

LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA-TERRITORIAL ESPAÑOLA: HACIA UN ESTADO CONFEDERADO?

Adrià Rodés i Mateu¹

Sumario: I. Introducción. II. Aspectos sobre el proceso de descentralización del estado español. II.1. ¿Qué establece la Constitución Española sobre el modelo de estado?. II.2. Etapas del “proceso autonómico”. III. ¿En qué medida se puede afirmar que el estado español es federal?. IV. Grado tendencial del estado español al confederalismo. V. Conclusiones.

I. Introducción

El presente trabajo se centra en dos elementos de estudio². El primero, en el tema de la forma de organización política-territorial del estado español, esto es, ver cuales son algunas de las características más importantes de esta organización política-territorial. Ello incluye hacer referencia a cuáles son los elementos que han propiciado el que el estado español haya pasado de ser un estado unitario a uno que tiene elementos federales y, en su caso, con tendencia confederal. Por lo tanto, se analizará desde una perspectiva constitucional, en que medida se podría decir que el Estado español es federal. El segundo motivo que justifica este trabajo recae en la voluntad de reflejar la presumible tendencia confederal del estado español, a través de las recientes reformas de Estatutos de Autonomía de algunas

¹ Doctor en Derecho y Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona (España); asimismo, profesor investigador visitante del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba durante el periodo del uno de mayo al trece de junio de 2008.

² Trabajo realizado sobre la base de la conferencia que el mismo autor disertó en el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba el día 12 de junio de 2008. El autor agradece todas las apreciaciones y comentarios recibidos sobre este trabajo del Prof. Dr. Antonio M. Hernández, Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

Comunidades Autónomas, sin modificación de la Constitución española. Parece, pues, que hay una tendencia de los Estatutos de Autonomía a establecer mecanismos confederales más que federales cooperativos.

Teniendo en cuenta estos dos elementos de estudio, el trabajo se estructurará en tres partes. En la primera parte se realizará una explicación sobre aquellos aspectos más importantes que se refieren al sistema jurídico español en relación con el proceso de descentralización del estado. La segunda parte será para ver en qué medida se puede afirmar que el estado español es federal. Y, la tercera parte servirá para ver en qué grado tendencial el estado español se está aproximando al confederalismo.

II. Aspectos sobre el proceso de la descentralización del estado español.

Después de cuarenta años de dictadura franquista ilegítima y de un centralismo político exacerbado se promulgó la Constitución en el año 1978. Durante la transición democrática española la cuestión del autogobierno de las regiones fue muy relevante y ello dio lugar a un proceso irreversible de descentralización del estado español.

Debe tenerse en cuenta que la Constitución se elaboró buscando el consenso de las diferentes fuerzas políticas parlamentarias para lograr el máximo grado de apoyo posible al texto constitucional, aunque no había un consenso sobre los aspectos concretos del modelo de organización territorial del estado.

El siguiente apartado versará sobre el resultado en la Constitución de estas exigencias de demandas de autogobierno y necesidad de consenso.

II.1. ¿Qué establece la Constitución española sobre el modelo de estado?

La Constitución española no establece ningún modelo concreto de organización político-territorial del estado, con lo que dejó la concreción del modelo territorial español abierto para que su definición se realizara por las fuerzas políticas postconstitucionales, dentro de lo que se ha llamado “*el proceso autonómico*”. La dificultad del consenso constitucional sobre

el modelo territorial del Estado ha quedado plasmada en el artículo 2 de la Constitución española que reconoce la unidad de la nación española y a la vez la autonomía de las nacionalidades y regiones que la componen, y la solidaridad entre ellas³.

Sin perjuicio de las contradicciones terminológicas del enunciado del citado artículo 2, la carencia de consenso sobre un modelo de estado motivó que en la Constitución sólo se establecieran unos principios y estructuras generales sobre el modelo de estado, remitiéndose su concreción y su desarrollo a otras normas subconstitucionales, aunque con contenido constitucional ya que forman parte del bloque de la constitucionalidad: los estatutos de autonomía y las leyes orgánicas del Estado establecidas en el artículo 150 del texto constitucional.

En consecuencia, la Constitución no establece un determinado sistema político descentralizado, sino solamente las pautas que deben seguirse en caso de que tuviera lugar esta descentralización.

II.2. Etapas del “proceso autonómico”

El modelo autonómico de organización territorial se ha construido siguiendo los procedimientos fijados por la Constitución, por la vía de un proceso autonómico que ha reestructurado el poder del Estado.

En la evolución del proceso autonómico se podrían distinguir cinco fases diferentes. Durante la primera fase (1978-1983), se configuró España como un estado compuesto por diecisiete Comunidades autónomas. La segunda fase del proceso autonómico (1983-1993) se caracterizó por una intensa actividad del legislador estatal, sobre todo en el establecimiento de las leyes básicas, y una decisiva y abundante intervención del Tribunal Constitucional para resolver conflictos competenciales. La tercera fase del proceso autonómico (1993-2000) se caracterizó por la necesidad de coaliciones parlamentarias entre el partido ganador estatal y partidos autonómicos, con lo que resurgieron las reivindicaciones políticas de los partidos

³ El artículo 2 de la Constitución española establece que "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

nacionalistas (especialmente, en el País Vasco y en Catalunya), que consideraban agotado el modelo autonómico. La cuarta fase (2000-2004) caracterizada por la mayoría absoluta en el gobierno central del Partido Popular, se produjo un freno en las reivindicaciones de mejora de autogobierno de las nacionalidades y se dió un nuevo incremento de los conflictos competenciales ante el Tribunal Constitucional entre el estado y las Comunidades autónomas. La quinta fase (marzo 2004 hasta ahora) con la mayoría relativa del Partido Socialista Obrero Español, Catalunya y el País Vasco (seguidas de otras comunidades como Canarias o Andalucía) pusieron en marcha la reforma de los estatutos sin una reforma previa de la Constitución. Se produjo un rechazo por las Cortes del proyecto soberanista vasco pero, en cambio, las reformas de los Estatutos de Catalunya (EAC 2006), el de Valencia y Andalucía fueron aprobados recientemente. Sin embargo, se está a la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional que debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de algunos artículos integrados en el Estatuto de Catalunya (único estatuto impugnado ante la instancia jurisdiccional constitucional).

III. ¿En qué medida se puede afirmar que el estado español es federal?

Cuando nos referimos a la tendencia confederal del estado español ello implica señalar en qué grado y sentido el estado español podría ser (o es) federal.

Una de las características esenciales de los estados federales consiste en la presencia de dos niveles de gobierno, el central y los subestatales, con capacidad de decisión última sobre determinadas materias. En este sentido, no hay duda de que en España se da este doble nivel institucional, tanto desde el punto de vista orgánico como competencial. Por lo tanto, en España existe esta primera característica principal de los estados federales.

La segunda característica general de los estados federales que no se cumpliría en el caso español hace referencia al papel del Senado español. El sistema parlamentario español se caracteriza por ser un bicameralismo imperfecto, por cuanto el Senado español es una mera cámara de segunda lectura, con una clara subordinación del Senado respecto del Congreso.

Con lo cual, España carece de un bicameralismo perfecto de tipo federal, como existe en Estados Unidos y Argentina.

La tercera característica hace referencia a las relaciones orgánicas y cooperativas entre las Comunidades Autónomas y el Estado central. Actualmente, en cualquier estado federal, el sistema de participación de los Estados miembros en la federación y la colaboración entre todos ellos es fundamental. Como muy bien ha escrito el Prof. Dr. Hernández, en los últimos años la mayoría de estados federales han pasado de un federalismo estrictamente dual a un modelo federal cooperativo. Sin embargo, en España, la falta de instituciones cooperativas federales (y entre ellas, el Senado) es posiblemente la insuficiencia más destacada del Estado de las Autonomías, con lo que se dificulta enormemente la integración de las Comunidades Autónomas en las políticas del Estado.

La cuarta característica de tipo federal y que si que se cumple en España hace referencia al sistema de justicia constitucional. Como sucede en España, como en la mayoría de sistemas federales, los tribunales constitucionales (o, en su caso, los tribunales supremos) se encargan de resolver los conflictos competenciales entre el Gobierno central y las regiones.

La quinta característica de tipo federal trata sobre la reforma de la Constitución. En este sentido, la Constitución sólo prevé la participación de las Comunidades Autónomas en la iniciativa de la reforma constitucional. Las mismas no pueden participar ni en el proceso de elaboración ni en la aprobación del nuevo texto constitucional. Esta es quizás la diferencia más señalada entre el sistema autonómico español y los sistemas federales tradicionales.

La sexta característica se refiere a que las Comunidades Autónomas no tienen plena autonomía para reformar sus propios estatutos de autonomía toda vez que los mismos deben ser aprobados también por las Cortes Generales.

La séptima característica que se tratará recae en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. En España se cumple el requisito de los Estados federales de la existencia de una hacienda pública, tanto para el conjunto del estado como para cada una de las Comunidades Autónomas y, por tanto, cada ente autonómico aprueba anualmente un presupuesto de ingresos y gastos. Los principios de financiación autonómica són tres

(artículo 156 de la Constitución): la autonomía financiera, la solidaridad interterritorial y la coordinación entre hacienda estatal y haciendas autonómicas.

En cuanto a los sistemas de financiación autonómica, cabe señalar: a) el sistema común o general, en donde las Comunidades autónomas reciben principalmente sus recursos de sus ingresos tributarios (art. 157.1 CE), del rendimiento de su patrimonio y de los presupuestos estatales; b) y el sistema particular (concierto económico) para Navarra y País Vasco en virtud de los derechos históricos que la Constitución ampara y respeta de acuerdo con su disposición adicional primera. En este último caso, las citadas instituciones autonómicas recaudan todos los impuestos que se generan en sus territorios respectivos y después efectúan una transferencia al Estado (la “aportación económica” en Navarra y el “cupó” en el País Vasco) en concepto de contribución al gasto del Estado en estas comunidades por las competencias no transferidas. De este modo, los criterios para la negociación de la aportación o cuota económica entre las autoridades autonómicas y estatales es la clave de todo el sistema.

Vistas brevemente estas siete características de los estados federales, algunas de las cuales se cumplen por el Estado español, puede argumentarse tanto que España es federal como que no lo es.

Por un lado, podría decirse que el estado español no es federal porque desde un punto de vista constitucional no lo es. La Constitución no dice en ningún momento que España sea federal. Incluso las expresiones habituales de España como “estado de las autonomías”, “estado autonómico” o “estado de las comunidades autónomas” no aparecen en el texto constitucional. Tampoco lo sería porque en el estado español no existen relaciones cooperativas, como ya se ha visto, y a menudo estos mecanismos son vistos como un carácter definitorio del federalismo. Además, porque en España se permite que las fuerzas políticas estatales reformen la Constitución sin participación de las comunidades autónomas en la elaboración del nuevo texto constitucional, de forma que podrían afectar a los poderes autonómicos de forma unilateral y, por último, implicar una falta de protección del derecho a la autonomía de las mismas. Por último, podría argumentarse que el estado español no sería federal ya que las Comunidades autónomas no tienen capacidad para elaborar y cambiar sus

estatutos de autonomía de forma autónoma, sino que se requiere una aprobación por el Parlamento español.

En contraposición, también sería factible afirmar que el estado español es federal por las razones que se detallaran a continuación. Un primer argumento haría referencia al hecho de que aunque la Constitución no reconozca formalmente su condición de estado federal no implica que no lo sea (el caso de Suiza serviría como ejemplo). Asimismo, parte de la doctrina diría que es federal porque la presencia de instituciones cooperativas sería una característica típica de los federalismos cooperativos, pero no del federalismo en sí mismo, luego, su carencia no serviría para decir que el estado no es federal. En tercer lugar, se argumentaría que España es federal diciendo que el artículo 2 de la CE protege el derecho de autonomía de las comunidades autónomas, con lo cual el que se pueda reformar la Constitución sin participación de las mismas no provocaría una afectación de su autonomía. Por último, sobre la participación del Estado central en la elaboración y la reforma de los estatutos de autonomía, se afirmaría que el Estado español es federal toda vez que la participación de las Cortes generales en la aprobación y la reforma de los estatutos de autonomía no es más que un requisito formal, y además, en varios casos, el procedimiento de elaboración y reforma de los estatutos de autonomía también requiere un referéndum (posterior) por parte de la población de la comunidad implicada.

Hasta aquí, se han repasado algunos argumentos por lo cuales se podría afirmar que el estado español sería o no federal. Sin embargo, según sea, se califica al estado español como estado compuesto, sui generis, federal no institucionalizado, federal imperfecto, casi federal, unitario-federal, entre otras expresiones distintas.

En definitiva, entender al estado español como un estado federal dependerá, en gran medida, de la definición de federalismo de la que se parta. No es lo mismo decir que España es un estado federal según el concepto de federalismo tradicional defendido por autores como William Riker (Duchacek, Robert A. Dahl o Juan J. Linz), que son definiciones de federalismo que tienen en cuenta elementos que sí que tiene el Estado español (como pueden ser la descentralización política o la garantía constitucional de la autonomía), que decir que España es un estado federal según otras concepciones de federalismo diferentes a las

tradicionales, como podría ser partir de la definición del federalismo cooperativo en el sentido que entiende, por ejemplo, autores como Daniel Elazar, con lo cual se diría que España no es un estado federal.

IV. Grado tendencial del estado español al confederalismo

Algunas de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía (a partir del 2006) por parte de algunas Comunidades Autónomas, han evidenciado, entre otras cosas, un cambio institucional de relaciones entre el gobierno central y estas comunidades autónomas.

En algunos Estatutos, como el catalán y el andaluz, se proponen cosas como: una administración única (de forma que las administraciones autonómicas se encarguen de la ejecución de las políticas estatales en su territorio); comisiones bilaterales entre Comunidad Autónoma-Estado (estas comisiones bilaterales se conciben como la instancia de encuentro y relación permanente entre los dos niveles de poder); intervención autonómica en acuerdos internacionales que afecten al propio ámbito de autonomía de la comunidades autónoma; y capacidad por parte de la comunidad autónoma de establecer acuerdos y convenios con otras comunidades autónomas.

Este panorama relacional adopta criterios propios de los sistemas confederales más que de los sistemas federales.

Como es sabido, en los sistemas confederales cada territorio mantiene su soberanía y, por lo tanto, tiene capacidad de intervención en todos aquellos aspectos que le afecten. Al respecto, parece que estas reformas estatutarias no reclaman sólo una capacidad autonómica para intervenir en negociaciones concretas respecto de aquello que le afecta competencialmente a la comunidad autónoma en cuestión, sino que se establece una capacidad general de la misma para intervenir en todo aquello que le afecte en general.

Por lo tanto, estas reformas no se limitan a establecer la defensa del ámbito competencial de la comunidad autónoma sino de los intereses de esta en cualquier caso, con lo cual el sistema de relaciones intergubernamentales que suponen estos nuevos Estatutos es muy novedoso, toda vez que ningún sistema federal establece relaciones exclusivamente bilaterales con los

entes o regiones que lo componen. Lo habitual es que los intereses de las regiones se consideren en conjunto, no individualmente, a través de órganos que incentivan esta cooperación multilateral como por ejemplo el Senado. Así, si bien las reformas estatutarias crean sistemas de cooperación nuevos Estado-Comunidad Autónoma, la naturaleza de estos sistemas de participación con el estado central no son los tradicionales en los estados federales. Tampoco se corrigen, pues, las carencias institucionales del Estado de las Autonomías en un sentido federal típicamente cooperativo.

Como ha dicho algún especialista, parece que la intención de estas recientes reformas estatutarias no es federalizar el estado español sino establecer un marco competencial i relacional exclusivo entre Comunidad Autónoma y Estado central.

V. Conclusiones

Es innegable que el estado español es un estado descentralizado políticamente aunque la imprecisión constitucional del modelo de estado ha hecho que hoy en día el sistema político español no disponga de las estructuras propias de un sistema de organización territorial concreto.

Asimismo, todo ello, ha generado un debate continuo sobre la naturaleza del modelo de estado en España. Actualmente, las posiciones se encuentran entre las que consideran que el estado de las autonomías es un modelo de organización *sui generis* o ecléctico de estado compuesto, que no corresponde a ningún tipo predefinido de estructura territorial y las que creen que se trata de una versión de estado federal.

A nivel competencial, aunque la Constitución originalmente permite un estado asimétrico en el que las Comunidades autónomas tengan diferente nivel competencial, en realidad el proceso autonómico ha llevado a una simetría entre las diecisiete comunidades autónomas (dejando a un lado, aquellas asimetrías derivadas de los hechos diferenciales entre algunas de ellas, por ejemplo, en Catalunya respecto de la lengua catalana –lengua cooficial junto con la lengua castellana- en este sentido, es obvio que haya una asimetría de Catalunya con respecto a otras Comunidades Autónomas en tema lingüístico en donde no se habla catalán).

Además, actualment en España, nos encontramos en medio de una fuerte reactivación de los intereses de las Comunidades Autónomas, que parece que está produciendo una nueva evolución del modelo de organización política-territorial estatal (a través de las reformas estatutarias) sin reforma de la Constitución estatal. En este sentido, vemos como en el caso español es posible y legítimo cambiar (o hacer evolucionar) el modelo de estado a través de normas subconstitucionales, producto de la reforma de los Estatutos de Autonomía, en la medida de que estos forman parte del bloque de la constitucionalidad. Y todo ello sin modificar la Constitución.

Por consiguiente, se pone de relieve que el proceso de descentralización español es un proceso continuado, susceptible a las condiciones políticas, y que la Constitución teóricamente puede dar cabida a cualquier forma de Estado que se derive, aunque dicha afirmación podría no ser pacífica teniendo en cuenta la evolución política en el seno del estado español.