



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

DOCUMENTO PARA EL DEBATE:

# **¿ESTADO FEDERAL, INTEGRAL O AUTONÓMICO?**

***Luis Ortega***

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Castilla-La Mancha*

Madrid, 25 de noviembre de 2010

## **¿ESTADO FEDERAL, INTEGRAL O AUTONÓMICO?**

**Luis Ortega**

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Castilla-La Mancha*

### **1. EL ESTADO AUTONÓMICO COMO INVIABILIDAD POLÍTICA DEL ESTADO FEDERAL.**

La multiplicidad de modelos de Estados Federales, nos podría llevar a la conclusión, de que, si agrupamos los elementos comunes y dispares de todos estos modelos y los reducimos , o intentamos extraer de todos ellos el mínimo común divisor, nos encontraríamos con una única regla: es Federal todo aquel sistema político que cuenta con dos niveles de gobierno sobre el mismo territorio, que tienen divididos sus poderes en cuanto a asuntos concretos o en cuanto a la intensidad de regulación sobre otros sectores de actuación y que tiene arbitrado un sistema de resolución de las controversias competenciales entre ambos niveles de gobierno.

En base a estas reglas, el Reino Unido sería un Estado Federal, considerando los poderes devueltos a Escocia respecto de la soberanía del Parlamento y el papel del Privy Council y posiblemente lo mismo se podría decir de España si se tienen en cuenta las reglas de división competencial de los artículos 148 y 149 CE y el papel de árbitro otorgado al Tribunal Constitucional.

Sin embargo, existen muchos argumentos para considerar que España en el modelo actual de su Constitución no es un Estado Federal. Lo cual no quiere decir que no cuente con elementos federalizantes, o que estos elementos se hayan incrementado en sí mismos o en cuanto a sus efectos en los últimos años o incluso que fuese la mejor solución para la salida de un sistema con contradicciones de teoría política y constitucional y de funcionamiento de sus instituciones ordinarias de gobierno y administración.

La primera objeción deriva de un hecho histórico: el modelo contenido en el Título VIII de la Constitución española de 1978, traslada el modelo del denominado Estado integral concebido en la Constitución de la II República por oposición al modelo de Estado Federal.

Como se ha destacado por la historiografía que cubre el periodo de los años treinta en España, el republicanismo aparece liderado por una clase social, que por vez primera va a intentar ocupar un lugar en la dirección política de España. Se trata de la aparición en la vida política española de las clases medias.

Pero una de las características políticas principales de estas clases medias es, precisamente, la de su pánico por el federalismo. Posiblemente ello se debe a la connotación que lo federal arrastra en la conciencia política española derivada de la experiencia de la I República, en la cual lo federal había derivado en lo cantonal, en lo anárquico, en una suerte de sistema sin control.

De otro lado, en la experiencia de la II República se era absolutamente consciente en que debía darse solución a la denominada "cuestión catalana".

La resultante de ello sería la concepción de un modelo de descentralización política que, sin llegar a merecer el calificativo de federal; es más, huyendo expresamente de tal calificación, lograrse un nivel de descentralización política que satisficiera las aspiraciones de Cataluña.

Consecuencia de todo ello es el denominado Estado integral, carente como tal denominación, como es sabido, de una base teórica conceptual.

De hecho, este concepto de Estado integral, deriva de la propia redacción de la Constitución republicana, la cual, en su artículo primero, apartado tercero, declara que la República "constituye un Estado integral compatible con la autonomía de municipios y regiones ". También en el artículo octavo se reitera que se trata de un Estado "integrado por municipios mancomunados en provincias y por regiones que se constituyen en régimen de autonomía".

De este modo, el concepto de Estado integral derivaría de la idea de "autonomía integrada", es decir, no se articula la descentralización como un mecanismo de desintegración" o "desarticulación" en el sentido de ruptura o desmembramiento de la unidad de España.

Hay una intervención de Jiménez de Asúa en las Cortes para explicar el concepto de Estado integral recogido en el artículo 1

del proyecto de Constitución, absolutamente clarificadora, que merece ser recordada pese a su relativa extensión:

“Deliberadamente no hemos querido decir en nuestra Constitución que España es una República Federal. No hemos querido declararlo porque hoy, tanto unitarismo como federalismo, están en franca crisis teórica y práctica. Sirva de ejemplo el caso de Alemania. Vemos en su Constitución de 1919 cómo se ensanchan los poderes del rey, y cómo los antiguos estados reciben el nombre menos ambicioso de Lander, el Estado Federal alemán va transformándose en Estado integral, quiere decir en Estado unitario. El Estado Federal, por su parte, no ha podido superar ni fundándose en el principio sinalagmático que ilustró Pi i Margall, ni en el orgánico, que no se logra fijar satisfactoriamente, ni por la teórica ni por la técnica de su carácter de etapa transitoria haciendo de Estado integral como un Estado perfecto. Nuestro punto de arranque para llegar a este Estado integral es la preexistencia y continuidad del Estado español, que después de haber sido durante siglos un férreo e inútil Estado unitarista, va transformándose en modelo de Estado integral, pero sin dejar de ser siempre el mismo y único gran Estado español. Frente al Estado unitario, tiene el integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomía regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de todos los territorios nacionales no preparados para aquellas formas de autarquía, y frente al Estado federal tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de otros territorios ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado, junto a otras regiones que quieren o están capacitadas para asumir

funciones de autodeterminación en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz de las posibles autonomías regionales diversas, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y uno y otros territorios”.

Esto mismo se podía haber dicho en 1978 para caracterizar el modelo de Estado español como Estado autonómico que se deriva de ese intento de concebir, al tiempo, unidad, autonomía y solidaridad. Pero lo significativo de ello, es que también en 1978, no existían las condiciones políticas para definir España como Estado Federal.

Recordemos que durante todo el siglo XIX, la opción del federalismo frente al centralismo, fue una de las cuatro grandes cuestiones que dividieron por la mitad a la sociedad española, junto a monarquía-república, laicismo-confesionalismo y capitalismo-socialismo. Posiblemente la gran característica política de ese siglo era que estos cuatro ejes eran compartidos acumulativamente, es decir, se era a la vez, federalista, republicano, laico y socialista o centralista, monárquico, confesional y capitalista. Sólo un estrecho sector de la sociedad podía salirse de estos dos grandes patrones ideológicos enfrentados.

Sin lugar a dudas, el gran acierto político de la Constitución de 1978, producto de la transición y del consenso, fue lograr un mixto de estos cuatro grandes ejes históricos, un Estado basado en una monarquía parlamentaria, políticamente descentralizada en Comunidades Autónomas, aconfesional, y con economía social de mercado.

Ensayar desde un principio de la transición política, una Monarquía junto a un Estado Federal, hubiese supuesto un esfuerzo político inasumible en esos momentos.

Pese a que en el Estado autonómico se puedan reconocer dos niveles de gobierno, con competencias delimitadas con base en un reparto constitucional, bien definidas en cada Estatuto de Autonomías, y amparadas por un Tribunal Constitucional, y pese a que, en su progresiva puesta en marcha, el Estado autonómico español ha funcionado con técnicas del federalismo cooperativo, no cabe duda que, políticamente, para poder hablar de que España es un Estado federal, es necesaria no sólo una reforma constitucional en términos de dar carta de naturaleza a las técnicas federalizantes, sino una asunción de la carga conceptual, histórica e institucional que el concepto federal tiene en nuestra tradición histórica.

## **2.- LOS ELEMENTOS DE TRANSFORMACIÓN FEDERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO.**

### **A.- La aparición de las Comunidades Autónomas como protagonistas del mapa territorial del Estado.**

Pese a todo lo anterior, hay una tendencia política y doctrinal de concebir la evolución del Estado autonómico como una evolución federalizante, y quizá ello sea debido a que la propia puesta en marcha de los mecanismos latentes en el Título VIII de la Constitución, hacían avanzar el modelo de descentralización estático contenido en dicho título, en un modelo dinámico en cuanto surgen políticamente las Comunidades Autónomas como protagonistas del nuevo mapa territorial del Estado. Veamos algunos ejemplos de ello.

Quizá la más significativa ha sido la evolución de un sistema de descentralización basado en el principio dispositivo de la propia iniciativa política de descentralización y de la asunción de un nivel determinado de competencias en la norma estatutaria, a una primera etapa de desarrollo del modelo de descentralización basado en acuerdos globales de los dos principales partidos políticos de base estatal, generalizándose los textos de los diferentes Estatutos de Autonomía y alcanzando , con excepción de contadas materias, un elevado grado de homogeneización competencial.

Lo mismo puede decirse del permanente intento de reforma constitucional del Senado. Nacido con la Constitución y sin esperar a la aparición de las Comunidades Autónomas, el Senado sigue funcionando con base territorial provincial. Por ello, todos los intentos de reforma, discuten modelos que se toman de los sistemas federales, especialmente del modelo federal alemán.

## **B. Las reformas estatutarias.**

También, este proceso se ha manifestado en la evolución política que ha rodeado la aprobación de los Estatutos de Autonomía que creaban las Comunidades Autónomas, respecto de los nuevos Estatutos. Es obvio decir, que en la creación de los Estatutos de Autonomía no existía, ni una comunidad política ejerciente como tal ni unas instituciones que la representasen, con excepción del proceso de iniciativa autonómica andaluz y los referéndums de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución.

Así, los primeros Estatutos de Autonomía, eran una norma estatal, entendida como norma de las instituciones generales del

Estado, pese a la existencia de un cierto grado de negociación política de facto.

Sin embargo, en el proceso de reforma estatutaria, las Comunidades Autónomas ya existían, siendo también éstas Estado. De aquí que los nuevos Estatutos recogían ya una voluntad política institucionalmente definida por un órgano del Estado, el Parlamento autonómico, y tramitada ante otros órganos estatales, las Cortes generales, para ser finalmente ratificado, por un último órgano, el cuerpo electoral de dicha Comunidad Autónoma.

De este modo, puede decirse que en este caso el Estatuto no es una norma de las instituciones generales del Estado, sino del Estado Autonómico, entendido éste como el formado por las instituciones generales que representan el polo de la unidad y las instituciones autonómicas que representan el polo de la descentralización.

A lo anterior hay que añadir, que los nuevos Estatutos han estado presididos por la voluntad política de retomar el principio dispositivo y de diferenciación y de plasmar en su contenido una voluntad de autogobierno surgida de las instituciones autonómicas. En su virtud, los nuevos Estatutos tenderían a plasmar la voluntad política de una comunidad de ciudadanos que ha operado como tal durante más de 25 años.

Incluso, podría decirse que esta evolución de la comunidad política de los diferentes territorios autonómicos, ha hecho que desaparezca el concepto de "región" como definición de la propia Comunidad Autónoma y que se acoja el término "nacionalidad" o "nacionalidad histórica" o simplemente "Comunidad Autónoma". Es

decir, lo que si podría constatarse en este sentido es el abandono, dentro del Estado autonómico, del modelo de Estado regional.

### **C. La reivindicación federal de los poderes centrales.**

También los nuevos Estatutos han tenido otra consecuencia para aumentar la tensión de una voluntad federalizantes, esta vez derivada de la necesidad de precisar los poderes de las instituciones generales del Estado.

Desde el momento en que los nuevos Estatutos parten de una reinterpretación de la Constitución con relación al ámbito de poder autonómico, aumentando su espacio institucional y competencial, el efecto inmediato es que quedaría reducido el espacio institucional y competencial del resto del poder del Estado, que basa su estatuto jurídico en la propia interpretación de la Constitución.

La fórmula federal, aparecería, en este sentido, como un mecanismo de articular las funciones de las instituciones generales del Estado en un modelo de Estado descentralizado ya concretizado en el transcurso de treintavos de funcionamiento.

Permitiría, de este modo, plantear cuáles son los poderes de dirección y aplicación del nivel de unidad que requiere el sistema político español y sus instrumentos constitucionales. Es decir, cuales son los instrumentos, más allá de la legislación básica, que permiten la dirección de la economía, la reacción frente a catástrofes naturales o desastres ecológicos, la intervención en la redistribución territorial de rentas o en niveles mínimos de bienestar social, la igualdad

material en prestaciones sanitarias y la movilidad territorial de los usuarios de servicios sociales, por poner sólo algunos ejemplos.

La paradoja de la paralización de la reforma constitucional del Título VIII consistiría, en que se reivindicara un modelo federal, no para dotar de más poder a los entes descentralizados, sino para dotar de más poder a las instituciones unitarias o generales.

#### **D. La federalización de los partidos políticos.**

Finalmente, debería señalarse el efecto que tiene en el conjunto del sistema político, la federalización interna de los partidos. Su efecto no es otro que el predominio, dentro de estos aparatos internos, de la clase política asentada en el nivel de gobierno autonómico, en un modelo en el que se ha acuñado la expresión de "barones" para señalar la fuerza que los presidentes autonómicos tienen en sus respectivos partidos.

Este dato tiene varias causas y manifestaciones. Una de ellas es que la clase política del Gobierno de España, se nutre cada vez más de personas que han tenido su primera experiencia política y de gestión en los gobiernos autonómicos, por lo que la visión de los intereses de dicho Gobierno aparece matizada por la previa experiencia autonómica.

Una segunda, se manifiesta en la necesidad del propio partido de elaborar sus programas políticos, contando con los representantes del partido, que, como decimos, en su parte más significativa operan en el terreno de los gobiernos y las administraciones autonómicas.

Lo mismo sucede a la hora de aplicar determinadas medidas gubernamentales en el territorio, como es el caso del trazado de determinadas infraestructuras o de la localización de instalaciones con algún tipo de riesgo potencial.

Pero quizá, el efecto más significativo de federalización se produce en el terreno de la política local. La doble dependencia de lo local, a nivel político interno dentro del partido, a nivel político institucional con relación a la dotación de competencias y de financiación de servicios locales, hace que se vaya produciendo, de facto, una interiorización del régimen local en la respectiva Comunidad Autónoma. Prueba de ello ha sido la extensión que en los nuevos Estatutos se da a los Gobiernos locales y su inclusión, como en caso de Cataluña, de la organización local como parte integrante de las instituciones autonómicas.

### **3.- CONCLUSIÓN.**

Estas reflexiones llevan a una primera conclusión. El propio debate que política y doctrinalmente se viene realizando sobre el futuro del modelo del Estado autonómico, hace que no se pueda hablar de que nuestro Título VIII contenga un tipo más Estado Federal.

Lo más significativo, no es la conceptualización del Título VIII, sino la necesidad de su modificación constitucional. Se trata de una parte de la Constitución que ya es solamente historia. Incorpora el modelo de puesta en marcha del Estado Autonómico, pero no incorpora elementos para su correcto funcionamiento.

Desde esta perspectiva, el eventual debate sobre un modelo federal para España, que puede estar ya maduro en la conciencia política de los ciudadanos, debe solucionar los problemas de funcionamiento que tienen hoy el España como Estado políticamente descentralizado en el marco de su pertenencia a la Unión Europea y en el de una economía y una sociedad receptora de las consecuencias de la globalización y la revolución tecnológica.

La importancia de alcanzar estas soluciones pone, a su vez, de manifiesto la necesidad de lograr acuerdos políticos claros, integradores y dinámicos, que permitan una progresiva y permanente adaptación institucional, sin que la forma política de gobierno de nuestro país signifique un corsé que paralice esta necesidad de adaptación que hoy día, sólo puede concebirse como un proceso permanente.

Hay que recordar que para situarse en política junto a las posiciones de izquierda y derecha, están las de delante y detrás.