

# El federalismo y la Constitución Española

La propuesta del Partido Socialista Obrero Español de estudiar y debatir una posible reforma constitucional para evolucionar desde el actual Estado Autonómico en una perspectiva de Estado Federal, es un asunto que ha suscitado un gran interés. Para cambiar de modelo se necesita una reforma constitucional consensuada entre las principales fuerzas políticas, lo que inicialmente no parece fácil debido al rechazo a la idea de federalismo tanto por los nacionalismos periféricos como por el nacionalismo españolista. *Temas* aborda este debate contando con las aportaciones de reputados juristas y responsables políticos que han respondido a una serie de cuestiones.

- 1 ¿Cuáles son las diferencias principales entre el actual Estado de las Autonomías y un posible Estado Federal español? ¿Es necesario emprender en estos momentos tal cambio de modelo? ¿Por qué? ¿Lo está entendiendo la opinión pública española?
- 2 Para cambiar el modelo de Estado y caminar hacia el federalismo, ¿qué modificaciones de la Constitución española se precisarían?
- 3 ¿Cuáles serían en estos momentos las ventajas principales del cambio hacia un Estado Federal? ¿Y las desventajas? ¿Sería aceptado este modelo en estos momentos por los independentistas catalanes y vascos? ¿Y por los nacionalistas españoles?
- 4 ¿De qué manera tendrían que proceder los principales partidos políticos de cara a abordar una reforma de este cariz en la Constitución española? ¿Cómo deberían proceder a nivel interno? ¿Tendría que sondearse previamente si existen puntos básicos de consenso entre los principales partidos?

## Alfredo Pérez Rubalcaba

Secretario General del PSOE

1. Hay muchos modelos de Estado Federal y el sistema español, en realidad, puede considerarse uno de ellos. En definitiva, el federalismo se define por la coexistencia de un poder central y una serie de poderes regionales, con competencias y recursos diferenciados entre uno y otros, pero con la atribución del poder soberano último al conjunto y no a cada una de las unidades federadas (esa es la diferencia esencial con un sistema confederal, en el que las unidades federa-



das retienen el poder soberano; la Unión Europea podría considerarse un sistema confederal, aunque en embrión). Es decir, hay muchos rasgos federales en el Estado de las Autonomías español, aunque es verdad que faltan otros. El cambio de nombre, el reconocimiento explícito de que nuestro sistema es federal, aunque sea simbólico, no sería fácil en este país, porque el nombre mismo de federalismo tiene mala prensa entre nosotros, tras la experiencia, verdadera-

mente caótica, de la Primera República. Yo no me empeñaría en un cambio de nombre, porque no hay que suscitar conflictos innecesarios. Los cambios importantes son los de contenido, no los formales.

**2.** Como se puede deducir de lo que acabo de decir, las modificaciones constitucionales consistirían en precisar bien, estabilizar y perfeccionar el modelo actual, es decir, en definir con claridad, y de forma mucho más permanente, cuáles son las competencias y de dónde deben proceder los recursos de cada uno de los dos niveles esenciales del poder: el Estado central y las Comunidades. No podemos seguir teniendo una Constitución que dice que las provincias podrán unirse y solicitar su elevación al rango de Comunidad Autónoma, negociar sus competencias, etc. Lo que la Constitución debería precisar es, en primer lugar, cuáles son las Comunidades Autónomas que componen España o el Estado español; en segundo, cuáles son sus competencias, así como las que se reserva el Estado central; en tercero, qué tributos recaudará cada cual (evitando, en lo posible, que uno recaude por otro y luego haya que negociar y transferir partidas presupuestarias), dejando así claras las responsabilidades políticas de cada nivel; a eso debería añadirse una clarificación semejante de un tercer nivel de poder (o cuarto, si incluimos la Unión Europea como nivel superior), que es el municipal, cuya regulación es hoy muy insuficiente; también sería preciso definir en sentido federal la composición y las competencias del Senado como cámara de representación territorial, un mecanismo esencial para un sistema de este tipo.

**3.** La principal ventaja sería la racionalización del sistema y su consolidación. Es decir, el ciudadano español no tendría la sensación actual de estar viviendo en una situación de tensión y que puede evolucionar en cualquier momento en un sentido de fragmentación o de retroceso hacia el centralismo anterior. Y entendería mejor que ahora quién es el responsable de la buena o mala gestión política o de la buena o mala utilización de los recursos públicos; lo que en inglés se llama *accountability*, que es un principio esencial de la democracia. En cuanto a si este tipo de racionalización de la situación actual sería aceptada por los sectores más radicales, independentistas catalanes o vascos o nacionalistas españoles, seguramente no. A ellos no les gusta que se consolide una situación intermedia y razonable, lo que quieren es que el otro bando radicalice sus posiciones, que los centralistas, por ejemplo, cometan barbaridades y anuncien su intención de "españolizar" el sistema educativo, para poder así decir

ellos "¿veis cómo los españoles son intratables, veis cómo con ellos no hay nada que hacer y la única solución es separarse?". Pero no creo que debamos esperar la aceptación de los más radicales ni tomar medidas para ganármolos; nunca se conseguirá, porque sus objetivos son máximos y cualquier concesión la interpretan como una victoria parcial, prueba de la debilidad del otro, que solo debe servir para incrementar la presión. El objetivo de un partido que pretenda aportar soluciones constructivas debe ser ganarse a

*Las modificaciones constitucionales consistirían en precisar bien, estabilizar y perfeccionar el modelo actual, definiendo con claridad y de forma permanente cuáles son las competencias y de dónde deben proceder los recursos de cada uno de los dos niveles esenciales del poder.*

la opinión sensata, moderada, de ambos lados, y aislar a los extremistas. En este sentido, la reforma de la Constitución nos permitiría abordar, también, la incorporación de aquellas singularidades que Comunidades como Cataluña quieren ver reconocidas y que no consagran desigualdades en los derechos básicos de los españoles. Todo eso podría conseguirlo una fórmula federal.

**4.** Los dos partidos principales tendrían que ponerse de acuerdo para poder reformar la Constitución. Esto es absolutamente imprescindible, incluso desde el punto de vista legal, de las mayorías requeridas para tal reforma. Desde una perspectiva política, yo diría incluso que no sería suficiente que el PP y el PSOE estuvieran de acuerdo. La Constitución de 1978 tuvo la enorme virtud de haber sido consensuada, por primera vez en la historia de España. No fue una Constitución impuesta por el partido que en ese momento tenía el poder, sino acordada por todos, expresión de la voluntad del conjunto (solo el PNV se abstuvo, y fue una lástima). Y las reformas a ese texto deberían ser consensuadas también. Pero comprendo que eso no es nada fácil. Tal como plantean los partidos la relación con su electorado, jugar al victimismo es más rentable que jugar a la sensatez constructiva. En todo caso, se debe intentar. El riesgo de no hacerlo es grave. Seguirán aumentando las tensiones entre quienes quieren recentralizar y los que desean la independencia. Tensiones que la crisis económica puede hacer insoportable.

# Javier García Fernández

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid

**1.** Las diferencias son muy escasas. Lo prueba una obra, traducida hace no muchos años, de un jurista canadiense (George Anderson, *Una introducción al federalismo*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2008) que afirma que España es un Estado Federal, aunque no se califique así. Las diferencias serían en todo caso menores: una Cámara Alta que ahora representa muy poco a los órganos autonómicos, unos mecanismos de cooperación muy limitados, una inexistente ejecución federal (es decir, a cargo de las Comunidades Autónomas)... y poco más.

Es necesario hacer una reforma constitucional que clarifique el modelo autonómico y lleve a la Constitución muchos elementos que sólo aparecen en los Estatutos de Autonomía. El Título VIII de la Constitución dejó a disposición del legislador muchas cuestiones (desde el mapa territorial a la regulación completa de los tipos de competencias, pasando por el modelo financiero o por la posición de las Entidades Locales) que habría que precisar. Además, es necesaria la reforma porque la opinión pública, quizá injustamente e incitada por cierta prensa conservadora, cree que el Estado autonómico no funciona, lo que tampoco es cierto.

**2.** En primer lugar, considerando necesaria la reforma de la estructura territorial del Estado, no estoy seguro de que el nuevo modelo deba calificarse como federalista, como explicaré en la respuesta siguiente. En todo caso, habría que retomar los elementos territoriales que propuso el Gobierno de Rodríguez Zapatero en 2005 y que se atascó posteriormente (constitucionalizar el mapa territorial y reformar el Senado) más una clarificación y depuración del régimen jurídico y alcance de las competencias, unos instrumentos de cooperación más claros y una regulación de la ejecución del Derecho estatal para atribuírsela a las Comunidades Autónomas, con instrumentos coactivos en caso de incumplimiento.

**3.** Reformar el modelo territorial, junto con la garantía del Estado social, tiene ventajas, pero por tres motivos veo más inconvenientes que ventajas en



llamar federal a esa reforma. En primer lugar, el federalismo no va a ser aceptado por los independentistas ni por el Partido Popular, lo que resta recorrido a la iniciativa. En segundo lugar, el federalismo ha sido siempre muy minoritario en España y no creo que entusiasme a muchos ciudadanos. En tercer lugar, sobre todo, porque, como ya escribió el constitucionalista germano-estadounidense Karl Loewenstein en 1957, el Estado del Bienestar reduce el alcance del federalismo y lo que ahora está en peligro en España es precisamente el Estado del Bienestar, que se debe fortalecer incluso a costa de redefinir competencias autonómicas para evitar que los Gobierno autonómicos conservadores (Madrid, Castilla-La Mancha, Cataluña) degraden los servicios sociales.

**4.** En un trabajo que he publicado recientemente (en la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 30, 2º semestre, 2012) estudié cómo en España fracasó la reforma constitucional cuando se lleva a un

*Es necesario hacer una reforma constitucional que clarifique el modelo autonómico e incorpore a la Constitución muchos elementos que actualmente aparecen en los Estatutos de Autonomía.*

programa electoral antes de haberla negociado con el principal partido de la oposición. El Partido Popular, tan proclive a la reforma de agosto de 2011, ya no quiere más reformas, máxime cuando están provocando mutaciones constitucionales que desvirtúan elementos básicos de la Constitución. Pero la reforma constitucional es necesaria tanto para salvaguardar el Estado social como para reformar el Estado Autonómico, por lo que es misión del PSOE negociar con el Gobierno y explicar a la opinión pública las ventajas que tendría la reforma para el ciudadano.

## Francesc De Carreras

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Barcelona.

**1.** El Estado de las Autonomías es una forma de Estado Federal, el cual, como es sabido, tiene muchas variantes (como acaba de mostrar Roberto Blanco en su reciente libro *Los rostros del federalismo*). Una de ellas es nuestro modelo territorial de Estado. Especialistas del máximo prestigio internacional, como Watts y Anderson, también con obras traducidas recientemente al castellano, no dudan en incluir a nuestro Estado en la lista de modelos federales. Por tanto, no se trata tanto de cambiar de modelo, sino de perfeccionarlo e iniciar una serie de cambios puntuales, a través de modificaciones en la Constitución y las leyes, para que funcione adecuadamente, es decir, para que cumpla con los objetivos que la Constitución le señala. El error, por tanto, consiste en lanzar el mensaje de que se quiere cambiar de modelo (pasar de un Estado Autonomático a un Estado Federal) sin concretar lo que debe ser revisado. Es natural que ante tanta confusión la opinión pública española esté desorientada.

**2.** Creo que deben hacerse cambios constitucionales al modelo territorial, pero no para "caminar hacia el federalismo" sino, en congruencia con lo dicho en la respuesta anterior, para perfeccionar el modelo. La filosofía general que debe inspirar estos cambios es la de pretender cerrar el modelo, precisar la distribución de competencias e integrar las CCAA en el Estado. Las principales medidas deberían ser: 1ª. Cambiar el "derecho a la autonomía" del artículo 2 CE por la enumeración de las Comunidades Autónomas vigentes (incluirlas en dicho artículo o en otro). Con ello se suprimiría la base que sustenta el principio dispositivo, objeto de diversas interpretaciones. 2ª. Las competencias de las comunidades autónomas no deberían estar atribuidas en los estatutos sino ser las re-



siduales de aquellas que corresponden al Estado. Para ello bastaría retocar el primer y segundo inciso del 149.3 CE en el sentido de sólo decir que "aquellas competencias que la Constitución no atribuya al Estado serán autonómicas". También suprimir los apartados 1 y 2 del art. 150 CE. 3ª. Regular en la CE con mayor precisión el sistema de financiación de las CCAA (reforma de arts. 156-158 CE) para que no dé lugar a un constante y agrio debate. 4ª. Reformar el Senado para convertirlo en una cámara de representantes de los gobiernos de las CCAA (reforma del art. 69 CE).

*Deben hacerse cambios constitucionales en el actual modelo territorial, pero no para "caminar hacia el federalismo", sino para perfeccionar el modelo actual.*

**3.** Las dos primeras preguntas han sido implícitamente respondidas en el apartado 1. Respecto a las dos últimas, me parece evidente que no serían aceptadas por los nacionalistas catalanes y vascos, dado que por su naturaleza no admiten la igualdad entre CCAA, pretenden un trato diferencial y, además, los nacionalistas catalanes en estos momentos nada menos que la independencia. Los nacionalistas españoles imagino que tampoco lo admitirían dado que pretenden la vuelta al Estado centralista.

**4.** Deberían ponerse de acuerdo los partidos de ámbito nacional, en especial el PP y el PSOE. El modo de proceder debería ser similar al llevado a cabo en los pactos autonómicos de 1992 y, desde luego, todas las fuerzas políticas deberían demostrar la altura de miras que tuvieron en la Transición.

## Cayo Lara

Coordinador General de Izquierda Unida.

**1.** Un Estado Federal surge de la voluntad de las partes federadas. Esa es la diferencia central. Hoy el llamado "Estado de las Autonomías" está en crisis. Las

potencialidades de la Constitución de 1978 sobre derechos sociales y derechos nacionales no se han desarrollado y en el fondo está la crisis económica.

Ante la incapacidad histórica de las diferentes burguesías nacionales (incluida la españolista) para consolidar un modelo de Estado (como se hizo, por ejemplo, en Francia o Alemania con soluciones diferentes), sería el momento de que la izquierda encabezara políticamente la construcción de ese nuevo tipo de Estado, dejando de ir a remolque de las propuestas de otros. Sólo nos faltaba a los trabajadores una nueva frontera al este del Ebro.

Si el momento ha llegado por la presión de las burguesías nacionales vasca y catalana, que quieren asegurarse un lazo independiente de inserción en el capitalismo europeo, y el revisionismo antidemocrático del PP, intentemos poner en pie un Estado Federal social y republicano, cuya ciudadanía tenga los mismos derechos y que contribuya a otro modelo de construcción europea.

**2.** La primera cuestión es la de la soberanía, que deberá ser una soberanía compartida, en la que todos nos reconocemos recíprocamente el derecho a decidir.

Este derecho incluye el derecho de autodeterminación (con definición distinta de la que hizo Naciones Unidas para los casos de colonialismo), pero no se reduce a eso. Abarca los derechos sociales y los derechos nacionales y, ambos, inseparables en lo concreto.

Habrà que modificar todo lo relativo a las competencias de la federación y de las partes federadas, que deberán ser expresadas en términos claros y concretos. No hay que asustarse por el término "Estado": Alemania o Estados Unidos lo tienen.

El actual modelo de financiación debe dar paso a una fiscalidad federal, que concilie los principios de solidaridad y ordinalidad, pero no sólo esos. Tendrà que haber



una profunda reforma fiscal basada, de verdad, en los criterios de suficiencia, progresividad y justicia fiscal.

Finalmente, habrá que resolver el problema de cómo se forma la voluntad colectiva de la Federación y para ello hay que hacer una reforma profunda del Senado.

**3.** Es difícil establecer *a priori* las ventajas del modelo federal, porque dependerán mucho del tipo concreto de modelo y de su desarrollo. Pero hay algo innegable: será mucho más democrático que el actual y responderá mucho mejor a

*El actual modelo de financiación debe dar paso a una fiscalidad federal, que concilie los principios de solidaridad y ordinalidad y que contemple una profunda reforma fiscal basada en los criterios de suficiencia, progresividad y justicia fiscal.*

la complejidad de la sociedad española. Estoy hablando de una República federal, solidaria y plurinacional.

**4.** No debo dar consejos a nadie, pero el tema es muy importante y lo que se diga debe tener el mayor respaldo posible de la base social de cada partido. Izquierda Unida desarrolló ya en la década de los 90 una propuesta muy completa de Estado Federal. Naturalmente, las condiciones han cambiado, pero tenemos ya una sólida base. Ahora vamos a hacer una Conferencia de toda la organización, abierta a la sociedad, para concretar nuestras propuestas.

Creo que las ideas fundamentales de las fuerzas políticas son conocidas en lo esencial y no hay puntos de consenso universales significativos. En todo caso, las fuerzas que tenemos una posición federalista si deberíamos avanzar en puntos de acuerdo más concretos.

## Pere Navarro

Secretario General del Partido Socialista de Cataluña

**1.** A pesar de que hay quien considera que el Estado de las Autonomías es de tipo federal, existen elementos que nos separan de este modelo. Adolece de una notable confusión competencial, con exceso de intervencionismo del Estado, su sistema de financiación

es poco transparente, y no reconoce como debiera la plurinacionalidad, pluriculturalidad y plurilingüismo de España. Tampoco tenemos una verdadera cámara territorial, el Senado de las Comunidades Autónomas.

A pesar del balance positivo de más de 30 años de



Estado de las Autonomías, las relaciones entre Cataluña y España se han visto sometidas en los últimos años a una tensión que ha sido percibida de forma especialmente negativa desde Cataluña. Percepción que se concreta con la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut.

Resulta evidente que en Cataluña existe un sentimiento que no se puede obviar, a pesar de que existan sentimientos de agravio similares en otras comunidades.



## *La nueva Constitución debería garantizar un trato económico justo para todas las Comunidades Autónomas, mediante un modelo de financiación transparente.*

**2.** El PSC define la propuesta de reforma constitucional que propone con cuatro erres: reconocimiento, reglas, representación y recursos.

Es necesario asegurar el reconocimiento de la identidad nacional catalana; de su singularidad dentro de España, que tiene raíces históricas profundas y se manifiesta especialmente en su lengua, su cultura, el derecho civil y las instituciones de autogobierno. Cataluña, como nación, debe disfrutar del máximo autogobierno, a partir de un reconocimiento específico.

La reforma constitucional que proponemos contendrá reglas que delimiten con precisión los espacios competenciales. Habría tres listas de competencias: las de España, por ejemplo la defensa o la suscripción de tratados internacionales; las exclusivas de los territorios federados: educación o sanidad, vivienda, lengua, cultu-

ra... y, finalmente, competencias compartidas, que deberían ser las menos.

Proponemos también una reforma profunda del Senado, que hoy es inoperante y redundante y no la cámara de representación territorial que debería ser.

La nueva Constitución debe garantizar un trato económico justo para todas las comunidades, mediante un modelo de financiación transparente. Se debe constitucionalizar el cumplimiento del principio de ordinalidad, con las mismas garantías que actualmente tiene el cumplimiento del principio de solidaridad.

**3.** El federalismo es un ideal irrenunciable de fraternidad. Los Estados federales favorecen la prosperidad económica rompiendo barreras internas. Además, si están bien articulados, generan mejor equilibrio fiscal entre las partes y el conjunto, así como las mejores sinergias económicas. Tengo la convicción de que el futuro de España es federal, tal y como también lo es el futuro de Europa; y tengo la convicción de que conseguiremos que la ciudadanía así lo vea.

**4.** Podemos tomar como punto de partida el planteamiento que la sociedad española se aplicó para redactar la Constitución de 1978, la voluntad de acuerdo. Pero, además, es imprescindible recuperar la altura de miras con la que la clase política afrontó ese momento histórico. Además, hoy por hoy la sociedad nos exige a los partidos poder participar de forma mucho más activa en el diseño de un nuevo modelo de Estado. El proceso debería ser participativo, abierto y con visión de futuro.

## Jorge De Esteban

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

**1.** Aunque hay autores que mantienen que no existen diferencias sustanciales entre un Estado Federal y el Estado de las Autonomías, creo que se equivocan. Es cierto que éste tiene rasgos federales, pero no es un Estado Federal en razón de los dos principios que le caracterizan: el principio dispositivo y el principio acumulativo. Merced al primero se fue creando el Estado



de las Autonomías, según la voluntad de cada región para convertirse en Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, la Constitución de 1978 no establecía ni cuáles eran las CCAA ni las competencias que debían tener cada una. Por el contrario, los Estados Federales señalan en su Constitución cuáles son los Estados miembros y las competencias de que deben ocuparse.

Pero la mayor diferencia entre el actual Estado de las Autonomías y el Estado Federal se refiere al principio que llamo "acumulativo", y que consiste en que no hay techo para las competencias de las CC.AA, que incluso pueden llegar a acumular, a través del absurdo artículo 150 de la Constitución, competencias propias del Estado. Esta acumulación de competencias, en detrimento de las del Estado, es sobre todo favorecida por la existencia de partidos nacionalistas, especialmente, en el País Vasco y Cataluña. Esto es lo que ha ocurrido precisamente con el Estatuto de 2006 de Cataluña.

En un Estado Federal no cabe ir acumulando competencias como ocurre en el Estado actual español, sino que vienen dadas por la Constitución Federal y las Constituciones de cada Estado miembro, de forma definitiva y estable, salvo posibles reformas constitucionales pertinentes. El Estado de las Autonomías es por su propia naturaleza "provisional e inestable", mientras que el Estado Federal es estable y definitivo, mientras que no haya reformas constitucionales.

**2.** Si se quisiera pasar del actual Estado Autonómico a uno que fuese federal lo mejor sería hacer una nueva Constitución. La reforma de la actualmente vigente requeriría muchos cambios en diferentes artículos, como el 2, el 69, el 90 y tal vez algunos otros, además de cambiar íntegramente el Título VIII. Y, por otro lado, habría que encajar los actuales Estatutos de las diversas Comunidades Autónomas, y especialmente el de Cataluña, con la nueva redacción de la Constitución. Es

más, habría que reducir el número de las Comunidades Autónomas para pasar de las 17 actuales a una docena como máximo.

**3.** La principal ventaja del Estado Federal sería establecer una racionalidad, una estabilidad y una igualdad, que en estos momentos no existen en el actual Estado. Pero la mayor desventaja, aparte de tener que

*El Estado de las Autonomías es por su propia naturaleza "provisional e inestable", mientras que el Estado Federal es estable y definitivo, en tanto que no haya reformas constitucionales.*

entablar un proceso constituyente, sería que tanto los nacionalistas vascos como los nacionalistas catalanes no admitirían un Estado Federal igualitario, porque siempre reivindican su derecho a la diferencia. En cuanto a los nacionalistas españoles, sin conocer el número exacto, reivindicarían la vuelta a un Estado centralista.

**4.** Antes de llevar a cabo la reforma, habría que comprobar que existen puntos de coincidencia entre los partidos nacionales, concretamente PP, PSOE, UPyD y, también, IU. En tal caso sería necesario un pacto de Estado, en el que los partidos nacionalistas no pudiesen imponer su chantaje.

## Juan José Solozábal

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid

**1.** Sabido es que no hay un modelo único de federalismo, sino, diríamos, diversos sistemas o Estados federales. Para muchos en la práctica España ya tiene una organización federal, pues se dan en nuestro ordenamiento las tres características indiscutibles del régimen federal: organización política compuesta por dos niveles de instituciones, las generales y las territoriales; doble orden de competencias o campos de actuación fijadas en el plano constitucional, que no están a disposición ni de las autoridades comunes ni las autonómicas; y resolución de los conflictos por



una instancia jurisdiccional supra partes, en nuestro caso el Tribunal Constitucional. El problema es que este sistema nuestro no está funcionando adecuadamente por la debilidad de los amarres federales, básicamente, esto es, la cooperación y las deficiencias de un elemento federal, cual es la lealtad institucional, a mi juicio por el predominio de los intereses centrífugos, aunque se produzcan abusos también por parte de los elementos centrales. Por ello se oyen voces demandando un reforzamiento de los rasgos federales de nuestro sistema.

**2.** Podría pensarse en la conveniencia de una asunción franca del carácter federal del Estado. Pero sobre todo se trataría de clarificar las competencias, subrayando la dirección política de la economía por parte del Estado, concretando la noción de legislación básica, elevando la cooperación al nivel constitucional y reformando el Senado.

Pero convendría que perdurasen algunas características del Estado Autonómico: carácter estatal del estatuto, que es ley orgánica; control de su constitucionalidad por el Estado, y mantenimiento del instrumento del artículo 161-2 CE que permite al Tribunal Constitucional la suspensión de una actuación anticonstitucional de una Comunidad Autónoma, impugnada por el Gobierno de la Nación, pero que convendría limitar a los casos extremos, de vulneración flagrante del orden constitucional y no mera inconstitucionalidad, como ocurre en la actualidad en que manifiestamente el Gobierno central, con grave irresponsabilidad, está utilizando este mecanismo. Si hay, conviene advertirlo, fraude de la Constitución, puede haber asimismo abusos constitucionales.

**3.** Yo sería partidario de un cambio constitucional que explícitamente reforzase lo que he llamado

*Es conveniente que se produzca una asunción franca del carácter federal del Estado, con el objetivo de clarificar las competencias: subrayando la dirección política de la economía por parte del Estado, concretando la noción de legislación básica, elevando la cooperación al ámbito constitucional y reformando el Senado*

con anterioridad los amarres federales, pero no ignoro los escollos de verificar una reforma total de la Constitución. Lo importante es proceder a una profundización federal, que debiera ser pactada con la oposición por el Gobierno. A esta reforma, en el nivel constitucional o legal, no veo por qué habrían de oponerse los nacionalismos. En cualquier caso, la cuestión es mejorar la eficiencia y articulación del Estado.

**4.** Evidentemente, toda reforma en sentido federal es inabordable sin acuerdo de los dos partidos nacionales, y a ser posible de los demás. Este tipo de reformas no puede presentarse jamás, como se hizo anteriormente, con ingenuidad a la vez que con torpeza, como programa de Gobierno.

## Benigno Pendás

Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

**1.** Como es notorio, la política no es geometría y los conceptos políticos no viven en el laboratorio aséptico de las ideas platónicas. Así pues, carece de sentido plantear en abstracto qué es el Estado Federal. Aquí y ahora, parece significar una opción que va más allá del Estado de las Autonomías en el terreno de los principios, porque reconoce el poder originario de las entidades que se federan. En cambio, apenas modifica el funcionamiento real del sistema, inspirado por la fórmula "cooperativa" alemana anterior a la última reforma. Por tanto, cuando se habla de federalismo y se lee la letra pequeña de las propuestas, cabe intuir que el objetivo es alcanzar un modelo americano de atribución rigurosa de competencias combinado con un Senado tipo Bundestag.

Mi criterio es negativo acerca de la propuesta. Su rigidez elimina una de las ventajas eventuales de nuestro



flexible modelo autonómico. El momento no puede ser menos oportuno, en plena crisis económica y con un desafío soberanista en Cataluña. Nadie es tan ingenuo para imaginar que los nacionalismos periféricos quieran asumir un planteamiento que, como todo lo federal, tiende al uniformismo y la homologación. Supongo que todos somos conscientes de que la asimetría con derecho a decidir conduce, como mínimo, a la Confederación.

**2.** Por supuesto, sería preciso cambiar la Constitución por el procedimiento agravado, ya que afecta a elementos nucleares del título preliminar: España como sujeto constituyente; la soberanía nacional atribuida al pueblo español; los principios de unidad, autonomía y solidaridad. Conste que, a diferencia de las proclamaciones unilaterales y las amenazas de insu-



misión, promover por los cauces del título I la reforma constitucional es una opción perfectamente válida en nuestro pluralismo democrático. Aunque, reitero, yo no la comparto.

**3.** Ventajas le veo pocas, acaso la reapertura del debate territorial sobre bases racionales de carácter jurídico-constitucional frente a enfoques puramente emotivos y apasionados. Inconvenientes, muchos. Nos quedamos sin poder constituyente reconocible y gastamos energías limitadas, que habría que dedicar a resolver los problemas reales de los ciudadanos. Como ya dije, es impensable un acuerdo sobre este punto con los soberanistas. En cuanto al nacionalismo "español", sea ello lo que fuere, a veces le resulta incómodo el modelo autonómico. La política del sentido común exige, a mi juicio, racionalizar el Estado de las Autonomías, evitar solapamientos competenciales y afinar los instrumentos de cooperación y coordinación. La futura ley de unidad de mercado va por el buen camino.

**4.** Por supuesto, no cabe una reforma constitucional sin consenso. Por razones jurídicas, claro, pero también políticas e incluso éticas. Cuando nos preguntamos por debates "a nivel interno", es inevitable pensar en el PSOE,

*La política del sentido común exige racionalizar el Estado de las Autonomías, evitar solapamientos competenciales y afinar los instrumentos de cooperación y coordinación.*

porque no parece que haya discrepancias en el PP a la hora de establecer una postura común. Una vez más, habrá que indagar el punto de vista del PSC y sus equilibrios internos, a veces misteriosos para el profano. La votación de la declaración soberanista en el Parlamento y la gestión posterior de las disidencias permite adivinar una fractura notable. He aquí, entiendo, un argumento adicional para dejar las cosas como están y no abrir una caja de Pandora cuyo control *a posteriori* nadie puede garantizar.

## Javier Tajadura Tejada

Profesor de la Universidad del País Vasco

**1.** Si bien es cierto que existen diversos federalismos, –y no un único modelo– todos ellos tienen un elemento del que carece nuestro actual Estado Autonómico. En todos los Estados Federales del mundo la Constitución federal establece cuántas y cuáles son las entidades federativas, y lo que es más importante, el reparto de competencias entre el poder federal (central) y el de los Estados miembros. De ello se deriva una consecuencia fundamental: en todos los Estados Federales del mundo, para alterar el reparto del poder en beneficio ya sea del centro o de las entidades miembros, es preciso reformar la Constitución federal, con las garantías democráticas que el procedimiento de reforma implica (mayorías cualificadas y, en su caso, referéndum). En España, por el contrario, mediante una simple ley orgánica, esto es, por una mayoría parlamentaria coyuntural de 176 diputados, se puede alterar el reparto del poder. En la práctica, esta apertura indefinida del modelo ha servido para ir vaciando a los poderes centrales de sus competencias necesarias para garantizar la unidad del mercado, la cohesión social, y la igualdad de los españoles.



Con independencia de que utilizemos o no el nombre de "federalismo" la sustitución del actual modelo abierto por uno cerrado y estable es una necesidad evidente desde hace décadas.

La opinión pública española es bastante consciente (a la luz de los últimos sondeos) de las deficiencias, contradicciones y problemas que presenta el Estado Autonómico.

**2.** La caracterización del Estado como federal exige, por un lado, modificar el Título Preliminar (artículo 1 y 2 CE) y, por otro, reemplazar el actual Título VIII, completamente obsoleto en cuanto que recoge una serie de disposiciones que han servido para crear el actual Estado Autonómico, pero no para regular su funcionamiento, por otro Título en el que se establezca el reparto de competencias entre el poder central o federal y las entidades miembros, así como los mecanismos de coordinación entre ambos y los procedimientos para garantizar la lealtad federal.

**3.** La principal ventaja, frente al modelo actual, sería la estabilidad. El Estado Autonómico es un mode-

lo permanentemente abierto, en el que, en cierta forma, el proceso constituyente no se ha cerrado. Junto a ello, la federalización del Estado debería servir para abrir un doble e imprescindible debate: el relativo al número de

*Con independencia de que se utilice o no el nombre de "federalismo", la sustitución del actual modelo abierto por uno más cerrado y estable es una necesidad evidente desde hace décadas.*

entidades federativas y al reparto competencial. Conviene reducir el número de entidades federativas a no más de diez. Baste recordar que Alemania con una población que casi dobla a la española cuenta con 16 entidades federativas. La fijación en la Constitución del reparto competencial exige realizar un estudio riguroso para, a partir de la experiencia del funcionamiento del Estado Autonómico, y examinando cada una de las materias, atribuir al poder federal o a las entidades miembros, según los casos, aquellas que pudiera desempeñar a menor

coste, con mayor eficacia y prestando un servicio mejor al ciudadano, y dejando en manos del poder federal, en todo caso, aquellas necesarias para garantizar la unidad política del Estado, la igualdad de los ciudadanos, la cohesión social y la unidad del mercado.

Federalismo y nacionalismo son incompatibles. Pero la experiencia histórica confirma que el federalismo es el mejor expediente para garantizar simultáneamente la fortaleza del Estado federal y el respeto a la diversidad de los entes federativos que lo componen.

**4.** Cualquier propuesta de reforma que no sea la reducción de un pacto político previo entre el PP y el PSOE está condenada al fracaso. Los puntos de consenso existen y son evidentes. Todos son conscientes de las deficiencias del modelo. De lo que se trata es de profundizar en el diagnóstico de los problemas y plantear soluciones, anteponiendo el interés general al partidista. La propuesta federal se basa en dos principios (igualdad y lealtad) asumibles ideológicamente por los dos grandes partidos. De hecho, no es tanto una propuesta ideológica como una propuesta técnica, consistente en la racionalización del sistema vigente.

