

**LA DESFEDERALIZACION EL ESTADO ESPAÑOL DE LAS
AUTONOMIAS:
PROCESOS DE RECENTRALIZACION Y RESIMETRIZACION**

Ramón Maiz

Si “federalisms occur when they are both sustainable and necessary” (Weingast & De Figueredo 1998: 7), dos cuestiones básicas, en lo que afecta a la estabilidad de los sistemas federales, se sitúan en primer plano: 1) ¿Cómo evitar que el gobierno central erosione el federalismo invadiendo el ámbito de autogobierno de los estados federados?; y 2) ¿Cómo impedir que los estados federados invadan las competencias de la confederación o adopten estrategias unilaterales y no cooperativas?. En otros lugares hemos abordado el segundo de estos interrogantes en el caso español (Maiz y Beramendi 2004; Maiz, Beramendi y Grau 2005), en este artículo analizaremos los principales problemas que han surgido en el Estado de las autonomías respecto a la primera de las cuestiones mencionadas.

1.- El “Estado de las Autonomías” como sistema federal asimétrico.

Ante todo resulta preciso partir de la especial complejidad que el federalismo reviste en España. La federalización del Estado español, no resultó históricamente del acuerdo entre estados preexistentes, sino de un consenso para la descentralización política de un Estado fuertemente centralizado. Ahora bien, esta afirmación inicial debe ser matizada de modo muy importante por, al menos, dos circunstancias adicionales de decisivo relieve:

En primer lugar debe subrayarse que, en buena medida, el Estado federal español nació *también*, a partir de la Constitución de 1978, como un sistema *to hold together* (Linz 1997, Stepan 2001) esto es, destinado a acomodar las

demandas históricas de autogobierno que desde finales del siglo XIX venían manteniendo las Nacionalidades de Cataluña, País Vasco y, en menor medida, Galicia. De ahí el reconocimiento constitucional de nacionalidades y regiones en el seno de la nación española, así como el diseño de un procedimiento abreviado de acceso al autogobierno para aquellas. Esta circunstancia relativiza la inicial perspectiva *to bring together*, esto es, descentralizadora, superponiendo a la descentralización generalizada del Estado en estados federados (Comunidades Autónomas, CA en lo sucesivo), la acomodación de las nacionalidades históricas y regiones, mediante diversas formas de *asimetría* (Requejo 2005: 81).

Asimetría que constituye un rasgo estructural del sistema y se manifiesta en varias dimensiones:

a) Asimetría, ante todo, entre *nacionalidades y regiones* que aporta desde el inicio un extraordinario índice de diversidad y heterogeneidad al sistema (lenguas propias, instituciones históricas particulares, ordenamientos jurídicos específicos, cultura y tradiciones diferenciadas etc.). Y a ello debe añadirse una importante distinción política entre *nacionalidades históricas* (Cataluña, País Vasco y Galicia) y las *nacionalidades estatutarias*, por decisión de la propia comunidad en sus estatutos de autonomía (Andalucía, Aragón, Valencia, Canarias). Esto se traduce una gran variedad en las identidades colectivas en las diferentes CA: como puede verse en la Tabla 2, que recoge la evolución de las mismas en cuatro momentos temporales 1979, 1985, 1996, 2005. Mientras las identidades duales son mayoritarias a lo largo de todo el decurso histórico y para todas las CA, Cataluña, País Vasco, Galicia y Canarias poseen una mayor identificación colectiva con la propia Nacionalidad que con España.

b) Asimetría en lo que atañe a los *actores*: presencia de subsistemas de partidos en varias de las nacionalidades. Estos, resultan a su vez, muy complejos, con fuerzas en competición de ámbito estatal (PSOE, PP, Izquierda Unida) y partidos nacionalistas y regionalistas con importante implantación (PNV, CiU, Esquerra Republicana, BNG, Coalición canaria etc.), siendo estos últimos hegemónicos en Cataluña y País Vasco (Tabla 1). Los propios partidos de ámbito estatal presentan una estructura territorial compleja, habida cuenta de que las organizaciones regionales, especialmente cuando acceden al gobierno de las CA, presentan demandas y conflictos a sus propio partido en el ámbito de la federación.

b) Asimetría de *acceso* inicial al autogobierno: Cataluña, Galicia y País Vasco – a los que luego se sumaría Andalucía- dispusieron de una vía privilegiada y urgente al autogobierno, un procedimiento especial facilitado para la aprobación del Estatuto, así como un nivel competencial inicial mas alto. Pese a los sucesivos intentos de igualación competencial, tanto el principio dispositivo (cada CA decide que competencias asume de entre las constitucionalmente posibles), como la presencia de distintos ritmos, mayorías y voluntad federal, mantienen un alto nivel de asimetría tanto en la titularidad de las competencias como, y sobre todo, su nivel de desarrollo. Como puede comprobarse en la Tabla 4, que recoge las competencias pendientes de traspaso (como se ve casi todas menores), el agotamiento de los ámbitos compeenciales recogidos en los Estatutos, especialmente en los casos de Cataluña y País Vasco, así como la mayor capacidad de gestión de las CA, sería una de las razones que suscitarían demandas de la reforma de los mismos a partir de 2005.

c) Asimetría *fiscal*, con un sistema de concierto especial para Navarra y País Vasco (mediante el cual estas CA recaudan los principales impuestos y transfieren un cupo- acorado con la federación- a la hacienda federal), y un régimen también diferenciado para la comunidad autónoma de Canarias en razón de su condición de región insular periférica;

d) Asimetría de los *entes subfederales*: Comunidades Autónomas pluriprovinciales y uniprovinciales, y los casos especiales Ceuta y Melilla qu eno constituyen Comunidades autónomas de régimen especial y uniprovinciales, sino ciudades autónomas. A lo que hay que añadir la Comunidad foral de Navarra y la presencia de los territorios históricos y sus órganos de gobierno en el Pais Vasco.

En segundo lugar, la regulación del autogobierno por parte de las respectivas cuasi-constituciones (Estatutos de autonomía) de las unidades federadas, se realizó mediante un *segundo pacto* adicional entre los parlamentos federales y subfederales, en los que estos últimos fijaron el alcance e interpretación del ámbito competencial respectivo que estimaron oportuno, en el seno de las posibilidades abiertas por la Constitución (Aja 1999). La indeterminación inicial del modelo en la Constitución de 1978 daría paso a una concreción de

sustantivos niveles de autogobierno en el elenco competencial regulado en los Estatutos de autonomía, que sería aprobado tanto por los parlamentos autónomos, como por las Cortes Generales y, finalmente, mediante referéndum por los cuerpos electorales de las comunidades para las que se hubiese previsto. Así, las competencias eventualmente enumeradas en el art. 148.1 y las residuales del art. 149.1 de la Constitución, serán efectivamente asumidas en sus estatutos por los entes subfederales, en uso del llamado *principio dispositivo* (o de libre elección dentro de un abanico constitucionalmente predeterminado de competencias). Es más, fueron asumidas de modo formalmente irreversible, pues los estatutos solo pueden modificarse mediante el procedimiento de reforma en ellos expresamente establecido.

Del resultado de *ambos* pactos se deducen dos características del modelo que, si bien lejos de alcanzar consenso político o académico, entendemos que cualifican al actual Estado español de las autonomías, no solo como un *Estado federal* que regula diversos y sustantivos ámbitos competenciales legislativos, federales y subfederales; sino también como un Estado federal que se construye sobre el reconocimiento del *pluralismo nacional* interno, motivador de su asimetría estructural originaria. Esto es, como un Estado federal que, mediante la regulación relativamente asimétrica del autogobierno busca acomodar las demandas de las nacionalidades y regiones. O lo que es lo mismo: que aspira a articular 1) autogobierno y gobierno compartido, con 2) unidad en la diversidad político-cultural de España.

El objetivo de las páginas que siguen se centrará exclusivamente en la dimensión del autogobierno en el seno de las relaciones entre federación y entes subfederados. Una dimensión vinculada constitutivamente a la heterogeneidad de nacionalidades y regiones, tanto por razones históricas como, y sobre todo, por la ya aludida presencia mayoritaria de partidos nacionalistas en los escenarios respectivos de Cataluña y País Vasco (Grau 2000). El caso es que, en este orden de cosas, se han reforzado y generalizado últimamente en el seno de los grandes partidos de ámbito estatal (Partido Popular y algunas organizaciones y dirigentes del Partido Socialista), así como en sectores académicos - a raíz de los procesos de reforma estatutarios y en concreto del

Estatuto de Autonomía de Cataluña (2007)- interpretaciones que postulan que la descentralización política y la acomodación asimétrica ha ido demasiado lejos. Y que esta dinámica pone en peligro ora la unidad de España, ora la sustantividad competencial de los poderes reservados al Estado (a la federación), ora la igualdad de los españoles, o aún, en fin, la cohesión y solidaridad entre los distintos territorios.

En este trabajo trataremos de mostrar lo desacertado de ese diagnóstico. Sostendremos que en el seno del Estado español de las autonomías han coexistido siempre *dos* lógicas contradictorias, imponiéndose una u otra según la coyuntura. Así, conjuntamente con un proceso de *federalización* que ha conducido a importantes logros en autogobierno y acomodación de las comunidades autónomas, ha estado operando otra dinámica opuesta que podemos llamar de *desfederalización* permanente del sistema. Esta última ha erosionado y aún recortado en buena medida los niveles de autogobierno contenidos en los Estatutos de autonomía, mediante mecanismos de *recentralización* (refuerzo de los poderes de la federación) y/o *resimetrización* (equiparación de nacionalidades y regiones). Ambas lógicas y mecanismos se solapan y entrecruzan en numerosas ocasiones lo que nos obligará a tratarlos conjuntamente, si bien de forma autónoma.

2.- El desarrollo histórico del Estado de las Autonomías: coyunturas críticas.

Ahora bien, antes de analizar en detalle los principales mecanismos y a través de los que opera, debemos sintetizar, las *coyunturas críticas* que marcaron los momentos históricos clave en el curso de esta segunda lógica desfederalizadora:

1) La primera de ellas tendría lugar como una reacción a los acuerdos autonómicos de 1981, entre el PSOE y la UCD, que cristalizarían en la ley de armonización autonómica (LOAPA) de 1982. El objetivo de estos acuerdos era doble: generalizar la autonomía y las instituciones parlamentarias de autogobierno a las 17 Comunidades autónomas; y establecer niveles diferenciados de autogobierno para Cataluña/ País Vasco con respecto al resto de las nacionalidades y regiones. La reacción política a este primer intento de

generar una asimetría controlada desde arriba, introduciría a la postre la lógica simetrizadora en la dinámica del sistema de las autonomías: generalización de autonomías (17), creación de autonomías uniprovinciales (Madrid, Cantabria, Rioja, Asturias, Murcia), igualación competencial etc.

Es preciso subrayar, respecto a esto último, que en esta fase se asentaría uno de los mayores problemas estructurales del Estado español de las autonomías, mayor incluso que el derivado de la igualación (de nacionalidades y regiones, competencial...); a saber: el excesivo fraccionamiento en 17 comunidades autónomas, algunas de ellas con muy exigua población para el establecimiento de un gobierno federal sustantivo.

2) La segunda coyuntura crítica tendría lugar con las políticas a la vez recentralizadoras y simetrizadoras llevadas a cabo por los Gobiernos del PSOE durante sus años de mayoría absoluta a mediados de los ochenta (1986). Las necesidades derivadas de la previa modernización de algunas de las estructuras económicas y administrativas del país motivaron retrasos en el traspaso de competencias, en algunos casos una clara resistencia a su cesión (así, el tratamiento informático de la gestión de la Seguridad Social ponía de relieve los inconvenientes prácticos de transferirla a las Comunidades Autónomas, al perderse la eficacia de una red que descansa sobre una base de datos globalizada y en una unidad económica o de caja, que configuraban un sistema sumamente eficiente y eficaz desde la óptica de la prestación a los ciudadanos). En otras ocasiones, se produjeron invasiones de las competencias autonómicas mediante la expansión indebida de las leyes de bases y los títulos horizontales, o la utilización del *spending power* de la Federación como elemento para recuperar competencias de las entidades federadas, que motivarían una creciente conflictividad ante el Tribunal Constitucional. Este último devendría, a partir de entonces, en pieza clave de vertebración de la constitución territorial del Estado.

Ahora bien, el TC ha operado las mas de las veces como “legislador negativo”, esto es, más que pronunciarse sobre la interpretación constitucionalmente legítima en cada caso, ha analizado si la propuesta por parte de la Federación es constitucional o no (aunque puedan existir, de hecho, diversas opciones igualmente constitucionales). Esto se ha traducido en la utilización política centralista de la doctrina del TC, para negar la posibilidad de *otras*

interpretaciones de la Constitución asimismo legítimas, si bien más favorables para el autogobierno de los entes subfederales.

La incorporación de España a la UE añadiría un elemento muy relevante en este proceso de ajuste y aminoración de las expectativas iniciales de autogobierno: las CCAA verían como materias de su competencia exclusiva resultarían afectadas por la normativa europea, en la cual la interlocución correspondía en exclusiva al gobierno federal. Los nuevos pactos de 1992 PSOE/PP ejemplificarían esta política “racionalizadora” de recentralización (marginación de las Comunidades autónomas y de los partidos de ámbito no estatal) y resimetrización (generalización competencial expresada en el lema “café para todos”).

3) la tercera coyuntura crítica vendría marcada por la no disponibilidad de mayorías absolutas por parte de los gobiernos del PSOE y del PP, últimos gobiernos de González y primer gobierno de Aznar (1993-2000). La debilidad de los gobiernos de la federación y la necesidad de procurarse apoyos en los partidos de ámbito no estatal, motivarían que se contrapesasen un tanto ambas lógicas: por una parte, de descentralización política (aceleración de los procesos de traspaso de competencias, delegación de competencias de la Federación a las CA (utilizando la vía abierta por el art. 150.2 CE), cesión parcial del impuesto de las personas físicas a las CA, reformas del senado para permitir la participación con voz pero sin voto la presencia de los gobiernos de las CA). Pero, por otra parte, especialmente en los inicios del periodo, con la ruptura del consenso PSOE PP y la dura oposición de Aznar, se producirían elementos de parcial desfederalización (impugnación leyes de las comunidades autónomas, parálisis de los traspasos, conflictos de competencias);

4) la cuarta coyuntura, corresponde el gobierno de mayoría absoluta de Aznar (2000-2004). En este segundo mandato, se procede a una abierta recuperación del nacionalismo español como criterio político de interpretación del Estado de las autonomías. En poco tiempo resulta perceptible un cambio cualitativo: se introduce una visión a la vez *recentralizadora* (mediante una visión administrativa y gerencialista, no política, de la autonomía; la sistemática

invasión de ámbitos competenciales de los entes subfederados mediante leyes de bases o leyes orgánicas etc.); y *resimetrizadora* (abandono del reconocimiento de nacionalidades y regiones, beligerancia contra los nacionalismos periféricos, reforzamiento de la centralidad administrativa, política y económica de Madrid etc.).

5) finalmente la quinta coyuntura se abre con el gobierno de Zapatero (2004) carente de mayoría absoluta, y precisado de nuevo de contar con apoyo de partidos nacionalistas en el Parlamento. Se inicia una etapa modernizadora de asentamiento y profundización del modelo territorial, distinta de la de los anteriores gobiernos del PSOE y el PP. Se impulsa, asimismo, la descentralización política, e incluso se abren vías hacia la acomodación de las nacionalidades (“España plural”). En este sentido se crea la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, se inicia la reforma de los Estatutos de autonomía, que reforzará el autogobierno de aquéllas, y se restablecen los puentes de negociación con los partidos de ámbito no estatal. Ahora bien, por un lado, la intensa y efectiva campaña en clave de nacionalismo español desplegada por el principal partido de la oposición -el Partido Popular- ; y, por otro, los excesos del discurso nacionalista periférico, políticamente muy reivindicativo -sobre todo con ocasión de la tramitación de la propuesta de nuevo Estatuto de Autonomía para el País Vasco (conocida como “plan Ibarretxe”) rechazada por el Parlamento español, y de la reforma (efectivamente aprobada, aunque impugnada ante el Tribunal Constitucional) del Estatuto de Cataluña - frenarán parcialmente aquel impulso renovador del modelo de articulación territorial del Estado, llevándose a cabo una reforma más contenida y con patrones simetrizadores y generalizables al conjunto del sistema.

Mas abajo precisaremos las etapas que atraviesa la interacción entre actores e instituciones, pero este breve recorrido por los principales momentos históricos de la evolución del Estado de las Autonomías, ya nos muestra la omnipresencia, en mayor o menor medida, conjuntamente con la lógica constitucional y estatutaria de descentralización y acomodación, de otra lógica no menos intensa de desfederalización (resimetrización y/o recentralización) del Estado de las

autonomías. De esta suerte el federalismo español actual es el resultado de las tensiones y oscilaciones entre esas dos lógicas y sus componentes: las estrategias y la competición de los actores (partidos, entes subfederales, federación, Tribunal Constitucional...), y los efectos previstos e imprevistos de los diseños institucionales.

3.- Los diferentes actores del sistema ante las asimetrías.

Los Actores que protagonizan el debate territorial en España han ido construyendo una dialéctica constante de progresivo enfrentamiento entre dos grandes bloques, uno haciendo las veces de promotor del proceso de descentralización y otro operando como promotor del proceso de recentralización y resimetrización. A medida que el inicial y abierto diseño constitucional del Estado de las Autonomías, se ha ido traduciendo en acuerdos, leyes y políticas, en institucionalización de sustantivo autogobierno de las CA, las posiciones de ambos bloques se han clarificado en igual medida. Dichas posturas, que si bien en un principio encuentran acomodo en el ambiguo lenguaje constitucional e incluso manifiestan un acuerdo de base en los principios que sustentan el sistema, lejos de acercarse en la consolidación de ese consenso simbólico, una vez que los elásticos principios constitucionales se traducen en políticas han tendido a alejarse y a confrontarse de manera más visible con el paso del tiempo. Este distanciamiento tiene sus puntos de inflexión tanto en la transformación del debate territorial en un eje central de competencia electoral entre los grandes partidos estatales, como en la creciente demanda de una revisión del afondo del propio marco constitucional.

Los partidos nacionalistas nuclea el eje básico del bloque promotor de la descentralización y la asimetría, contando en la consecución de ese objetivo con la complicidad y el apoyo de las elites periféricas. El Partido Popular opera como núcleo básico del bloque promotor de la recentralización o, en el más neutro de los casos, el cierre definitivo del sistema autonómico. En similares posiciones se sitúan las elites económicas, jurídicas y mediáticas que desenvuelven su actividad en la capital de Estado. En una singular posición, se ubica un tercer

actor, el PSOE; que resulta clave y que ha operado de manera cambiante durante el proceso hasta depurar una posición donde, a diferencia de los restantes actores principales, sus preferencias se orientan más hacia la legitimidad del propio proceso que al contenido o dirección de las soluciones y políticas que se van diseñando e implementando.

El esquema ideado por Dente y Fareri para tipificar el comportamiento de los actores y usarlo como instrumento interpretativo que permita establecer el papel de cada uno y dibujar el mapa interrelaciones, se construye sobre seis roles que es posible identificar en el proceso de diseño e implementación de una política pública y que los actores van desempeñando en cada momento (Dente y Fareri 1994). Aplicado al debate territorial español y a las políticas públicas autonómicas el mencionado modelo nos permite explicar como funciona regularmente el mismo (Gráfico 1).

El *Promotor*: es quien emplea todos sus recursos para obtener un resultado concreto e impulsar la política en una dirección también concreta. Activa a los otros actores, elabora y propone soluciones y está interesado prioritariamente en el contenido final de la solución. En nuestro caso, el bloque promotor apuesta claramente por profundizar el proceso de descentralización y convertir la asimetría en la traducción de su visión plurinacional del Estado. El núcleo del bloque lo forman los principales partidos nacionalistas –BNG, CIU, ERC, PNV, EA-. Con el tiempo se han ido incorporando progresivamente a este grupo de actores las elites periféricas, así como las crecientes y emergentes burocracias y administraciones autonómicas.

El *Opositor*: moviliza sus recursos contra la solución que promueve el promotor. Bien por tener su propia definición y política, bien por la amenaza que la política impulsada por el promotor puede significar para sus intereses. En nuestro caso, el núcleo duro lo conforma el Partido Popular, que ha ido clarificando su postura desde el rechazo estratégico al Título VIII de la CE a una cada vez más firme y decantada posición de abierta beligerancia a todo lo que signifique asimetría. Su alternativa es dar por cerrado el proceso de descentralización y al tiempo implementar directa (política autonómica) o indirectamente (políticas legislativas varias) procesos de desfederalización del

sistema (teorizando el “Estado de las Autonomías” como un modelo sui generis, ni federal ni unitario). Su estrategia se ha basado tanto en la conversión del debate territorial en un eje de discurso electoral, cuanto en el uso de la regulación desde la federación para “recuperar” poder cedido a las autonomías y reforzar el papel tutelar del Estado Central. En esta posición, ha contado con el apoyo creciente de las elites económicas y sociales del centro y parte de las cúpulas de las burocracias que conforman la administración general del estado.

El *Director*: es el actor o actores que ejercen o detentan la responsabilidad de dirigir el proceso y a quien interese fundamentalmente que se obtenga un resultado, pasando por encima de los problemas de desarrollo del proceso y sus consecuencias no deseadas. Este rol ha sido desempeñado principalmente tanto por los gobiernos centrales como por los autonómicos quienes, además de los condicionantes que define su orientación política en cuanto al debate territorial, deben atender a su posición institucional como gobiernos. Ni el gobierno central puede permitirse un resultado de crisis y bloqueo absoluto en el proceso de transferencias y en el diálogo con los gobiernos autonómicos, ni los gobiernos autonómicos pueden permitirse cerrar la legislatura con balances pobres en el avance del autogobierno. De una manera u otra, los gobiernos se ven abocados a cooperar en el proceso para asegurar que se produzca algún tipo de resultado que puedan gestionar tanto política como institucionalmente.

Al *Mediador* le interesa principalmente el proceso en si. Su rol apuesta por la búsqueda de vías de negociación y la fabricación del consenso entre los diferentes actores. Trata de obtener una solución consensuada que le permita legitimar su presencia como actor en el proceso, más que orientar la solución en una dirección concreta. En nuestro caso, este es el rol que ha ido asumiendo progresivamente el Partido Socialista. Marcado por fuertes tensiones internas entre el ala y la tradición más centralista y otra más inclinada al federalismo y a impulsar el desarrollo autonómico, el partido ha ido perfilando una posición donde, más que fijar su prioridad en la dirección del proceso, centra sus esfuerzos en dotar al proceso de desarrollo autonómico de elementos de consenso y acuerdo que legitimen tanto al proceso en si, como su propia posición como actor privilegiado en el mismo. La llegada de Zapatero a la

dirección del partido ha sido crítica en la consolidación de los socialistas en ese rol.

El *Filtrador* representa el rol de aquellos actores que o bien disponen de la capacidad de depurar o seleccionar las propuestas y políticas y lo hacen en función de sus intereses estratégicos en otras políticas o procesos de decisión. Es decir, utilizan su rol para obtener ventajas y resultados concretos en otros escenarios de decisión. Ese ha sido progresivamente el patrón de comportamiento dominante entre los diferentes gobiernos autonómicos cuando el proceso de toma de decisiones se refería a la descentralización hacia otras CCAA. Utilizar estratégicamente su rol para hacer avanzar su propio proceso de elevación de su techo competencial. Ejemplos claros de este patrón han sido conflictos entre autonomías como el caso del Agua (política de trasvases), las infraestructuras (autovías, tren de alta velocidad) o más recientemente las reformas estatutarias a partir del 2004.

Por último, el *Gate-keeper* dispone de capacidades de control y validación sobre la política y sus resultados. Es capaz de frenar el avance de una solución concreta por razones legales o de conocimiento. Sin su consenso, la formulación de una solución es inviable. Este es el rol que ha ocupado desde el primer momento el Tribunal Constitucional y al que progresivamente se han ido incorporando otras instancias del poder judicial. El rol representado por el poder judicial se ha definido con elementos jurídicos, pero crecientemente se ha ido perfilando en el seno judicial una visión del cómo debería ser el proceso autonómico y, sobre todo, una visión mayoritaria que profesa una profunda desconfianza de todo lo que signifique asimetría.

La tabla 3 y el gráfico 2 muestran la evolución cuantitativa del ritmo de traspaso de competencias desde la administración del Estado a las CCAA. Los datos permiten observar fases de aceleración y de parálisis en los traspasos competenciales e identificar tres grandes fases o etapas como resultado de estas dinámicas entre los actores y el juego de roles que se ha ido desarrollando tanto entre ellos como en la propia clarificación del papel de cada uno. En una *primera etapa* (1982-1993), que podríamos sintetizar como de consenso en la federación y confrontación nacionalista, los dos grandes partidos de ámbito estatal fueron capaces de construir un consenso básico sobre la velocidad y el

ritmo que debía seguir el proceso de descentralización. Las cómodas mayorías absolutas socialistas, inclinan ese consenso hacia una visión flexible aunque claramente marcada por un enfoque donde el Estado central marca el alcance del proceso desde una posición de preeminencia y tutela. El consenso de los partidos nacionalistas es valorado, pero no es determinante. La creciente resistencia del bloque opositor va encallando paulatinamente el proceso de traspaso, especialmente conforme la asimetría entre comunidades no sólo no se reduce, sino que se evidencia aún más. Al mismo tiempo, las dos partidos estatales ven agudizadas sus tensiones internas por la creciente demanda de mayores competencias desde los gobiernos regionales que controlan, que no pueden permitirse el coste de “quedarse atrás” en la carrera por más competencias (nivelación por arriba). A finales de los Ochenta, el Tribunal Constitucional está inundado de conflictos entre gobierno central y comunidades de todo signo político: nacionalistas y no nacionalistas. En 1992 el segundo gran pacto autonómico, firmado entre el entonces presidente, Felipe González, y el líder del PP, José María Aznar marca el último intento de cierre del sistema consensuado por los partidos españoles: se fijó el marco para transferir 32 nuevas competencias, incluida la de Educación, en un intento de igualar a las comunidades de 'vía lenta' con las 'históricas'. Las 10 reformas estatutarias pendientes reciben luz verde del Congreso en 1993.

Una *segunda etapa*, de confrontación en la federación y consenso nacionalista (1992-1996), se abre con la última legislatura de Felipe González, marcada por su gobierno en minoría. La necesidad de contar con el apoyo de los partidos nacionalistas para garantizar la gobernabilidad del estado hace que su consenso pase de apreciado a indispensable. Al mismo tiempo, el Partido Popular incorpora de manera progresiva a su agenda de campaña la cuestión territorial y las “cesiones” socialistas ante los nacionalistas, como máxima expresión de la debilidad del gobierno nacional. La dinámica se mantiene con el primer gobierno Popular de Aznar (1996-2000), aunque los actores intercambian los papeles. Es ahora el PP quien precisa el apoyo nacionalista y el PSOE quien utiliza el debate territorial como evidencia de la debilidad y las contradicciones del gobierno de la derecha. El resultado es que los partidos estatales no logran acuerdo sobre las grandes cuestiones pendientes para el

futuro del sistema: financiación autonómica, financiación del sistema sanitario, ampliación de competencias, reforma del Senado, representación de las comunidades en la UE...).

El retorno al poder del PSOE en marzo de 2004, abre una nueva etapa en el debate sobre el modelo territorial. En la Conferencia de presidentes de octubre 2004 que reunió por primera a todos los líderes autonómicos con el presidente del Ejecutivo, Zapatero de la mano de una nueva fórmula (“España Plural”) manifestó su voluntad de diálogo ante una posible reforma estatutaria y anunció el que sería el eje de todo su discurso: que lo determinante no era tanto el contenido de las reformas como el consenso que las sustentara. Los principales elementos de cambio residen en que el PSOE parece haber asumido definitivamente su rol de mediador tanto para la orientación del debate como para la solución de sus tensiones internas, el bloque promotor han incorporado a su agenda abiertamente la demanda de una reforma constitucional (Senado federal, reconocimiento explícito de nacionalidades...) que camine la dirección de un estado plurinacional y el bloque opositor ha actualizado también su agenda para incorporar una reforma constitucional que suponga el cierre definitivo del proceso autonómico y un reforzamiento de los poderes de la Federación.

4.- Los procesos de recentralización y resimetrización: principales mecanismos y justificaciones.

Este breve recorrido por los principales momentos históricos de la evolución del Estado de las Autonomías, nos muestra la omnipresencia, en mayor o menor medida, conjuntamente con la lógica constitucional y estatutaria de descentralización y acomodación, de otra lógica no menos intensa de desfederalización (resimetrización y/o recentralización) del Estado de las autonomías. De esta suerte el federalismo español actual es el resultado de las tensiones y oscilaciones entre esas dos lógicas y sus componentes: las estrategias y la competición de los actores (partidos, entes subfederales, federación, Tribunal Constitucional...), y los efectos previstos e imprevistos de

los diseños institucionales. Hemos de centrarnos ahora en los principales mecanismos y sus respectivas justificaciones generados por la implementación de esta segunda lógica, en tres ámbitos decisivos para todo Estado federal: 1) la distribución de poderes normativos: quién decide, sobre qué ámbitos decide y qué instrumentos se disponen para que la decisión sea efectiva; 2) quién recauda los impuestos y quién y cómo determina su distribución; y 3) finalmente, atenderemos a algunos elementos de la dinámica política que refuerzan la supremacía del poder federal frente a los entes subfederales.

1.- El reforzamiento de los poderes normativos de la federación vs. las Comunidades autónomas.

El primer grupo de mecanismos que ha de destacarse es el relativo a la recuperación mediante mecanismos jurídicos por parte de la federación de competencias que los estatutos adscriben a las CA. Una concepción antipluralista y homogeneizante del derecho, reforzada por una visión uninacional de España, han legitimado mediante las justificaciones específicas que veremos, reiteradas prácticas recentralizadoras y resimetrizadoras.

Mecanismo 1: La concentración de poderes normativos en la Federación

La Constitución española utiliza una técnica aparentemente sencilla en la distribución de poderes entre la Federación y los entes subfederales. Toma distintos ámbitos de decisión y políticas públicas, por ejemplo, las obras públicas, los ferrocarriles, la moneda, los bancos, etc. y sobre esa realidad distribuye las funciones propias del Estado – regulación y gestión-. Desde esa premisa encontramos tres tipos de competencias. *Competencias exclusivas*, son aquellas en las que la Federación o el ente subfederal tiene todos los poderes de regulación y ejecución (por ejemplo, el ejército para la Federación; la organización de sus órganos políticos para el ente subfederal). *Competencias compartidas en la regulación* (lo que en derecho constitucional español se llama “bases y desarrollo”), donde la Federación fija unos criterios legislativos

comunes para todo el territorio (“ley de bases”), mientras que cada ente subfederal puede desarrollar legislativamente esos criterios y ejecutarlos. Por último, *competencias compartidas en la ejecución* (lo que en derecho constitucional se llama legislación y ejecución), donde la Federación conserva toda la regulación y el ente subfederal la mera gestión o ejecución.

Comencemos con los poderes *compartidos en la regulación*. En este orden de cosas se ha hecho patente una concepción extensiva y material de lo “básico” por parte del legislativo federal, las Cortes, que, desbordando su dimensión formal y de fijación de principios comunes para toda la Unión, ha descendido material y formalmente hasta la regulación de aspectos de detalle y aún meramente técnicos técnicos. Así, en contra de la heterogeneidad en lo que atañe a profundidad y amplitud de lo “básico” regulada en la Constitución – “bases y coordinación” (art. 149.1.13, “legislación básica” art. 149.1.17, “normas básicas” art. 149.1.27 etc.), una interpretación homogeneizante e hiperextensiva de las “bases”, al servicio de una idea uniformista de España, ha servido como mecanismo de redistribución de competencias con sesgo abiertamente favorable a la federación (Caamaño, 2002).

Una concentración similar ocurrió con los poderes *compartidos de ejecución*. La clave del problema reside en saber qué alcance posee la “legislación” reservada a la Federación. Un estudio de caso, puede mostrar como funciona este mecanismo en contra de la autonomía de los entes subfederales. Ante una huelga en Barcelona, el Gobierno federal dictó un reglamento para asegurar el funcionamiento del transporte público. El Gobierno de Cataluña consideró que el poder para dictar reglamentos no estaba cubierto por la regla constitucional que atribuía a la Federación la “legislación laboral”. Para el Gobierno de Cataluña, legislación era equivalente a dictar leyes, de modo que el reglamento sólo lo podía aprobar el Gobierno de Cataluña. Ante esta interpretación descentralizadora, el Tribunal Constitucional tomó el camino que concentraba todo el poder regulador en la Federación. Por “legislación” había de entenderse cualquier medida reguladora y no necesariamente sólo aquellas con forma de ley. La Federación conservaba el poder para dictar leyes y reglamentos en materia laboral, quedando al ente subfederal el poder residual de ejecutar esos reglamentos. El control de la huelga, en definitiva, acabó por ser

responsabilidad de la Federación. Y esto ha venido sucediendo de modo reiterado y para los más diversos temas.

Mecanismo 2: La extralimitación de “los poderes transversales” de la Federación

En el apartado anterior hemos señalado cómo la Constitución distribuye poderes sobre dos variables: 1) ámbitos materiales y políticas públicas, sobre los que 2) se distribuyen funciones bien reguladoras o bien ejecutivas. La segunda variable, lo acabamos de ver, recibió una interpretación que favorecía los poderes de la Federación. Pero también ha sido así con la primera. Si leemos la Constitución y los Estatutos, las normas que organizan a los entes subfederales, es posible pensar que la realidad se distribuye al modo de cajones en una cajonera. La Federación tiene el poder sobre los ferrocarriles interestatales, mientras que, por ejemplo, Andalucía tiene el poder para organizar los ferrocarriles que no salen de su territorio. Sin embargo, esta estructura en cajones separados, tan fácil de visualizar, ha sido trastocada en la práctica con los llamados poderes o competencias transversales de la Federación, dentro de los cuales justificaciones como “la planificación general de la economía” o la “unidad del mercado” han destacado sobremanera, recordando la “commerce clause” americana. Su invocación ha constituido un título horizontal de apropiación de diversas competencias de las CA por parte de la federación.

De especial interés resulta, además, el uso expansivo a favor de la federación, y a costa de las competencias de los entes subfederales, de las leyes orgánicas previstas en la Constitución (art. 81) para regular exclusivamente aspectos esenciales de derechos y deberes de todos los españoles. Los casos de la *Ley orgánica de Universidades* de 2000 y de la *Ley orgánica de calidad de la Enseñanza* de 2002, aprobadas bajo mayoría absoluta del Partido Popular, ejemplifican este apoderamiento de la federación frente a los entes subfederales (Máiz & Losada 2005). Constituyen ambas sendos casos paradigmáticos de la lógica de la desfederalización del sistema en su doble dimensión: recentralización y resimetrización. Así la Ley de calidad, lejos de limitarse a establecer unos principios generales de fijación de criterios estándar de calidad

en el sistema educativo, procedía no solo a invadir competencias estatutarias de los entes subfederales, sino que implementaba en el ámbito educativo una perspectiva de reforzamiento de un nacionalismo español tradicional que difícilmente se conciliaba con el pluralismo cultural y lingüístico de España. Así, en lo que atañe al primer aspecto se incrementaba el número de materias comunes para todos los entes subfederales, se regulaban con carácter general los itinerarios de educación en el bachillerato, se fijaban los contenidos de los programas en la educación secundaria obligatoria, se imponía unilateralmente una concepción asistencial y no educativa de la educación preescolar, se procedía a la fijación de criterios de evaluación y repetición de curso, se centralizaba la regulación de objetivos y métodos de aprendizaje de lectura y expresión oral etc. En lo que atañe a los efectos de resimetrización, debe destacarse el aumento del contenido común de los cursos de historia hasta un 70%, el aumento de las horas y materias a impartir en lengua castellana, el reforzamiento de la enseñanza de la religión católica mediante su consideración de materia evaluable en el expediente académico etc. Así, el carácter “orgánico” de la ley (solo el parlamento federal puede dictar leyes orgánicas) se empleó como mecanismo jurídico para imponer, simultáneamente, una visión nacionalista española tradicional (y con ella una visión conservadora del sistema educativo) y una recuperación de competencias de regulación educativa pertenecientes a los entes subfederales, frente a lo regulado en los Estatutos de Autonomía.

Finalmente debe mencionarse el uso expansivo de la competencia constitucionalmente atribuida a la Federación para regular “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1). En efecto, la interpretación que se hará de este precepto competencial transversal será de atribuir a la federación las competencias sobre cualquier materia que posea algún tipo de conexión con el amplio catálogo constitucional de derechos o deberes fundamentales.

Mecanismo 3: La apropiación federal de las competencias no previstas en la constitución

La Constitución española cumple la función primordial de toda Constitución federal: delimitar los ámbitos de actuación de la Federación y los entes subfederales (lo que en el derecho constitucional español se denomina “reparto de competencias”). El rasgo característico de esa ordenación consiste en que la Constitución fija los poderes de la Federación y, sin embargo, deja libertad a cada ente subfederal (Comunidad Autónoma) para que disponga en su particular “constitución” (en el sentido lato de la expresión) los poderes que configuran el ámbito de su autogobierno, que lógicamente nunca podrán ser los mismos que la Constitución atribuye a la Federación. Ahora bien, si una determinada actuación no se subsume en los poderes que la Constitución atribuye a la Federación, ni en los poderes que el Estatuto (norma institucional básica) reconoce al ente subfederal, entonces rige una tercera regla que imputa el poder a la Federación.

Con estas reglas, la Constitución española parecía dar respuesta a un problema típico en cualquier estructura federal: ¿a quién corresponde regular realidades que no están previstas en el momento de aprobarse la Constitución? Sin embargo, las reglas previstas en la Constitución pronto quedaron desplazadas por la práctica política, el desarrollo del Estado de las autonomías y las nuevas necesidades endógenas del sistema institucional. Primero, porque el elenco de materias reservado por la Constitución a la Federación resultó patentemente anticuado y fue rápidamente desbordado por la dinámica del Estado de las Autonomías. De hecho, se reconoce comúnmente que los redactores de la Constitución se inspiraron en el mismo listado dispuesto en la Constitución federal de 1931. Y, segundo, porque las normas organizadoras de los entes subfederales (Estatutos de Autonomía) apostaron por incorporar un amplio elenco competencial, evitando así que los “poderes imprevistos” fuesen ejercidos sistemáticamente por la Federación.

Pero eso no ha sido así debido a razones varias. En primer lugar, porque el extenso elenco competencial incorporado en los estatutos muy pronto presentó, a su vez, serios problemas de precisión, lo que incentivó la apropiación federal de ámbitos materiales de contornos borrosos pertenecientes a las competencias exclusivas de los entes subfederales. Esto, por una parte, facilitó tanto el

incremento como el éxito de la conflictividad ante el Tribunal Constitucional instada desde la federación; y, por otra, dificultó la capacidad de los entes subfederales para implementar políticas públicas autónomas en ámbitos materiales bien definidos y coherentes. De aquí nacerían las demandas de los entes subfederales, no solo de adecuar a los nuevos tiempos y ampliar sus techos competenciales para ajustarlos a sus crecientes necesidades y capacidades de gestión, sino de proceder a lo que se llamaría el “blindaje” de las competencias autonómicas ante la federación. Lo cual se traduciría, en las reformas estatutarias de finales de 2007, en una obsesiva hiperreglamentación competencial - nada infrecuente por lo demás en las técnicas del federalismo comparado contemporáneo - en procura de una mayor precisión y garantía de aquellas.

En segundo lugar, debe subrayarse de nuevo la “interpretación concentradora” del Tribunal Constitucional, que ha forzado al máximo el sentido del texto constitucional para ubicar bajo el poder de la Federación las nuevas realidades que han de ser reguladas. Un breve estudio de caso ayudará a comprender el fenómeno. En el año 1978, cuando se aprobó la Constitución, la negociación de títulos valores era un fenómeno de escasa implantación en España. Es más, existían cuatro pequeños mercados de valores –Madrid, Valencia, Barcelona y Bilbao- y de hecho una misma compañía mercantil podía cotizar con distintos valores en una u otra. La situación histórica explica que la Constitución prescindiera de reservar expresamente a la Federación la regulación del “mercado de valores”. En cambio, todos los entes subfederales recogieron en sus Estatutos de autonomía el poder sobre “los centros de contratación de mercancías y valores”.

El paulatino desarrollo de la economía española condujo a un crecimiento paralelo de la negociación de valores que, de facto, concentró toda la contratación en Madrid. Ante este estado de cosas, la Federación impulsó la regulación de la negociación de valores bajo la rúbrica “mercado de valores”, descendiendo en su regulación hasta el último detalle. ¿Podía la Federación realmente ejercer este poder? Existían sobrados argumentos para negar tal posibilidad. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ratificó el poder federal.

Mediante una argumentación que se apoyaba en poderes fragmentados (legislación mercantil, ordenación del crédito y ordenación de la economía) construyó de hecho un nuevo poder, “mercado de valores”, a favor de la Federación. Así, el Tribunal Constitucional interpretó la Constitución bajo el peso de la realidad económica concentrando en la Federación la competencia sobre el nuevo fenómeno emergente (STC 133/99).

Problema 4: De la concentración de poderes en la Federación a la preeminencia del poder de la Federación: el control del derecho subfederal

En el análisis y evaluación de los sistemas federales la distribución de competencias es muy importante, pero no menos decisivo resulta el tipo de instrumento que se elija para resolver los conflictos entre el derecho de la Federación y los derechos subfederales, en definitiva, nos referimos a la cuestión clave de la relación entre los ordenamientos jurídicos federal y subfederal. Dicho de otro modo, si el derecho de la Federación es desplazado por el derecho subfederal, realmente éste último derecho será “más eficaz”.

La Constitución española parece ofrecer una solución clásica: “el derecho del Estado (de la Federación) prevalecerá en caso de conflicto, sobre el de las Comunidades Autónomas (entes subfederales) en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas” (art. 149.3). Dicho de forma más sencilla: el derecho federal desplaza (“preempt”) al derecho subfederal. Pero esta técnica ha sido suplantada en la práctica por otra todavía más poderosa: la impugnación del derecho subfederal ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno federal suspende automáticamente la eficacia del derecho subfederal. Esto es, el Gobierno federal no ha de esperar a que un juez desplace al derecho subfederal, la mera impugnación suspende su eficacia.

Esta técnica, sin embargo, no está recogida en la Constitución con una dimensión tan amplia. El art. 152.2 admite tal suspensión cuando el Gobierno Federal impugna “disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las

Comunidades autónomas”. Pero esta redacción hizo pensar a las Comunidades Autónomas más activas legislativamente, que la suspensión a) sólo se produciría ante reglamentos de los Gobiernos subfederales (no a las leyes aprobadas por sus parlamentos), y b) sólo por haber violado la distribución de poderes establecida en la Constitución. Sin embargo, la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* amplió el instrumento hasta convertirlo en una importante herramienta a favor del Gobierno federal (pese a que sobre su constitucionalidad hubo muy serias dudas). De acuerdo con esta ley, la suspensión automática se extendía a las leyes subfederales; y, además, esa suspensión no se limitaba a los conflictos de competencias o poderes, sino que cualquier motivo de inconstitucionalidad era válido para provocar la suspensión de la ley o el reglamento subestatal.

En estas circunstancias, el Gobierno federal cuenta con un dispositivo clave (impugnación= suspensión) que le permite frenar la eficacia de todo el derecho subfederal. Pero hemos de añadir dos datos adicionales que nos dan la medida completa de este mecanismo. La suspensión automática lo es por cinco meses, después de los cuales se habrá de levantar o ratificar la suspensión. Aunque se han flexibilizado los criterios, la tendencia del Tribunal Constitucional sigue siendo la de ratificar la suspensión. Y aún más. El Tribunal Constitucional tarda una media de siete u ocho años en resolver las impugnaciones. Es fácil comprender que la impugnación con suspensión automática, en la práctica se transforma en una potestad constitucional que permite al Gobierno federal condicionar sectorialmente la eficacia del derecho subfederal y potenciar la del derecho federal.

II.- La financiación federal como instrumento de centralización del sistema.

La Constitución prevé distintos instrumentos de financiación y ha sido su concreción en la práctica político-constitucional la que permite hablar de concentración de poderes financieros a favor de la Federación.

El art. 157 de la Constitución define los instrumentos de financiación de los entes subfederales. Destacan tres instrumentos: los impuestos cedidos por la

Federación y recargos sobre los impuestos de la Federación; los propios impuestos del ente subfederal; las transferencias del Fondo de Compensación y “otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado”. Sin duda, una lectura descontextualizada del precepto haría imaginar que los entes subfederales gozan de una autonomía de ingresos fundada sobre sus propios tributos. Nada, sin embargo, más lejos de la realidad.

Mecanismo 1: La precaria autonomía tributaria de los entes subfederales

En principio, los entes subfederales pueden establecer sus propios tributos. La Constitución sólo establece un límite a esta potestad tributaria subfederal: “Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios”. La unidad de mercado es, por tanto, la única barrera constitucional. Sin embargo, la *Ley Orgánica de Financiación Autónoma* amplió los límites constitucionales al disponer en su art. 6.2 que “los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado”. Ese límite adicional supone un límite muy significativo de la potestad tributaria de los entes subfederales. Recordemos que el Estado federal español, si bien fue una respuesta a las demandas de acomodación y autogobierno de las nacionalidades históricas, no se construyó “desde abajo”, sino que resultó de un proceso de descentralización de un estado fuertemente centralista. En este escenario, resulta que la Federación contaba de salida con un sistema de impuestos pleno que gravaba prácticamente todos los fenómenos de la realidad económica susceptibles de ser sometidos a tributación. ¿Qué podía entonces gravar el ente subfederal? Por tanto, los entes subfederales se han visto constreñidos a crear impuestos un tanto singulares (la “ecotasa”, “impuesto sobre tierras infrutilizadas” etc.) en los que claramente predomina un claro acento sobre la intención extrafiscal antes que recaudatoria.

Las dificultades para alcanzar una autonomía tributaria real de los entes subfederales impulsó una segunda técnica, los “llamados tributos cedidos”. En la medida que el mapa tributario esta en manos de la Federación, la

Constitución la habilita para que ceda la recaudación y la regulación de tributos. Pero la habilitación –que no imposición- a favor de la Federación muestra a las claras que se trata de un poder federal: la Federación decide cuándo cede y qué cede. Un ejemplo puede aclarar la situación. Tomemos dos de los impuestos más importantes, el llamado *Impuesto sobre la Renta*, que grava progresivamente la riqueza obtenida en un año por cada individuo, y el *Impuesto de Sociedades*, que grava la riqueza obtenida por una empresa. En este segundo caso la situación es rotunda: la Federación ni siquiera se plantea la cesión de este impuesto que considera clave en la recaudación. Aunque el primer impuesto también es muy importante, la Federación ha optado ceder el 33% de la recaudación. Pero lo que es más interesante, ha decidido ceder al ente subfederal ciertos poderes reguladores sobre ese 33%. ¿Nos encontramos, entonces, con un mismo impuesto que se desdobra en dos tramos, siendo el segundo un ámbito de plena autonomía subfederal? En modo alguno. La Federación ha controlado muy bien las consecuencias de su cesión. Realmente ha cedido poderes reguladores sólo sobre la tarifa y las deducciones en cuota. Es decir, la Federación controla toda la estructura del impuesto y sólo permite que los entes subfederales bajen el impuesto. Una vez más, el ente subfederal actúa sobre el impuesto con fines no recaudatorios, sino simplemente extrafiscales o de política económica.

Así, el único recurso recaudatorio que le queda a los entes subfederales son los llamados “recargos sobre los tributos federales”. Esto es, un ente subfederal, sobre un impuesto federal –por ejemplo el impuesto sobre la renta- puede imponer un x% adicional. Son evidentes las dificultades políticas de esta medida. Primero, por el desgaste que supone reflejar ante la ciudadanía que es el ente subfederal quien aumenta la presión tributaria. Pero, además, si la Federación ha llevado la presión tributaria al límite máximo de optimización, ¿puede realmente el ente subfederal recargar los tributos de modo significativo?.

Mecanismo 2: En la definición del modelo de financiación la última palabra es de la Federación

La exigua autonomía tributaria de los entes subfederales hace que su financiación pivote sobre “las asignaciones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado”. En efecto, la ley anual de presupuestos distribuye el dinero recaudado mediante los impuestos federales entre los distintos entes subfederales.

En principio, esta distribución no es libre, sino que se ordena mediante criterios objetivos. Hoy son dos los criterios principales, la *población* –el ente subfederal con más población recibe más dinero- y la *solidaridad interterritorial* –los entes subfederales con índices económicos menores son compensados-. Lo que importa ahora es cómo se fijan esos criterios objetivos. En la práctica constitucional española el modelo de “financiación autonómica” se renueva aproximadamente cada cinco años. Esa misma práctica refleja que no se trata de una pura decisión unilateral de la Federación. En un órgano intergubernamental multilateral el Gobierno federal y los Gobiernos subfederales negocian y acuerdan las modificaciones del modelo de financiación. El adecuado funcionamiento de esa negociación llevó a pensar erróneamente que se trata de un acuerdo entre iguales, pues en definitiva el dinero que se reparte nace, vía fiscalidad, de la riqueza ciudadana. Sin embargo, la última revisión del modelo demostró que tal conclusión era una ficción política. En ese momento algunos entes subfederales discreparon con las modificaciones planteadas por el Gobierno federal y se negaron a participar en el acuerdo. Finalmente, y pese a no contar con el apoyo unánime de todos los entes subfederales, el Gobierno federal decidió incorporar a la ley (como dispone la Constitución) el nuevo modelo. Y aquí es donde radica la clave. En la medida que el modelo finalmente ha de convertirse en ley, si el Gobierno federal tiene sólidos apoyos parlamentarios y, por tanto, carece de dificultades para aprobar la ley, realmente domina todo el proceso negociador. Se ofrece a negociar, pero la falta de acuerdo no es un problema porque siempre podrá imponer su propuesta a través de la ley. Pues bien, esta concepción ha quedado totalmente confirmada recientemente (STC 13/07). En ella, Andalucía reclamaba la inconstitucionalidad de la ley de financiación por no haber recibido su aquiescencia. El Tribunal Constitucional confirmó que el acuerdo es siempre bienvenido, pero que en su defecto se impone el “poder prevalente” de

la Federación, declarándose la inexistencia de una suerte de derecho de veto del ente subfederal. En definitiva, mientras el sistema se desarrollaba mediante acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, quedaba un margen para la bilateralidad, ya que los entes subfederales discrepantes del acuerdo multilateral alcanzado en aquél seguían financiándose por el sistema anterior. La conversión en Ley del acuerdo eliminó de raíz esta posibilidad.

Mecanismo 3: El reparto de la financiación es responsabilidad del Gobierno federal

Todo lo anteriormente expuesto destaca con claridad la concentración de poderes en la Federación española. Hemos visto que los entes subfederales no tienen en la práctica verdadera autonomía tributaria y que tampoco poseen capacidad de veto sobre las reglas de financiación. Por tanto, la suerte de sus recursos depende de las asignaciones que todos los años el Gobierno federal fije en la ley de presupuestos.

Ciertamente, existe un quantum de esas asignaciones que está en gran medida predeterminado por los criterios objetivos de la ley de financiación. Se trata básicamente de los gastos corrientes. Pero existe otro quantum de transferencias que el Gobierno federal puede distribuir libremente entre los distintos entes subfederales. Esta cantidad se convierte en un poderoso instrumento de redistribución y política económica en manos del Gobierno federal. Primero, porque elige qué entes subfederales reciben más o menos dinero. Y, segundo, porque puede condicionar con mayor o menor intensidad el destino de la transferencia incidiendo así decisivamente sobre la política de inversiones del ente subfederal. El ejemplo de las infraestructuras es muy ilustrativo, pues es el gran campo de actuación inversora de la Federación. Pensemos así en el llamado tren de alta velocidad o en las autopistas. La decisión de proyectar y ejecutar y con qué ritmos una red ferroviaria o un tren de alta velocidad, o ambas cosas a la vez, es una decisión puramente política a disposición del Gobierno Federal, que refleja sus prioridades de inversión en uno u otro territorio. En última instancia, dependerá de la necesidad o no de

apoyos parlamentarios y del potencial electoral o de coalición de los partidos, de ámbitos estatal y no estatal, en los entes subfederados.

Mecanismo 4: El equilibrio presupuestario está determinado por el Gobierno federal

Los sucesivos gobiernos españoles, siguiendo la senda iniciada en EE.UU. y desarrollada por la Unión Europea, han hecho del equilibrio presupuestario un criterio no solo comúnmente aceptado, sino estipulado en la ley. Ni la Federación ni los entes subfederales pueden promocionar políticas expansivas que lleven al déficit.

Este ámbito también refleja un reforzamiento de los poderes de la Federación y especialmente de su Gobierno. Atendiendo a ciclos de tres años el Gobierno federal fija el tipo de variación del PIB. Asimismo, el Parlamento, a propuesta del Gobierno, determinará un objetivo de estabilidad para la Federación de acuerdo con las expectativas de crecimiento. ¿Quién fija el objetivo de estabilidad para los entes subfederales? A priori se podría pensar que esa responsabilidad habría de recaer en los Parlamentos de tales entes. Pero no es así, el objetivo lo establece el Consejo de Política Fiscal, donde se reúne el Gobierno federal con los Gobiernos subfederales. Pero además, no se le habrá escapado al lector que al fijar el Gobierno federal la tasa de variación del PIB para el ciclo trianual, condiciona también la propia decisión del citado Consejo. La responsabilidad de la Federación en el control del equilibrio presupuestario se cierra con su potestad para “realizar advertencias” que exigirán al ente subfederal un plan de saneamiento que podrá ser rechazado por el Consejo de Política Fiscal. Y en última instancia, si el fracaso presupuestario supone un incumplimiento del *Pacto de estabilidad europeo*, las sanciones pecuniarias no se imputarán a la Federación sino al ente subfederal responsable. En definitiva: la hipótesis de una política presupuestaria expansiva en manos de los entes subfederales es una hipótesis inverosímil.

III.- Procesos políticos de resimetrización y recentralización.

En las páginas anteriores hemos analizado aquellos mecanismos jurídicos que han potenciado una concentración de poderes en la Federación en el Estado español de las autonomías. No obstante, más allá del campo jurídico, en la dinámica política española se producen fenómenos que contribuyen a que la federación acumule poderes a costa de los entes subfederados. A continuación intentaremos destacar los mecanismos más importantes desde la óptica que aquí nos ocupa: el menoscabo del autogobierno de las Comunidades Autónomas y muy especialmente de la asimetría del sistema.

Mecanismo 1: “Café para todos”. La homogenización de nacionalidades y regiones.

La primera dinámica política de desfederalización del sistema que debe ser señalada, afecta a los procesos de resimetrización del mismo que erosionan la vertiente de acomodación que, conjuntamente con la de descentralización política, cumple el diseño Constitucional-estatutario. Ya se comentó como en la primera coyuntura crítica (1981), la contestación a un modelo de dos niveles autonómicos (País Vasco y Cataluña, frente a todos los demás), se tradujo en un movimiento resimetrizador impulsado desde las comunidades autónomas restantes, liderado por Galicia y Andalucía. Esto implicó, por un lado, algunas consecuencias beneficiosas para el sistema que no deben desatenderse: generalización de una descentralización propiamente política y no meramente administrativa, imposición del sistema parlamentario de gobierno para todas las comunidades autónomas, creación de un sistema de múltiples unidades federadas - que, sin embargo, resultó al final excesivo (algunas de las 17 CA poseen muy escasa dimensión poblacional para un sustantivo autogobierno federal)- y reforzamiento con ello de la estabilidad del sistema mediante un escenario de múltiples ganadores, mucho más difícil en federaciones con pocos miembros, siempre más propensas a la dominación de alguno de ellos (Colomer 1999).

Pero, por otra parte, la dinámica antevista se tradujo en un indudable *exceso* de presión simetrizadora desde la federación, con efectos a medio y largo plazo muy problemáticos: un movimiento generalizado en pro de la igualación de techos competenciales (nivelación por arriba) en todas las CA y la provisión de incentivos para la huida hacia delante por parte de las nacionalidades históricas en busca de la diferencia cualitativa en autogobierno y reconocimiento; la dilución de la diferencia de estatus identitario entre nacionalidades y regiones mediante la auto denominación en las normas estatutarias de “nacionalidades” no previstas por la constitución (Aragón y Canarias en las reformas estatutarias de 1996); la interpretación generalizada del “Estado autonómico” como un modelo sustantivo en si mismo, diferente del estado centralista, pero también del federal; la asunción indiscutida durante muchos años, solo corregida últimamente por el TC, de la supletoriedad estructural del derecho estatal, que se traduciría en una atribución indirecta de competencias al Parlamento federal en caso de ausencia de norma autonómica en una determinada materia etc.

Este *exceso de simetría* ha implicado una desfederalización resimetrizadora del sistema que refuerza una relectura a la baja del autogobierno diseñado en la Constitución y los Estatutos: 1) desde el punto de vista del Estado *federal*, en el desconocimiento, mediante la invocación de la “igualdad”, los “intereses generales de la economía”, la “unidad de mercado”, la “solidaridad interterritorial” etc. de la necesaria existencia estructural de diversas voluntades políticas autónomas en los entes subdeferados, que dan lugar a distintas soluciones institucionales y políticas públicas en cada ámbito territorial. Y ello a pesar de la jurisprudencia constitucional que ha establecido con rotundidad que el principio constitucional de igualdad “no impone que todas las CCAA posean las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes” (STC 37/1987); y 2) desde el punto de vista de un Estado federal *plurinacional*, la relevancia político-estratégica de nacionalidades y regiones en el seno de la nación española (no por razones históricas, sino por la presencia de partidos nacionalistas mayoritarios o con alto potencial de coalición) se obvia a favor de una lectura uniformista, regionalista, en clave de “Comunidades Autónomas”. Esto es, de entes subfederales iguales en el seno de una, única, nación española,

presidida por una lectura reductora del dualismo de la Constitución, y sesgada en exclusiva hacia “la indisoluble unidad de la Nación española” (art 1 CE).

El refuerzo de la reacción multicomunitarista según un modelo mosaico (*patchwork*) de entes subfederales encerrados en sus dinámicas internas, la ausencia de transversalidad entre comunidades, una concepción del pluralismo lingüístico y la cooficialidad como problema de los entes subfederados y no de la federación... son la otra cara del exceso de simetría en el sistema.

Ahora bien, el efecto de esta última ha sido, sobre todo, la imprevista incentivación endógena de los nacionalismos existentes, el refuerzo de *nacionalismos institucionalmente inducidos* desde el propio “Estado autonómico”, cuyos déficit de autogobierno (erosión de las competencias exclusivas de las CA) y de gobierno compartido (inexistencia de escenarios multilaterales de negociación y reconocimiento: Senado federal), refuerzan una dinámica afederal de conflicto y retroalimentación entre nacionalismo español y nacionalismos periféricos. Así, la desfederalización del Estado de las autonomías, tanto de la mano de sus procesos de recentralización y resimetrización, como del déficit de ámbitos multilaterales de gobierno compartido (que aquí no nos ocupa), ha devenido, en contra de la voluntad de muchos de sus defensores, en mecanismo incentivador de los nacionalismos tanto español (y sus demandas de reversibilidad del sistema), como catalán y vasco (y sus demandas de autodeterminación unilateral).

Mecanismo 2: los convenios entre la Federación y los entes subfederales

Pero el estudio de la dinámica política nos vuelve además a situar directamente en el ámbito de la financiación. Hemos visto cómo la Federación reparte los ingresos a través de los Presupuestos. Ahora bien, en nuestra Constitución no existe un “*spending power*”, es decir, la distribución del dinero no habilita a la Federación para marcar hasta el último detalle el modo cómo se ha de gestionar ese dinero. Habremos de estar a la distribución material de poderes para saber con qué intensidad la Federación puede condicionar el gasto. Sin embargo, la utilización política de los convenios entre la federación y las CA, se utilizado

reiteradamente por aquélla para ampliar sus competencias a costa del autogobierno de los entes subfederales.

Un conciso análisis de caso nos hará comprender como mediante el poder para distribuir el dinero mediante convenios se alarga y potencia el poder regulador de la Federación. Pensemos en las subvenciones relativas a la materia de vivienda. En principio, la Federación sólo tiene poder para determinar los rasgos básicos de esas ayudas, y corresponde a los entes subfederales el desarrollo de esos criterios básicos, la gestión y pago de la ayuda. En la práctica, sin embargo, la Federación no sólo define los rasgos básicos, sino que a la hora de transferir el dinero a los entes subfederales celebra un convenio con cada uno de ellos. La lectura de estos convenios revela que la Federación decide fijar con sumo detalle y claridad las condiciones que, en principio, sólo podía estipular en los elementos básicos y, además, concreta los poderes del ente subfederal. ¿Supone este acrecimiento de poderes a favor de la Federación un acto inconstitucional? En sentido estricto no, pues resulta de un convenio, esto es, de un pacto entre la Federación y el ente subfederal; es este ente, por tanto, quien mediante este mecanismo acepta no solo 1) reapoderar a la Federación, cediendo su competencia a cambio de los beneficios del convenio; sino 2) reforzar la simetría de las políticas públicas, autolimitando su capacidad de innovación y experimentación en determinadas materias. Ahora bien, como se fácilmente se adivina, el ente subfederal se encuentra en una clara situación de debilidad negociadora. Ciertamente puede negarse a suscribir un convenio que vulnera sus poderes constitucionales, pero la consecuencia de su negativa será que no recibirá ese dinero, con el coste político exorbitante que ello supone.

Mecanismo 3: ¿Impugnar la financiación de programas federales para salvar las competencias?

El reparto del dinero por parte de la Federación tiene otra importante consecuencia que se explica perfectamente con un reciente ejemplo. El Gobierno federal decidió impulsar una ambiciosa ley destinada a construir en un plazo de ocho años un sistema de atención social y económica a aquellas personas que no pueden valerse por sí mismas en los actos cotidianos. Esta novedosa política

supone una inyección de dinero público muy importante, en el que la Federación habrá de sufragar una parte significativa.

Ocurre que la acción legislativa de la Federación se sostiene sobre una novedosa interpretación de sus poderes constitucionales. Es más, algunos Gobiernos subfederales llegaron a hacer explícitas sus dudas sobre la constitucionalidad de la ley, al entender que la Federación carecía de poderes para ello e invadía su ámbito competencial. Sin embargo, y esto es lo interesante, ambos Gobiernos subfederales rechazaron impugnar la ley ante el Tribunal Constitucional pues reconocían el importante valor social de la ley (y el coste político electoral de su impugnación) y no querían paralizar un proyecto de tan alta envergadura. Por eso resultan limitados los índices de conflictividad ante el tribunal constitucional parte de las CA, existe todo un currículo oculto de posibles impugnaciones que no llegan a materializarse por resultar electoralmente muy costosas.

Este claro ejemplo de evolución estratégica de las dinámicas federales, que alumbra lo que en rigor podríamos calificar de “deslealtad constitucional” de la Federación -al saber ésta que actúa fuera de sus competencias- se hace presente en otras circunstancias de menor dimensión, pero en todas ellas se refleja la misma idea: ¿cómo valorarán los ciudadanos la decisión de un ente subfederal que decide impugnar ante el Tribunal Constitucional una política social de la Federación, una política de ayudas directas a la ciudadanía? Bien se comprende que en el *trade off* entre reivindicación de la titularidad competencial y eventual pérdida de los fondos, la elección por la primera vía resulta harto costosa para las CA. Pero de este modo se asumen, por parte de los entes subfederados, políticas federales recentralizadoras que merman la eficacia de la autonomía recogida en sus Estatutos.

Mecanismo 4: Los efectos imprevistos de la Unión Europea

La Unión Europea ha supuesto una alteración en la distribución de poderes sencillamente porque se ha introducido un nuevo actor en la regulación

y gestión de ciertas actividades. Donde antes la división de poderes se organizaba entre la Federación y los entes subfederales, ahora la Unión reclama para sí un campo propio y creciente de actuación en el seno de un gobierno multinivel. Sería simplista, por tanto, afirmar de manera general que el proceso de integración ha supuesto un reforzamiento de la Federación frente a los entes subfederales, pues en algunos ámbitos, por ejemplo la política monetaria, ha sido la Federación quien se ha visto cuantitativamente desapoderada. Pero ello no debe ocultar hechos bien significativos, como que en la actualidad la Federación es prácticamente la única que traspone las normas europeas, empleando para ello títulos horizontales.

El ejemplo paradigmático de la agricultura nos servirá para comprender cómo se han modulado y redistribuido las competencias por efecto del derecho europeo. De acuerdo con la Constitución, la regulación normativa y la gestión de la agricultura es una competencia exclusiva de los entes subfederales. Sin embargo, uno de los campos de actuación de la Unión es la agricultura, la PAC, competencia que el Tratado define como “compartida”. Así las cosas, se da un primer vaciamiento de poderes del ente subfederal realmente a favor de la Unión, que también los es de reapoderamiento de la Federación, habida cuenta de la relativa precariedad y retraso de los canales de participación de los entes subfederales en la formación de la posición de la federación ante la UE (Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE, Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de ejecución de la Unión europea, Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER etc.) Por tanto, los Gobiernos de los entes subfederales han perdido la posibilidad de definir las líneas básicas de la política agrícola, aunque paulatinamente se han hecho esfuerzos por facilitar la defensa de su posición en el Consejo de la Unión (Börzel 2000).

Pero el segundo vaciado de poderes tiene quizás más relevancia. El Tratado de la Unión dispone que la política agrícola común se organice como un mercado único. Por tanto, las bases de la política agrícola están claramente delimitadas en la norma suprema de la Unión: mercado transparente y sin sobreproducción. En la práctica, es difícil hablar en sentido estricto de “política agraria” y más bien la acción de la Unión se limita a distribuir cuotas de

producción entre los Estados miembros. Se trata así de un mercado fuertemente regulado, donde los entes subfederales acaban conservando un mínimo poder de ejecución, limitándose a distribuir administrativamente las cuotas entre los distintos agricultores.

Mecanismo 5: Los efectos de la economía en un entorno globalizado

España no ha quedado exenta del profundo movimiento privatizador que recorrió Europa en los años noventa con la intención de soltar el lastre de los monopolios públicos y sanear las cuentas del Estado. Al margen de otros problemas, en el caso español es evidente que este proceso de desregularización y privatización ha recentralizado la dinámica económica y, por ende, la política. Y es más, lo ha hecho resimetrizando el sistema al afectar muy especialmente a las Comunidades del País Vasco y Cataluña.

La electricidad es un caso muy ilustrativo. En los años ochenta el mercado eléctrico español se caracterizaba por dos notas. De un lado, un mercado fraccionado territorialmente; en el territorio de cada ente subfederal existía una “empresa eléctrica” encargada de la producción y el suministro. De otro, el hecho de que la mayoría de las empresas consistían en monopolios públicos, por más que tuviesen la forma de empresa privada. El primer paso fue concentrar la mayoría de esas empresas públicas regionales en una gran empresa nacional, Endesa. El segundo paso fue privatizar esa gran empresa, si bien la privatización no ha supuesto crear un mercado competitivo, sino que de facto nos encontramos con una suerte de monopolios privados.

Este camino ha provocado un claro vaciamiento de los entes subfederales, aunque no se haya producido en estrictos términos jurídicos, sino más bien en el fluido ámbito de la dinámica económica. Allí donde antaño un Gobierno subfederal podía potenciar o condicionar la actividad económica de una empresa de ámbito regional y accionariado pseudo público, ahora se encuentra con un gigante de orden nacional (o internacional) inmune a los requerimientos de los Gobiernos subfederales. En estas circunstancias, la

actividad económica se ha sustraído del proceso de división territorial de poder y se ha estructurado de acuerdo con la lógica globalizadora de la economía que, en contra de lo esperado, en este caso pasa por el reapoderamiento parcial de la federación. Curiosamente, la lógica constitucional y la lógica económica se separan en la organización de los centros de poder, de modo que el único ente con capacidad para influir o mediar, todo lo relativamente que se quiera, en conflictos económicos es el Gobierno federal.

Mecanismo 6: la inercia centralista de la administración pública de la federación

Finalmente debemos mencionar los procesos ora de recentralización, ora de conservación en manos de la federación de competencias, cuya titularidad o ejercicio nada obsta jurídicamente que correspondiera a los entes subfederales, pero que finalmente no es así debido a la resistencia de la Administración central del Estado, heredera de pautas hipercentralistas de conducta. Utilizaremos un caso especialmente llamativo, la política exterior por parte de las Comunidades Autónomas, que posee relevancia además a efectos de la resimetrización del sistema. En principio las “Relaciones internacionales” figuran como competencia exclusiva de la federación en la Constitución de 1978 (art. 149.3). La necesidad de la promoción de los intereses económicos de los entes subfederales y, sobre todo el ingreso en el gobierno multinivel de la UE, motivarían el despegue de una acción exterior cada vez más activa por parte de las CA. Pues bien, el Tribunal Constitucional establecería tempranamente al respecto que “no puede en forma alguna excluirse que para llevar a cabo correctamente las funciones que tiene atribuidas, una Comunidad Autónoma tenga que realizar determinadas actividades, no ya solamente fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España” (STC 165/1994). Sin embargo, la interpretación que durante muchos años se realizó desde el Ministerio de Asuntos exteriores siguió manteniendo el criterio restrictivo de que la entera actividad internacional era competencia exclusiva del Estado, dificultando la actividad exterior de los entes subfederales: apertura de delegaciones en Bruselas, participación de las CA en la gestión de Convenios, participación de las CA en delegaciones españolas en organismos

internacionales y negociación de convenios y tratados etc. A resultas de ello tanto el desarrollo de la actividad exterior propia de los entes subfederales, cuanto de la participación en la formación de la voluntad estatal en el ámbito de las relaciones internacionales, así como del soporte administrativo-institucional para realizar tales tareas, sufrieron un considerable retraso en relación a la institucionalización política del Estado de las Autonomías. Ello afectó, con claros efectos resimetrizadores, especialmente a las CA más activas en política exterior, especialmente al País Vasco y Cataluña, cuya condición de nacionalidades se traducía en una mayor demanda de relaciones internacionales autónomas.

5.- Conclusiones y posibles perspectivas.

Hemos analizado los principales mecanismos (competenciales, fiscales y políticos) que han permitido a la Federación – desvirtuando parcialmente la lógica federalista, derivada de la Constitución y los Estatutos - por una parte, resimetrizar el sistema, esto es, equiparar (nivelando por abajo) a las nacionalidades y regiones en cuanto Comunidades Autónomas, y, por otra, recentralizar, esto es, recuperar núcleos de poder atribuidos estatutariamente a los entes subfederados, bloqueando una dinámica más federal del sistema. Estamos ahora en condiciones de proporcionar un panorama de las perspectivas que se abren en el futuro del Estado español de las Autonomías.

En síntesis, se puede afirmar que la Federación ejerce su poder sobre los núcleos normativos básicos, lo que podríamos llamar el derecho de los códigos (derecho civil, laboral, mercantil, procesal, penal y administrativo), dirige la política económica, determina la política fiscal, es responsable de la seguridad interior (cuerpos de seguridad, si bien existe policía autonómica en algunas CA y en casi todos los nuevos Estatutos, a partir del 2007, se reconoce la posibilidad de su creación) y exterior (ejército), realiza las infraestructuras más importantes (las interestatales), desarrolla los derechos fundamentales, gestiona la Seguridad Social y marca las líneas básicas en educación y sanidad. Sin duda, la Federación tiene un poder sustancial.

Al otro lado, los entes subfederales han asumido la *gestión* y - si bien lentamente y en menor medida, como hemos visto, en virtud de la presencia de diversos mecanismos (leyes de bases, leyes orgánicas, competencias horizontales...)- la *dirección política* autónoma, dentro de las líneas marcadas por la Federación, de tres elementos centrales en el Estado social, la educación, la sanidad y la asistencia social. Nos encontramos así con un escenario en el que los entes subfederales asumen la responsabilidad de aquellas políticas públicas que tiene más visibilidad ante los ciudadanos. De hecho, cuando el ciudadano necesita de un servicio público, éste, casi siempre, corresponde al Gobierno subfederal.

Tal escenario se aproxima en alguno de sus rasgos a un simétrico *federalismo de ejecución*. En este sentido, la erosión de la dimensión propiamente política, de toma de decisiones autónomas y reconocimiento del pluralismo nacional de los entes subfederales y su reducción a meros *gestores* de competencias transferidas por “el Gobierno de la Nación”- esto es, la tesis implícita o explícita de que las CA deben limitarse a gestionar lo que la federación decide -alcanzó en el segundo gobierno Aznar (2000-2004) sus cotas más altas (Aznar 2004: 238). Ahora bien, en la actualidad, mientras que cuantitativamente la Federación conserva importantes núcleos de poder, y aún se hace con nuevas áreas competenciales, sin embargo, son los entes subfederales quienes *implementan* (y crecientemente *diseñan* autónomamente) las políticas públicas que se relacionan principalmente con los electores. Y esta centralidad y visibilidad de los entes subfederales, se refiere tanto a las demandas ciudadanas de más y mejor autogobierno, como de atención y cuidado de la diferencia cultural e identitaria (políticas lingüísticas, educativas, culturales).

Esta circunstancia hace que distintas voces –políticas y académicas- planteen la necesidad de, por una parte, recuperar poderes a favor de la Federación, por otra, recobrar una concepción nacional española unitaria, frente al reconocimiento constitucional y estatutario de las nacionalidades. En nuestra opinión, esto constituye a la vez un diagnóstico y un pronóstico equivocados. ¿Se debe la pérdida de la función integradora de la Federación a sus escasos poderes o a la presencia de asimetrías? Difícilmente, puesto que estos distan,

como hemos visto, de ser escasos, y se han producido, además, sucesivos procesos de igualación competencial. Si la función integradora de la Federación ha disminuido, es resultado - al margen de la excepcionalidad de la cultura nacionalista radical del Euskadi- de la resistencia a implementar políticas acordes con una federación plurinacional; del déficit institucional del sistema, en cuanto ausencia de ámbitos multilaterales de negociación y reconocimiento de la diversidad nacional (Senado federal); así como de la transformación de las propias funciones del Estado.

Recordemos el sentido originario de las Federaciones. La Federación nació para incrementar el poder de los entes que se federaban, aunando simultáneamente las virtudes de los pequeños y los grandes Estados. No surgió para frenar el poder de esos entes, sino para contribuir con más recursos y poder a cumplir las funciones que se esperaban de cualquier “frame of government”. Entonces, se pretendía de la Federación que diera una eficaz protección exterior, que garantizara los derechos civiles y que construyera una unidad de mercado. ¿Son estas las acciones de integración que corresponden en nuestros días a la Federación española? La defensa exterior es hoy para el caso español una tarea que no se explica sin el apoyo de la OTAN y la Política de Seguridad común europea. La unidad de mercado se concibe actualmente sólo en el marco más amplio de la Unión Europea. Y el problema de los derechos fundamentales ha experimentado una curiosa transformación, pues en estos días no se piensa que los entes subfederales pueden amenazar esos derechos; la pregunta es radicalmente distinta y plantea si los entes subfederales pueden proteger en sus Estatutos de autonomía más derechos que la Federación.

Creemos, por tanto, que el modelo español suscita una pregunta mucho más profunda que la mera recuperación de poderes: ¿cuál es la función hoy de una Federación en un contexto plurinacional? ¿Cómo cumple su tarea integradora mediante autogobierno y gobierno compartido, unidad y diversidad, en el mundo de las democracias complejas?.

Hay cuatro soluciones posibles al actual dilema de la evolución del Estado español de las Autonomías: 1) retorno del centralismo, 2) federalismo mononacional y simétrico, 3) federalismo plurinacional, 4) “balcanización” del

sistema mediante demandas de secesión. Por las razones expuestas en las páginas anteriores, estimamos que las más plausibles de las cuatro en un futuro inmediato son las 2 y la 3. El apoyo popular y solidez institucional del sistema, así como el altísimo coste de las opciones 1 y 2, las configuran como horizontes muy improbables. La inserción de España en el escenario de gobierno multinivel de la UE opera en la misma dirección.

Así, como puede verse en la Figura 1, podemos representar idealmente el Estado federal español como un juego de *coordinación* entre dos jugadores: la Federación y los entes subfederales. En este juego, hay dos posibles estrategias dominantes, dos soluciones federales diferentes (federalismo nacional y federalismo plurinacional) que se imponen a las dos soluciones unilaterales, conflictivas, del juego; esto es: a la estrategia de “toda la ganancia para el ente subfederal” frente a la Federación (y, en el límite, la secesión)(0,10); y la estrategia de “todo para la federación” frente a los entes subfederales (nacionalismo de Estado y neocentralismo) (10,0). De no existir la adecuada coordinación de los estados mediante la unión federal, la solución del juego sería nacionalismo del Estado o nacionalismos contra el Estado; acompañados de, o bien centralismo uniformista y simetrizador, o bien autodeterminación unilateral y secesión.

Ahora bien, los juegos de coordinación se caracterizan por tener dos posibles soluciones o equilibrios: veamos pues las dos estrategias federales alternativas mencionadas y evaluemos su estabilidad. En la estrategia del federalismo nacional la Federación es un mecanismo de construcción nacional, de alumbramiento de un Estado-nación, por vía diferente a la clásica europea de la soberanía y el centralismo, pero edificación en última instancia de un Estado nacionalizador, esto es, al servicio de una nación mayoritaria. Por el contrario, la solución del federalismo plurinacional al juego de coordinación federal, deudora de la tradición histórica pluralista del federalismo, abandona estas pretensiones monistas y nacionalizadoras, de imposición de un estado al servicio de la mayoría nacional. Propone un federalismo pluralista que atienda, además de a la división vertical de poderes, a la dimensión del reconocimiento de las diferencias culturales y a las asimetrías políticas que de ello se derivan. Y se presenta, en contextos de diversidad cultural, étnica o nacionalitaria, como un equilibrio más estable que la en exceso vertical coordinación en un

federalismo nacional. Este último, el federalismo monista, aporta inicialmente una situación ventajosa frente a las dos estrategias unilaterales del Estado central o los estados federados (centralismo o secesión), pero resuelve solo parcialmente el tema de las demandas de autogobierno y la acomodación de la diversidad, y constituye una estrategia subóptima e inestable.

En efecto, la falta de reconocimiento de la índole multinacional del Estado, la exclusión teórica de las condiciones subyacentes y el nacimiento y evolución de la federación, posee negativas consecuencias institucionales y para las políticas públicas. Ante todo, imponiendo un formato monista sobre una sociedad pluralista, pero además induciendo institucionalmente la tensión centralización/descentralización, nacionalismo de estado/nacionalismos contra el Estado etc.... Esto, a su vez, incentiva estructuralmente el recurso estratégico por parte de los jugadores a las otras opciones unilaterales: 1) o bien la recentralización y resimetrización del sistema, de la mano de un refuerzo del nacionalismo de Estado (erosionando las identidades compartidas a favor de la española)(0,10); o bien 2) la deslealtad a la federación y las amenazas unilaterales de autodeterminación/secesión (erosionando las lealtades compartidas a favor de la exclusiva de la nacionalidad) (10,0). Ambas podrían entrar con facilidad en un círculo vicioso de retroalimentación estratégica entre presiones unilaterales y comportamiento oportunista o desfederalización (resimetrización y recentralización) del Estado, de la mano de un refuerzo mutuo de nacionalismos de Estado y nacionalismos contra el Estado. Se comprueba, de este modo, que el carácter nacionalizador de Estado que es propio del federalismo monista, constituye una fuente de incentivos de los nacionalismos no cooperativos y de su retroalimentación con el nacionalismo de Estado en un círculo vicioso. El resultado sería la creciente inestabilidad endógena del Estado de las autonomías, aun más, la desfederalización del sistema, la pérdida de toda coordinación, la erosión de los mecanismos de autorrefuerzo que estabilizan y generan dinámicas de integración mediante la renegociación del pacto.

Esto sugiere la prioridad normativa de pasar de la deficiente estructura de incentivos del federalismo nacional (5,5) que genera endógenamente inestabilidad – toda vez que a los actores (Estado central y estados federados) les rentabiliza el desafío al acuerdo y en última instancia a las propias reglas de

juego – , a la solución óptima, si bien compleja, del federalismo pluralista (10,10). Esto es, a la estructura propia del federalismo multinacional, que apunta a una nueva síntesis de solidaridad y cohesión con asimetría y diversidad, de profundo autogobierno con gobierno compartido e implicación en el proyecto común.

Entendemos que la función integradora y cohesionadora de la Federación española debe atender a una realidad, ciertamente común, a todo Estado plural y complejo, cultural y políticamente: no hay política de igualdad posible sin una buena gestión de las diferencias, y esta última nos reenvía al respeto de las asimetrías constitutivas del sistema. Por tanto, los poderes de la Federación han de vertebrarse sobre dos ejes: 1) la promoción de la solidaridad ciudadana ; 2) la resolución de conflictos entre los entes subfederales y entre estos y la Federación (para lo cual la reforma del Senado, la federalización del poder judicial y el TC, resultan indispensables); y 3) la acomodación da las nacionalidades en su diferencia específica (reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad, representación internacional, plurilinguismo a nivel estatal etc.). Pero ello requiere que la lógica aquí analizada de la desfederalización, asumiendo que la tensión entre ambas resulta constitutiva del sistema, sea superada con claridad por la lógica del *federalismo plurinacional*: aquella que, mediante ensayos de prueba y error - pues no debe olvidarse que el federalismo es un proceso abierto, no una estructura cosificada, esto es: “a continuing seminar in governance” (Elazar 1987: 85) - articula autogobierno y gobierno compartido, con unidad en la diversidad.

BIBLIOGRAFÍA

Aja, E. (1999) *El Estado Autonómico: Federalismo y Hechos Diferenciales* Alianza Editorial : Madrid

Aznar, J.M. (2004) *Ocho años de Gobierno. Una visión personal de España* Planeta: Barcelona

Beramendi, P. y Máiz, R. (2004) “Spain unfulfilled federalism” en Amoretti, U. & Bermeo, N. *Federalism and Territorial Cleavages* John Hopkins U. Press: Baltimore pp. 123-155

Börzel, T. (2000) *States and Regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain* CUP: New York

Caamaño, F. (2002) “El abandono de lo básico” *Revista de Derecho Constitucional y Parlamentario* n°6, 37-54

Colomer, J. (1998) “The Spanish State of Autonomies: Non Institutional Federalism” in P. Heywood (ed.) *Politics and Policy in Democratic Spain: No Longer Different?* Frank Cass: London

Dente, B. y Fareri, P. (1994) *Deciding about Waste facilities Sitting. Final Report*, Milano

Elazar, D. (1987) *Exploring Federalism* Alabama U. Press: Tuscaloosa

Grau, M. (2000) *The effects of institutions and political parties upon federalism: the channelling and integration of the Comunidades Autonomas within the central-level policy processes in Spain* Ph.D. Thesis EUI: Florence

Linz, J. (1997) *Democracy, Multinationalism and Federalism* CEACS: Madrid

Losada, A, y Máiz, R. (2005) “Devolution and Involution: De-federalization Politics through Educational Policies in Spain (1996-2004)” *Regional and Federal Studies* 15,4 437-453.

Moreno, L. (1997) *La federalización de España* S. XXI: Madrid

Máiz, R. Beramendi, P. Grau, M. (2002) “La federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales” en J. Subirats, R. Gallego (eds.) *Veinte años de autonomías en España* CIS: Madrid, pp. 379-425.

Requejo, F. (2005) *Multinacional Federalism and Value Pluralism. The Spanish Case* Routledge: London

Stepan, A. (2001) “Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy” in *Arguind Comparative Politics* Oxford U. Press: Oxford

Subirats, J. & Gallego eds. (2002) *Veinte años de Autonomías en España* CIS: Madrid

Weingast, B. and De Figueiredo, R. (1998) “Self enforcing federalism: Solving the two fundamental dilemmas” Unpublished paper, Stanford

Tabla 1. Porcentajes electorales de los partidos de ámbito estatal y no estatal

	Periodo 1980-1983		Periodo 1984-1985		Periodo 1986-1988		Periodo 1989-1992		Periodo 1993-1995		Periodo 1996-1999		Periodo 2000-2003		Periodo 2004-2007	
	Nacionalistas	Estatales	Nacionalistas	Estatales	Nacionalistas	Estatales	Nacionalistas	Estatales	Nacionalistas	Estatales	Nacionalistas	Estatales	Nacionalistas	Estatales	Nacionalistas	Estatales
Cataluña	40,3	59,7	54,1	45,9	51,6	48,4	57,5	42,5	51,4	48,6	48,2	51,8	48,5	51,5	47,7	52,3
Pais Vasco	67,2	32,8	66,6	33,4	69,0	31,0	69,0	31,0	56,5	43,5	55,0	45,0	53,1	46,9	54,0	46,0
Galicia	10,5	89,5	24,7	75,3	Sin elecciones	Sin elecciones	16,7	83,3	19,5	80,5	25,7	74,3	23,5	76,5	19,2	80,8
Canarias	11,3	88,7	Sin elecciones	Sin elecciones	30,3	69,7	37,3	62,7	40,0	60,0	42,1	57,9	40,2	59,8	29,2	70,8

Partidos con representación parlamentaria en los comicios autonómicos

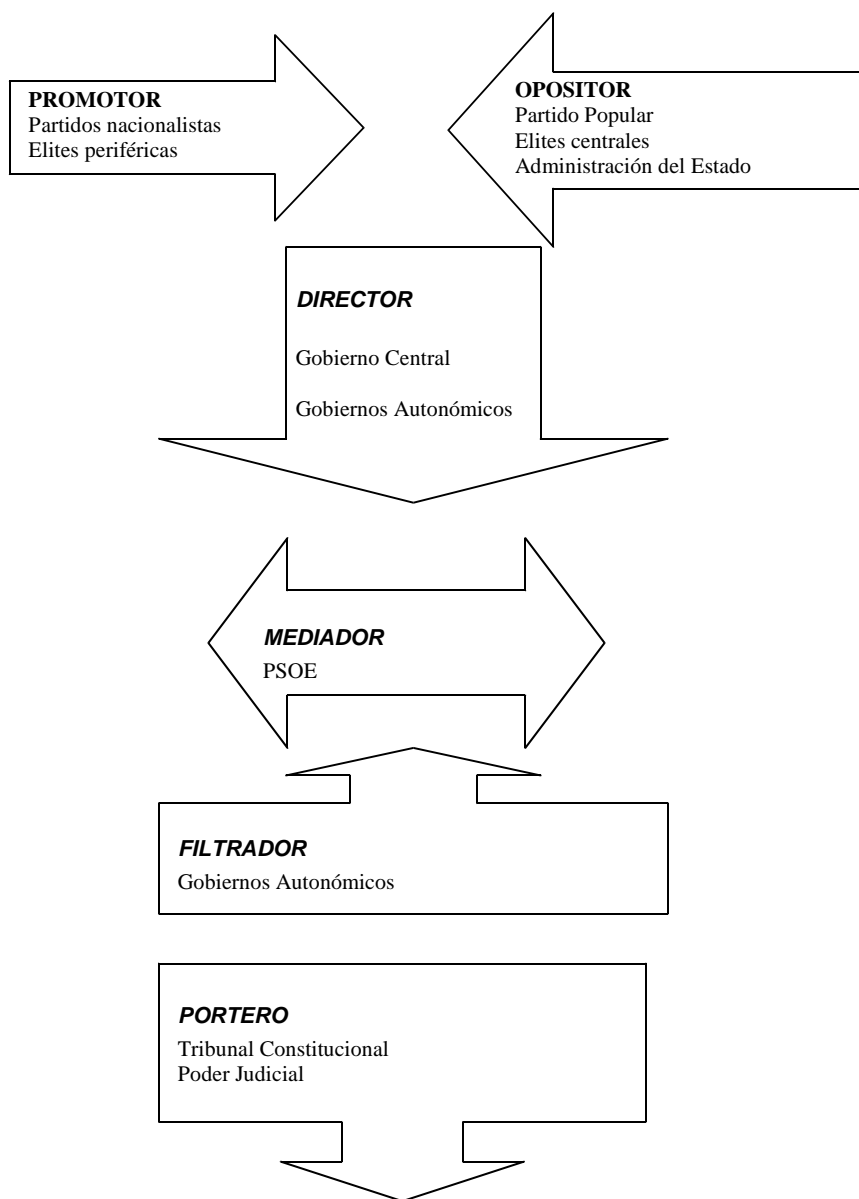
Tabla 2. Evolución de identidades nacionales duales y exclusivas en España

La evolución de las identidades

Porcentajes de fila	1979			1985-1986					1996					2005				
	EX. SP	Dual	EX CC.A.	EX. SP	Más SP	Igual	Más CC.AA.	EX. CC.AA.	EX. SP	Más SP	Igual	Más CC.AA.	EX. CC.AA.	EX. SP	Más SP	Igual	Más CC.AA.	EX. CC.AA.
Cataluña	34,0	52,9	13,2	11,0	19,0	48,0	8,0	11,0	11,9	11,5	36,5	25,7	11,0	7,7	8,2	44,8	23,4	14,3
Galicia	n.a.	n.a.	n.a.	5,0	7,0	52,0	27,0	6,0	4,8	7,8	43,7	35,7	7,0	3,8	9,6	60,6	21,9	2,8
Pais Vasco	19,8	53,3	27,0	10,0	4,0	36,0	28,0	28,0	5,3	4,0	36,3	29,8	20,7	5,6	5,9	33,2	21,5	24,3
Canarias	25,2	57,8	14,4	13,6	2,1	37,1	16,4	27,9	5,5	2,7	45,6	33,6	10,9	2,4	2,0	56,9	29,8	6,7
Andalucía	n.a.	n.a.	n.a.	7,0	7,0	63,0	18,0	2,0	5,0	10,1	67,9	12,6	3,2	3,0	9,6	68,6	15,0	1,0
Aragón	n.a.	n.a.	n.a.	13,0	5,0	66,0	11,0	2,0	8,9	10,1	63,3	17,7	0,0	5,4	7,2	71,4	11,8	1,4
C. Valenciana	46,4	48,0	0,0	17,0	18,0	53,0	9,0	1,0	19,4	14,8	55,5	9,8	1,3	14,6	18,3	55,9	7,8	1,5
Madrid	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	31,1	20,4	44,0	2,2	0,0	22,1	11,3	51,9	2,8	1,2
La Rioja	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0,0	5,9	82,4	11,8	0,0	7,4	7,1	69,4	10,0	1,2

Fuente CIS (1979), CIS (1985-1986), CIS (1996), CIS (2005)

Gráfico 1. Los actores en el Estado de las Autonomías.



Fuente: elaboración propia.

Tabla 3 Los traspasos de competencias por años y comunidades autónomas

COMUNIDADES AUTÓNOMAS / CIUDADES	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ANDALUCIA		2		8	10	28	22	10	5	2			7		4			10	1	3		3				1	11	8	1
CANARIAS		1		3	4	21	15	17	5	1	1		7			2	5	12	8		7	2		2			2		2
CATALUÑA	5	2	13	21	12	11	7	8	3	5		6	1	5	4		6	10	2	8	8	4	4	6	2	1	8	1	
GALICIA		2	1	1	20	18	17	13	3	4	2	8	1		2		7	9	11	6	5	8			1		3		2
NAVARRA								16	16	1	3		4							10		7	2	1					
PAIS VASCO	2	1	15	19	6	2		21		7							9		6		2	1							
C. VALENCIANA		3	1	3	14	21	14	19	4	5		6		2			7	7	3	4	6	5			1		1	2	
ARAGON		3		4	9	14	16	5	2	1					3	4	7	14	1	2	6	3			1	1		1	
ASTURIAS	1			3	12	17	12	8	2	1		3					5	15				11	4	1				6	
BALEARES		2	1	3	9	14	13	6	3	1					1	7		19	5	3	2	7						3	
CANTABRIA					16	19	9	6	3										25		6	3		2					2
CASTILLA-LA MANCHA		1		3	11	20	11	8		2		3				2		14	5		2	3		2	2				2
CASTILLA Y LEÓN				6	10	14	14	9	1	4		3				3	7	9	7		4	5	3	2	2	3			1
EXTREMADURA		1		3	10	17	13	5	1			4				1	6	16		3		5		4		2			1
MADRID						4	19	13	3			6				1	6	12	6	2	3	6	1	1	6	3	1		
MURCIA				1	2	11	18	13	7	2	2		2		1		2	7	19		2	2	5		5	2	1		
LA RIOJA						15	9	8	1	2		2					8	3	8	2	5		6	2	1				2
TOTAL CC.AA.	7	19	32	79	164	263	204	179	64	38	8	43	20	8	18	22	73	189	92	44	66	79	26	34	18	11	28	21	12
CIUDAD DE CEUTA *																			15		5								
CIUDAD DE MELILLA *																			1	14	5							1	
TOTAL CIUDADES																			1	29	6	5	0	0	0	0	0	1	0
T O T A L	7	19	32	79	164	263	204	179	64	38	8	43	20	8	18	22	73	170	121	49	81	79	26	34	18	11	28	22	13

* El Estatuto de Autonomía se publica en el año 1995.

(Última actualización: 17 abril 2006). Incluidos los aprobados en C. Mixta sin publicación en el B.O.E.

Gráfico 2 Evolución de los traspasos de competencias

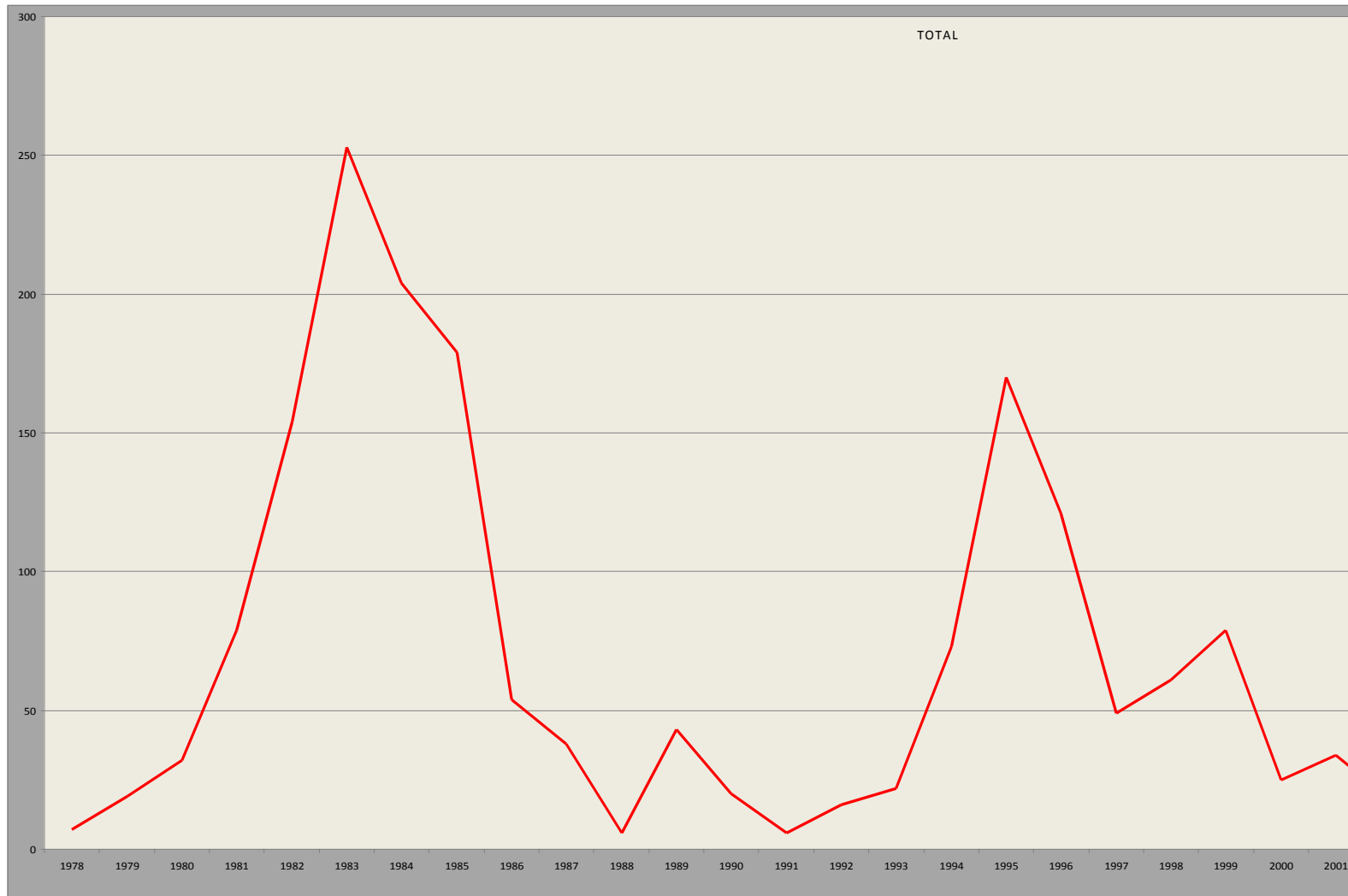


Tabla 4 Principales competencias transferidas (X) o pendientes de transferencia (-) en 2005

<i>Materias objeto de traspaso (*)</i>	<i>GALICIA</i>	<i>Andalucía</i>	<i>Valencia</i>	<i>Cataluña</i>	<i>País Vasco</i>
Inspección de transporte por carretera		-	-	X	-
Tráfico e circulación de vehículos a motor		-	-	X	X
Promoción pública da vivienda		-	-	X	-
Colegios profesionales adscritos al MOPU		-	-	-	X
Centros de estudio e ordenación do territorio e medio ambiente		-	-	X	-
Seguridad social		-	-	X	-
Cultura-fondos cinematográficos		-	-	X	-
Extensión e capacitación agraria		-	-	X	-
Denominación de origen		-	-	X	X
Industrias agrarias e comercialización, normalización e tipificación de origen de productos agrarios		-	-	X	-
Sanidad vegetal		-	-	X	X
Producción e sanidad animal		-	-	X	X
Ordenación do sector pesquero		-	-	X	X
Investigación oceanográfica		-	-	X	-
Defensa do consumidor e usuario	X	-	-	X	-
Desarrollo e ejecución dos planes de reconversión industrial		-	-	-	X
Promoción da mujer		-	-	X	-
Comercialización agraria		-	-	-	X
Ayuda al estudio de educación non universitaria		X	X	-	-
Educación a distancia		-	-	X	-
Educación- profesores de instituciones penitenciarias		X	X	-	-
Administración penitenciaria		-	-	X	-
Formación profesional reglada		-	-	X	-
Programas de apoyo á creación de empleo		-	-	X	-
Cooperativas		X	-	-	-
Formación cooperativa		-	-	X	X
Medios de comunicación social			X	-	-
Prensa e publicidad		-	-	X	-
Radiodifusión y televisión		-	-	X	X

Figura 1

EL FEDERALISMO ESPAÑOL COMO JUEGO DE COORDINACIÓN

		II	
		10 , 10 FEDERALISMO MULTINACIONAL	0 , 10 NACIONALISMO DEL ESTADO CENTRALISMO
I		10 , 0 NACIONALISMO SUBESTATAL SECESIÓN	5 , 5 FEDERALISMO NACIONAL