



# El “federalismo” en España y las elecciones

POR PABLO PÉREZ TREMPES Y VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

## Los “cuatro días” de marzo

**Entre** el 11 y el 14 de marzo España ha vivido el peor atentado terrorista de su historia, una gran confusión e incertidumbre política en los días siguientes y un vuelco electoral inesperado y también sin precedentes, en el que los ciudadanos han dado el poder al *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE). Demasiadas cosas sólo en cuatro días. Estos hechos han puesto sobre la mesa toda una serie de cuestiones que mantendrán ocupados a politólogos y juristas durante un buen periodo de tiempo, además de haber acabado con las reservas de tranquilizantes y ansiolíticos en todo el país!

El terrible atentado perpetrado el 11 de marzo ha recibido gran atención en la prensa internacional. En muchos casos la pérdida de confianza del *Partido Popular* –PP– se ha asociado en prensa no española casi exclusivamente a los sucesos ocurridos tres días antes. Pero las explicaciones simples son a menudo falaces. En realidad, frente a lo que se considera la conducta habitual de los electores en tiempos de grandes crisis –aglutinarse junto al gobierno y votarle–, en España se ha producido el efecto contrario, y con una de las mayores participaciones electorales en la reciente historia española, ha ganado la democracia. En los días siguientes al atentado, muchos ciudadanos tuvieron la sensación de que el gobierno del PP, liderado por José María Aznar, no estaba ofreciendo una información transparente y actualizada sobre la posible autoría, lo que influyó, con seguridad, en la participación masiva en las elecciones del domingo 14 de marzo y en el inesperado resultado que supuso una nueva mayoría parlamentaria.

## Nuevo gobierno y modelo de Estado

El cambio de gobierno supondrá previsiblemente grandes cambios en diferentes aspectos de la vida social y económica española, y por lo que ahora nos interesa, en el desarrollo del modelo de Estado.

La mayoría absoluta de que ha gozado el PP desde marzo de 2000 le ha permitido adoptar, en muchas ocasiones con la oposición frontal del resto de la Cámara, decisiones de gran calado y contenido político, como las reformas del Código Penal, del modelo educativo, del sistema tributario, o, finalmente, la controvertida decisión de participar en la guerra de Irak.

**Pablo Pérez Tremps** es Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, España. **Violeta Ruiz Almendral** es Profesora de Derecho Financiero de la Universidad Carlos III de Madrid, España.

José Zapatero,  
nuevo Presidente  
de España.



Si la existencia de múltiples ámbitos de gobierno exige que el acuerdo y el compromiso político informe la actuación de todos los poderes públicos, la última legislatura ha adolecido de este elemento esencial. Gobierno y oposición no han conseguido mantener políticas de Estado. En cuanto a la organización territorial, se ha producido un fuerte retroceso en el proceso de

descentralización, sobre todo como consecuencia de la adopción de múltiples decisiones de espaldas a los gobiernos autonómicos de distinto color político del gobierno central.

En los últimos años varias Comunidades Autónomas venían reclamado un mayor nivel de autonomía. En buena medida, estas pretensiones eran percibidas por el anterior gobierno como un intento de desestabilización y desarticulación del Estado español, lo que ha terminado por desembocar en un enfrentamiento político de considerables

dimensiones. La confrontación se ha producido fundamentalmente entre partidos nacionalistas (en especial, *Convergència i Unió* –CiU– en Cataluña, y *Partido Nacionalista Vasco* –PNV– en el País Vasco) y el gobierno, pero finalmente también entre el gobierno del PP y el resto de grupos parlamentarios.

Si el nuevo gobierno socialista permanece fiel a su programa y a su diferente talante, esta situación es susceptible de cambiar de forma radical. Para comprender cabalmente las líneas previsibles de la nueva política hay que mencionar brevemente en qué consiste el modelo español de organización territorial.

## España: Estado Autonómico, Estado Federal

La Constitución de 1978 abrió la posibilidad de construir un Estado ampliamente descentralizado, otorgando el derecho a aquellos territorios que así lo desearan, a constituirse en Comunidades Autónomas, para lo que básicamente debían aprobar su propia “norma constitutiva” o Estatuto de Autonomía, y asumir competencias materiales en el marco de la Constitución. La Norma fundamental configuró así un modelo de federalismo “a la carta” que en su momento fue ampliamente aceptado por las diferentes fuerzas políticas que participaron en su redacción.

**...el principal cambio  
que el nuevo gobierno  
puede traer es el  
anuncio de reformar  
la Constitución**

A mediados de los años ochenta no sólo los territorios que tradicionalmente habían solicitado o disfrutado en el pasado de cierta autonomía (Cataluña, País Vasco, Navarra, Galicia) sino todo el territorio español estaba dividido en

Comunidades Autónomas, pues todos los territorios sin excepción ejercitaron su opción y derecho a la autonomía. Sin embargo, de acuerdo con el modelo de descentralización opcional, no todas las Comunidades accedieron en un principio al mismo nivel de autonomía o nivel competencial. Como consecuencia de los acuerdos celebrados en 1992, entre otros, tuvieron lugar nuevas transferencias de materias a aquellas Comunidades que “se habían quedado atrás” y se produjo una cierta nivelación en el grado de autonomía.

El sistema es así algo más simétrico, aunque subsisten importantes diferencias. Las más notables son las derivadas de la existencia de una lengua propia distinta del castellano y el mayor nivel competencial de que gozan País Vasco y Navarra debido a su condición de Comunidades “históricas”, según reconoce la Constitución española. Este mayor nivel se pone de manifiesto fundamentalmente en su régimen financiero, denominado de “cupo” o “cuota”, y que supone una autonomía tributaria muy superior a la de casi cualquier otro ente subcentral.

### **La situación previa a las elecciones generales**

La primera vez que el PP ganó las elecciones (1996), la insuficiente mayoría parlamentaria obtenida le obligó a buscar el consenso y acuerdo en grandes temas. Su principal aliado entonces fue el gobierno catalán (entonces de CiU). La colaboración entre PP y CiU fue un matrimonio de conveniencia, por eso no es sorprendente que saltara en pedazos poco después de que el PP obtuviera la mayoría absoluta en 2000.

A partir de ese momento, comienza la peor fase del periodo de confrontación política, caracterizada por el predominio de una política fuertemente centralista. Se ha producido un cierto juego de retroalimentación entre nacionalismos y el gobierno conservador, que ha llevado consigo una creciente radicalización de los mensajes. En el caso del País Vasco, la propuesta del denominado “*Plan Ibarretxe*”, que supondría la adquisición de esta región del status de “libre asociación” y el cuestionamiento del status quo constitucional, generando un fuerte enfrentamiento institucional. Por otro lado, esta confrontación se ha producido también con respecto del nacionalismo “*abertzale*” o que apoya al terrorismo, originado básicamente por la ilegalización del partido que tradicionalmente ha actuado como rama política del grupo terrorista ETA, *Herri Batasuna* –HB– o la ilegalización del periódico nacionalista radical “*Gara*”, por sus vínculos con la organización terrorista.

Respecto del nacionalismo catalán la confrontación se ha producido sobre todo por la negación frontal del gobierno central a propiciar la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La “*cuestión catalana*” se complica tras las elecciones autonómicas de 2003 y la formación de un gobierno tripartito de izquierda, que supone el bloqueo político del PP en Cataluña.

**...el nuevo Presidente ha anunciado la creación de una Conferencia Permanente de Presidentes de Comunidades Autónomas**

Por último, también la Comunidad de Andalucía, gobernada desde su creación por el PSOE, ha expresado la voluntad de reformar su Estatuto, lo que ha incrementado el grado de confrontación PP-PSOE, los dos grandes partidos de ámbito estatal.

En resumen, la última legislatura de mayoría absoluta del PP ha estado presidida por un clima de crispación sin precedentes en la vida política española, alimentada por el ejercicio de una política centralista y, en buena medida, soberbia como consecuencia de su autosuficiencia parlamentaria.

### **Las nuevas perspectivas para el federalismo en España**

La llegada del PSOE al poder abre una nueva etapa para el desarrollo de la descentralización en España. En el caso del País Vasco, aunque el PSOE no apoya el “*Plan Ibarretxe*”, está dispuesto a dialogar, lo que supone un gran cambio con respecto del anterior gobierno. Menos incertidumbres plantean los casos de las reformas de los Estatutos en Cataluña o en Andalucía, que, impulsadas por gobiernos socialistas, en principio, serán apoyados por el nuevo Ejecutivo central, también socialista.

Pero el principal cambio que el nuevo gobierno puede traer es el anuncio de reformar la Constitución, especialmente relevante porque en los últimos años parte del discurso del PP ha consistido en identificar la defensa de la Constitución con la imposibilidad de su reforma. Proponer una reforma constitucional era inmediatamente identificado con falta de patriotismo. Este falaz reduccionismo interpretativo ha pretendido relegar la problemática de la adecuación de la Constitución a la estructura territorial existente.

### **Reformas constitucionales y avances en el modelo de Estado**

Entre las reformas constitucionales más relevantes apuntadas por el PSOE está, por un lado, la reforma del Senado, para convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial. Esto no resultará sencillo pues, aunque haya coincidencia en la necesidad de reforma, no la hay en el modelo a seguir. Por otro, se ha propuesto también la inclusión en la Constitución de la denominación formal de las Comunidades Autónomas.

Paralelamente a las reformas constitucionales propuestas, el nuevo gobierno ha hecho hincapié en identificar la reforma de los Estatutos con el apoyo a la Constitución, integrando así el debate autonómico en la propia construcción del consenso. En suma, se recupera la idea, que parecía haberse perdido en los últimos años, de necesaria coexistencia de pluralidad y unidad, frente a la artificiosa contraposición fomentada en la etapa anterior.

Por último, como prueba de la voluntad de hacer del diálogo la principal arma política, el nuevo Presidente ha anunciado la creación de una Conferencia Permanente de Presidentes de Comunidades Autónomas, que se reunirá periódicamente, así como de la celebración de una reunión anual con todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

Si el diálogo y la cooperación están en la base del federalismo, en un Estado con múltiples ámbitos de gobierno sólo es posible avanzar y sacar adelante reformas mediante el diálogo constante y fructífero con todos los actores del proceso. La voluntad de dialogar es el cambio más importante que propone el nuevo gobierno. Habrá que esperar para ver los resultados.