
16. P. Comanducci, M^a A. Ahumada, D. González Lagier, *Positivismo jurídico y neoconstitucionalismo*
17. E. Barros Bourie, M^a P. García Rubio, A. M. Morales Moreno, *Derecho de daños*
18. A. Aarnio, M. Atienza, F. J. Laporta, *Bases teóricas de la interpretación jurídica*
19. A. Squella, N. López Calera, *Derechos humanos, ¿invento o descubrimiento?*
20. S. Huster, F. Molina, E. Garzón Valdés, *Terrorismo y Derechos Fundamentales*
21. M. T. Soler Roch, J. M. Tejerizo López, F. Serrano Antón, *Los defensores del contribuyente*
22. R. Vázquez, A. Ruiz Miguel, J. M^a Vilajosana Rubio, *Democracia, religión y Constitución*
23. C. Venturini, M. Fuenteseca Degeneffe, *El Juez en Roma: Funciones y responsabilidad*
24. E. Roca Trías, V. Guilarte Gutiérrez, *Patrimonio matrimonial en matrimonios no indisolubles*
25. J. J. Moreso, L. Prieto Sanchís, J. Ferrer Beltrán, *Los desacuerdos en el Derecho*
26. J. Delgado Echeverría, J. Rams Albesa, *Retos de la dogmática civil española*
27. A. Pace, P. Andrés Ibáñez, *Inmunidad del poder en Italia*
28. C. Peña, H. Omar Seleme, F. Vallespín, *Estudios sobre Rawls*
29. M. Baurmann, J. L. Martí, P. de Lora, *Los desafíos de la democracia*
30. A. F. Franco, C. Álvarez Alonso, *La cuestión cubana en las Cortes de Cádiz*
31. J. A. Xiol Ríos, F. J. Bastida Freijedo, *Autonomía del paciente, responsabilidad patrimonial y derechos fundamentales*
32. A. Ollero, J. A. García Amado, C. Hermida del Llano, *Derecho y moral: una relación desnaturalizada*

33. E. Garzón Valdés, P. Sala Sánchez, Fco. Rubio Llorente, M. Lorente Sariñena, Fco. Laporta, Elías Díaz, V. Ferreres Comella, *Homenaje a Francisco Tomás y Valiente*

34. C. Rogel Vide, E. Serrano Gómez, *Tensiones y conflictos sobre derecho de autor en el siglo XXI. Materiales para una reforma de la Ley de Propiedad Intelectual*

35. M. Carrillo, R. Romboli, *La reforma del recurso de amparo*

36. P. Schiera, B. Clavero, *Del poder legal a los poderes globales. Legitimidad y medida en política*

37. J. Esteve Pardo, J. Tejada Palacios, *Ciencia y Derecho: La nueva división de poderes*

38. J.M. Naredo, Carlos Taibo, *De la burbuja inmobiliaria al decrecimiento: causas, efectos y perspectivas de la crisis*

39. M. Stolleis, A. Paulus, I. Gutiérrez, *El Derecho constitucional de la globalización*

40. J. Varela Suanzes-Carpegna, S. Muñoz Machado, *La organización territorial del Estado en España. Del fracaso de la I República a la crisis del Estado autonómico (1873-2013)*

41. Ph. Frumer, I. Villaverde Menéndez *La renunciabilidad de los derechos fundamentales y las libertades públicas*

42. A.-E. Pérez Luño, F. de Carreras, T. Limberger, R. González-Tablas Sastre, *Construcción Europea y Teledemocracia*

43. P. Grossi, Á.M. López y López, *Propiedad: otras perspectivas*

44. C. Pinelli, M. Presno, *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*

45. B. Aláez Corral, J.J. Ruiz Ruiz *Democracia constitucional y prohibición del velo islámico en los espacios públicos*

46. G. Cohen, E. Farnos Amorós *Derecho y tecnologías reproductivas*

47. P. Ruiz-Tagle, J.L. Martí, *La concepción republicana de la propiedad*

48. Fco. Rubio Llorente, P. Navarro, J. Tornos Mas, J.J. Solozabal Echavarría, F. de Carreras Serra, Fco. Caamaño Domínguez *Una propuesta de federalización*

