

# *Repensando el modelo territorial: federalismo y propuestas de reforma*

**ZULIMA PÉREZ I SEGUÍ**

*Profesora Ayudante de Derecho Constitucional*

*zulima.perez@uv.es*

*Universitat de València*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCION: A VUELTAS CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN CLAVE FEDERAL. 2. ALGUNOS ASPECTOS SOBRE LA REFORMA DEL MODELO DE ESTADO. 2.1. Incorporación del mapa autonómico y eliminación del derecho transitorio. 2.2. Clarificación y constitucionalización del reparto competencial. 2.3. Articulación de mecanismos de cooperación, colaboración, participación y coordinación y Reforma del Senado. 2.4. Constitucionalizar los principios del modelo de financiación. 3. BIBLIOGRAFÍA.

**Resumen:** Tras 40 años de Constitución nuestra Norma Fundamental ha perdido su normatividad en algunas de sus partes, especialmente en aquella relativa al modelo territorial. Es necesario, por tanto plantear una reforma constitucional y hacerlo en clave federal. El federalismo nos permite modelos muy flexibles capaces de dar respuesta a la unidad en la diversidad. En este artículo planteamos algunas de las reformas necesarias relativas al título VIII de la Constitución.

**Palabras clave:** Federalismo, modelo territorial, relaciones intergubernamentales, reforma del Senado, reforma constitucional.

## **1. INTRODUCCION: A VUELTAS CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN CLAVE FEDERAL**

Tras 40 años de andadura constitucional resulta necesario pararse a reflexionar sobre las necesarias reformas que toda Norma Fundamental debe acometer. Las Constituciones deben ser normas vivas, de este modo, hablando sobre las Constituciones normativas, indica Loewenstein (2018: 217) que para que una constitución sea viva “no es suficiente que sea válida en sentido jurídico. Para ser real y efectiva, la constitución tendrá que ser observada lealmente por todos los interesados y tendrá que estar integrada en la sociedad estatal, y ésta en ella”. Desde este punto de vista, nuestra Constitución, ha perdido su normatividad en aquella parte que establece la organización territorial y, por ello, es necesario emprender su reforma.

A los argumentos clásicos sobre la necesidad de constitucionalizar el modelo territorial se suma uno nuevo de carácter práctico, la constitución ya no es capaz de ser el marco de convivencia adecuado, ni de dar solución a los problemas de articulación. Hemos de repensar el modelo puesto que el actual presenta una serie de disfuncionalidades a las que es imprescindible dar solución, es necesario que lleguemos a acuerdos que permitan diseñar cual va a ser nuestro nuevo modelo de convivencia. Acuerdos que deberán contar con todos los actores políticos y sociales, no pueden ser únicamente acuerdos entre partidos políticos, también las Comunidades Autónomas deben ser parte de los mismos. Sería necesario superar desde un primer momento la óptica partidista para situar el debate en un plano más institucional. Se abre un momento nuevo en el que las CCAA deben ser auténticos actores a la hora de decidir el camino que debe seguir nuestra organización territorial, es decir, a la hora de decidir cómo va a ser el proyecto de común para los próximos años.

La federalización del estado nos permite corregir, por un lado, muchos problemas técnico-jurídicos que no son nuevos y por otro, problemas de carácter más político, relativos al encaje de los territorios en el Estado. Los problemas de carácter técnico han sido apreciados y puestos de manifiesto por la doctrina a lo largo de nuestra historia constitucional reciente.

Básicamente, un sistema federal es un acuerdo, establecido y regulado mediante un pacto, cuyas relaciones internas reflejan una forma de compartir especial que ha de prevalecer entre las partes, basada en el reconocimiento mutuo de la integridad de cada socio y en el intento de promover una unidad especial entre ellos (Elazar, 2011: 120-121).

Cuando hablamos de avanzar en la federalización del Estado no estamos hablando de fijarnos únicamente en un modelo y copiarlo, hemos de tener en cuenta que dentro de los Estados Federales no existe un modelo único, sino que hay tantos modelos como Estados federales existen. Señala Mc Mahon (1955: 4) que una clasificación exacta de los Estados federales “nos llevaría casi a incluir tantos tipos como supuestos manejamos”. Por ello, para hablar de Estados Federales es necesario establecer una serie de elementos comunes que podrían ser definatorios de su naturaleza) (Mac Mahon 1955: 5) (Watts 2006: 106), (Anderson, 2008: 21-22).

Nuestro modelo de convivencia es ya materialmente federal desde hace años, aunque carece de los mecanismos de articulación propios de los Estados Federales, “la España de hoy es un Estado de armazón federal sin cultura federal” (Caamaño, 2014: 28). Nuestro Estado presenta muchas disfuncionalidades, fruto entre otros del carácter abierto y desconstitu-

cionalizado del modelo. Con ello sería necesario emprender una reforma constitucional partiendo de una serie de premisas: que el Estado Federal es el modelo que mejor puede dar respuesta a los problemas del Estado Autónomo, que no existiendo un solo modelo de Estado Federal lo que deberemos hacer es buscar primero las disfuncionalidades existentes en nuestro sistema y aplicar la solución federal que mejor se adapte a nuestras circunstancias y nuestra tradición jurídica.

## **2. ALGUNOS ASPECTOS SOBRE LA REFORMA DEL MODELO DE ESTADO**

Hay ciertos aspectos que se han puesto sobre la mesa en los que existe un cierto consenso doctrinal sobre su necesidad de reforma, aunque en muchas ocasiones coinciden los análisis sobre el problema pero no sobre las soluciones que se pueden aportar. Así desde nuestro punto de vista la reforma de la Constitución debería incluir entre otros la incorporación del mapa autonómico, la clarificación del reparto de competencias, la articulación de mecanismos de colaboración, cooperación y participación, la reforma del Senado y las bases de un nuevo modelo de financiación.

### ***2.1. Incorporación del mapa autonómico y eliminación del derecho transitorio***

La Constitución regula un proceso de acceso a la autonomía permitiendo la descentralización del Estado, pero lo cierto es que cuando se aprueba la Constitución no se podía saber, aunque se podía intuir, cuantas Comunidades Autónomas iban a conformarse ni cuál sería el grado de descentralización o desconcentración de las mismas. Es por ello que nuestra Norma Fundamental no cita las Comunidades Autónomas que la componen.

La inclusión en el texto de las mismas, es sobre todo una cuestión simbólica, de reconocimiento que facilitaría el cierre de los diferentes elementos del sistema. En relación con la denominación de los entes federados el nombre no es determinante, podemos seguir llamándolas Comunidades Autónomas o dar un salto simbólico hacia su denominación como Estados Federados, las consecuencias de una u otra son más de carácter simbólico que de contenido práctico. En el caso del Estado debería reconocerse su carácter federal en la Constitución, aunque siga llamándose Estado Autónomo.

El nombre, por tanto no es lo determinante (Suiza se denomina confederal siendo un estado federal, Estados Unidos, paradigma clásico del

federalismo, no establece en su Constitución que sea un Estado federal), debemos huir de nominalismos (Aja, 1999: 27; Aragón, 1998: 169 y sig.). En la teoría constitucional el nombre no es decisivo, importa mucho más el carácter real de las instituciones, su estructura y funcionamiento. Desde de punto de vista político la cuestión cambia, el nombre no es para nada indiferente, un nombre u otro pueden crear adhesión o rechazo.

Por otro lado, el Título VIII de la Constitución, a excepción de algunas cuestiones en él señaladas, carece de virtualidad. Muchos de los preceptos del Título VIII son de carácter procedimental, que sirvieron en su momento para el acceso a la autonomía tratándose de normas de carácter transitorio que, una vez aplicadas, han perdido su valor. Cabe reseñar como normas que tienen este carácter transitorio: Art. 143 (iniciativa proceso autonómico), Art. 144 (previsiones de iniciativas fallidas o iniciales), Art. 146 (elaboración de los Estatutos), Art. 147.2 (contenido mínimo de los EA), Art. 148.1 (límite inicial de competencia para algunas CCAA), Art. 151 (iniciativa reforzada y elaboración de los EEAA) (Aja, Viver Pi Sunyer, 2003: 72 y sig.). De manera paradigmática, nuestra norma fundamental contiene, en su Título VIII, muchas normas relativas a la organización territorial del Estado que carecen de vigencia, mientras que muchas otras, que son materialmente constitucionales, no se encuentran recogidas en el texto de la Constitución. Es necesaria la reforma de la CE para incorporar la constitución territorial del Estado. Quedaría limpia de derecho transitorio, de todo lo que aún tiene de norma para la descentralización, de todo el derecho de un "proceso autonómico" que ya es historia (Cruz, 1991: 62).

## *2.2. Clarificación y constitucionalización del reparto competencial*

En los Estados descentralizados conviven dos niveles de gobierno, cada uno con una organización institucional propia, que actúan en el marco de sus competencias. Es por ello fundamental determinar los sectores en que cada uno puede ejercer sus competencias y cuáles son estas competencias.

En nuestro sistema, la distribución de competencias parte de la Constitución pero reenvía a los Estatutos de Autonomía para que sean estos los que definan que competencias le corresponde a cada Comunidad Autónoma. Este juego se realiza a través del llamado "principio dispositivo", en virtud del cual todo aquello que no es competencia exclusiva del Estado puede ser asumido por las Comunidades Autónomas mediante sus Estatutos.

La existencia del principio dispositivo podía tener una justificación en el momento en que no se sabía hacia donde iba a avanzar el Estado ni

qué grado de descentralización iba a alcanzar. En la actualidad carece de sentido mantener el esquema de reparto de poder establecido por el constituyente del 78.

El hecho de que la Comunidad Autónoma tenga las competencias que le otorga sus Estatuto obligó a tener siempre en cuenta ambas normas para saber de quién era la competencia (Cruz, 1981). A este binomio el Tribunal Constitucional lo denominó “bloque de constitucionalidad” ya que, ante una controversia y para determinar a qué instancia le corresponde una determinada competencia el Tribunal deberá estar no solo a aquello establecido en la Constitución, sino también a lo que dice el Estatuto.

En los sistemas federales el reparto de competencias se realiza en la Constitución (Watts, 206:106) (Anderson, 2008: 21-22), es ésta la que debe contener el reparto del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas, eliminando el principio dispositivo. Además resulta imprescindible que las unidades federadas participen en la elaboración de la norma federal a través de un Senado reformado.

La claridad del reparto competencial es esencial para asegurar la eficacia del sistema en su conjunto, pero también para garantizar la autonomía y la responsabilidad en cada nivel (Tornos, 2011: 10) y esto es clave para garantizar el buen funcionamiento del sistema democrático. Un buen reparto de competencias nos permitiría dirimir la responsabilidad de las acciones, el ciudadano sabría a quién pedir responsabilidades. Pero un reparto claro ayuda a que se generen un menor número de conflictos competenciales (Aja, 2014: 190).

Resulta necesario constitucionalizar nuestro sistema competencial. Existen diversas formas de llevar esto a cabo, Tornos Mas apuesta por un sistema de triple lista (competencias exclusivas del estado, exclusivas de las Comunidades Autónomas y concurrentes) y una cláusula residual a favor del Estado (Tornos 2011: 7). También se puede optar por un sistema de lista única dónde se establecieran las competencias del Estado y una cláusula residual en favor de las Comunidades autónomas, o bien por un sistema de doble lista dónde se recoja que competencias tiene el Estado, que competencias las CCAA y se establezca una cláusula residual en favor de éstas últimas. Cualquiera de estas tres opciones es adecuada, ahora bien, desde nuestro punto de vista la cláusulas residual debería jugar siempre en favor de las Comunidades Autónomas, por ser la administración más cercana al ciudadano.

El listado de competencias en todo Estado descentralizado refleja el equilibrio entre unidad y autonomía y las relaciones que existen entre

ellos, en este sentido debemos hacer una reflexión sobre cuál sería el nivel que mejor ejercería la competencia antes de realizar el reparto. Ese ejercicio no debe verse como una lucha de poder, sino pensar en cual va a ser el mejor funcionamiento del Estado, es decir, quien puede ser más eficiente ejerciendo cada competencia. Esto reviste un carácter complejo y por tanto técnicos y expertos deberían determinar estos extremos.

Además si se suprime el principio dispositivo se pierde de alguna manera la diversidad de niveles competenciales que éste generaba. Resultará importante reconocer algunos hechos diferenciales y quizá algunas asimetrías en relación a competencias como: lengua o derecho civil. Uno de los retos que deberá afrontar nuestro nuevo modelo es el del encaje de las singularidades políticas catalana y vasca en el conjunto del Estado, para ello será preciso determinar una fórmula que combine la singularidad suficiente para Cataluña y aceptable para el resto del Estado (Tudela, 2011: 246).

Una vez establecido el reparto en la Constitución el Estatuto de Autonomía deja de tener la naturaleza actual de norma creadora de la Comunidad Autónoma y norma de reparto competencial. Al no ser ya ésta una norma atributiva de competencias deberíamos plantearnos la posibilidad de que sean las Comunidades Autónomas las que aprueben mediante ley autonómica sus propios Estatutos de Autonomía. Se convierte en una norma estrictamente autonómica con un cometido básicamente organizativo y que ya no forma parte del bloque de constitucionalidad.

Para que exista un mayor control sobre esta norma se debería recuperar el control previo de constitucionalidad (Cruz, 2006:17) para los Estatutos de Autonomía, así nos aseguraríamos que, una norma que es refrendada por los ciudadanos no sea declarada inconstitucional a posteriori, como ya pasó con el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El hecho que la Constitución remita a los Estatutos de Autonomía la concreción de las competencias que asume cada Comunidad Autónoma genera una cierta inseguridad sobre las competencias de las mismas, además de ser una fuente de conflictos. La apertura del sistema hace que las Comunidades Autónomas reclamen sucesivas competencias, sin que se determine con coherencia que nivel puede ejercerla más eficientemente.

Además se ha producido una extensión de la normativa básica, de este modo, a pesar de que el Tribunal Constitucional había establecido una serie de cautelas ante la fuerza expansiva de lo básico como título de intervención del Estado, lo cierto es que mediante decreto o incluso mediante simples órdenes ministeriales, se llegaron a dejar sin contenido leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas (Caamaño, 2000-2001).

Como advierte Caamaño, “las leyes del Estado comenzaron a invocar títulos competenciales horizontales que vaciaron algunas facultades relevantes constitucionalmente atribuidas a las Comunidades Autónomas. De repente, casi todas las leyes del Estado establecían “condiciones básicas” que garantizaban la “igualdad de los españoles” (art. 149.1.1 CE); la declaración de un puerto como puerto de interés general convertía a los pequeños puertos cercanos, deportivos o dedicados a la pesca de bajura y artesanal, también en puertos del Estado” (Caamaño 2014: 56).

Sería necesario estudiar previamente que nivel, si el Estado o la Comunidad Autónoma, puede ejercer más eficientemente la competencia. Establecer un listado.

### ***2.3. Articulación de mecanismos de cooperación, colaboración, participación y coordinación y Reforma del Senado***

La articulación de mecanismos de cooperación, colaboración, coordinación y participación resulta fundamental para un ejercicio más eficaz de las competencias así como para poder establecer vías extrajudiciales para la solución de conflictos. Este es uno de los debates de mayor alcance puesto que incide en la base misma del funcionamiento de nuestro Estado, son la piedra angular de la articulación del mismo. La carencia de institucionalización de los mecanismos de cooperación los hace muchas veces inviables, y ello cuando existen, porque en muchas ocasiones ni tan solo existe el foro adecuado para cooperar. La debilidad de las relaciones intergubernamentales en nuestro Estado se manifiesta también en la ausencia de canales eficaces de participación de las CCAA en las decisiones estatales (García, Montilla y Arbós, 2006).

La reforma del Senado está muy relacionada con las relaciones intergubernamentales, puesto que esta Cámara, con una representación real de las Comunidades Autónoma, debe ser uno de los pilares sobre los que se sustente el sistema de relaciones junto con la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Un Senado reformado permitiría, entre otras, la participación de las CCAA en la política y en la normativa del Estado.

Pero sobre todo, la ausencia de relaciones intergubernamentales autonómicas nos trae como consecuencia una elevada conflictividad competencial ante el TC. Es el mismo Tribunal, ante el grueso de cuestiones pendientes el que, de manera reiterada ha aconsejado acudir a vías de colaboración. Los conflictos y tensiones constantes entre responsables autonó-

micos, o entre responsables autonómicos y estatales, pone de manifiesto la necesidad de abrir vías de diálogo, foros para la cooperación, la colaboración y la participación. Soluciones comunes para los problemas comunes. Al final, cooperación y conflicto son dos caras de la misma moneda, dos cuestiones inversamente proporcionales, donde funciona la cooperación suele haber menos conflictos y donde hay conflicto es necesaria la cooperación.

La articulación de mecanismos de cooperación, colaboración, coordinación y participación resulta fundamental para un ejercicio más eficaz de las competencias. Durante estos años el proceso de descentralización del Estado no ha llevado aparejado la implementación de mecanismos de interrelación, ni de carácter vertical, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni de carácter horizontal, de las Comunidades Autónomas entre sí.

El principal problema de la cooperación, además de la falta de foros dónde pueda producirse y de los obstáculos existentes para la firma de convenios, se encuentra en la voluntad política de cooperar. Cooperar o no hacerlo depende de la voluntad del Gobierno de turno y en nuestro Estado no existe una verdadera cultura federal.

Otra de las cuestiones que es necesario abordar para el mejor funcionamiento del Estado es la reforma del Senado. La necesidad de tener una segunda Cámara que represente a los Estados Miembros en los Estados descentralizados es de sobra conocida. Nuestra Constitución establece que el Senado es la Cámara de representación territorial, pero en la práctica esto no se cumple, ni por su composición, ni por sus funciones. En nuestro sistema el Senado funciona como una cámara de segunda lectura siempre supeditada al Congreso y resulta, por tanto, muy poco útil. Es necesaria una Cámara donde estén representadas las CCAA y dónde se pueda articular la participación de las mismas en la política del Estado. Un senado modelo Consejo (Bundesrat) sería desde nuestro punto de vista lo mejor).

#### *2.4. Constitucionalizar los principios del modelo de financiación*

Frente una reforma de la Constitución esta debería establecer también las bases del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, puesto que sin autonomía financiera no puede existir la autonomía política. Es necesario además abordar a reforma del sistema de financiación, teniendo en cuenta que son las CCAA las que ejercen la mayor parte de competencias del Estado del Bienestar.



El modelo de financiación autonómica se ha desarrollado a partir de unas normas constitucionales escasas y poco precisas (arts. 156, 157 y 158). Por ello en esta materia se deben abordar dos debates paralelos: por un lado el de la reforma del sistema de financiación y por otro el debate sobre la reforma de la constitución. La Constitución debería garantizar la autonomía financiera, la calidad y previsibilidad de los ingresos de las CCAA y la solidaridad entre todas ellas.

Además resultaría necesario establecer mecanismos de coordinación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de financiación, reformando el CPFF. Existe un gran desequilibrio en la representación en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la que el Estado tiene el mismo número de votos que las Comunidades Autónomas. Además sus acuerdos únicamente tienen el valor de recomendaciones que el Estado puede seguir o no.

### 3. BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, E. (2014): *Federalismo y Reforma Constitucional*. Madrid, Alianza Editorial.
- AJA, FERNÁNDEZ, E. (1999): *El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid, Alianza Editorial.
- AJA, E. y VIVER PI-SUNYER, C. (2003): "Valoración de 25 años de autonomía". *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 23, 69.
- ANDERSON, G. (2008): *Una introducción al federalismo*. Madrid, Marcial Pons (Título *Original Federalism: An Introduction*, Oxford University Press- Forum of Federations, 2008).
- ARAGÓN REYES, M. (1998): "Problemas actuales de la organización territorial del Senado: En torno al libro de J.J Solozabal: *Las bases constitucionales del Estado autonómico*". *Revista de Estudios Políticos*, 102.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (2000-2001): "El abandono de "lo básico". Estado Autonómico y mitos fundacionales". *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, 12-13.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (2014): *Democracia federal. Apuntes sobre España*. Madrid, Ediciones Turpial.
- CRUZ VILLALÓN, P. (1981): "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4.
- CRUZ VILLALÓN, P. (2006): "El control previo a los veinte años de supresión". *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 4 (Ejemplar dedicado a: La Rebelión de las Leyes / coord. por Juan Luis Requejo Pagés).
- CRUZ VILLALÓN, P. (1991): "La constitución territorial del Estado". *Autonomías: Revista catalana de derecho público*, 13.

- ELAZAR, D. J. (2011): *Análisi del federalisme i altres textos, Generalitat de Catalunya*. Barcelona, Intitut d'Estudis Autonòmics.
- FONT LLOVET, T. (2002): "Cooperación bilateral y cooperación multilateral: el papel de los hechos diferenciales en la cooperación". *Revista de estudios autonómicos*, 1 (Ejemplar dedicado a: La Cooperación en el Estado Autonómico).
- GARCÍA MORALES, M.J, MONTILLA MARTOS, J.A y ARBÓS MARÍN, X. (2006): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid, CEPC.
- CONSEJO DE ESTADO (2006): *Informe del Consejo de Estado sobre Modificaciones de la Constitución Española*. Madrid, Consejo de Estado.
- Mac MAHON, A. (1955): *Federalism; mature and emergent*. New York, Doubleday & Company.
- TORNOS MAS, J. (2011): "El Estado de las autonomías. Una propuesta de reforma constitucional en clave federal". Zaragoza, IDP, *Fundación Gimenez Abad*.
- TUDELA ARANDA, J. (2011): "¿Reforma constitucional en clave federal? (sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)". *Revista de Estudios Políticos*, 151.
- VVAA (2012): *Por una reforma federal del Estado*, Fundación Alfonso Perales.
- WATTS, Ronald L. (2006): *Sistemas Federales comparados*. Madrid, Marcial Pons, Polity.
- WHEARE, Kenneth C. (2008): *Govern Federal, Generalitat de Catalunya*. Barcelona, Intitut d'Estudis Autonòmics.