

Autonomías

El actual estado de las autonomías que inauguró nuestra Constitución no termina de hacer pie, recibiendo periódicos embates tanto de posiciones centralizadoras como de tendencias centrífugas.

La reciente sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut de Catalunya ha recrudecido las tensiones autonómicas, de las que EL NOTARIO DEL SIGLO XXI se hace eco respondiendo a continuación distintas opiniones de sus colaboradores.



ANTONIO ARROYO GIL

EL ESTADO (FEDERAL) ESPAÑOL

Hace ya tiempo desde diversos foros se viene haciendo hincapié en la necesidad de acabar convirtiendo definitivamente al Estado español en un Estado federal, como si en ello nos fuera casi la subsistencia del Estado mismo. Es ésta una dialéctica antigua que adquiere un nuevo brío el mismo día en que adquiere carta de naturaleza el llamado Estado autonómico, pergeñado, sin saberlo del todo, por el Constituyente en 1978; dialéctica antigua pero no por ello carente de interés, sobre todo, en un momento como el actual en el que, tras la esperada Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el *Estatut de Catalunya*, las voces de uno y otro signo, a veces más enconadas de lo que sería deseable, quieren hacerse oír.

No es este el lugar para entrar a realizar un análisis detallado de cada uno de los 147 fundamentos jurídicos de este pronunciamiento del máximo (pero no único ni primero) intérprete de la Constitución. Ni siquiera me parece oportuno realizar una valoración global de la sentencia, que, por necesidad, habría de dejar en el olvido numerosas cuestiones y matices, tan importantes cuando lo que se quiere es, precisamente, adentrarse en el tupido bosque para ver con nitidez cada árbol. Por el contrario, creo que es preferible tratar de contribuir a la

desmitificación de un término, que debería resultar extraño a quien no se dedique a la cosa política o al mundo jurídico, y que, sin embargo, ha calado con gran intensidad en el imaginario colectivo. Así, no es infrecuente que, más allá de representantes políticos,

juristas o politólogos, tertulianos y demás profesionales de los medios de comunicación, el ciudadano de a pie libre hoy en día su particular batalla por la comprensión del poco claro significado del término “federalismo”.

Esta “pasión federal” puede estar plenamente justificada o resultar perfectamente superflua, en función de lo que se entienda o persiga con el uso de ese vocablo. Si lo que se pretende es llevar a cabo una racionalización de la organización territorial del poder en nuestro Estado, delimitando con tanta nitidez como sea posible las competencias del Estado central y de las Comunidades autónomas (lo que es tanto como decir, el poder público de que uno y otras disponen), posibilitando la participación de estas últimas (de quien sea capaz de expresar su voluntad de manera unitaria) en la conformación de la voluntad del Estado global, y, en definitiva, procurando una organización y funcionamiento de todos los gobiernos y administraciones públicas, en donde apenas quede lugar para los solapamientos en la titularidad de las tareas públicas y, por ende,

Desde diversos foros se viene haciendo hincapié en la necesidad de acabar convirtiendo definitivamente al Estado español en un Estado federal, como si en ello nos fuera casi la subsistencia del Estado mismo

las confusiones en la determinación y asunción de las responsabilidades por el (in)correcto ejercicio de éstas, sólo cabrá celebrar y apoyar ese afán federalizante de nuestro Estado, porque el mismo, es cierto, presenta algunos déficits subsanables en este terreno de la organización territorial del poder.

Si, por el contrario, la “pasión federal” tratara de presentarse como la solución final para buscar el encaje perfecto del cuadrado dentro del círculo, o, dicho de otro modo, para celebrar el matrimonio (por amor o conveniencia) entre los llamados “nacionalismos irredentos” (tanto los periféricos como el central), no cabe sino temer la frustración de una nueva (e ingenua) expectativa común. Y es que los nacionalistas casan mal con los federalistas. Entre los primeros, ●●●●



ANTONIO ARROYO GIL
es Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid y autor del libro *La reforma constitucional del federalismo alemán*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2009

habrá unos (los que damos en llamar periféricos) que defenderán la irrenunciabilidad de aspirar al ideal (por muy contrahistórico que sea, si es que creemos en la utopía realizable del proyecto europeo y en eso otro que responde al nombre de globalización) de la autodeterminación o independencia, que es lo que, en último término, justifica y alimenta su propia razón de ser. El otro, el denominado nacionalismo central o españolista, por su parte, sostendrá con vehemencia que no puede consentir que se dé un solo paso sospechoso de tender hacia la partición de “la España eterna”. Y así las cosas, tanto para aquéllos como para éste, el Estado federal o bien sólo será una etapa intermedia y, por tanto, provisional, hacia el objetivo final, o bien en sí mismo resultará ya un estadio inasumible al poner en entredicho la centralidad y unidad del poder.

No es infrecuente que, más allá de representantes políticos, juristas o politólogos, tertulianos y demás profesionales de los medios de comunicación, el ciudadano de a pie libre hoy en día su particular batalla por la comprensión del poco claro significado del término “federalismo”

Como ya se habrá adivinado, desde aquí sólo podemos posicionarnos a favor de la primera alternativa. Por eso, si queremos hablar de federalismo en serio –utilizando una expresión muy del gusto de uno de nuestros más conspicuos filósofos políticos, Julián Sauquillo– habremos de dejar atrás las pulsiones nacionalistas y centrar la atención y el esfuerzo en lo que verdaderamente importa: procurar una organización territorial del poder eficiente, que actúe con transparencia, integradora de las diversas voluntades políticas de las partes que componen el todo, de orientación europeísta, y procuradora de servicios públicos de calidad para todos los ciudadanos, al margen de los que en cada parte concreta del territorio se den por añadidura. “Más Estado y menos Nación” podría ser la fórmula que resumiera esos fines, entendiendo por Estado la pluralidad de sujetos políticos que contribuyen a la formación de la voluntad pública y a hacer posible su pacífica ejecución. Esto no tiene por qué significar, ni mucho menos, que las singularidades o peculiaridades nacionales o culturales de las partes hayan de quedar supeditadas a las del todo. Antes bien, unas y otras deberían encontrarse en condiciones de convivir enriqueciéndose mutuamente. Eso implica aceptar la diferencia, en sus múltiples manifestaciones. Algo que no debería



Palacio de San Telmo, sede de la Junta de Andalucía, en Sevilla.

resultar ni siquiera complicado desde posiciones abiertas a la comunicación y el diálogo.

Un Estado en el que conviven distintas naciones o nacionalidades con fuerte personalidad histórica no puede organizarse en base al principio nacional, pues, ineludiblemente, acabará otorgándose un mayor protagonismo a una de las naciones convivientes, con el consiguiente agravio de que se sentirán víctimas las otras. Tampoco se ha de temer que esa renuncia a la nación única suponga un riesgo alto de que la unidad del Estado está en peligro. Es cierto que un Estado fuerte requiere de un pueblo mayoritariamente unido en torno a un proyecto común. Pero no es menos verdad que este proyecto común no tiene por qué centralizarse en torno al sentimiento nacional. Seguramente sea preferible, en términos políticos, que ese proyecto común sea el de la consecución de una democracia cada vez más depurada (es decir, más participativa), y en la que la garantía y, por supuesto, ampliación de los derechos individuales constituya el eje alrededor del cual gira la acción de todos los poderes públicos, institucionalmente bien organizados. Lógica-

mente, todo ello sin perjuicio de que el respeto y fomento de las singularidades culturales (entendido este término en sentido amplio) sea el presupuesto básico del que partir. Pues bien, siendo esto así, no debiera existir especial dificultad en compartir estos fines en todas y cada una de las partes del Estado. Y quien no esté dispuesto a hacerlo debería explicarnos convincentemente cuáles son sus razones.

Este objetivo sólo podrá alcanzarse, al menos, tendencialmente, si los principales actores políticos y sociales empujan en la misma dirección. Esta es su responsabilidad y a los ciudadanos nos corresponde exigírsela y hacerles rendir cuentas por su labor a este respecto. Naturalmente, los partidos políticos, en tanto que auténticos protagonistas de la vida pública, están llamados a jugar un papel esencial en esta partida. Sería deseable que los mismos, al menos aquellos que aspiran a tener responsabilidades de gobierno en todo el Estado, en lugar de enzarzarse en disputas esencialistas o identitarias, por definición excluyentes, tomaran como criterio

Si lo que se pretende es llevar a cabo una racionalización de la organización territorial del poder en nuestro Estado sólo cabrá celebrar y apoyar ese afán federalizante, porque el mismo, es cierto, presenta algunos déficits subsanables en este terreno

orientador de su propuesta política el de la racionalidad de la arquitectura territorial del Estado.

Asumida la pluralidad territorial, si no por convicción sí, al menos, en tanto que hecho insoslayable, tal y como demuestra, por no remontarnos más atrás, nuestra historia constitucional a partir de la vigente Ley Fundamental de 1978, en ese camino habrá que enfrentarse a la pregunta sobre “lo federal”, y para contestarla adecuadamente nada mejor que comenzar por desentrañar (desdramatizar) su significado, que en nuestro país ha alcanzado ya rasgos *quasi* míticos. ●●●



José Luis Rodríguez Zapatero y José Montilla.

No obstante, en lugar de ponernos a navegar por los procelosos mares de las definiciones y los conceptos, tal vez, sea preferible, a los efectos que aquí interesan, partir primero de la siguiente premisa empírica: Estados federales hay muchos, pero no dos iguales. Este dato pone de relieve que el concepto "federal" es lo suficientemente amplio o difuso como para que dentro de él tengan cabida muy diferentes tipos de Estado, con independencia, y este añadido no es irrelevante, de que se (auto)denominen o no así. A este respecto, una vez más, la huida de los nominalismos nos permitirá acercarnos a la verdad oculta tras el velo.

¿Y cuáles son esos rasgos característicos mínimos que nos permiten calificar, con propiedad, a un Estado como federal? Aún a riesgo de caer en simplificaciones reductoras, inevitables, por otra parte, en un escrito de estas características, dos son los requisitos básicos que debe reunir un Estado para merecer el título de federal: por un lado (y esto es seguramente lo esencial), un reparto efectivo (e indisponible para una sola de las partes) del poder público entre las diversas instancias que lo compo-

nen, Estado central y Estados miembros, que jurídicamente se manifestará en el correspondiente reparto de facultades, destacadamente las de carácter legislativo, que son las que ofrecen la medida auténtica de la calidad política de cada entidad estatal; y, por otra parte, la participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad política del Estado central, a través del órgano constitucional correspondiente, respecto de aquellos asuntos que les afecten más directamente.

En el Estado autonómico español, dejando de lado la complejidad que supone tener que acudir no sólo a la Norma constitucional, sino también a las estatutarias, así como a otras leyes estatales distribuidoras de competencias, el poder público se encuentra repartido de manera efectiva (no sólo nominal) entre el Estado central y las Comunidades autónomas, resultando inmodificable —reforma de la Constitución al margen— para una sola de las partes. A este respecto, el gran reto ya no es seguir atribuyendo de manera unidireccional nuevas competencias a las Comunidades autónomas, sino proceder a la racionalización del sistema compe-

tencial a partir de las exigencias del principio de subsidiariedad, de acuerdo con el cual cada competencia debería corresponder a aquel nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos que se encuentre en mejores condiciones de ejercerla eficazmente (Estado central, Comunidades autónomas o Gobiernos locales, cuya legitimación democrática, no lo olvidemos, es equiparable a la de los anteriores).

Por lo que se refiere a la participación de las Comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado central, no cabe aquí sino animar a que, por fin, se acometa la tan traída y llevada reforma constitucional del Senado, que acabe convirtiendo a éste en una auténtica cámara de representación territorial (tal y como "desea" el art. 69.1 de la Constitución), en la que, lógicamente, sean las Comunidades autónomas y no sólo las provincias, como sucede ahora, las que se encuentren representadas.

Un Estado en el que conviven distintas naciones o nacionalidades con fuerte personalidad histórica no puede organizarse en base al principio nacional, pues, ineludiblemente, acabará otorgándose un mayor protagonismo a una de las naciones convivientes, con el consiguiente agravio de que se sentirán víctima las otras

En resumen, racionalización del poder público (en base al principio de subsidiariedad) y su correlato, distribución y delimitación de las competencias (aceptando que la exclusividad es lo característico de éstas), por un lado, y reforma constitucional del Senado, por el otro, son los dos objetivos fundamentales que deberían nutrir la parte del león de la agenda programática de los principales partidos políticos para los próximos años en lo relativo a la organización territorial del poder. Paralelamente, habrá que afrontar cuestiones conexas de trascendental importancia, como son las atinentes a la financiación autonómica y a la búsqueda de instrumentos de solidaridad interterritorial que garanticen un mínimo amplio de igualdad entre todas las partes del territorio del Estado. Y no parece —insisto— que existan razones de peso, más allá de las puramente electoralistas, para lograr acuerdos de amplio espectro a este respecto.

Durante este proceso, que se quiere pausado, a los ciudadanos nos corresponde pedir y estar aten-

tos a que los partidos políticos y los representantes públicos cumplan con estas finalidades, conscientes como somos de que ellos son nada más (y nada menos) que instrumentos para el ejercicio del poder público cuya titularidad nos corresponde, en tanto que "pueblo" (fundamentalmente, en su manifestación de cuerpo electoral).

En conclusión, todos, representantes políticos y ciudadanos, deberíamos tener presente que de la consecución de esos objetivos dependerá, en buena medida, la disolución de una duda y un complejo que nos viene persiguiendo desde hace ya demasiado tiempo: ser o no ser un Estado federal. Porque ésa no es la cuestión. Más bien, una vez alcanzadas esas finalidades descritas, sencillamente nos deberá preocupar bien poco que nuestro Estado se siga llamando autonómico o que pase a denominarse federal. Lo verdaderamente importante es que sea un Estado territorialmente descentralizado (y, por tanto, más democrático, en tanto que el poder estará menos concentrado y se ejercerá de manera más cercana a los ciudadanos) y eficiente (y, en consecuencia, más justo, en tanto que el mejor aprovechamiento de los recursos coadyuvará a incrementar las cotas de bienestar social). Un Estado en el que sobre la acogedora alfombra de la organización y funcionamiento democráticos del poder público y el respeto y la garantía de los derechos individuales, todos podremos sentirnos cómodos, compartiendo nuestras semejanzas y diferencias de carácter cultural o, si se quiere llamar así, nacional. Y lo demás serán ya sólo palabras, palabras que se llevará el viento. •

Abstract



In the discussions about a model for the Spanish State, we frequently appeal to the necessity of transforming our autonomic state in a federal one as if the very subsistence of the State depended on it. The term "federalism" has acquired a quasi-mythological and thaumaturgical meaning, so that its mere invocation should suffice to find a solution to the ills that affect our territorial organization of power.

In this short article, we try to expound the convenience of modulating this idea drawing our attention towards the essential issues of "federal reason", which certainly do not resemble to the ones hidden under the veil of "national passion".