

EL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL COMO ANTÍDOTO DEL FEDERALISMO

ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA

EL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL COMO ANTÍDOTO DEL FEDERALISMO

ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA¹

Universidade de Vigo

Cuando hace catorce años escribimos un artículo² en esta misma revista señalando algunos indicadores que, en nuestra opinión, podrían viabilizar la continuidad de un modelo territorial puesto en entredicho veinticinco años después de la aprobación de la Constitución por parte, precisamente, de aquellos para quienes se había articulado la descentralización del poder político en 1978, no podíamos augurar que la recalcitrante continuidad del esquema originario desembocaría en una serie de potentes movimientos políticos centrífugos que están poniendo en cuestión no ya aquel modelo sino la propia actual permanencia territorial del Estado español.

Señalábamos entonces que la organización territorial autonómica se había erigido como un corsé demasiado estrecho para que una Constitución, transformada en pétrea por voluntad de los principales actores políticos del país, sirviese de marco válido para todos sin adaptarse, como documento pactado y vivo, a la realidad evolutiva de la conciencia social y política y defendíamos la articulación de un auténtico modelo federal que reconociese la plurinacionalidad del Estado, con una cámara de representación territorial con potestades de esa índole, con un Tribunal Constitucional de designación equitativa entre los órganos federados y los federales siguiendo el precedente alemán de Karlsruhe³, con unas constituciones de los estados miembros que ellos mismos pudieran reformar respetando las directrices de la Constitución federal, con principios de federalismo fiscal acompañando los de autonomía y suficiencia financiera, federalizando un poder judicial absolutamente centralizado y, sin agotar el catálogo organizativo de la solución federal, una capacidad de intervención en los

¹ Profesor Titular de Universidad. Departamento de Sociología, Ciencia Política y de la Administración y Filosofía. Área de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Vigo. Campus Universitario, s/n, 36310 Vigo (España). Email: almira@uvigo.es

² *Veinticinco años de Estado autonómico español: una mala solución organizativa para un problema político* (núms. 58-59), 2003-2004, pp. 737-748.

³ O el del Tribunal de Garantías Jurisdiccionales de la Segunda República.

asuntos europeos que afectasen, incluida la sustracción de competencias entregadas por la federación/Estado español a la UE, a los estados federados/CC.AA.

La reivindicación diferencialista de determinados territorios en España no constituye una anomalía en los tiempos de la globalización, ni tampoco una reminiscencia de la descolonización. Antes al contrario, como ya hace veinte años señalaba Castells, parece que la mundialización ha generado la eclosión de identidades locales siempre latentes tanto en zonas dominadas por conflictos violentos (desde los distintos Kurdistanes hasta el Tíbet), como en otras de consolidadas democracias (Canadá, Reino Unido o Bélgica). En este contexto la defensa del federalismo, pensábamos y pensamos, podría establecer una fórmula aceptable para los protagonistas del *cleavage* centro-periferia existente en casi todos los procesos de *State building*. Ahora bien, cada uno de ellos es distinto y el modelo autonómico español de 1978 con todas las virtudes que contenía cara a aliviar los conflictos territoriales que reverdecían en contextos de trances históricos democráticos por mucha represión que se aplicase contra los mismos en los largos interregnos dictatoriales de esa misma historia común, consolidó una descentralización política poco sincera. Desde tempranas sentencias de un Tribunal Constitucional que desarrolló el ambiguo título octavo de la Constitución hasta construir, a través de centenares de sentencias⁴, un modelo autonómico que tendría que definirse a través de la interpretación política y no de la jurisprudencia constitucional utilizada, como indicaba Ruiz Robledo, «con una frecuencia inusual por otros lares» por «la incapacidad de los partidos para operar de común acuerdo dentro del Estado autonómico». Cuando un órgano designado, exclusivamente, por órganos centrales del Estado y, tras de ellos, por partidos estatistas o defensores del centro en terminología de Rokkan, decide crear *ex novo* al poco de nacer (1981) un régimen local que denomina como *bifronte* sobre una materia atribuida estatutariamente como exclusiva a la Comunidad Autónoma, transmite que la ausencia de pulsión descentralizadora en la mayoría de las élites (políticas, jurídicas, mediáticas, económicas, etc.) españolas, recién salidas de la dictadura y en proceso de acoplamiento a la mentalidad democrática, iban a seguir considerando el considerable apoyo social y electoral a partidos nacionalistas periféricos en Cataluña y el País Vasco como un *problema* y, desde dicha perspectiva de ejemplaridad de la unicidad unitarista de los estados, difícilmente se puede emprender una senda sinceramente descentralizadora.

Tampoco irían a la zaga, fuera de la constante utilización del recurso de inconstitucionalidad por asuntos tan inicuos por nimios que provocan hilaridad⁵, instrumentos políticos como la LOAPA o el pretenciosamente *descafeinador* café para todos

⁴ En medio millar cifraba Ruiz Robledo la cifra de sentencias sobre el Estado autonómico en la misma época y en el mismo número especial de nuestro artículo citado. AGUSTÍN RUIZ ROBLEDOS: «Veinticinco años de Estado Autonómico» en *Revista de Derecho Político* núms. 58-59, Madrid, UNED, 2003-2004, p. 723.

⁵ Aunque, posiblemente, justificaban la existencia de numerosos delegados del Gobierno. Recordamos el relativo a la explotación de un recurso marisquero —bastante irrelevante— en Galicia, el

en un intenso proceso recentralizador que cubriría la breve etapa de Calvo Sotelo y las sucesivas mayorías absolutas del PSOE (y posteriores mayorías absolutas del PP) configurando un modelo en el que, como afirma González Mariñas⁶, las competencias de la mayoría de las Comunidades Autónomas⁷ son numerosas en cuanto ejecutivas, pero sumamente avaras en el verdadero *decision-making* y muy desvirtuadas por técnicas normativas en manos del poder central, nada acordes con cualesquier modelo federalista. Las técnicas legislativas invasivas restan poder real de decisión a las Comunidades Autónomas, dejándole sólo las competencias de ejecución como si fuesen organismos de mera descentralización administrativa, nunca política. Tendencias centrípetas que no lograron sino acentuar las centrífugas.

En las misma línea, Ferrán Requejo señala que el modelo autonómico español ha permitido otorgar casi un cheque en blanco al poder central en la interpretación de cuestiones fundamentales para el autogobierno como los límites de sus propias competencias, los de la legislación básica detallada hasta vaciar de contenido el desarrollo legislativo que puedan hacer las Comunidades Autónomas (función pública, universidades, régimen local...), una interpretación uniformizadora de las garantías de los derechos de los ciudadanos y del contenido de las leyes orgánicas (electoral, de referéndum...) o una interpretación expansiva de las funciones administrativas o de ejecución⁸. «De esta manera, en la práctica, el autogobierno queda a veces reducido a ámbitos meramente intersticiales y marginales (...). El modelo autonómico ha devenido uniformista en prácticamente todos los ámbitos relevantes del autogobierno (educación, sanidad, función pública, régimen local, universidades, investigación, comercio, etc.). Una cuestión que es especialmente grave en el caso de Cataluña y del País Vasco, atendiendo a la clara voluntad que buena parte de los ciudadanos de dichas colectividades han mostrado por disponer de un amplio autogobierno (...). No es algo políticamente anecdótico que el mismo Tribunal Constitucional haya recordado en varias ocasiones que la imprecisión constitucional no permite declarar inconstitucionales buena parte de las decisiones del poder central, a pesar de su carácter notoriamente expansivo»⁹. Aunque, ciertamente, también podría decirse lo contrario si el Alto Tribunal hubiese mostrado una tendencia antitética a la expuesta por Ferrán Requejo.

Y es que tal y como señala un autor de referencia en la materia como Elazar «la no centralización no es lo mismo que la descentralización (...). La descentralización implica la existencia de un gobierno central, que puede repartir funciones o áreas según

cangrejo real para dirimir si el crustáceo criaba o no en las rías o aguas interiores de la Comunidad Autónoma (art. 27.15 del EAG). Si no nos falla la memoria, el Alto Tribunal decidió a favor del Estado.

⁶ En ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA: *Sistema político español e galego*, Santiago de Compostela, Andavira Editora, 2015, 2.ª ed., p. 141.

⁷ Las fiscales de las Haciendas vascas o navarra serían un ejemplo de excepción a esta afirmación.

⁸ Cfr. FERRÁN REQUEJO: *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores. El caso español*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 131-132.

⁹ *Ibid.*, p. 132.

considere oportuno. En los sistemas descentralizados, la difusión del poder es materia de gracia, no de derecho, y en la práctica, antes o después es considerada como tal»¹⁰. En los sistemas federales clásicos (Canadá, Estados Unidos, Suiza), de sistema no centralizado, aunque «todos poseen un gobierno central o nacional, este no controla todas las líneas de comunicación política y de toma de decisiones. En estos países, las provincias, estados, o cantones, no son criaturas del gobierno federal, sino que reciben el poder directamente del pueblo. Son estructuralmente inmunes a las interferencias federales»¹¹. La no centralización viene representada mediante una matriz de gobiernos (no una pirámide más o menos jerarquizada), en la que «no hay centros de poder superiores o inferiores, sólo foros más o menos amplios de acción política»¹².

Ya mostramos en nuestro artículo citado los mecanismos que debería incorporar el sistema político español en la senda de la federalización para hacer creíble el modelo descentralizador de 1978. No sólo no fue este el camino sino que hubo más retrocesos que avances, incluso en un aspecto que parecía haber progresado como es el caso de la autonomía fiscal, hoy en día las Comunidades Autónomas (y los gobiernos locales) son tratadas como partes, además bastante irresponsables, del organigrama de la Administración central del Estado. Resulta difícil encontrar alguna parcela competencial, es decir, de poder político en el que no se encuentra como última instancia decisoria un órgano central del Estado o de una UE que ha renunciado, *de facto*, al principio de subsidiariedad. Los días que escribimos estas líneas estamos viviendo el episodio del proceso independentista de Cataluña germinado, una vez más, en una sentencia del Tribunal Constitucional, instado por estrechas políticas partidistas de corto plazo, que desconsideró el hecho de que fuese votado afirmativamente, allende las instancias parlamentarias, por el pueblo catalán lo que, como señala Pérez Royo, quebró el pacto constitucional¹³. Hace pocos meses participamos en un congreso en el que indicábamos que, con la reforma del Estatuto catalán, se había roto el pacto constitucional que requería del concurso de dos voluntades políticas, la autonómica y la estatal manifestada por el órgano representante de la soberanía española y reforzadas, además, por la voluntad plebiscitaria de los interesados: el pueblo catalán. Nada más, pero nada menos. El día que un órgano del Estado, si queremos tecnocrático y con su prestigio en entredicho¹⁴ pero no políticamente neutral, el Tribunal Constitucional irrumpió como elefante en cacharrería en el núcleo de pactos políticos con elevadísimos niveles de consenso, violentó, sin lugar a dudas, el trabajo de orfebrería del pacto constitucional en materia territorial y, además, contra el mismo sujeto político, Cataluña, con el que inauguró su senda interpreta-

¹⁰ Daniel J. Elazar: *Exploración del federalismo*, Barcelona, Editorial Hacer, 1990, p. 59.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibid.*, p. 62.

¹³ <http://www.lavanguardia.com/politica/20170926/431561846495/perez-royo-entrevista.html>

¹⁴ Ciertamente es que no siempre por circunstancias a él imputables aunque sí al abrumador partidismo encargado de reclutar a sus miembros que, de alguna manera, acabó arrastrándolo tanto a ojos de buena parte de la doctrina como de la opinión pública.

tiva del Estado autonómico, nunca pro-federal¹⁵. Un hecho de este alcance es obvio que pone en cuestión el modelo autonómico salvo, quizás, para aquellos para quienes no fue creado (recuérdese el artículo 152.1 de la Constitución) pero, simultáneamente, estos mismos días hemos leído como la Agencia Tributaria está enviando Inspectores de Trabajo, escoltados por la Guardia Civil, para inspeccionar las ayudas entre los vecinos del rural gallego a la hora de recoger la cosecha de patatas, de uva o el maíz y la hierba para el silo¹⁶, colaboración comunal con un carácter ancestral en un territorio en el que buena parte de las propiedades son, precisamente, de mancomunidad germánica y reguladas por un Derecho civil propio con raíces históricas milenarias; el Gobierno autonómico se ha limitado a esbozar una tímida protesta por estos hechos. Si la articulación territorial no se resuelve y el intervencionismo estatal es extremo, no puede ser sino fantasía, ingenuidad o falacia alardear de modelo político-territorial descentralizado, una especie de *devolution* trampa y, muchísimo menos como sostiene parte de la doctrina, federal.

La vulneración del principio federal, que nunca se quiso instaurar, es evidente no sólo en la materialidad sino en la completa ausencia de espíritu federal de un Estado cuyos agentes, constantemente, parecen añorar un unitarismo fundamentado en inexistentes soberanías esencialistas. «Los elementos de un régimen federal incluyen un sentido de participación de las partes que se manifiesta a través de la cooperación negociada, en la disposición a regatear conjuntamente hasta llegar a soluciones consensuadas o, por lo menos, a que cada parte sepa que su integridad ha quedado a salvo. La estructura federal sólo es significativa en aquellos países cuyo estilo de gobierno lo refleja»¹⁷. Aspectos de soberanía compartida son los fiscales de Navarra (también de los territorios vascos) donde el Estado debe ponerse de acuerdo con el Gobierno foral.

Por otro lado, la cultura política mayoritaria en el Estado se resiste férreamente a entender que las minoritarias quieran buscar un lugar al sol, por lo que opta por estrategias, ora defensivas ora agresivas pero, desde luego, carentes del más mínimo espíritu federal, piénsese por ejemplo en la práctica unanimidad al respecto de los medios de comunicación mayoritarios (televisiones, radios o prensa) radicados en la capital del Estado y que marcan la agenda mediática de la mayoría del país y su agresividad con los diferencialismos de lo que ellos consideran el estándar de la cultura política española. El término nacionalidad, y bien sabido es que no era esa la intención del constituyente, a lo sumo puede considerarse como sinónimo de especificidad —tal vez, rareza arqueológica— cultural pero, como indica Bastida Freixedo, «supeditado a su ausencia de pulsión soberana; su vigencia es posible en tanto en cuanto no impugnen

¹⁵ Ponencia por invitación titulada «Sistemas políticos europeos y americanos: una mirada hacia el federalismo» en I Congreso Euroamericano de Derecho y Política, Ourense, 18-20 de abril de 2017, Universidade de Vigo-Universidade Federal Fluminense (Brasil).

¹⁶ Faro de Vigo, 27.IX.2017.

¹⁷ Elazar, *op. cit.*, p. 95.

el *prius* de la unidad de la nación española»¹⁸. En la misma línea, Innerarity considera que la *nación* es un principio político (no meramente cultural), lo que no significa que conduzca a la consecución de un Estado: «Si yo me siento nación no es porque me guste una lengua o unos bailes regionales, sino porque quiero que se respete un principio de autogobierno y que esa subjetividad tenga un reconocimiento. Eso no es folklore. Hay que tomárselo en serio»¹⁹. Incluso podría considerarse más que dudosa la opinión de Bastida sobre la permisividad con hipotéticas naciones o nacionalidades culturales a la vista de, por decirlo eufemísticamente, la desconsideración con las lenguas propias (*sic* en el bloque de la constitucionalidad) de algunas de ellas ya que, a pesar de ser oficiales en sus territorios (artículo 3.2 de la Constitución), se combate el deber de conocerlas y, todavía más, a diferencia de los Estados federales plurilingües, gran parte de la sociedad y las elites españolas no las consideran con respeto como una gran riqueza cultural, sino como un pernicioso elemento desintegrador, exclusivo de nacionalistas periféricos. Nada tan contrario al *pensar federalmente* del que habla Elazar donde la «la idea de que una sociedad se apoya sobre la base de una serie de pactos y alianzas que permiten perseguir fines comunes, mientras se respeta la integridad de las partes, cala profundamente en las culturas de los países federales auténticos»²⁰. ¿Osaría decir alguien que en España existe una sociedad federal?

Aunque en opinión de Caminal «el federalismo no tiene salida cuando desde un nacionalismo estatal no se quiere renunciar a la soberanía absoluta sobre lo que considera *su territorio nacional*, o bien cuando desde un nacionalismo de oposición se reivindica el derecho de soberanía absoluta sobre *su propio territorio de autodeterminación nacional*», también es cierto «que los nacionalismos se moderan en la medida que pactan, y se radicalizan cuando no hay voluntad de negociación, o bien el acuerdo se hace imposible. El federalismo puede servir, en este sentido, como factor de entendimiento y, a su vez, de apaciguamiento nacionalista»²¹. Como señala Romero González, los nacionalismos periféricos han resistido —no sólo en España— incluso en las condiciones más adversas: «los hechos, para bien y para mal, demuestran en el final del siglo XX que los nacionalismos no pueden ser entendidos como una patología sino como una legítima expresión política del derecho a la diferencia» por lo que «esta España plural e inacabada habrá de abordar lo que Kymlicka definiría como el acodo de culturas nacionales en el contexto de una *cultura social* mayoritaria»²². Como

¹⁸ XACOBÉ BASTIDA FREIXEDO: *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 85.

¹⁹ Entrevista de Raúl Conde a Daniel Innerarity en el diario *El Mundo* (15 de julio de 2017). <http://www.elmundo.es/opinion/2017/07/15/5968fe95ca474186628b45b9.html>

²⁰ ELAZAR, *op. cit.*, p. 107.

²¹ MIQUEL CAMINAL: *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Paidós, 2002, p. 105.

²² JOAN ROMERO GONZÁLEZ: «Naciones y regiones. Realizaciones, insuficiencias y límites del proceso de descentralización política en España», en A. Cucó, J. ROMERO, J. FARINÓS (eds.): *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Valencia, Universitat de València, 2002, p. 33.

también indica Watts, «cuando la diversidad está enraizada en la sociedad, el simple esfuerzo para imponer la unidad política ha sido raramente exitoso, y con frecuencia ha provocado incluso el efecto contraproducente de la separación»²³. Es por ello que «el federalismo sólo puede existir allí donde haya una considerable tolerancia hacia la diversidad y una firme voluntad de ejercer la acción política desde la negociación incluso cuando se disponga del poder para actuar unilateralmente. El principal requisito para actuar en un sistema federal consiste en la habilidad para construir el consenso, más que en el poder para amenazar con la coerción. Los países occidentales pueden aportar numerosos ejemplos prácticos de autocontrol nacional en cuanto al enfoque de arduos problemas federales»²⁴.

En el Observatorio Político Autonómico de 2008²⁵, dos años antes de la sentencia del Tribunal Constitucional, un 11'6% de catalanes se consideraban únicamente miembros de su Comunidad (32'7% en el País Vasco), 19% más catalán que español (17'1% en Andalucía o 22'8% en Galicia) y un 47'3% tenían sentimiento de pertenencia compartido Cataluña/España. El cambio sociopolítico ha sido de tal magnitud como vertiginosos los propios acontecimientos políticos (desaparición de partidos de gobierno, drásticos cambios en el sistema de partidos, múltiples convocatorias electorales), pasando de los datos señalados a, aproximadamente, la mitad de la ciudadanía catalana²⁶ apostando, a través de vías democráticas, por una república independiente de España. Simplificar una cuestión política de este calado con el desprecio hacia lo que se considera diferente no la va a solucionar aunque sí puede empeorarla, en una suerte de inconsciente unitarismo separatista. «La federación plural exige el *policentrismo*, es decir que existan distintos centros de gobierno sin que ninguno de ellos pueda imponerse a los demás en cualquier materia o competencia»²⁷. En un país de incendiarios no es fácil llegar a un punto de encuentro medianamente racional, pero un federalismo sincero podría ser un punto de partida y, para ello, reemplazar a un Estado autonómico que ha buscado ser antifederal, antídoto más que fármaco. ¿Cómo se articularían en este contexto Comunidades Autónomas que no pretenden ser una nación política distinta de la española? ¿Cómo encajaría una jefatura de Estado monárquica con una construcción política federal?²⁸ ¿*Multi-level governance*, soberanías compartidas y —como ya se sabe— no absolutas o esencialistas en un constructo indemostrable solo basado en el uso de la fuerza, principio de subsidiariedad, autonomía local real? Construcciones políticas mucho más arduas hemos vivido en nuestra época; hablemos por ejemplo de la Unión Europea y, aunque renqueante en

²³ RONALD L. WATTS: *Sistemas federales comparados*, Madrid, Marcial Pons, 2006, p. 110.

²⁴ ELAZAR, *op. cit.*, p. 229.

²⁵ Universitat Autònoma de Barcelona-Universidad de Granada-UPV-Universidade de Santiago de Compostela, Barcelona, p. 38.

²⁶ Sobre un 6% de la ciudadanía en edad electoral española. Una minoría considerable —y no única— a la que cumpliría respetar en democracia.

²⁷ CAMINAL, *op. cit.*, p. 165.

²⁸ Podrían buscarse ciertas similitudes en el caso belga.

sus procesos de adaptación a los cambios sociales, económicos y políticos más recientes, no cabe dudar de su éxito a pesar de su singularidad creativa. Seguramente, más laborioso resulte forjar una cultura política fundamentada en el respeto a la diferencia y los diferentes que no por ello son ilotas, extranjeros, extraños y, por tanto, potenciales enemigos que, además, persisten en una irracionalidad de pensamiento²⁹ que no merece debate sino mera descalificación por parte de las elites intelectuales, los desfachatarados intelectuales parafraseando a Sánchez-Cuenca³⁰, que establecen la verdad oficial³¹ o dogma prejuicioso del *single-mindedness*. No resulta posible entender las complejas sociedades contemporáneas sino desde una óptica de diversidad inundada por un enorme pluralismo. Como señala Innerarity «la mayor parte de los conceptos que nosotros utilizamos en política —soberanía, poder, territorio, representación, legitimidad— surgieron en un momento en el que las sociedades eran simples, homogéneas, autárquicas y delimitadas. Ya no tenemos nada de esto hoy»³². Seguramente, la elaboración del cambio de paradigma será trabajosa y a los científicos sociales nos corresponde una buena parte de esa responsabilidad; fatigosa sí, pero no, desde luego, imposible.

Title:

The Spanish autonomy model as an antidote to the Federalism

Resumen:

El trabajo analiza la evolución del modelo español de organización territorial del Estado, desde un planteamiento crítico con lo ocurrido en los últimos años, y reclamando como necesario un cambio de orientación, que debería ir en la línea del modelo federal.

²⁹ Algunos epítetos habituales, que no exclusivos, en la academia que señala ROMERO GONZÁLEZ son «prepolítico», «anacrónico», «caduco» o «irracional». *Op. cit.*, p. 33.

³⁰ Vid. IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA: *La desfachatez intelectual. Escritores e intelectuales ante la política*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2017.

³¹ BASTIDA FREIXEDO propone el experimento de escoger al azar cualquiera de los más de ciento setenta números publicados de *Claves de razón práctica* hasta 2007 y en todos ellos se encontrará un artículo contra el nacionalismo, «periférico, se entiende». XACOBÉ BASTIDA FREIXEDO: «La senda constitucional. La nación española y la Constitución», en CARLOS TAIBO (dir.): *Nacionalismo español. Esencias, memorias e instituciones*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2007, p. 114.

³² *Ibíd.*

Abstract:

The paper analyzes the evolution of the Spanish model of territorial organisation of the State, from a critical approach with what has happened in the last few years, and calling for a change of direction, that should go in the federal model line.

Palabras clave:

Estado autonómico, Estado federal.

Key words:

Federal State, Autonomic or Regional State.