

SISTEMA

251

252

JULIO V. GONZÁLEZ GARCÍA

Hacia un desarrollo federal
de la Constitución española

SEPTIEMBRE 2018

Hacia un desarrollo federal de la Constitución española

Towards a federal development of the Spanish Constitution

Julio V. González García

(Instituto de Derecho Comparado, Universidad Complutense de Madrid)

julgonza@ucm.es

RESUMEN

El artículo plantea cuáles son los elementos básicos sobre los que se debería articular la reforma constitucional en el caso de que quisiéramos crear un Estado federal. Asimismo, se discute el mito de que España es casi un Estado federal.

Palabras clave: Estado federal, reforma constitucional, Estado autonómico, Senado, competencias.

ABSTRACT

The article proposes the basic elements on which the constitutional reform should be articulated in the event that Spain decides to become a federal State. Also, the myth that Spain is almost a federal State is discussed.

Key words: Federal State, Constitutional Reform, autonomic state, Senate, competences.

I. PRELIMINAR

El debate sobre la organización territorial del Estado parece que es más pertinente que nunca. Ha habido numerosos autores¹ e incluso el propio Consejo de Estado² que han puesto de relieve la conveniencia de superar las reglas actuales del Estado autonómico. Como prueba de autoridad, valga lo afirmado por Muñoz Machado: la falta de reforma «conducirá al sistema constitucional entero a su destrucción por no afrontar la evidencia de sus enfermedades actuales» (*Informe sobre España*, Crítica, Barcelona, noviembre de 2012, pág. 229).

De hecho, pocos han sido los que de forma tajante se han pronunciado en contra³. El conflicto político de Cataluña ha actuado, asimismo, como motor en esta cuestión, aunque ya había elementos anteriores –sobre todo tras el *Plan Ibarretxe* y la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía catalán– que hacían ver que el sistema de distribución

¹ Véase, por todos, el informe «Ideas para una reforma de la Constitución», que se puede consultar en http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf.

² Recordemos el informe que se hizo por petición del Gobierno de Rodríguez Zapatero y que se puede consultar en <http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf>.

³ Véase G. Fernández Farreres, «Sobre la reforma constitucional del Estado autonómico», que se puede descargar en http://www.fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20180301114055.pdf.

Recibido: 05/05/2018

Aceptado: 22/06/2018

territorial del poder constituye un tema que sería pertinente abrir más temprano que tarde⁴. Obviamente, no constituyen los únicos elementos susceptibles de reforma⁵.

Que el proceso que se ha impulsado para la *independencia* de Cataluña haya sido de tanta importancia (estamos hablando de la segregación de una parte del territorio de España) es lo que ha impedido, al mismo tiempo, que se haya podido desarrollar un debate sereno: ni siquiera la Subcomisión del Congreso de los Diputados para el estudio del Estado autonómico ha tenido capacidad de abstraerse del *procès* ni de los movimientos tácticos que dominan el día a día en la cuestión catalana.

Al mismo tiempo, un examen de las normas básicas recogidas en el Título VIII de la Constitución nos permite constatar que están centrados en una cuestión que hoy no constituye el problema central: en 1978 el problema central era el del acceso a la autonomía –que, además, no se preveía como necesario para todo el país– y hoy son las consecuencias de su ejercicio. Por ello, faltan numerosas reglas sobre un ejercicio razonable de ésta, sobre los principios económico-financieros y acerca de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Afirmar que el cambio no es necesario resulta, en mi opinión, un error que puede tener consecuencias para la propia integridad del Estado y para incrementar las tendencias independentistas.

Modelos de organización territorial hay muchos, tantos como Estados. Las denominaciones se suelen agrupar en torno a la dualidad federalismo-centralismo, lo que constituye una forma muy simplificadora (y, por ende, inadecuada) de afrontar el problema. Ambos constituyen expresiones genéricas que no son ilustrativas de un modelo concreto de configurar el funcionamiento del Estado. Si tomamos el concepto federal observaremos que bajo dicho manto se han agrupado realidades tan diferentes como las de las extintas URSS y Yugoslavia, las de la República Federal de Alemania o de los Estados Unidos de América, cada una de las cuales responde, a su vez, a características peculiares en las cuales la historia es determinante; especialmente en este último caso.

Cuando se plantea el debate, tal como se me ha pedido para este escrito, sobre una federalización de la Constitución española no debemos plantearlo tanto como un desapoderamiento del Estado cuanto como un rediseño global de la estructura territorial del poder, en el que han de participar éste y las entidades menores, lo que hoy son las Comunidades Autónomas y las Entidades locales. Pero, como veremos en seguida, el nuevo modelo deberá tener presente, asimismo, las exigencias derivadas de nuestra integración europea y del propio funcionamiento del Estado en un entorno de globalización en el que sus poderes son necesariamente menores y diferentes. Un aspecto que no se suele abordar, pero que puede quitar parte del contenido problemático.

La evolución del desarrollo constitucional en materia de distribución constitucional del poder no ha sido lineal. Para saber dónde estamos, conviene que demos un breve vistazo a lo ocurrido desde la llegada del Partido Popular al poder en el año 2011, que marca una línea relevante. Siete años que parecen pocos, pero que han provocado un cambio formalmente imperceptible, pero materialmente profundo en el diseño del sistema de organización territorial del poder.

La idea que preside lo ocurrido en los últimos años es la de la recentralización. Una conclusión que se deriva de los siguientes elementos que hacen que la imagen de Espa-

⁴ En este punto, hay que leer el estudio de S. Muñoz Machado, *Cataluña y las demás Españas*, 2014.

⁵ Así, véase S. Muñoz Machado, *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, 2012. De hecho, hemos de recordar que el Parlamento de Asturias presentó una propuesta de reforma constitucional.

ña como prototipo de la descentralización deba relativizarse sustancialmente. Los hitos de los últimos años que acaban con el mito de la España federal⁶ son los siguientes:

- a) La hipertrofia de controles del Estado hacia las Comunidades Autónomas, partiendo esencialmente de la normativa de estabilidad presupuestaria.
- b) Un abuso en la utilización de las competencias básicas del Estado, que deja reducido a lo mínimo las competencias autonómicas en la misma manera; como bien prueba la reciente Ley de Contratos del Sector Público.
- c) Un aumento exagerado de la conflictividad competencial, lo cual ha sido utilizado en ocasiones no sólo para recentralizar, sino para atacar disposiciones que se alejan del marco ideológico del Partido Popular, como ha ocurrido con la legislación de vivienda de Navarra.
- d) Una jurisprudencia constitucional que ha oscilado hacia posturas mucho más centralistas de las que había en los años 90; tanto que en un reciente voto particular de los Magistrados Asúa y Xiol a la STC 165/2016 se puede leer que el fundamento del fallo constituye una «formulación extensiva» de una «línea jurisprudencial, inicialmente excepcional» con «preocupante efecto corrosivo sobre las competencias de ejecución».
- e) Una utilización de mecanismos legislativos que han configurado nuevas bases de regulación de los sectores económicos sin dejar campo para las Comunidades Autónomas.
- f) El informe CORA, que puso en marcha un proceso contra las denominadas duplicidades e órganos autonómicos que configuraban un sistema de garantías propio y sin injerencias del Estado (Defensores del Pueblo, Consejos de Cuentas, Consejos Consultivos), lo que ha servido para limitar el control por la carencia de medios de la Administración del Estado.
- g) Y una utilización de la política de personal de las Administraciones públicas como mecanismo para desapoderarlas y limitar su capacidad de actuación, como ha ocurrido con las tasas de reposición en sectores estratégicos, tales como la sanidad o la educación o la dependencia, que constituyen los elementos nucleares de la política autonómica.

En este momento podemos decir que mantener que somos uno de los países más descentralizados es casi un mito, interesado.

Recentralización en la práctica política, cuyas consecuencias han sido claras: el discurso sobre los defectos del gasto autonómico ha conllevado la peor percepción por parte de la ciudadanía del sistema actual de Comunidades Autónomas, posiblemente como resultado de las consecuencias negativas de la crisis económica⁷. Elementos en los que concurre el llamamiento constante por parte de ciertos medios a la unidad de España, a cierta unidad de España de corte mucho más centralizado del que está recogido en la Constitución.

En esta línea, aunque no sea un diseño constitucional, habría que impulsar la distribución territorial de los símbolos del poder, tal como ocurre en la República Federal de Alemania. El símbolo también ayuda a una lectura federal de las cláusulas competenciales.

⁶ A. Nogueira, «El mito de la España casi federal», que se puede consultar en <http://agendapublica.elperiodico.com/mito-la-espana-casi-federal/>.

⁷ E. Del Pino, «Estaban un catalán, una madrileña y un andaluz y... llegó una terrible y sombría crisis»; descargable en <http://agendapublica.elperiodico.com/estaban-catalan-una-madrilena-andaluz-y-llego-una-terrible-sombria-crisis/>.

II. PREVISIÓN METODOLÓGICA PARA UNA REFORMA FEDERAL DE LA CONSTITUCIÓN

La articulación de un modelo federal para la Constitución española no reúne en este momento el consenso necesario para aprobar una reforma constitucional. Es una constatación fácil de percibir cuando se contraponen la propuesta federal del PSOE y se examinan los pronunciamientos públicos del Partido Popular y de Ciudadanos, más propensos hacia una lectura unitaria de la Constitución, ya que ni siquiera la reforma constitucional es un objetivo en sus propuestas políticas. Más allá de esta percepción diaria, son los datos que se encuentran en su acuerdo de gobierno⁸ y que no son sino desalentadores en el modelo de país que se está intentando generar, precisamente por el hecho de que la organización territorial del poder que propugna es uno de los factores de desarraigo y desintegración de la propia idea de España. La unificación, desde mi punto de vista, debilita, la diversidad enriquece.

La ausencia de consenso en el país sobre el modelo de organización territorial del poder podría conducir a la inacción. Una inacción en la que nos encontraríamos con la paradójica situación de que la falta de consenso actual sobre el actual modelo constitucional –manifestado en la necesidad percibida por muchos de su modificación– no sería objeto de debate, debido, esencialmente, a las mayorías conservadoras en el Congreso. El mito constitucional de 1978 es lo que, a los ojos de algunos, impediría siquiera abrir el debate sobre la evolución y problemas del Estado constitucional, tal como hemos visto en los últimos meses. Si examinamos las consecuencias de la inacción del Estado desde la Diada de 2012 encontraremos razones más que suficientes para la preocupación.

Las cuestiones que están apareciendo en los últimos años en Cataluña y el País Vasco, con diferente grado de concreción y efectos, hacen, sin embargo, conveniente que el debate se abra. Un debate que iría sobre la reforma más que sobre un nuevo modelo constitucional, a pesar de que, como veremos con posterioridad, la reforma federal de la Constitución provocará un cambio muy sustancial en el texto que conocemos en la actualidad.

Por ello, en la línea propuesta por Roig⁹, el sentido de la conveniencia de abordar el debate sobre nuestro diseño de distribución territorial del poder hace que el planteamiento metodológico adecuado sea el de intentar generar consensos, no el de esperar que éste se haya producido. Si lo esperamos, será un debate que nunca tendrá lugar, lo cual, acaso, sea el objetivo de algunos. En una materia como ésta ni siquiera en 1977-78 había un grado de acuerdo inicial suficiente sobre cómo había de dibujarse nuestro texto constitucional.

En este debate para la generación de consensos habrá más posibilidades de éxito si los participantes llevan cuantas menos líneas rojas en la cartera de la negociación.

III. PRESUPUESTOS PREVIOS PARA ENTRAR EN UN DEBATE SOBRE LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN LA CONSTITUCIÓN

Con carácter previo a avanzar algunos elementos sobre los que se podría vertebrar el debate constitucional, hay que realizar un recordatorio de una serie de elementos que son relevantes, para afrontar el proceso con garantías de éxito.

⁸ E. Roig, «El modelo territorial del pacto PP-Ciudadanos», descargable en <http://agendapublica.elperiodico.com/el-modelo-territorial-del-pacto-pp-ciudadanos/>.

⁹ E. Roig, «Reforma constitucional: partir del consenso o construir el consenso», descargable en <http://agendapublica.elperiodico.com/reforma-constitucional-partir-del-consenso-o-construir-el-consenso>.

El objetivo, no lo olvidemos, consistiría en articular un sistema mejor de Gobierno que permita superar las tensiones territoriales y las disfunciones en la organización del poder que ha habido desde 1978. Partiendo de este dato, hay que recordar lo siguiente:

1. La reforma constitucional de la organización territorial del poder no se puede limitar al Título VIII de la Constitución. Ni siquiera sería suficiente con añadir el artículo 2, donde se aborda la «indisoluble unidad de la Nación española», ni previniendo una lectura inadecuada del artículo 8 a la hora de hablar de las Fuerzas Armadas y su papel en la defensa de la unidad del Estado. La reforma ha de ser más profunda y, por ello, más complicada: recordemos que la cláusula del Estado autonómico es transversal en todo el texto constitucional.

En una primera aproximación, hay otros ámbitos de la Constitución que se deberán ver afectados y que afecta, de entrada, al Título III, el relativo a las Cortes Generales. En este punto, la primera cuestión es la composición y mecanismos de elección de parlamentarios (no parece razonable seguir manteniendo el sistema vigente en el Senado que provoca indudables disfunciones) y sobre todo las funciones que se proporcionan al Senado para que sea una cámara de representación territorial.

Pero afecta también al Título VII, relativo a Economía y Hacienda, y a los poderes que tienen en materia tributaria las Comunidades Autónomas y al poder el Estado en relación con las finanzas autonómicas. Sobre este aspecto incidiré con posterioridad.

Incluso, afecta al Título IX –Tribunal Constitucional–, en lo relativo al procedimiento de designación de sus Magistrados. Como veremos con posterioridad al hablar de los Estatutos de Autonomía, también los derechos y libertades se deben ver afectados por el debate sobre la estructura territorial del poder, sobre todo por la vinculación que pueda existir con los derechos sociales, más reconocidos en los Estatutos de Autonomía de *nueva generación*.

Como se puede apreciar con esta primera aproximación, el impacto federal de la reforma constitucional es transversal y por ello habrá de hacerse un cuidadoso paseo por el texto constitucional para determinar dónde y con qué extensión se deberán producir los cambios.

2. La reforma federal de la Constitución española no sólo ha de estar dirigida a redefinir el marco de relación entre el Estado y lo que hoy son Comunidades Autónomas, sino que ha de dar respuesta a uno de los problemas mal resueltos en los últimos 40 años, concretamente el encaje de las Administraciones locales, que hoy están apesadas entre la presión competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas y con unos déficits de financiación y apoyo que dificultan considerablemente su funcionamiento.

Con ello, aparecería también el debate no resuelto sobre las Diputaciones provinciales y su financiación, en donde habría que arbitrar reglas para la correspondencia entre la participación en los ingresos del Estado y la población a la que prestan sus servicios, que actuaría como cláusula de nivelación de servicios. Pensemos hoy, por coger un problema concreto que afecta a los servicios que reciben los ciudadanos, en las diferencias que puede haber entre las Diputaciones de Segovia y Barcelona en los ingresos del Estado –derivados de que el índice está desfigurado por la población de la Ciudad de Barcelona, a pesar de que la población a la que se dirigen los servicios es similar.

3. La contribución del Tribunal Constitucional al desarrollo del Estado autonómico deberá ser tenida en cuenta, pero no podrá constituir ni un límite a la reforma constitucional ni siquiera el elemento sobre el que se vertebró. Su jurisprudencia actual es la expresión de unas reglas que derivan de un determinado modelo de Estado –el que tenemos en la Constitución de 1978– que aparentemente se quiere superar a través de la creación de un Estado federal. Si se constitucionalizara, como pueden pretender algunos, no sería sino la consolidación de los planteamientos actuales.

En esta línea, debemos tener presente la intensidad del cambio: las bases para la organización territorial del Estado serán –o podrán ser– diferentes una vez que se materialice la reforma tanto en reglas concretas de distribución de competencias como de principios estructurales de relación entre Estado y entidades inferiores.

De hecho, debería ser objeto de análisis el impacto que ha tenido la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre el Estado autonómico en el agravamiento de los conflictos territoriales. Creo que se puede señalar que cuando la posición del Tribunal Constitucional ha sido más autonomista, el conflicto territorial era menos agudo. Y no es sólo la consecuencia de la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino sobre los propios principios estructurales del sistema, como el principio de prevalencia.

4. Las soluciones para problemas concretos plasmados en cláusulas específicas en la Constitución, como se ha reclamado en algún momento para Cataluña, no deben producir escándalo, sino ser analizadas como un elemento más para la reflexión con el objetivo de que, si se incorporaran, tengan un alcance asumible y partan de una realidad que merezca ese hecho diferencial.

De hecho, no podemos olvidar que la Constitución ya las recoge para el País Vasco y Navarra atendiendo a unas circunstancias históricas a las cuales se ha dado, con posterioridad, una solución peculiar desde un punto de vista económico, organizativo y competencial, los cuales ni siquiera están previstos en la Constitución. En la propia Constitución, también, se ha proporcionado una respuesta específica a Canarias como consecuencia de su lejanía con la Península Ibérica, reforzando su sistema fiscal especial, sistema que lo hemos llevado a la Unión Europea. Y los Estatutos de Autonomía de segunda generación han profundizado en las diferencias, sobre todo si se comparan los aprobados en la primera generación.

De hecho, las fórmulas de federalismo asimétrico que existen en otros países podrían ser un instrumento muy positivo para solucionar el debate actual sobre la organización territorial del país, en la medida en que pueden atraer al independentismo más posibilista e impulsaría que no se actuara fuera de la legalidad.

No sería, de este modo, una *concesión* después del conflicto, sino que, por el contrario, sería una forma de canalización de las eventuales divergencias para resolverlos en un plano constitucional. Cuestión diferente es cómo se pueda ver en la opinión pública si no se procede a una buena didáctica constitucional y cómo se soluciona el problema central, que no es otro que el de la financiación.

En este sentido, *la existencia y alcance de los cupos o mecanismos distintos de participación en los ingresos y gastos del Estado, tal como el que tiene el País Vasco en la actualidad, se han de articular en el marco de un examen global –de toda la Federación– de los ingresos y gastos públicos*. Si los territorios con más poder económico lo reclaman, la solidaridad interterritorial estaría duramente afectada.

5. La reforma de la organización territorial del poder no puede olvidar que se produce en el marco de la globalización, esto es, en un momento en el cual las competencias derivadas del reconocimiento de un determinado Estado son cada vez menores¹⁰. Esto es, a pesar de que es uno de los momentos en los que hay más tensión independentista a escala global, la constitución de un Estado es menos importante que en 1978 porque en un contexto global se pesa cada vez menos.

Pero, al mismo tiempo, esto debería reforzar los mecanismos cooperativos para que los intereses de las entidades infraestatales puedan llegar a los eslabones superiores. El diseño de la participación autonómica en los asuntos europeos es, en este punto, una necesidad ineludible.

6. Desde nuestra incorporación a la Unión Europea se ha ido produciendo una sucesiva alteración de las reglas que presiden la intervención del Estado en la economía para dar respuesta a las libertades comunitarias y al modo europeo de regir la economía. De hecho, el propio modelo de organismos reguladores tiene problemas de conexión con las reglas relativas a que el Gobierno dirige la Administración. Un aspecto similar ocurre en relación con la cesión de la política monetaria a un organismo como el Banco de España, primero, y luego al Banco Central Europeo.

En relación con la articulación del Estado autonómico, el diseño de distribución constitucional del poder deberá estar, a su vez, marcado por nuestra presencia en la Unión Europea y las consecuencias que de ello se derivan, tanto en el diseño competencial como en la articulación de mecanismos de cooperación y colaboración que permitan un acceso fluido de las necesidades de las entidades infraestatales a Europa, en función de sus títulos competenciales. Y no podemos olvidar que en el ámbito de la intervención administrativa en la economía está mediatizado por el hecho de la aplicación de la libre circulación de bienes, servicios y capitales.

7. Pese a lo que se suele señalar usualmente, yo no creo que sea una buena solución incorporar al texto constitucional la relación y denominación de las Comunidades Autónomas actuales.

Sería un factor añadido de rigidez del texto constitucional en un doble sentido: por un lado, impediría un rediseño interno de los miembros de la federación –ya sea por voluntad propia, ya sea incitados desde el Estado por razones de eficacia y eficiencia–. De hecho, la media de población de nuestras Comunidades Autónomas es la menor de los países de nuestro entorno con un sistema similar al nuestro.

Por otro lado, impediría la modificación del ámbito territorial de nuestro país, ya sea incorporando nuevos territorios –y recuerdo los incipientes movimientos que pueden existir en territorios lejanos, como Puerto Rico, para incorporarse a España, como reacción a la mala relación con los Estados Unidos derivado de su estatus neocolonial de *Estado libre asociado*–, pero de igual modo puede servir para resolver problemas más cercanos como el de Gibraltar, que, sin duda, requerirá un estatus jurídico especial en el caso de que se aplicaran las previsiones del Tratado de Utrecht si el Reino Unido decidiera perder la soberanía sobre el Peñón. Y, por último, tenemos que la materialización de los tratados internacionales que afecten a la integridad territorial de España que están recogidos, en la actualidad, en el artículo 92.1 c) requeriría una reforma constitucional. No parece, por ello, una solución eficaz.

¹⁰ Véase J. V. González García, *Globalización económica y Estado*, 2ª edición, 2018.

Los Estados necesitan flexibilidad para adaptarse a las nuevas circunstancias y, por ello, todo lo que signifique rigidificar el sistema, que lo dificulte, no debería incluirse en el renovado texto constitucional¹¹.

8. Los modelos comparados de Estados federales son un elemento de análisis, aunque el recurso tan normal que hemos tenido en nuestra historia jurídico-administrativa –la invención foránea– no deberíamos reeditarla. No hay un único diseño de estructura federal, sino que la articulación de cada régimen deriva de su historia y de los problemas propios que hubieron de afrontar. Las técnicas concretas de diseño podrán responder a la regla de la intercambiabilidad de técnicas jurídicas para resolver problemas equivalentes en otros territorios.
9. La aprobación de una reforma federal de la Constitución es el primer paso de una incansante actividad legislativa, ya que, necesariamente, habría que aprobar, al menos, reformas de las nuevas leyes fundamentales de los territorios federados.
10. El Tribunal Constitucional tendrá un control limitado de la reforma constitucional, ya que precisamente su objeto es cambiar el Derecho aplicable a los procesos constitucionales. Sólo podría, en su caso, analizar si se ha cumplido el procedimiento de reforma constitucional de acuerdo con las previsiones actuales.
11. Por último, posiblemente sea conveniente modificar aquellos aspectos de la Constitución que incorporen un valor simbólico, con el fin de su adaptación al nuevo marco federal. Este elemento debería conducir a cambiar la sede de algunas de las instituciones del Estado, tal como ha ocurrido en la República Federal de Alemania.

IV. ELEMENTOS PARA UN DISEÑO FEDERAL DEL ESTADO ESPAÑOL

1. Un diseño de los Estatutos de Autonomía

Una nueva definición del Estado *autonómico* debería partir de una redefinición del Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes. Siendo como es la «norma institucional básica de la Comunidad autónoma» no puede tener el mismo papel en el sistema de fuentes que las restantes leyes orgánicas. Es cierto que en la actualidad no es exactamente así, debido a la cláusula del «bloque de la constitucionalidad» que está en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pero debería revisarse el contenido, procedimiento de aprobación y posición institucional de la norma institucional básica de las entidades federadas.

El primer aspecto es el relativo al procedimiento de aprobación, reforma y derogación, que debería estar pivotado sobre el Parlamento autonómico. El Estado debería hacer, únicamente, un acto de recepción del texto del Estatuto. Sería conveniente, en este sentido, que la aprobación y sus reformas de calado fueran sometidas a consulta ciudadana, sin que, *a posteriori*, fuera posible realizar un juicio de constitucionalidad sobre el texto aprobado por la ciudadanía, que distorsiona políticamente el resultado,

¹¹ Presno Linera, de hecho, habla de que lo primero que habría que modificar es el régimen tan estricto de reforma constitucional. M. A. Presno Linera, «¿Y si empezamos la reforma constitucional por el final?», descargable en <https://presnolinera.wordpress.com/2017/12/07/y-si-empezamos-la-reforma-de-la-constitucion-por-el-final/>.

tal como pudimos ver con la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía para Cataluña. O, planteada la cuestión desde el otro punto de vista, la impugnación se debería producir, en su caso, antes de la ratificación ciudadana.

El contenido de estas disposiciones debería redefinirse. La parte orgánica y competencial debería ser el elemento central, aspecto éste en el que se debería superar la fase de las procelosas transferencias de bienes y servicios a las Comunidades Autónomas, que han sido una fuente común de problemas por los retrasos e incumplimientos del Estado. A este último elemento debería añadirse una parte de derechos ciudadanos vinculados a las competencias que asuman las Comunidades Autónomas.

Si el Estado es federal, su denominación, por último, debería modificarse, para ser la Ley Fundamental del territorio correspondiente.

2. *La cuestión competencial*

Las listas de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas derivadas en la actualidad de los artículos 148 y 149 han sido fuente común de conflictos jurídicos y de inseguridad jurídica como consecuencia de la vaguedad de las reglas y el uso del metalenguaje para llegar a reglas concretas, como está ocurriendo en los últimos tiempos con la negociación sobre la gestión de la seguridad social y el traspaso de esa competencia al País Vasco. Las clasificaciones competenciales recogidas en los Estatutos de segunda generación han sido anuladas, asimismo, por el Tribunal Constitucional.

Si el modelo federal fuera el que se impusiera, el diseño de la distribución de competencias debería pasar por una mayor precisión en la distribución de competencias y por la asignación únicamente de las que son de titularidad estatal, correspondiendo las restantes a las Comunidades Autónomas. Este esquema sería conveniente que fuera acompañado de ciertas cláusulas de nivelación que afecten a la igualdad en los derechos sociales.

Posiblemente, el problema mayor radique en los casos en los que un título competencial se asigna de forma compartida a la Federación y a los federados en virtud de un diseño bases-desarrollo y en general todos los aspectos de nuestra construcción de compartición del poder entre Estado y Comunidades Autónomas.

3. *La reforma de la economía y la hacienda del Estado español*

La cuestión anterior del diseño de distribución competencial queda totalmente diluida si no se aborda el rediseño de la política de ingreso y gasto público en nuestro país. No hay competencia real si no hay crédito presupuestario suficiente para ejercitar ese poder, aunque sea en el marco de la estabilidad presupuestaria.

La ley Fundamental de Bonn en su artículo 106 recoge los ingresos tributarios que van a corresponder a la Federación y a los *Länder*, así como aquellos que van a corresponder a ambos, con sus reglas de compartición. Disponer de ingresos fijos, constitucionalmente determinados, es la base para que el ejercicio de las competencias resulte real.

En esta línea, desde la perspectiva del ingreso, debemos progresar hacia fórmulas que permitan un cierto diseño de la política fiscal por parte de las entidades infraestatales en relación con los impuestos cedidos. Sobre los no cedidos debería establecerse una división razonable de los ingresos entre los tres escalones de gobierno, estatal, autonómico y local.

El riesgo que se puede producir es que diferencias fiscales conducirían a un mecanismo de competencia entre territorios –aspecto sobre el que no nos debemos asustar,

ya que lo estamos viviendo en la actualidad– para la localización de las actividades económicas. No obstante, creo que es una consecuencia necesaria de la federalización. Como en todo, será una cuestión de límites.

El diseño de la política fiscal no está separado de los medios encargados para su gestión. Proporcionar una cierta potestad legislativa fiscal se ha de traducir, al mismo tiempo, en la capacidad de configurar administraciones tributarias para la gestión y recaudación de los tributos. Posiblemente esto permitirá que superemos la tradicional jibarización de la Administración tributaria en España, que impide que se recaude un porcentaje sobre PIB equivalente al de otros países de la zona euro, consecuencia de que tenemos una administración tributaria de las más bajas de la OCDE¹².

Desde la perspectiva del gasto, la articulación de los mecanismos de solidaridad interterritorial parece de igual modo imprescindible, ya que seguirán existiendo territorios con un déficit de ingresos. Esto nos debe llevar al establecimiento de una serie de derechos básicos de la ciudadanía, para lo cual se fijen mecanismos de nivelación que garanticen un nivel equivalente de prestación en todo el territorio. Esto tendrá efectos sobre las opciones políticas de reducción de impuestos y de privatización de servicios.

Lo cierto es que la estructura de la política fiscal entre el Estado y las Comunidades Autónomas no está bien diseñada. El Consejo de Política Fiscal y Financiera debiera exigir, por ejemplo, un voto favorable representativo de las Comunidades Autónomas para la toma de decisión. El principio de lealtad institucional debería limitar los ámbitos en los que se puedan establecer nuevos impuestos estatales.

4. El Senado, la Conferencia de Presidentes y otros mecanismos de cooperación y colaboración

La articulación de un sistema federal obliga a que se configuren y rediseñen mecanismos de cooperación y colaboración institucional que puedan avanzar en la resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y en la adopción de decisiones en asuntos comunes, que requieran una participación conjunta.

El *Senado* es el primer aspecto en el que habría que incidir. Su configuración actual como cámara de segunda lectura hace que sea visto por la ciudadanía como prescindible. Una articulación diferente obligaría a reformar la Constitución para cambiar su composición, sus funciones y la posición institucional que tiene asignada. Aquí no podemos olvidar que el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional proporciona elementos suficientes para que se pueda articular un debate sereno sobre cuál es el sentido de esta institución.

El Senado constituido en cámara de representación territorial sería el encargado de aprobar normas con rango de ley en todas aquellas cuestiones que afecten a la distribución territorial del poder, a tomar decisiones relativas a la financiación autonómica en aquello no contemplado en la Constitución, permitiría arbitrar mecanismos conjuntos para configurar la política española en Europa, teniendo presente que siempre existirán competencias autonómicas con impacto europeo; impulsaría y dirigiría la configuración de mecanismos de cooperación –entre los cuales estará la Conferencia de Presidentes a que haré referencia– y, por último, podría servir, asimismo, como órgano de relación entre Comunidades Autónomas, de lo que carecemos en la actualidad. En definitiva, de lo que se trataría sería de impulsar el federalismo cooperativo a través del renovado papel del Senado.

¹² D. Queralt, «Una política fiscal eficaz y progresiva», que se puede descargar en https://www.eldiario.es/agendapublica/blog/politica-fiscal-eficaz-progresiva_6_88601151.html.

En este sentido, una composición adecuada del Senado podría ser la de tres miembros de cada Comunidad Autónoma más un número variable en función de la población. Posiblemente uno de los problemas más relevantes es cómo se produce el voto: cabría configurarlo como un voto unitario por entidad federada o un voto personal de cada uno de los representantes. Posiblemente la primera opción sea más adecuada desde una perspectiva de la representación territorial, la segunda desde la de expresar la voluntad de la ciudadanía.

Para ello, sería preciso reconducir el modelo que tenemos actualmente de la *Conferencia de Presidentes* entre la Presidencia del Gobierno con la Presidencia de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el modelo que puso en funcionamiento el Presidente Zapatero en 2004. Un modelo renovado, vinculado al Senado y dotado de garantía institucional, con actividad estable –que lo separe del impulso presidencial, que puede dejarle vacío de contenido, como ha ocurrido durante la Presidencia de Mariano Rajoy–, lo que permitiría quitarle el aura excepcional que ha venido teniendo, tanto por su convocatoria como por su no convocatoria.

5. Referendos autonómicos

El siguiente factor que habría que federalizar sería el de los referendos convocados por las Comunidades Autónomas en materias de su competencia sin necesidad de que tuvieran que ser convocados por el Gobierno, de acuerdo con una regla como la que recoge en la actualidad el artículo 92 de la Constitución. Sería, además, una forma que dinamizaría los mecanismos de participación ciudadana, sirviendo, por consiguiente, de impulso para el Estado democrático que está en el artículo 1.1 de la Constitución.

En las materias de competencia autonómica, el sistema sería reproducible, pero ubicando, para las materias de titularidad autonómica, las decisiones sobre la convocatoria de estos procesos de votación en el Parlamento autonómico y en el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma.

Separata de la revista SISTEMA - Número 251-252 - Septiembre 2018
(Páginas 171-182)
Fernando el Católico, 13, Bajo A. - 28015 Madrid - Teléfono 91 448 73 19