

ESTADO AUTONÓMICO Y ESTADO FEDERAL: CLARIFICACIONES CONCEPTUALES PARA EL DEBATE ACTUAL

Juan Manuel Herreros López

Profesor de Derecho Constitucional. UDIMA

Luis Felipe López Álvarez

Profesor de Derecho Administrativo. UDIMA

EXTRACTO

La forma de Estado prevista en la Constitución de 1978 no ha dejado nunca de ser objeto de debate, conflictos y múltiples críticas formuladas desde posiciones diversas. Las continuas demandas nacionalistas de mayor autogobierno, los constantes conflictos a cuenta del sistema de financiación autonómica y la idea de estar ante un modelo que multiplica el número de órganos administrativos, dispara el gasto público y aumenta las diferencias socioeconómicas entre unos territorios y otros, son solo algunos de los problemas que han acompañado al sistema autonómico. Últimamente el llamado «desafío soberanista» existente en Cataluña ha avivado el debate sobre el modelo de organización territorial de España. En ese debate se oyen propuestas de diversa índole, incluyendo la que aboga por una cierta vuelta atrás y la recentralización de algunas competencias que ahora ostentan las Comunidades Autónomas. Pero la propuesta que más fuerza ha adquirido es sin duda la de una propuesta de reforma constitucional que convierta a España en un Estado federal.

Mediante estas páginas pretendemos aportar luces mostrando las diferencias y semejanzas entre nuestra forma de Estado y la del Estado federal. También indicaremos los principales problemas para constituirnos como federales. En el artículo haremos especial hincapié en las notas que definen al federalismo, de entre las que destaca como más importante el ser una forma de Estado que sirve para unir gobiernos y sociedades.

Palabras claves: Estado federal, Estado autonómico, autogobierno y Constitución.

Fecha de entrada: 15-12-2014 / Fecha de aceptación: 02-01-2015

AUTONOMOUS STATE AND FEDERAL STATE: CONCEPTUAL CLARIFICATIONS IN THE CURRENT DEBATE

Juan Manuel Herreros López

Luis Felipe López Álvarez

ABSTRACT

The State system designed in the Spanish Constitution of 1978 has never ceased to be debated and criticized. The continuous nationalist demands for greater self government, the constant conflicts of financing system, and the idea of being in a model that multiplies the number of administrative bodies, while public spending triggers and increases the socio-economic differences between territories and others, are just some of the problems involved in autonomic system. Recently the so-called «sovereignist challenge» existing in Catalonia has revived the debate on the model of territorial organization of Spain. In this debate various proposals are heard, including one that calls for some backward and re-centralization of some powers that now possess the Autonomous Communities. But the proposal that has had more force is certainly one that defends the constitutional reform transforming Spain into a federal State.

Through these pages we aim to provide lights, showing the differences and similarities between our form of government and the federal State. Also indicate the main problems that exist to establish ourselves as a federal State. In the article we will put particular emphasis on the notes that define federalism, among which stands out as the most important being a form of State that serves to unite governments and societies.

Keywords: federal State, autonomous State, self government and Constitution.

Sumario

Introducción

1. El Estado autonómico español
 - 1.1. El derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones
 - 1.1.1. La opción constitucional de la autonomía frente al federalismo
 - 1.1.2. El principio dispositivo en el sistema autonómico
 - 1.1.3. Las «nacionalidades» como titulares del derecho a la autonomía
 - 1.1.4. La conformación y el desarrollo del Estado autonómico
 - 1.2. La ordenación jurídica e institucional del Estado autonómico
 - 1.2.1. Los Estatutos de Autonomía
 - 1.2.2. Organización institucional de las Comunidades Autónomas
 - 1.2.3. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas
2. El Estado federal
 - 2.1. La existencia de entidades (estados) soberanas e independientes (autónomos) en el sistema federal
 - 2.1.1. La compleja definición del Estado federal
 - 2.1.2. El federalismo como proceso dinámico
 - 2.2. La ordenación jurídica del Estado federal
 - 2.2.1. Caracterización del pacto federal
 - 2.2.2. La asimetría en los Estados federales
3. Conclusiones

INTRODUCCIÓN

El Estado autonómico previsto en la Constitución de 1978 no ha dejado nunca de ser objeto de debate, conflictos y múltiples críticas formuladas desde posiciones diversas. Las continuas demandas nacionalistas de mayor autogobierno, los constantes conflictos a cuenta del sistema de financiación autonómica, y la idea de estar ante un modelo que multiplica el número de órganos administrativos, dispara el gasto público y aumenta las diferencias socioeconómicas entre unos territorios y otros, son solo algunos de los problemas que han acompañado al sistema autonómico. Pero ha sido el llamado desafío soberanista existente en Cataluña el que ha avivado el debate sobre el modelo de organización territorial de España. En ese debate se oyen propuestas de diversa índole, incluyendo la que aboga por una cierta vuelta atrás y la recentralización de algunas competencias que ahora ostentan las Comunidades Autónomas. Pero la propuesta que más fuerza ha adquirido es sin duda la de una propuesta de reforma constitucional que convierta a España en un Estado federal.

El objeto de este trabajo no es tanto tomar partido en el debate suscitado sobre la forma de Estado más conveniente para España, sino contribuir al mismo intentado explicar qué diferencias y semejanzas existen entre nuestro actual Estado autonómico y un Estado federal. ¿Hasta qué punto estamos ante dos modelos distintos que ofrecen soluciones diferenciadas? ¿Cómo es, *grosso modo*, el Estado autonómico vigente? ¿Qué implica un Estado federal? Estas son algunas de las preguntas que tratamos de contestar en las siguientes páginas.

1. EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

1.1. EL DERECHO A LA AUTONOMÍA DE LAS NACIONALIDADES Y REGIONES

1.1.1. La opción constitucional de la autonomía frente al federalismo

El Estado autonómico o Estado de las autonomías previsto en el Título VIII de la Constitución española de 1978 puede considerarse la variante española del Estado regional, que tiene como modelo originario el de la Constitución italiana de 1947. No obstante, nuestro sistema au-

tonómico ya tuvo como precedente el llamado Estado integral de la Constitución española de 1931, en cuya virtud se llegaron a plebiscitar Estatutos de Autonomía en Cataluña, País Vasco y Galicia, si bien solo Cataluña tuvo verdaderamente una experiencia autonómica durante la II República española, pues el Estatuto de Galicia no llegó a entrar en vigor y el del País Vasco solo estuvo vigente durante unos meses en plena Guerra Civil.

En 1978 existía una importante demanda de descentralización del poder político, especialmente en los llamados territorios históricos (Cataluña, País Vasco y, quizás en menor medida, Galicia). Por ello, los Constituyentes de 1978 eran conscientes de la dificultad de mantener un Estado unitario y centralizado, pero también de la falta del consenso suficiente para instaurar un Estado federal. Ante este panorama, los Constituyentes se decidieron por el sistema autonómico, que como hemos dicho ya había tenido ciertos antecedentes en la II República.

1.1.2. El principio dispositivo en el sistema autonómico

Pero la Constitución de 1978 realmente no ordenó la creación de un Estado autonómico, sino que la possibilitó y sugirió. Y lo hizo reconociendo el derecho a la autonomía de las «nacionalidades y regiones» (art. 2 CE), que, como tal derecho, podía ser ejercido o no. Se optó así por una fórmula de descentralización del poder político sin las connotaciones propias del Estado federal y condicionada por el principio dispositivo: son los territorios quienes deciden si acceden o no a la autonomía. Ahora bien, los constituyentes no podían predecir qué territorios optarían por ejercer el derecho a la autonomía, pues en 1978 no todos ellos planteaban demandas de autogobierno. Esta realidad explica que el mencionado principio dispositivo no se concibiera en términos absolutos, previéndose incluso la imposición de la autonomía por parte del Estado en determinados casos en los que lo pudiera demandar el interés nacional [art. 144, letras b) y c), CE].

1.1.3. Las «nacionalidades» como titulares del derecho a la autonomía

Es obvio que el concepto que más discusión generó y sigue generando en torno a la titularidad del derecho a la autonomía es el de nacionalidades. En los debates constituyentes se produjeron posturas muy distintas al respecto. Desde la oposición frontal al término «nacionalidades» por considerarlo ambiguo, discriminatorio y peligroso (senador Julián Marías), confuso (diputado Fraga Iribarne), peligroso (senador Fernández-Miranda) o innecesario (senadores Lorenzo Martín-Retortillo y Cela), hasta la posición de algunos representantes de los partidos nacionalistas defensores de eliminar la expresión Nación española por entender que España no es una Nación sino un Estado formado por un conjunto de naciones (diputados Barrera y Letamendía, y senadores Bandrés y Xirinacs).

En este planteamiento de entender que España no es una nación sino un Estado formado por distintas naciones se sitúan sendas enmiendas que en los debates constituyentes presentaron el PNV y la Minoría Catalana. La enmienda 591 del PNV declaraba que «la Constitución se fun-

damenta en la unión, la solidaridad y el derecho a la autonomía de las nacionalidades que integran España». Por su parte, la enmienda de la Minoría Catalana declaraba que «la Constitución se fundamenta en la unidad de España, la solidaridad entre sus pueblos y el derecho a la autonomía de las nacionalidades que la integran».

A la hora de concretar el significado de nacionalidades también encontramos definiciones distintas en los debates constituyentes. Así, Herrero y Rodríguez de Miñón las calificó como «hechos diferenciales con conciencia de su propia, infungible e irreductible personalidad»; Lavilla Alsina como «expresión de identidades históricas y culturales, que han de ser reconocidas y respetadas incluso en la propia dimensión política que les corresponde, en la fecunda y superior unidad de España»; Arias-Salgado como «comunidades de acusada personalidad cultural o histórico política que aspiran al reconocimiento constitucional de sus singularidades constitutivas»; Roca Junyent como «nación sin Estado, con personalidad cultural, histórica y política propia»; Peces-Barba viene a identificar de algún modo nación y nacionalidad al afirmar que «la existencia de diversas naciones o nacionalidades no excluye, sino todo lo contrario, hace mucho más real y más posible la existencia de esa Nación que para nosotros es fundamental, que es el conjunto y la absorción de todas las demás y que se llama España»; y Solé Tura entiende por nacionalidad «un estado de conciencia colectivo que se fundamenta no solo en la historia, en el pasado común, en la lengua, en la cultura o en la realidad económica sino también en una forma determinada de concebir su propia realidad frente a las otras».

En definitiva, vemos que no hubo precisamente acuerdo en torno a qué son las nacionalidades a las que el artículo 2 de la CE reconoce, junto a las regiones, el derecho a la autonomía. Estamos, en realidad, ante una concepto sin precedentes constitucionales y claramente indeterminado. Cabría decir incluso que es un concepto intencionadamente ambiguo, como tantos otros en la Constitución, para poder obtener un consenso mínimo en este punto. Ahora bien, parece razonable pensar que, ni de la dicción literal del texto constitucional, donde la palabra «nación» solo se asocia a España, ni del parecer mayoritario de los constituyentes, se deduce que el término nacionalidad es sinónimo de nación. Más bien alude a una entidad territorial cualitativamente distinta a la región como consecuencia de singularidades de tipo lingüístico, cultura e histórico. No en vano, la STC 31/2010, que juzgó la constitucionalidad de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, declaró que la Constitución no reconoce otra nación que la española y desproveyó de toda eficacia jurídica a la mención que el preámbulo del Estatuto hacía de Cataluña como nación y realidad nacional.

1.1.4. La conformación y el desarrollo del Estado autonómico

Los dos primeros Estatutos de Autonomía aprobados fueron los del País Vasco y Cataluña, aprobados mediante las Leyes Orgánicas 3/1979 y 4/1979, de 18 de diciembre. A ellos siguió el Estatuto de Galicia, aprobado mediante la Ley Orgánica 1/1981, de 1 de abril. Fueron pues las tres llamadas nacionalidades las que iniciaron el proceso estatuyente, y en los tres casos se empleó la llamada vía rápida de acceso a la autonomía, prevista en la disposición transitoria segunda de la CE.

Durante el proceso de tramitación del Estatuto de Galicia, el Gobierno decidió que el resto de Comunidades accedieran a la autonomía a través de la llamada «vía lenta de acceso», prevista en el artículo 143 de la CE. Tal pretensión se vio alterada, sin embargo, por la celebración de un referéndum de ratificación de la iniciativa autonómica en Andalucía (celebrado el 2 de febrero de 1980), que pretendía acceder a la autonomía por la vía del artículo 151.1 de la CE (vía de acceso a la postre también rápida). La experiencia de Andalucía, cuyo Estatuto se aprueba en junio de 1982, supuso un fenómeno contagioso para otras regiones, produciéndose un desarrollo del derecho a la autonomía homogeneizador (conocido en aquel momento en la terminología política y periodística como «café para todos»). Este proceso homogeneizador se plasmó en los llamados «Pactos Autonómicos de 1981», suscritos por el Gobierno de la Nación de España y el PSOE (Partido Socialista Obrero Español), donde se determinó el mapa autonómico, con el número de Comunidades Autónomas que se constituirían en el futuro, las provincias que las integrarían y las siguientes singularidades:

- a) La creación de la Comunidad Autónoma uniprovincial de Madrid conforme a lo previsto en el artículo 144 a) de la CE (creación que se formalizó a través de la LO 3/1983).
- b) La creación de la Comunidad Foral de Navarra a través de la disposición adicional primera de la CE.
- c) La equiparación de Canarias y Valencia a las Comunidades Autónomas con máximo techo competencial, lo que se formalizó mediante las Leyes Orgánicas 11/1982 y 12/1982 (leyes orgánicas de transferencia de las previstas en el art. 150.2 CE).
- d) La «naturaleza política» de todas las Comunidades Autónomas, fijándose para ellas, sin excepción, la estructura orgánica prevista en el artículo 152 de la CE.
- e) Fijación del 1 de febrero de 1983 como fecha de finalización del proceso autonómico.
- f) Previsión de una norma de armonización del proceso autonómico: la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).

Finalmente, en 1995, y al amparo de la disposición transitoria quinta y del artículo 144 b) de la CE, que autoriza a las Cortes a aprobar un Estatuto para territorios que no estén integrados en la organización provincial, se aprobaron los últimos Estatutos de Autonomía: los correspondientes a Ceuta y Melilla, mediante las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, respectivamente.

1.2. LA ORDENACIÓN JURÍDICA E INSTITUCIONAL DEL ESTADO AUTONÓMICO

1.2.1. Los Estatutos de Autonomía

El Estatuto de Autonomía es la norma de constitución de la Comunidad Autónoma, además de norma institucional básica dentro de la misma. No se denomina Constitución (al estilo

de lo que ocurre en los Estados federales) porque este término está asociado al ejercicio de la soberanía, y con la creación de las Comunidades Autónomas españolas no se ejerció la soberanía, sino, como prevé el artículo 2 de la CE, el derecho a la autonomía. En todo caso, los contenidos básicos de un Estatuto se asimilan en cierta medida a los propios de una Constitución, pues establece la estructura orgánica de la Comunidad Autónoma, las materias sobre las que esta asume competencias y los procedimientos en virtud de los cuales los órganos autonómicos ejercen sus funciones.

Ahora bien, los Estatutos de Autonomía están integrados en el ordenamiento jurídico español y subordinados a la Constitución. Su forma es de ley orgánica de las Cortes Generales por expreso mandato del artículo 81.1 de la CE, pero hay que añadir que presenta peculiaridades procedimentales en la iniciativa, contenido, aprobación y reforma, frente al régimen general de las leyes orgánicas. Respecto de la iniciativa para elaborar los Estatutos, se requiere la voluntad del territorio autonómico, no bastando pues la sola voluntad de las Cortes Generales. En lo relativo al contenido, el de los Estatutos viene muy predeterminado por la Constitución, lo que limita considerablemente la libertad de las Cortes. En cuanto a la aprobación, las Cortes Generales no son la última instancia en el caso de los Estatutos aprobados conforme al artículo 151 de la CE. Por último, y en lo que atañe a la reforma, los Estatutos son normas rígidas que, a semejanza de las Constituciones, prevén su propio procedimiento de reforma (arts. 147.3 y 152.2 CE), que en todo caso debe pasar por la aprobación en las Cortes Generales mediante ley orgánica. La reforma de los Estatutos aprobados conforme al artículo 151 de la CE (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) necesita, además, ser aprobada mediante referéndum celebrado en el territorio autonómico. Además, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, que juzgó la constitucionalidad de la LOAPA, declaró que ninguna ley estatal, a excepción de aquella que tenga por objeto expreso reformar la Constitución, puede modificar directa o indirectamente un Estatuto de Autonomía, viniendo a equiparar así Estatuto y Constitución en lo que a la definición de la forma territorial de Estado se refiere, y confiriendo al Estatuto una singularidad y fortaleza inequívocas.

Este conjunto de peculiaridades tiene la suficiente entidad como para sostener que los Estatutos son leyes orgánicas desde un punto de vista formal, pero de naturaleza jurídica muy singular frente al resto de leyes orgánicas. El carácter rígido del Estatuto hace que sea indisponible para el legislador estatal, que no puede reformarlo cuando y como quiera. Este hecho, unido al objeto y contenido de los Estatutos, permite afirmar que son normas complementarias de la Constitución en un ámbito crucial como es la organización territorial del Estado. Sin el concurso necesario de los Estatutos, nuestro sistema autonómico no sería un hecho, sino tan solo una previsión, una posibilidad o un proyecto constitucional. Los Estatutos son pues una prolongación del texto constitucional, disfrutando así de una posición privilegiada en el sistema de fuentes del Derecho. Junto con la Constitución y determinadas leyes orgánicas (en particular las reguladoras de derechos fundamentales), los Estatutos forman parte del llamado «bloque de la constitucionalidad». Adquieren de esta forma naturaleza constitucional en las materias que les son propias (especialmente en la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas), de suerte que cualquier norma que los vulnere podrá ser declarada inconstitucional.

1.2.2. Organización institucional de las Comunidades Autónomas

El texto constitucional previó básicamente dos tipos de Comunidades Autónomas: las constituidas conforme al artículo 143 de la CE y las constituidas conforme al artículo 151. Nuestra Carta Magna contempla para estas últimas un determinado modelo de organización institucional en el artículo 152, mientras que para las Comunidades Autónomas formadas por la vía del artículo 143 de la CE se remite a lo que dispongan al efecto sus respectivos Estatutos [art. 147.2 c) CE].

Sin embargo, todos los Estatutos de Autonomía adoptaron el modelo de organización previsto en el artículo 152 de la CE para las Comunidades Autónomas constituidas por el artículo 151 de la CE. Por ello, todas las Comunidades Autónomas responden a la siguiente organización institucional ordenada en el artículo 152 de la CE: una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno presidido por un Presidente nombrado por el Rey, y elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y un Tribunal Superior de Justicia.

Estamos ante una organización institucional muy similar a la que la propia Constitución prevé para el Estado. De conformidad con el artículo 152.1 de la CE, la Asamblea Legislativa ha de estar elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio de la Comunidad. El Consejo de Gobierno ha de estar dotado con funciones ejecutivas y administrativas, y debe estar dirigido y presidido por un Presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros. Un Presidente que elige y nombra a los demás miembros del Consejo de Gobierno, y que ostenta la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en ella.

Asimismo, tanto el Presidente como los restantes miembros del Consejo de Gobierno son responsables políticamente ante la Asamblea, lo cual se ha vertebrado en la generalidad de Estatutos a través de la cuestión de confianza y la moción de censura, en forma muy similar a como lo hace la Constitución respecto del Estado. El Tribunal Superior de Justicia culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo. No obstante, este órgano judicial no depende orgánicamente de la Comunidad, sino del poder judicial estatal.

1.2.3. El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La Constitución diseña un marco para el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas. Ese marco tiene como punto de partida los artículos 148.1 y 149.1 de la CE. El primero enumera las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía [tal y como prevé el art. 147.2 d) CE], y el segundo enumera las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva y excluyente, así como aquellas otras sobre las que cabe competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esas competencias compartidas pueden ser, a su vez, y a modo de síntesis, competencias de legislación del Estado y ejecución autonómica, de un lado, y competencias de legislación básica del Estado

y desarrollo autonómico. Asimismo, la Constitución prevé la ampliación del marco competencial autonómico mediante cesión de competencias estatales, ya sea por la vía de una ley-marco, ya sea por la vía de una ley orgánica de transferencia.

Sobre esta base, los artículos 148.2 y 151.1 de la CE permitieron a las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151 de la CE asumir, desde su creación, competencias de las enumeradas en el artículo 148 de la CE, y también de las enumeradas en el artículo 149.1 de la CE, siempre que estas últimas no sean exclusivas y excluyentes del Estado. Las Comunidades Autónomas constituidas por la vía ordinaria del artículo 143 de la CE solo pudieron asumir en el momento de constituirse competencias del artículo 148.1 de la CE, si bien, y conforme al artículo 148.2 de la CE, transcurridos cinco años pudieron incorporar a sus Estatutos competencias compartidas con el Estado de las previstas en el artículo 149.1 de la CE.

2. EL ESTADO FEDERAL

2.1. LA EXISTENCIA DE ENTIDADES (ESTADOS) SOBERANAS E INDEPENDIENTES (AUTÓNOMOS) EN EL SISTEMA FEDERAL

2.1.1. La compleja definición del Estado federal

Tanto se ha escrito acerca de la forma de gobierno federal, que sería imposible para cualquier estudioso leer todo lo dicho sobre la materia. De ahí que debamos proceder a una labor de disección y centrarnos en lo que interesa al debate político de cada momento, pero sin caer en el error de usar argumentos de este tipo, sino que nos mantendremos en el estricto debate académico.

En esta breve exposición de conceptos fundamentales, a tener en cuenta para hablar sobre federalismo, podemos ver que una cosa es la teoría y otra la práctica, pues pueden existir sistemas de gobierno que dicen ser, o parecen ser una cosa pero, en realidad, son otra. Dicho de otra manera, en esta materia hay mucho de teórico y poco de práctico pues no hay dos sistemas de gobierno iguales, y aunque pueden llegar a compartir gran cantidad de elementos, no son idénticos. De hecho, después de páginas y páginas pretendiendo determinar cuándo nos encontramos ante una forma de gobierno federal, es posible teorizar acerca de unas circunstancias y estructuras u órganos de gobierno y toma de decisiones cuya presencia resulta necesaria para hablar de federalismo pero que, en el fondo, tampoco sirven por sí mismas para definir a un Estado como federal, sino que solo ayudan a saber si se dan o no unas determinadas circunstancias, tan evidentes y generales, que pueden encontrarse en estructuras muy diversas, que tanto pueden definirse como descentralizadas, federales o confederales.

Si dentro de los sistemas parlamentarios no encontramos dos iguales, es imposible determinar a priori la estructura de gobierno que nos permita identificar y definir un sistema como

federal, entre otros motivos porque además de las motivaciones políticas, responde a condicionantes históricos, sociales, económicos, etc. Como hace años escribí en *Federalismo y Administración Única en la Constitución Española* (LOPEZ ÁLVAREZ, L. F., EGAP, 1997), permítasenos la autocita, hoy en día es común el convencimiento de estudiar el federalismo como un proceso, y no solo por la imposibilidad de acertar con la «naturaleza jurídica del Estado Federal», sino porque en sí misma, esa forma de Estado implica la existencia de cambios que surgen del devenir de dos tipos de tensiones o fuerzas que actúan dentro del territorio: las centrípetas o que exigen dotar de mayor poder e importancia a la organización central, y las centrífugas, que pretenden lo mismo para la periferia. Esa continua tensión provoca, necesariamente, cambios centralizadores o descentralizadores en la estructura de gobierno, principalmente, en el reparto competencial. A nadie se le escapa que la política intervencionista del *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, salvó a Estados Unidos de la Crisis del 29 mediante una clara centralización de poderes federales que antes correspondían a los estados miembros. Por su contra, entre los años 70 y 80 se produjo el efecto inverso y comenzaron a devolverse competencias a los miembros de la federación, por ejemplo, en la Sentencia *National League of Cities v. Usery*, 426 U. S. 833 (1976) en la que se anuló una ley federal que, bajo el pretendido amparo de la cláusula de comercio, extendía a los funcionarios de los estados miembros determinadas ventajas laborales. Ejemplo de que esas tensiones existen, incluso en el Tribunal Supremo de Estados Unidos, es la Sentencia *García v. San Antonio Metropolitan Transit Authority*, 469 U. S. 528 (1985), que cambia la senda iniciada en 1976, y en la que se contiene el voto particular de cuatro magistrados, en defensa de los intereses de los estados miembros, en contra del criterio de la mayoría de los otros cinco miembros del tribunal.

2.1.2. El federalismo como proceso dinámico

Si el federalismo, más que como una forma de Estado compuesto, hay que entenderlo como un proceso que se inicia por la tensión entre fuerzas centrífugas y centrípetas que interactúan entre sí porque, a pesar de esa tensión, ambas se encuentran unidas de alguna manera por muy sutil que sea ese vínculo, cobra entonces menos importancia la existencia previa de estados soberanos e independientes, y esto por dos motivos. En primer lugar, porque el proceso federal bien puede ser de tipo normal, mediante el cual se une lo que antes estaba separado, o inverso, dotando de autonomía a entidades que antes no existían o no gozaban de tales poderes. Y, en segundo lugar, porque lo esencial es la existencia de esas fuerzas centrípetas con independencia de la forma jurídica de gobierno o ropaje con el que se vistan. En este sentido, siempre que exista tensión hacia la periferia, da igual que se trate de estados que antes eran soberanos o que pretendan seguir siéndolo, que de Comunidades Autónomas, regiones, minorías étnicas o lingüísticas, o naciones, como la escocesa.

En definitiva, lo único que es común a los diversos estados federales no es la organización, sino la existencia de fuerzas centrales y periféricas que interactúan entre sí. Además de esto, y como expondremos en el siguiente epígrafe, también es posible identificar algunas características, funciones o elementos en los que se concreta la dialéctica entre esos dos tipos de fuerzas, que deben

ser contemplados y protegidos desde la perspectiva jurídica. Esos elementos son el reparto competencial y la manera de tomar las decisiones. Sobre estos dos aspectos gira todo lo demás como pueda ser, financiación, capacidad normativa, igualdad entre las partes, sistemas electorales, etc.

2.2. LA ORDENACIÓN JURÍDICA DEL ESTADO FEDERAL

2.2.1. Caracterización del pacto federal

Federal deriva de la palabra latina *foedus* que significa pacto, pero no cualquier tipo de pacto, como los realizados entre particulares que dan origen a los contratos, sino el realizado entre colectividades con organizaciones propias, o entre pueblos y naciones que pretenden compartir o realizar algo unidas. Desde esta perspectiva, el término *foedus* se traduce mejor por alianza o tratado y, de hecho, era un tratado solemne y vinculante de asistencia mutua celebrado entre Roma y otra nación. Además, implicaba un estatuto especial de unión con Roma y, en algunas ocasiones, poder adquirir la ciudadanía romana.

Desde sus más remotos orígenes un *foedus* implica un pacto vinculante que une a ambas partes y esto, aunque sabido, es importante que sea destacado para evitar uno de los males endémicos españoles, el que consiste en salir fuera y copiar lo que se ve para implantarlo aquí sin más, con el resultado de que se copia mal, pues lo que va bien en un lugar con unas determinadas características propias, no funciona en otro con caracteres diferentes. Incluso se llega a confundir radicalmente el significado de términos esenciales, pretendiendo que aquí implique lo contrario de lo que se entiende en sus lugares de origen.

En cualquier país federal esta palabra, ya sea utilizada como sustantivo o como adjetivo, implica unión, gobierno central, materias o decisiones comunes a todos los miembros, mientras que en España, por federal se entiende justo lo contrario, la posibilidad de adoptar decisiones autónomas, la existencia de núcleos de poder distintos del central o la coexistencia de diversos ordenamientos jurídicos. Dicho de otra manera, si fuera de nuestras fronteras el federalismo sirve para unir, en cambio, dentro de España, se emplea para desunir. Esto no es más que una manera errónea de entender el federalismo pues, incluso, en los procesos federales de tipo inverso como el nuestro (de la unidad a la diversidad, en vez del «*e pluribus unum*» estadounidense), subyace la necesidad de mantener la unión entre los miembros. En este sentido, hay que estar a las verdaderas motivaciones pues, huelga hablar de federalismo, si lo que realmente se pretende es abandonar la federación.

Como puede verse de lo que acabamos de decir, el primer elemento jurídico del federalismo es el pacto vinculante. Muchos autores acuden a la configuración que de este pacto se realice para adjetivar el grado de descentralización del sistema y definirlo como regional, federal, confederal, o para considerarlo como una simple liga de estados. Si el pacto se rige por las normas de los tratados internacionales nos encontraremos ante una liga de estados o, a lo máximo, con una confederación, mientras que si lo que se elige es reflejar el pacto en una constitución, nos encontramos ante una federación o, también, permitiría amparar a un Estado meramente descentralizado.

Por lo que se refiere a los tratados internacionales, para originar estas entidades no basta cualquier tratado. Es muy evidente la enorme diferencia entre los antiguos tratados que originaron la Unión Europea (tratados CECA, CEE y EURATOM) y el actual TUE y, de estos, con otros tratados internacionales que solo reflejan acuerdos concretos sobre materias determinadas, como pueden ser el Tratado sobre Intercambio internacional de informaciones en materia de estado civil de Estambul, de 4 de septiembre de 1958, o el Convenio europeo sobre arbitraje comercial internacional de Ginebra de 21 de abril de 1961. El concreto ámbito material de estos tratados y la exigua organización que sostienen no permite hablar, si quiera, de una liga de estados. Bien se ve que los tratados a los que nos referimos tienen más amplitud material y que la organización que generan es más complicada. En este sentido, la doctrina entiende que las características que señalamos implican una cesión de soberanía o, al menos, cierta capacidad de decisión política. Esta circunstancia es inherente a la forma de Estado federal, ya se entienda esta como federación, confederación, etc.

La otra característica a tener en cuenta es si el pacto permite la vuelta atrás. Manteniéndonos en el concepto jurídico de tratado internacional, parece claro que es posible la denuncia de los mismos y el abandono de la organización, lo que es plausible en las ligas de estados y las confederaciones, incluso, en sistemas como la Unión Europea que adoptando elementos organizativos federales, permite la salida de sus estados miembros.

Por el contrario, si el instrumento elegido para plasmar el pacto es un texto constitucional, el elemento unitivo se refuerza por dos motivos. En primer lugar, porque la organización que se constituye es mucho mayor y va a tener poderes directos sobre los ciudadanos. En segundo lugar, porque no es nada claro que se respete la marcha atrás y se permita abandonar la federación.

Como decían los revolucionarios franceses, una constitución que no asegure la división de poderes y los derechos fundamentales no es una constitución. Viene a cuento esta cita para resaltar las implicaciones políticas y jurídicas de un texto constitucional. Si un tratado internacional es propio de varios estados, una constitución es propia de un solo Estado, lo que implica que la adopción de una constitución lleve consigo la creación de un nuevo Estado. En este sentido, es muy clarificante la definición de federalismo de Pablo Lucas Verdú: «unión política de varias comunidades mediante una dualidad organizadora (órganos federales y órganos federados) y la utilización de dos elementos del Estado, pueblo y territorio, tanto por las comunidades miembros como por la unión resultante». Es decir, sin perjuicio de considerar el federalismo como un proceso, es posible distinguir si la organización creada está compuesta solo por representantes de los estados o si en esta también intervienen los ciudadanos de los diversos estados miembros. La diversa legitimidad de ambas organizaciones es evidente. De no ser más que la simple reunión de gobiernos soberanos que deciden por mayoría (sea esta reforzada o no, o incluso exigiendo la unanimidad para la toma de acuerdos) a pasar a constituirse como «un igual entre iguales» porque las organizaciones de los órganos de gobierno federales, al igual que las de sus estados miembros, cuentan con todos los elementos que configuran el Estado: una organización elegida directamente por los ciudadanos de un determinado territorio. También es evidente que, dicha organización, exige dotarse de una constitución.

Lo que ya no resulta tan evidente es la posibilidad de la secesión en un Estado federal. Esta situación quedó muy clara en la Guerra de Secesión estadounidense de 1861. Los unionistas defendían un planteamiento netamente federal: el Gobierno de la Unión ha sido elegido por todos los ciudadanos por lo que tiene mayor legitimidad que los gobiernos de los estados miembros. Esta idea se resumía en la conocida frase de Lincoln pronunciada en el discurso de Gettysburg: «Government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the Earth». Como es sabido, este discurso fue pronunciado en la Dedicatoria del Cementerio Nacional de los Soldados en la ciudad de Gettysburg (Pensilvania) el 19 de noviembre de 1863, cuatro meses y medio después de la batalla del mismo nombre. El presidente se remontó al principio universal de igualdad entre los hombres contenido en la Declaración de Independencia y definió la Guerra Civil como un nuevo nacimiento de la libertad para Estados Unidos y sus ciudadanos.

Por parte de los estados del Sur, se alegaba que la constitución era un pacto entre estados, es decir, un tratado internacional y que, si unilateralmente se cambiaban las reglas del juego, los estados estaban en su perfecto derecho de abandonar el pacto, como si de un club de caballeros se tratara. A ninguna de las partes les faltaba razón y no puede considerarse que la fuerza de las armas impusiese la solución federal en contra de la confederal ya que los planteamientos de ambos bandos responden a diversas concepciones del gobierno. Mientras que la justificación de los estados sureños respondía a planteamientos clásicos de gobiernos liberales burgueses, la idea de Lincoln era la propia de un Estado constitucional moderno, en el que actualmente nos encontramos, que protege por igual los derechos de todos los ciudadanos. El escoyo de la legitimidad democrática de los gobiernos federales es insoslayable, hasta el punto de que la posibilidad secesional dependerá de que así se lo permita la federación a sus miembros. De lo contrario, el conflicto está servido. Precisamente, este fue uno de los problemas fundamentales que impidieron la adopción de la Constitución europea, que no dejaba clara la posibilidad de abandonar la Unión por parte de los estados miembros.

Otro elemento jurídico que contiene el pacto es la necesidad de asegurarlo de forma que no se modifique de manera unilateral en detrimento de los miembros. Además, como sucede en los sistemas de reforma constitucional, también sirve para proteger al pacto mismo que no puede ser modificado salvo mediante el procedimiento previsto especialmente para ello.

Una vez más, podemos partir de la concepción federal o confederal para referirnos a este delicado tema. El *quid* de la cuestión no es tanto la forma de realización, adhesiones a la reforma, propias de los tratados internacionales (confederación de estados), o una única votación de todos los integrantes del pacto, propias de las constituciones (federación de estados), sino la posibilidad de oponer un veto de manera que la reforma no pueda ser impuesta, salvo que consienta el afectado.

El proceso de reforma de la Constitución federal de Estados Unidos se realiza mediante la ratificación de las enmiendas por parte de los estados federados, pero de aquí no puede concluirse que estos estén protegidos, pues basta la ratificación de tres cuartos de los estados para que devenga obligatoria para todos. Igualmente, las modificaciones constitucionales exigen mayorías reforzadas que no aseguran la defensa a ultranza de las minorías. En realidad, la única forma

es el reconocimiento de un derecho de veto, que puede consistir en la posibilidad de paralizar la reforma sin más, o bien, en la necesidad de adoptar la unanimidad para la toma de decisiones o, como sucede en algunas de nuestras Comunidades Autónomas, en un proceso bilateral de reforma estatutaria en el que la última palabra la tiene la Comunidad Autónoma.

2.2.2. La asimetría en los Estados federales

La posibilidad de que las reformas sean aceptadas por unos miembros y rechazadas por otros ha llevado a hablar de asimetría en los procesos federales. Toda asimetría supone desigualdad lo que, en principio, casa mal con una constitución en la que la igualdad es uno de sus valores esenciales, de aquí que la desigualdad se refiera a los poderes u organizaciones y no a los ciudadanos. En todos los estados federales existe cierto nivel de asimetría que es inevitable porque no todos los estados miembros pueden tener las mismas competencias. Por ejemplo, no pueden ser iguales las competencias de Oregón que las de California pues son estados radicalmente distintos con problemas diversos. No hace falta mirar para mostrar lo que indicamos. A muchos madrileños, segovianos, conquenses, manchegos, etc. les gustaría que en sus respectivos gobiernos autonómicos existieran consejerías de «Costas y Medio Ambiente Marino» pero, desgraciadamente, es imposible para esos ciudadanos disfrutar de la playa dentro del territorio de su Comunidad Autónoma.

Obviando este tipo de asimetría provocada por la realidad de las cosas, se han adjetivado como asimétricos sistemas de gobierno compuesto en donde no todos los miembros ceden los mismos poderes a la organización central. Ejemplo de esto es la denominada «Europa de dos velocidades» en la que, con tal de que siga avanzando el proceso federalizante de unión, se permite que algunos estados no cedan a la federación el mismo nivel de competencias que otros miembros. Por esto, al federalismo asimétrico se le ha denominado «federalismo a la carta» y puede ser de origen, como el caso de la Unión Europea que se inserta en los procesos federales normales, y también en los federalismos de tipo inverso, como puede ser el caso español, en donde la asimetría se produce por la aplicación del principio dispositivo, denostado por alguno, pero que ha permitido cohesionar las reclamaciones de autogobierno con el principio constitucional de igualdad.

Como es bien sabido, dentro del marco de los artículos 148 y 149 de la Constitución, las Comunidades Autónomas han asumido «a la carta» las competencias que han considerado oportuno. Actualmente, no son iguales todos los Estatutos de Autonomía, ni tienen el mismo nivel de competencias y, lo que resulta llamativo y loable, es que ese resultado se haya conseguido dentro de un marco constitucional igual para todos, pero que permite resultados desiguales. Además, nuestro texto constitucional también prevé en el artículo 150.2 que puedan ser delegadas competencias estatales que «por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación» por lo que el nivel de asimetría puede llegar a lo que la propia realidad y naturaleza de las cosas permita.

Aunque no venga estrictamente al caso, permítasenos añadir que el artículo 150.2 llama también la atención porque contiene una técnica netamente federal que permite las modificaciones necesarias en todo proceso federal que, como hemos visto, debe ser flexible y permitir cambios

que refuercen el centro o la periferia según los problemas a los que deban enfrentarse todas las unidades con poder político, federación y estados miembros pues, como repetidamente hemos mencionado, lo propio del federalismo es ir unidos respetando las diferencias.

3. CONCLUSIONES

El Estado autonómico puede considerarse la variante española del llamado Estado regional, cuyo modelo originario lo hallamos en la Constitución italiana de 1947. Nuestro Estado de las autonomías es, en todo caso, un Estado compuesto, es decir, un Estado en el que el ejercicio del poder político está organizado con criterios de descentralización política de base territorial. En este orden, el Estado autonómico presenta importantes semejanzas con el Estado federal, principal exponente o prototipo del Estado compuesto, pero también algunas diferencias, sobre todo en el origen o momento fundacional de uno y otro sistema.

Mientras el Estado federal surge tras un proceso centrípeto, el autonómico (o en su caso el regional) es propiamente un fenómeno centrífugo. El Estado federal surge como resultado de la decisión soberana de Estados libres de unirse en una federación a la que ceden buena parte de sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En cambio, en el Estado autonómico (al igual que en el Estado regional) partimos de un Estado unitario que realiza una descentralización política en favor de las regiones y nacionalidades que deciden convertirse en Comunidades Autónomas.

El Estado de las autonomías se fue formando hasta completar un mapa autonómico compuesto por 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas, que, desde su consideración de regiones o nacionalidades, ejercieron el derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la CE. Durante estos años de vigencia constitucional se ha ido profundizando en la autonomía, tal y como acreditan las distintas y sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía de buena parte de las Comunidades Autónomas. Con todo, puede afirmarse que no estamos ante un sistema cerrado y acabado, siendo posible avanzar más en el autogobierno. Ahora bien, es obvio que ese avance no es ilimitado, y en todo caso cualquier incremento de la autonomía debe situarse dentro de la Constitución y contar con el suficiente consenso.

Aunque nuestro sistema autonómico no ha estado nunca exento de críticas, lo cierto es que durante todos estos años se ha impuesto una opinión mayoritaria sobre el buen servicio que ha prestado a la consolidación de la democracia y al desarrollo social y económico de España. Ha sido recientemente, y sobre todo como consecuencia del llamado desafío soberanista en Cataluña, cuando ha comenzado a cuestionarse la validez del sistema, adquiriendo fuerza una propuesta de reforma constitucional que, además de otros cambios (*v. gr.* eliminación de la preferencia del varón en la sucesión a la Corona, consideración de algunos derechos sociales como derechos fundamentales, etc.), prevé el fin del Estado autonómico y su sustitución por un Estado federal, en el que tendrían mejor encaje las singularidades de territorios como Cataluña y, por tanto, anularían en buena medida las actuales reivindicaciones independentistas.

Más allá de preguntarnos si el independentismo cedería ante una configuración federal del Estado, lo cierto es que no está claro que un Estado federal haya de suponer un cambio sustancial respecto del actual Estado autonómico. El grado de autonomía política de los Estados reunidos en la federación no sería necesariamente mayor al del que ahora poseen las Comunidades Autónomas. Se siga uno u otro modelo, el resultado puede llegar a ser el mismo si se garantiza suficientemente la autonomía de todas las entidades y si se asegura una estructura institucional que permita la toma de decisiones conjuntas.

Existen motivos de índole histórica para considerar naciones a algunos de los llamados territorios históricos que conforman España. Como dijera F. Tomás y Valiente, «desde los Reyes Católicos la Monarquía hispánica se compuso de dos Coronas, las de Castilla y Aragón, y desde 1580 a 1640 (fechas de la incorporación y de la separación de Portugal) de tres. El monarca, en cuanto titular del poder estatal, ejercía su soberanía sobre los diferentes reinos integrados en las Coronas (...). Pero su poder no era uno y el mismo en cada territorio, porque cada reino conservaba su personalidad jurídico-política, su constitución, y dentro de ellos los límites al poder del rey eran distintos (...). Hay un solo Estado, una sola Monarquía, un solo soberano. Pero hay diversidad de reinos y de sistemas jurídicos».

Por tanto, en un hipotético Estado federal cabría reconocer como nación a algunos de los Estados integrantes de la federación, pero porque así lo apruebe el poder constituyente derivado, es decir, porque así se acuerde y se respalde con las mayorías necesarias en el momento de reformar la Constitución, no porque ello sea consustancial al modelo federal. De hecho, la historia nos muestra ejemplos significativos de Estados integrados en una federación que no son expresamente reconocidos como naciones. Así, el proyecto de Constitución federal de 1873, correspondiente a nuestra I República, solo utiliza el término nación para referirse a España y no a los Estados de la federación. Asimismo, el prototipo de Constitución federal, la de los Estados Unidos de América, tampoco califica a los Estados integrantes de la federación como naciones, y cuando emplea el adjetivo nacional lo hace siempre en referencia a la propia federación. Y, desde luego, en toda nuestra historia constitucional solo se ha considerado nación a España y no a alguno o algunos de los territorios que la componen.

Ahora bien, el reconocimiento como nación de todos o algunos de los Estados de un hipotética federación nos conduciría a considerar España como una nación de naciones y no como un Estado plurinacional (Estado formado por varias naciones). Lo contrario iría contra nuestra mejor tradición constitucional. Uno de los logros del constitucionalismo decimonónico, ya desde la Constitución de 1812, fue definir la nación española y erigir en torno a ella una unidad jurídica, política y económica.

Ese mismo constitucionalismo decimonónico también supuso una defensa de los derechos y libertades comunes frente a viejos derechos forales. Por ello, es pertinente preguntarnos si es posible plantear un Estado federal asimétrico, en qué términos se produciría tal asimetría y hasta qué punto podría considerarse un progreso en España. Partiendo de la base de que todo federalismo es asimétrico –por lo que se explicó anteriormente–, hay un escollo grave que ha sido señalado por

el propio Tribunal Constitucional y es la necesaria igualdad de todos los ciudadanos españoles. Las diferencias organizativas de los distintos niveles de decisión política no pueden suponer una quiebra de derechos esenciales en favor de unos o en detrimento de otros. Además, este mismo principio, si en vez de referirlo a los ciudadanos se predica de las organizaciones, tampoco permite una desigualdad entre los estados miembros en sus relaciones con la federación, salvo que sea consentida por los propios miembros lo que, para nuestro caso, nos lleva a la necesidad de ser sometido a consulta de todos los ciudadanos componentes de la federación que, no lo olvidemos, son «ciudadanos dobles» de su estado y de la federación. Sí sería posible si, en vez de hablar de federalismo, nos encontráramos ante un tipo de gobierno descentralizado, no en el sentido de la descentralización administrativa que conocemos en España, sino del autogobierno o *self government* al estilo escocés en sus relaciones con Inglaterra, pero eso ya es otra historia.