

NOTA

CINCO PROPUESTAS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN CLAVE FEDERAL.**INFORME ELABORADO POR LA FUNDACION CIUDADANIA Y VALORES**

por **Elviro Aranda (Universidad Carlos III de Madrid)**. **Josu de Miguel (Universidad Autónoma de Barcelona)**. **José María Román (Abogado y Director General de Funciva)**. **Javier Tajadura (Universidad del País Vasco) coordinador**

El punto de partida del informe elaborado por Funciva es la consideración de que el Estado Autonómico previsto en el Título VIII de la Constitución –con sus luces y sus sombras- es un modelo que ha dado muestras sobradas de agotamiento y disfuncionalidad. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, el sistema adoleció siempre de falta de estabilidad por estar basado en un principio dispositivo que dejaba abierto indefinidamente el proceso constituyente. Desde un punto de vista económico, la situación de quiebra financiera de varias Comunidades Autónomas que se han visto impelidas a solicitar su rescate por el Gobierno central ha puesto de manifiesto que el gasto estructural que exige su mantenimiento debe ser reducido. Finalmente, las reivindicaciones de las fuerzas nacionalistas, y la radicalización de determinados discursos ha confirmado que el Estado Autonómico tampoco ha resuelto un problema estructural e histórico de nuestro país, el encaje en el Estado Constitucional de aquellos territorios en los que las demandas de autogobierno son mayores y gozan de un amplio respaldo social.

En este contexto, el informe considera que los referidos problemas de índole jurídica, económica y política, que afectan al modelo de organización territorial de España, podrían canalizarse a través de una reforma de la Constitución en clave federal.

El federalismo es el mejor expediente para cumplir dos objetivos: por un lado, articular un Estado fuerte y eficaz, capaz de dar respuesta a los problemas de nuestro tiempo y de garantizar una alta calidad en la prestación de los servicios públicos; y por otro, garantizar el respeto a la diversidad y dar respuesta a las demandas de autogobierno de las entidades que lo componen. De lo que se trata es de lograr un Estado más eficaz, más democrático y más integrador.

La propuesta federal que aquí se defiende persigue en última instancia garantizar la unidad del Estado, ofreciendo también un proyecto ilusionante de Estado integrador a los ciudadanos del País Vasco y de Cataluña. Este informe entiende que el encaje de Cataluña en España es un problema estructural, de naturaleza constitucional, y como tal debe ser afrontado de manera racional, con voluntad política de alcanzar acuerdos por ambas partes, susceptibles de ser traducidos jurídicamente en una cada vez más imprescindible reforma de la Constitución de 1978.

La teoría y la práctica del federalismo como técnica de distribución del poder y de integración política resulta fundamental. España, como Europa, será federal o no será. El principal problema que plantea la apertura de un debate sobre el federalismo es que no siempre se entiende de la misma manera. Baste recordar que si en el contexto revolucionario francés, federalismo era un término que se vinculaba a la disgregación y a la destrucción de la unidad nacional, al otro lado del Océano, en los Estados Unidos, el federalismo se concebía como una técnica de integración y centralización frente a las tesis confederales. Lamentablemente, en nuestro último proceso constituyente prevaleció una visión negativa, similar a la francesa, del fenómeno federal y por ello se rechazó expresamente. Como alternativa se sentaron las bases de un Estado Autonómico, sin que en el texto constitucional se adoptaran las decisiones básicas relativas a qué entes conformarían ese Estado, y lo que es más importante, cuál sería

el reparto de competencias entre ellos y los poderes centrales, ni tampoco, obviamente, cuál sería su sistema de financiación.

La confusión aumenta cuando desde ciertos sectores políticos se apela al federalismo para defender el confederalismo. Confederalismo es el llamado pacto fiscal (como lo es el sistema fiscal de Navarra y el País Vasco) o cualquier tipo de bilateralismo como forma de articulación del Estado.

Este informe considera que ha llegado la hora de reemplazar el modelo autonómico por uno auténticamente federal. Y aunque es cierto que existen diversas modalidades de federalismo, no lo es menos que todas tienen unos elementos comunes. Todo Estado Federal se sustenta en una determinada cultura política, la del pacto y el entendimiento que da lugar a la lealtad federal, y en una Constitución federal. La Constitución federal establece quiénes son los Estados miembros de la Federación y qué competencias tienen; atribuye a un órgano independiente la facultad de resolver, conforme a criterios jurídicos y no de oportunidad, las controversias entre los Estados miembros y la Federación; y define también con claridad el sistema de financiación de los Estados miembros y de la Federación.

La apertura de un debate político sobre la reforma de la Constitución española en clave federal debiera dejar de lado sentimientos y agravios, y centrarse en buscar las mejores respuestas a los interrogantes mencionados. Y ello teniendo siempre presente los dos objetivos básicos que el federalismo persigue: lograr un funcionamiento más eficaz del Estado y, en consecuencia, una mejor prestación de los servicios al ciudadano; y fortalecer la integración política al garantizar la diversidad y el autogobierno de los Estados miembros.

En coherencia con todo lo anterior, el informe elaborado por FUNCIVA contiene cinco propuestas para el debate:

La primera, la relativa a la necesidad de determinar cuántos Estados miembros deberían componer el Estado Federal español partiendo de que 17 son demasiados. La reforma en clave federal de la Constitución de 1978 debe aspirar a reducir –considerablemente– el número de entidades territoriales.

El federalismo comparado nos muestra que la heterogeneidad de las entidades federativas (en territorio, población y recursos) es un rasgo común a todos los Estados Federales. En cuanto al número de entidades federativas podemos utilizar un índice objetivo dividiendo la población del Estado federal entre aquel. Así -y dejando a un lado a la India (que daría de media 35 millones de habitantes por entidad)- tenemos un importante grupo de Estados federales que oscilan entre cinco y diez millones: Brasil, 7,3 millones; Estados Unidos, 6, 2 millones; Sudáfrica, 5, 6 millones; Alemania, 5, 1 millones. Otro grupo, presenta una ratio menor, entre dos y cinco millones de habitantes por entidad federativa de media: México, 3,5; Canadá, 2,6; y Australia, 2,4. Esa menor ratio se explica por la extensión de los referidos Estados. Finalmente, Argentina, Austria y Suiza presentan una ratio aun menor. El índice actual de España, con 17 CC.AA y dos ciudades autónomas es de 2,4. Deberíamos aproximarnos a la ratio de Alemania que con una población que dobla a la española cuenta tan sólo con 16 entidades federativas.

La reconfiguración del mapa autonómico debe conducir a un Estado federal integrado por un número de entidades federativas reducido. Esto exige replantearse la viabilidad de muchas de las Comunidades Autónomas actualmente existentes y en las que el autogobierno no trae causa de una demanda social mayoritaria (Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra y Andalucía), sino de la generalización del modelo autonómico (Murcia, La Rioja, etc.).

Esta reducción tendría tres efectos muy positivos: a) En primer lugar supondría una notable disminución del gasto público. El gasto estructural del Estado disminuiría. Y esto es algo imprescindible para asegurar la estabilidad de las finanzas públicas. La simplificación del mapa autonómico es necesaria para hacer sostenible económicamente el Estado. b) La supresión supondría una notable simplificación del funcionamiento del Estado, en general, y de los órganos e instituciones de cooperación e integración. c) Y desde un punto de vista político, la supresión de aquellas comunidades que no se fundamentaron sobre una auténtica demanda social de autogobierno, reforzaría la identidad de las entidades federativas en que esa demanda es real. En definitiva, con esta reducción lograremos un Estado más barato, más eficaz y más integrador.

Las entidades federativas se incluirían en el artículo 2 de la Constitución, y procederían a elaborar y aprobar sus propias “constituciones” estatales, subordinadas jurídicamente a la Constitución federal. Se trataría de unos textos breves en los que se recogería el sistema institucional propio dentro de los márgenes establecidos por la Constitución federal.

La segunda propuesta, es la relativa a fijar en la Constitución el reparto competencial. Este es el elemento central de cualquier propuesta federal. Supone eliminar el principio dispositivo (de efectos perniciosos e incompatible con la estabilidad que requiere el Estado Constitucional) llevando al Texto Constitucional, de la misma forma que ocurre en todos los Estados Federales, el reparto competencial. Este quedaría fijado en la propia Constitución, y gozaría de las máximas garantías. Sólo mediante el procedimiento de reforma constitucional podría ser alterado. Con ello se cerraría el proceso constituyente, que el principio dispositivo mantiene indefinidamente abierto.

Se resolvería así la principal anomalía que presenta el Estado Autonómico y que es la fuente de gran parte de sus problemas. Esta reforma no sólo requiere un gran pacto político entre todas las fuerzas políticas, incluidas las nacionalistas moderadas, sino un estudio técnico y riguroso de la cuestión. En el plano técnico, el debate sobre el reparto competencial debe prescindir de cualquier prejuicio centralista o autonomista. De lo que se trata es de ver, a la vista de la experiencia del funcionamiento del Estado Autonómico durante tres décadas, y del federalismo comparado, en que casos la entidad federativa puede ejercer una competencia de forma más eficaz y a un menor coste, y en qué otros casos, es la Federación quién puede hacerlo. Junto a este criterio de coste y eficacia, la lista de competencias de la Federación deberá incluir necesariamente –y esto es fundamental– todas aquellas necesarias para garantizar la unidad política del Estado (acción exterior, defensa etc.), la unidad económica (unidad de mercado) y la cohesión social (igualdad de condiciones de vida, igualdad en materia educativa, sanitaria etc.). El reparto de competencias en el seno del nuevo Estado Federal mejorará las disfunciones observadas en el Estado Autonómico. Habrá competencias que hoy ejercen las Comunidades Autónomas y que pasarán a ser de titularidad de la Federación, pero habrá otras que son hoy competencia exclusiva del poder central y pasarán a la órbita de las entidades federativas. Desde esta óptica, esta propuesta no consiste ni en una recentralización total, ni en el vaciamiento de las competencias del poder central –al que conduce inexorablemente la dinámica actual– sino en una racionalización con criterios de eficacia para lograr una mejor prestación de los servicios al ciudadano y un mejor funcionamiento del Estado.

La reforma exigirá la inclusión en el nuevo Título VIII de la Constitución de una lista de competencias que corresponden a la Federación, que debe ejercer necesariamente y no puede delegar ni transferir. Las competencias no incluidas en esa lista se entiende que corresponden a las entidades federativas como consecuencia de la aplicación de la cláusula residual. Esta reforma implica la desaparición de las Leyes Orgánicas de Transferencia o Delegación, y de las Leyes Marco, previstas en el actual art. 150 CE.

La búsqueda de transparencia competencial exige, por otro lado, eliminar la existencia de títulos competenciales donde tanto la Federación y los Estados miembros compartan la función legislativa, como hasta ahora ha ocurrido con la legislación básica y el art. 149.1 CE. La Federación contará con competencias exclusivas en las materias así denominadas por la Constitución y en los ámbitos concurrentes¹ donde haya decidido actuar, mientras que las entidades federativas tendrán competencia exclusiva en todas aquellas materias derivadas de la aplicación de la cláusula residual.

En términos generales las competencias de ejecución deberían de corresponder a los Estados miembros, siempre que la propia ley federal así lo disponga. Cuando la ejecución se desarrolle en el ámbito de normas dictadas como consecuencia de competencias exclusivas o concurrentes de la Federación, ésta dispondrá de los mecanismos de control, vigilancia y ejecución federal necesarios para hacerla cumplir.

Ciertamente, el ámbito del reparto competencial será posiblemente el más complicado de consensuar, porque al fin y al cabo alude a la distribución de poder político y económico entre los distintos territorios, instituciones y fuerzas políticas. Por ello, las propuestas reformistas habrán de realizar un especial esfuerzo por desideologizar la cuestión, poniendo el interés general por encima de las dinámicas partidistas y corporativas. Habría que dar cabida en el seno del órgano encargado de discutir la reforma, al mayor número de especialistas que desde distintos puntos de vista dieran su opinión cualificada sobre el equilibrio de poder entre la Federación y los Estados cuando se aborden materias especialmente relevantes para el desarrollo y competitividad del país: educación, sanidad, energía, infraestructuras, desarrollo urbanístico o medio ambiente.

En todo caso, lo que resulta absolutamente incomprensible es que algunos apelen al federalismo como expediente para profundizar en el autogobierno o para avanzar e la descentralización de España. Es evidente que el Estado federal será un modelo más centralizado que el actual Estado Autonómico español. La competencia legislativa fundamental debe residir en el poder central porque el círculo de tareas que por su naturaleza puede ser realizado en mejor manera por las entidades territoriales está hoy muy contraído y tiende a reducirse a tareas ejecutivas. La evolución económica, tecnológica y social exige cada día más igualdad y uniformidad. Ese y no otro es el signo de los tiempos. Hasta tal punto es así que el propio Estado nacional se encuentra ya en ocasiones, inerte, frente a desafíos como el cambio climático, las crisis sanitarias (vacas locas, gripe aviar) o el reto de la inmigración. En esos y en otros muchos campos se requiere una respuesta europea, una ley europea. Frente a esta necesidad objetiva e indiscutible de respuestas normativas uniformes, el sistema autonómico actualmente vigente basado en el principio de multiplicar por diecisiete cualquier texto legal resulta absolutamente anacrónico por mucho que se presente como el paradigma del progreso y de la modernidad.

La gran ventaja de la propuesta federal que defendemos es por tanto, no solo la estabilidad que proporciona el hecho de recoger en el Texto Constitucional el reparto competencial, sino hacerlo con unos criterios de racionalidad y eficacia que en el Estado Autonómico actual brillan por su ausencia.

1. El nuevo Título VIII tendría que contar con un nuevo artículo dedicado a la legislación concurrente, tal y como ocurre con los arts. 72 y 74 de la Ley Fundamental de Bonn o el art. 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En dicho ámbito, los Estados miembros podrán legislar de manera completa en aquellas materias (previamente definidas como concurrentes) donde la Federación no lo haya hecho previamente.

La tercera propuesta contenida en el Informe es la relativa a la financiación del sistema, donde radica el origen del problema catalán- se refiere a la necesidad de alcanzar un acuerdo sobre el mecanismo de financiación que basado siempre en el inexcusable principio de solidaridad podría incluir el principio de ordinalidad tal y como lo entiende el Tribunal Constitucional alemán para evitar que tras las transferencias de nivelación, los Estados de mayores ingresos pierdan posiciones en lo que se refiere a capacidad de gasto. Modelo cuyas directrices deben ser fijadas también a nivel constitucional y que obliga a replantearse no tanto el sistema foral en sí, como el cálculo de las aportaciones de Navarra y el País Vasco a la Hacienda común.

Por otro lado, y partiendo de que todo Estado federal se basa en la cultura política del pacto y del diálogo y que, por ello, no puede subsistir sin lealtad federal, la cuarta propuesta se refiere a las instituciones y procedimientos de cooperación política entre las entidades federativas y la Federación. En este sentido, se opta por transformar radicalmente el Senado actual y convertirlo en un Senado federal como el existente en Alemania (único país del mundo que tiene este tipo de cámaras), con una composición muy reducida de delegados de los gobiernos de las entidades federativas que actúan conforme a un mandato imperativo. Pero sobre todo, habida cuenta que el federalismo comparado confirma que la integración se logra hoy en día de forma más efectiva a través de órganos de cooperación intergubernamental como las Conferencias de Presidentes y de Ministros, se propone constitucionalizar estas instituciones. (El funcionamiento de todas ellas sería más sencillo cuanto menor fuera el número de entidades federativas, de ahí la necesidad de la primera propuesta).

Finalmente, se incluye una quinta propuesta relativa al encaje del modelo federal que se propone en la Unión Europea.

Es evidente que las propuestas son muy ambiciosas. Y somos conscientes de que esta reforma constitucional –como cualquier otra– sólo puede fundamentarse en un gran acuerdo entre todas las fuerzas políticas. Sin esa voluntad política, la reforma es inviable. Desde esta óptica, las propuestas contenidas en este documento señalan los cinco puntos sobre los que sería necesario alcanzar un gran consenso nacional.

En principio, tanto el PP como el PSOE (también IU, y muy especialmente UPYD) han reconocido que el modelo actual tiene problemas de duplicidades, costes excesivos, reparto competencial complejo y disfuncional (baste como ejemplo el caso de las Cajas de Ahorro) y manifestado su voluntad de afrontarlos. Y no pueden negar que a la vista de los últimos acontecimientos de Cataluña, a lo anterior se añaden problemas que afectan a la existencia misma del Estado. Las propuestas aquí defendidas podrían servir como punto de partida para un debate sereno y riguroso sobre nuestros problemas de articulación territorial del poder. Un debate en el que las fuerzas políticas nacionalistas moderadas tienen un lugar destacado. En última instancia, y en relación a las demandas catalanas, el modelo que aquí se defiende dotaría a Cataluña, como entidad federativa, de estructuras de Estado y mejoraría también su financiación. Ahora bien, el pacto federal supondría el abandono de los objetivos independentistas y de las veleidades secesionistas.

De lo que se trata, ante todo, es de recuperar el espíritu y los valores de la Transición y con voluntad de diálogo, pacto y entendimiento alumbrar un gran consenso político nacional para sustituir el Estado Autonómico por un Estado Federal que permita a los españoles superar la crisis y no echar por la borda los progresos alcanzados durante tres décadas.

Ese consenso político (aunque no debiera confundirse la defensa del consenso con la atribución de derechos de veto a ninguna minoría) debería traducirse jurídicamente

en la reforma de la Constitución en clave federal, lo que llevaría a suprimir el actual Título VIII y reemplazarlo por otro de nueva planta, así como a modificar el artículo 2 del Texto Constitucional.

El pacto federal, que necesariamente tendría que ser refrendado por el pueblo español en el referéndum preceptivo que el artículo 168 exige para la reforma constitucional, contribuiría además a insuflar savia viva en la Constitución. La reforma de la constitución española en clave federal debería aprovecharse también para adaptarla al estadio actual de la integración europea cuyo horizonte último es igualmente federal.

En definitiva, la reforma constitucional que en el Informe elaborado por Funciva se expone y defiende no debe plantearse como la reforma de un gobierno o de un partido, sino como una reforma fruto de un consenso nacional similar al que en 1978 sirvió para resolver los grandes problemas del constitucionalismo histórico: forma de Estado, social, militar, religioso, etc. y sentar las bases de las tres mejores décadas de nuestra historia. ■