

SOCIEDAD
FABIANA
ESPAÑOLA

**GRUPO
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
DEL ESTADO**

Documento 1

**Modelos para la organización
territorial del poder político.
Especial consideración del modelo
autonómico español y necesidad
de su reforma.**

Ponentes: Gregoa Villar (Coordinador) y Antonio M. López Hernández

(Marzo MMXXV)

GRUPO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ¹

Documento I

Modelos para la organización territorial del poder político. Especial consideración del modelo autonómico español y necesidad de su reforma.

Ponentes: Gregorio Cámara Villar (Coordinador) y Antonio M. López Hernández

(Marzo MMXXV)

¹ Grupo integrado por: Gregorio Cámara Villar (Coord.), Catedrático emérito de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Ex Diputado del Congreso por Granada; Elisa Pérez Vera, Catedrática emérita de Derecho Internacional Privado y Ex Rectora de la UNED; Pascual Rivas Carrera, Catedrático de Paleontología y Ex Rector de la Universidad de Granada; Alberto Fernández Gutiérrez, Catedrático de Química Analítica y Ex Rector de la Universidad de Almería; Antonio M. López Hernández, Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad y Ex Presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía; José Antonio Montilla Martos, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, Ex Diputado del Congreso por Granada, Ex Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales, y Subdelegado del Gobierno en Granada; María Victoria Velasco Collado, Catedrática de Análisis Matemático de la Universidad de Granada; Baldomero Oliver León, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Director de su Departamento; Adoración Galera Victoria, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Presidenta de la Asociación “Federalistas de Andalucía”; Francisca Pleguezuelos Aguilar, Licenciada en Matemáticas y Diplomada en Informática de Gestión, Catedrática de Instituto, Exdiputada del Congreso, Ex Diputada europea y Ex Senadora.

Índice

I.	Introducción	4
II.	Modelos de organización territorial	6
III.	El modelo español de Estado Autonómico y sus necesidades de reforma	15
IV.	Conclusión	26

Las opiniones y contenidos expresados en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan necesariamente la postura oficial de la Sociedad Fabiana Española. Esta publicación se realiza con el fin de fomentar el debate y la diversidad de ideas, pero no implica que la Sociedad Fabiana Española respalde o se haga responsable de las opiniones vertidas en el mismo.

I. Introducción.

Durante los siglos XX y XXI se ha desarrollado en el mundo un creciente proceso hacia una cada vez mayor descentralización administrativa en estados de modelo unitario. En los estados compuestos es visible otro más específico de “federalización de gobierno” que viene a desafiar la distinción entre los modelos tradicionales regional y federal, generando en realidad un *continuum* de descentralización política en el que la frontera entre algunos regionalismos y federalismos acaba desdibujándose, volviéndose menos teórica y más práctica en atención a nuevas necesidades y preferencias. Pese a la complejidad de estos procesos, es pertinente realizar una caracterización que resulte lo más didáctica posible de los diversos modelos existentes de organización territorial con objeto de clarificar tanto sus diferencias sustanciales como sus elementos de confluencia, sus problemas y riesgos y también sus potenciales fortalezas (aunque inevitablemente acabe siendo un tanto esquemática).

La historia política española contemporánea ha estado marcada por inagotables tensiones en torno a los procesos de democratización y de descentralización. El permanente trasiego entre las concepciones absolutistas/conservadoras y las liberales/democráticas del Estado durante los siglos XIX y XX, conformaron una singular visión pendular de la política española. No obstante, hasta 1978 -y con la única excepción de la experiencia frustrada de la II República- han sido las concepciones absolutistas y autocráticas las que han dispuesto de una vigencia temporal mucho más dilatada en términos generales y también más continuada en sus diversos periodos. Teniendo en cuenta esta consideración, los españoles estamos viviendo en la actualidad el periodo más largo y continuado de vigencia constitucional democrática con un modelo de intensa descentralización política.

En efecto. Desde la perspectiva de la descentralización política solo los breves y tensionados periodos de la I República (1873-1874) y de la II República (1931-1936), supusieron intentos de implantación y desarrollo de un modelo democrático descentralizado: federal en el primer caso con el proyecto constitucional de 1873 (truncado por el golpe de estado de Pavía el 3 de enero de 1874), y regional en el segundo mediante el llamado “Estado integral” incorporado por la Constitución de 1931 (aniquilado igualmente por otro golpe de estado, el de Franco el 18 de julio de 1936). Por consiguiente, de los ciento sesenta y seis años comprendidos entre la Constitución de 1812 y la de 1978, solo seis han sido aquellos en los que el modelo de Estado descentralizado intentó abrirse camino en contraposición al modelo de Estado unitario, que fue dominante en más de ciento cincuenta años. La apuesta que la Constitución

española de 1978 realizó por un modelo descentralizado, inicialmente con muchas cautelas, puede ser considerada hoy como generadora de la etapa democrática más continuada y profunda de descentralización política de nuestra historia.

No son pocos los estudios que en la actualidad sitúan al caso español como uno de los más aventajados en la perspectiva comparada de descentralización del Estado democrático. Siendo mayor el nivel obtenido en el terreno del autogobierno que en el propio del gobierno compartido, ello no obsta a una necesaria reconsideración formal y material de desarrollo del proceso de descentralización operado tras los casi cincuenta años transcurridos desde su formulación constitucional en 1978.

A la luz de las características sustanciales de los diferentes modelos de organización territorial del poder político, analizaremos en el último apartado de esta reflexión el modelo autonómico español de manera especial y más intensa, ofreciendo propuestas acerca de las necesidades y posibilidades de su reforma. **El objetivo de nuestro trabajo** no es determinar en abstracto cuál sea la mejor forma de organización territorial del poder. **Es intentar precisar con fundamento cuál es el modelo que mejor se ajustaría a nuestro país tal como realmente es, de acuerdo con sus características propias, en el contexto de la evolución del mundo y de la Europa de nuestros días.** Nuestra argumentación, además de lo más breve posible por su pretensión pedagógica, ha de ir más allá de lo descriptivo y ser también interpretativa y aun propositiva.

II. Modelos de organización territorial

1. Modelo de Estado Unitario. Es sin duda el más común. **Un centro de poder adopta las decisiones políticas (legislativas, administrativas y ejecutivas) para todo el territorio del Estado de manera centralizada, desarrollándolas desde las mismas instancias de gobierno central o bien con algún grado de descentralización administrativa.** Las variaciones apreciables entre los estados unitarios son en este sentido muy amplia. La instancia central de gobierno puede delegar la gestión y ejecución de determinadas funciones, servicios o materias, dotando de las competencias correspondientes a instancias administrativas de gobernanza en los ámbitos local, provincial o incluso regional.

Ahora bien, es preciso destacar que esta descentralización tiene carácter revocable en cualquier momento al no disponer estas entidades de autonomía política propia, toda vez que las variables delegaciones que pueden recibir no están constitucionalmente garantizadas. Por tanto, **la centralidad característica del modelo unitario hace que el principio de separación de poderes en estados democráticos (y su colaboración entre ellos) solo se exprese horizontalmente entre los poderes del estado, pero no verticalmente con otras instancias de organización territorial, aunque haya descentralización, en tanto que estas no disponen de autonomía política.**

Si bien este modelo, teóricamente al menos, parecería propender a una mayor cohesión en las políticas públicas y, por ello, a aminorar la conflictividad, no necesariamente es así. Sin embargo, es tan evidente como cierto que disminuye la capacidad de las entidades locales (y, en su caso, regionales) para adaptar esas políticas y su gestión a las necesidades y aspiraciones propias de los territorios y su respectiva población, por lo que la unitariedad puede resultar inapropiada por ser excesivamente rígida. **En cualquier caso, una centralización rigurosa puede generar, además de inadecuación, insatisfacción, rechazo o desigualdades territoriales que pueden derivar en conflictos de variable intensidad.**

En lo concerniente al **sistema de financiación** propio de este modelo de estado, tiene características particulares que reflejan la concentración del poder político y administrativo en el gobierno central. Así, éste suele tener la autoridad principal para establecer, gestionar y recaudar los impuestos, mientras que los niveles subnacionales (regiones, provincias o municipios) cuentan con poderes tributarios limitados o delegados. **Las políticas fiscales y tributarias tienden a ser uniformes en todo el territorio**, lo que podría contribuir a la cohesión nacional, pero existe una restringida descentralización financiera, ya que las decisiones sobre los impuestos, el gasto público

y la asignación de recursos a los niveles subnacionales son generalmente tomadas por el gobierno central.

Es difícil encontrar en nuestros días ejemplos de estados unitarios centralizados puros. Por su propia naturaleza y carácter territorial, la descentralización es inexistente o poco práctica en los casos de estados pequeños o microestados como Mónaco, Ciudad del Vaticano o San Marino. Singapur, mezcla única de ciudad-estado y país insular, si bien dispone de divisiones administrativas, se caracteriza por el control que ejerce el gobierno central sobre todas las decisiones clave del país.

La mayoría de los países unitarios, sin embargo, adoptan variables niveles de descentralización administrativa. Ejemplos contemporáneos de modelo unitario con descentralización administrativa, aunque con notas muy distintas entre sí, pueden ser: Francia, que organiza el territorio nacional en subdivisiones administrativas jerarquizadas, pero en numerosos aspectos con una muy amplia descentralización administrativa; Japón, dividido en 47 prefecturas subdivididas a su vez en ciudades siguiendo territorialmente las regiones del país de norte a sur; Noruega, organizada en provincias, municipios y territorios dependientes; o Nueva Zelanda, donde existen niveles de gobierno local con descentralización administrativa limitada.

En la historia constitucional española la tónica general ha sido la de un estado unitario y centralizado simbolizado por la monarquía.

Como contrapunto a esta pauta, antes de la Constitución de 1978 solo existieron dos grandes intentos de distinto signo ante la intrínseca pluralidad de nuestro país y la creciente afirmación de las aspiraciones de autogobierno de algunos territorios, singularmente Cataluña y el País Vasco. Significativamente esos intentos coincidieron con las dos Repúblicas.

La Primera República (1873-1874) pretendió afrontar la cuestión territorial mediante el proyecto de establecimiento de un estado de cuño federal que el clima social y político impidió que llegara a puerto.

La Segunda República (1931-1936) ensayó la compatibilidad de un llamado “Estado integral” con la autonomía de las regiones en el marco de un estado democrático y social. Ese intento fue ilegítimamente destruido por el golpe de Estado de Franco, la posterior guerra civil y el establecimiento de un régimen clerical-militar férreamente centralizado y autoritario.

Tras la muerte del dictador en 1975, con la Transición política de la dictadura a la democracia, **el centralismo recibió el más absoluto y rotundo rechazo en favor de la autonomía territorial.** Consagrada en la Constitución de 1978 hoy parece ya irreversible por las señas de identidad histórica de los distintos territorios que integran

España, por sus hechos diferenciales y características propias, y por la fuerte y consolidada reivindicación de autogobierno de las nacionalidades y regiones constituidas en Comunidades Autónomas.

Es necesario tener muy presente que si bien en 1873, 1931 y 1978 hubo un rechazo radical del centralismo, sin embargo, no pudo fraguarse en ninguno de estos momentos de nuestra historia una clara y neta voluntad constituyente en esta materia que sostuviera un modelo de Estado descentralizado bien definido. **En todos ellos estaba muy claro lo que no se quería, pero había dudas en el diseño del futuro. Por eso la cuestión territorial sigue estando todavía abierta**, a la espera de una constitucionalización adecuada que permita vertebrar nuestro modelo de Estado con la claridad, estabilidad y eficacia necesarias.

2. El modelo de Estado Federal. Viene definido por el hecho de que **el poder político está en él constitucionalmente dividido y territorialmente distribuido entre la Federación y los Estados miembros que la integran** (con posibles denominaciones diversas: estados, cantones, provincias, ...).

De un lado, la Federación refuerza la unidad de la nación en su conjunto y, de otro, los Estados miembros tienen cada uno autonomía política garantizada por la Constitución con la rigidez y consiguiente estabilidad que ello supone.

Dada su autonomía política, los Estados miembros disponen de la titularidad y el ejercicio de poderes y competencias propias que les permiten definir, adoptar, ejercitar, desarrollar y modificar sus propias orientaciones y opciones políticas dentro del respeto al marco constitucional. **Las competencias**, por tanto, se organizan y distribuyen entre el Estado-federación y los Estados miembros: **unas son exclusivas de la federación, otras de los Estados miembros y otras compartidas o concurrentes, según materias y funciones.**

El **sistema de financiación se caracteriza en este modelo por una descentralización fiscal muy significativa.** Los Estados miembros tienen autonomía para establecer y recaudar impuestos propios, según competencias definidas constitucionalmente, que normalmente señala qué impuestos o fuentes de ingresos corresponden a cada nivel. La financiación incluye impuestos exclusivos para cada nivel de gobierno y transferencias federales (condicionadas o no) para garantizar cohesión y reducir desigualdades. Los Estados pueden endeudarse, aunque con ciertas restricciones para evitar desequilibrios macroeconómicos. **Las disparidades fiscales entre Estados**, por la mayor capacidad fiscal de aquellos que, por su riqueza, puedan generar mayores ingresos, **suelen mitigarse mediante sistemas de igualación fiscal y otras medidas derivadas del principio de solidaridad interterritorial** recogido expresamente en algunas Constituciones.

Existen muy diversos modelos de federalismo, por lo que se dice a veces, con buena parte de razón, que cada Estado federal es ya un modelo en sí mismo. Baste mencionar para apreciarlo los casos de Estados Unidos, Canadá, Australia, Alemania, Bélgica o Suiza. Por lo que se refiere a su proceso de formación, unos responden al esquema *coming together* (países resultantes de estados preexistentes que se unen libremente para formar una federación, como, por ejemplo, Estados Unidos o Alemania) y otros al de *holding together* (países unitarios que, ante demandas de autogobierno de determinados territorios, se descentralizan en unidades constitutivas para formar una federación y mantenerse unidos, caso, por ejemplo, de Bélgica). La comparación arroja **el balance de una gran complejidad adaptada a la historia, características territoriales, peculiaridades, necesidades y evoluciones políticas de cada país.**

Es bien conocido, por otra parte, que las formas compuestas de Estado evolucionan históricamente conforme a una “escala móvil” de intensidad de la estructura federal, así como puede hablarse también de procesos de “ósmosis” entre estructuras regionales y federales. Desde esta perspectiva, la “técnica del federalismo”, su lógica y racionalidad, no son ni mucho menos ajenas a países cuya organización política no es formalmente federal, sino regional, como es el caso de España.

El moderno federalismo cooperativo, por contraposición al federalismo dual (con separación neta y rígida entre los poderes de cada nivel de gobierno), responde a una concepción profundamente democrática del Estado. Conciliar unidad y autonomía, igualdad y diversidad en una síntesis fecunda, es tanto su objetivo declarado como su razón de ser. Su modo de conseguirlo es establecer **un modelo de organización territorial del poder** que permita una integración política razonable y eficaz, **capaz de ofrecer, cooperando, respuestas adecuadas a las aspiraciones e intereses específicos de los territorios autónomos y sus poblaciones y, al tiempo, a los intereses generales de la federación.** Que esto se consiga o no con plenitud es otra cuestión que dependerá de la política, de la marcha de la economía y, entre otras coyunturas y factores, de quienes detentan el poder en los diferentes niveles de gobierno.

En cuanto un modelo federal distribuye el poder político conforme al pluralismo territorial de cada país, añade al principio de separación de poderes la dimensión vertical que, junto con la horizontal propia de todo Estado democrático, supone una notoria profundización de la democracia. El federalismo tiene de esta manera una marcada dimensión integradora al asimilar democráticamente la convivencia de los territorios y las personas que en ellos habitan en el respeto a sus diferencias y peculiaridades, configurando un espacio especialmente fecundo para el desarrollo de las libertades democráticas, para la participación y para encauzar la formación de los acuerdos y consensos necesarios.

Es especialmente importante subrayar que **el federalismo no se identifica con ninguna ideología política particular y concreta, sino que es fundamentalmente técnica política para organizar la diversidad en la unidad**, profundizando de esta manera en la expresión y ejercicio del pluralismo y la democracia. El federalismo y sus técnicas están orientados y predisponen a la **colaboración, cooperación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno con arreglo al principio de lealtad federal**, con el objetivo de afrontar desde el pluralismo materias y problemas políticos, sociales y económicos cada vez más complejos de manera compartida, articulando unidad y autonomía en un mundo que se encuentra en progresivo y cambiante proceso de globalización. **En definitiva, federalismo es simultáneamente autogobierno y gobierno compartido. *E pluribus, unum* (de muchos, uno).**

Pese a la extraordinaria complejidad que permea este modelo en sus diferentes concreciones nacionales, es una evidencia que en la actualidad buena parte de los Estados federales son países de éxito y estabilidad política, con alto grado de aceptación por su población, con independencia de que algunos, teniendo esta forma, no alcancen -por diversos motivos y más allá de la estructura federal- los objetivos esperables de sus principios arquetípicos y de sus técnicas características. Entre los de más éxito pueden citarse Estados Unidos, Alemania, Suiza, Canadá o Australia.

Esto no quiere decir que este modelo no esté también sometido a riesgos y disfunciones posibles. Así, la potencial conflictividad entre el nivel central de gobierno y los niveles territoriales de algunos estados miembros, que debe ser observada y canalizada adecuadamente; la mayor lentitud que en ocasiones necesitan los procesos de adopción de decisiones debido a las complejidades de la coordinación, colaboración y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno; la posibilidad de que se generen disparidades inaceptables para algunos estados miembros que afecten a los servicios públicos; la posible existencia de tensiones secesionistas en algunos de sus territorios; o, entre otros aspectos, las distintas valoraciones que pueden proyectarse comparativamente sobre el sistema de financiación establecido desde las perspectivas de cada estado miembro.

En este sentido, para que el funcionamiento de un modelo federal sea flexible, esté suficientemente engrasado y resulte eficaz, son fundamentales las relaciones intergubernamentales de coordinación, colaboración y cooperación y que el ejercicio de estas relaciones se lleve a cabo conforme al principio de “lealtad federal”.

Frente a lo que, como veremos, ocurre en la **Confederación**, una **nota fundamental de la Federación es que en los Estados federales no se reconoce habitualmente el derecho a la secesión**. Antes bien, **en el modelo federal la unidad estatal está sólidamente establecida y protegida**, ya sea por aparecer expresamente

enunciada en el texto constitucional o bien por deducirse de sus normas de manera implícita y sin ambages.

Ello no obsta a que existan algunas llamadas **excepciones** que vienen a confirmar la regla, como es el caso, por ejemplo, de la pequeña Federación del Caribe de San Cristóbal y Nieves, un microestado parlamentario y federal dentro de la Commonwealth, cuya Constitución permite, para equilibrar las tensiones entre las islas, que Nieves pueda separarse mediante un referéndum en el que se requiera una mayoría cualificada. El caso de la Federación canadiense es muy diferente: aunque la constitución no reconoce explícitamente la secesión, la Corte Suprema interpretó y resolvió en 1988 que, si bien nunca puede ser unilateral, en el caso de que una provincia o territorio (un Estado miembro) expresara su voluntad de independizarse de manera clara a través de un referéndum, el gobierno federal estaría obligado a negociar.

3. El modelo de Estado Regional. Se sitúa a medio camino entre el unitario y el federal al combinar elementos propios de ambos. A veces, cuando las especificidades que presenta un concreto sistema político regional son intensas y muy destacadas, se suele calificar y entender como un “*tertium genus*” (tercer género) entre regionalismo y federalismo. Este es el caso español con el llamado “modelo autonómico”, que partiendo de un esquema regional muy descentralizado propende en su evolución al federalismo al incorporar algunos de sus principios y muchas de sus técnicas y prácticas.

La característica principal del modelo regional consiste en que, en el marco de la unidad del Estado, el grado y la naturaleza de la descentralización difiere por entero de la que a veces incorporan Estados centralizados y unitarios. **En el modelo regional la descentralización** tiene un carácter más general, es mucho mayor y, sobre todo, su cualidad es completamente distinta, pues **tiene naturaleza política, toda vez que se asienta sobre el principio de autonomía de las regiones, garantizado por normas constitucionales**. Recordemos que la descentralización administrativa de algunos Estados unitarios, además de estar más focalizada en materias concretas y ser mucho más restringida, está siempre sujeta por definición a la decisión unilateral del poder central del Estado para mantenerla, modificarla o retirarla a conveniencia.

Los entes territoriales de los Estados organizados conforme al modelo regional disponen de la capacidad de autogobierno que dimana del principio de autonomía política. Se ejerce mediante competencias de titularidad propia, legislativas, de desarrollo y de ejecución de la legislación, o concurrentes con las del Estado. Dichas competencias están reconocidas bien en el propio texto constitucional, bien en legislaciones específicas con fundamento constitucional.

Esto les permite su “espacio constitucional” de libre decisión política y su correspondiente capacidad para establecer políticas propias, siempre dentro del marco

constitucional, en un potencialmente amplio espectro de materias. **Pero la autonomía no es soberanía, que solo la tiene el Estado.** Las regiones participan también, desde su autonomía, en determinadas decisiones estatales conforme a reglas definidas.

La autonomía no tiene que ser necesariamente simétrica para todas las regiones. Algunas pueden disponer de un mayor grado de autogobierno de acuerdo con características propias de naturaleza territorial, histórica, política, jurídica, cultural, lingüística o de otro orden, habitualmente partiendo del principio dispositivo en el marco constitucional; esto es, de la decisión de sus habitantes al constituirse como regiones o comunidades autónomas mediante los procedimientos constitucionales establecidos al efecto y la asunción de competencias en sus respectivos estatutos de autonomía de acuerdo con las reglas de reparto constitucionalmente dispuestas.

En lo concerniente a la financiación, este modelo combina autonomía financiera regional y control central. Las regiones pueden gestionar recursos propios y establecer algunos impuestos, aunque bajo límites legales. El gobierno central recauda la mayoría de los ingresos y redistribuye recursos mediante transferencias condicionadas o no condicionadas para equilibrar disparidades y dar satisfacción al principio de solidaridad interterritorial.

En efecto, **el principio de solidaridad interterritorial constituye un elemento clave de los Estados políticamente descentralizados para nivelar a las regiones ante desigualdades sociales y económicas.** Este principio se suele contemplar explícitamente, de una u otra manera, en las constituciones, como es el caso de España, Italia o Sudáfrica, por ejemplo, además de en otros Estados federales, como es el caso, también como ejemplo, de Suiza o de Alemania. Las competencias financieras suelen ser compartidas entre niveles, y las regiones, en ciertos casos, financian áreas de gasto de gran relevancia como salud o educación. **Existe mayor descentralización que en un estado unitario, pero con supervisión central para garantizar la estabilidad fiscal.**

Además, **el poder central mantiene competencias exclusivas en materias generales de especial importancia y significado para la unidad del Estado,** como pueden ser el establecimiento de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes, nacionalidad, extranjería, inmigración, derecho de asilo, defensa y fuerzas armadas, relaciones internacionales, legislación penal, penitenciaria, procesal, mercantil y civil (sin perjuicio de determinadas especialidades territoriales), pesas y medidas, régimen aduanero y arancelario, comercio exterior, sistema monetario, etc.

Este modelo de organización territorial del poder hace posible democráticamente el reconocimiento de la diversidad y el pluralismo territorial sin comprometer la unidad y la cohesión del conjunto estatal. Garantiza el respeto a las

opciones políticas propias de cada territorio, con flexibilidad, pero siempre dentro del marco global definido constitucionalmente. Por tanto, se cumple en ellos la característica de añadir al principio de separación (y colaboración) horizontal de poderes del Estado la separación también vertical con los poderes territoriales y la colaboración y cooperación de estos entre sí.

Esta adaptación a la diversidad tiene grandes ventajas respecto a los Estados unitarios con simple descentralización administrativa: enriquece al Estado en su conjunto y abre posibilidades a los territorios para definir democráticamente sus propias políticas, adaptándolas a sus necesidades y aspiraciones concretas. **Pero esto no obsta, evidentemente, a que en su seno puedan también producirse tensiones y conflictos**, sobre todo si en algunas regiones o nacionalidades existen o surgen tendencias centrífugas, con progresivas demandas de mayor autonomía y, en algunos casos, incluso de carácter secesionista alentadas por formaciones políticas de signo independentista. Algunos ejemplos de modelo regional son Sudáfrica o Indonesia.

A veces determinados sistemas políticos regionales están de hecho tan cerca de los modelos federales que frecuentemente son considerados como tales por politólogos y constitucionalistas y, cada vez más, en la opinión común. Su dinamismo al buscar equilibrio entre unidad y diversidad produce evoluciones constantes para adaptarse con eficacia a las inevitables tensiones y permanentes conflictos que se dan entre los distintos niveles de gobierno; conflictos que suelen estar previstos y encauzados política y jurídicamente mediante instituciones y procedimientos para su resolución normalizada, entre los que destacan los tribunales de garantías constitucionales.

En estos modelos es fundamental que funcionen apropiadamente, en las relaciones intergubernamentales, los principios de lealtad institucional, colaboración, cooperación y coordinación entre el Estado y las instancias regionales, así como en las de estas entre sí. Ejemplos de estados con un modelo regional de estas características son España, Italia o el Reino Unido, si bien estos países tienen singularidades que los diferencian mucho entre sí, con grandes asimetrías competenciales, presentándose con principios, procedimientos, técnicas y prácticas adoptadas del federalismo que cada vez más los acercan a los sistemas federales, en cuya órbita política puede decirse que se desarrollan y evolucionan.

4. La Confederación. La examinamos en último lugar porque, como punto de partida, hay que subrayar que **no se trata propiamente de un modelo de organización territorial del poder de un Estado sino de una unión, liga o alianza de Estados soberanos**. Son estos los que, con vocación permanente pero no inamovible, ceden mediante tratados o constituciones comunes algunas competencias específicas a un organismo político que ellos establecen, con la finalidad de dotarse de normativas y políticas compartidas en materias de interés mutuo y de importancia normalmente mayor.

Pueden ser la defensa, las relaciones y la seguridad internacionales, la creación de moneda común, el establecimiento de reglas comerciales compartidas, la definición y ejecución de políticas migratorias, la formación de una futura federación, etc...

En ella, cada Estado mantiene en todo caso la plenitud de su soberanía, que incluye la total autonomía fiscal, así como la posibilidad de retirarse del acuerdo cuando lo estime oportuno, o bien conforme a los procedimientos que pudieran haberse acordado. Normalmente la Confederación adopta sus decisiones por unanimidad o por consenso, no por mayorías, y su cumplimiento es al mismo tiempo muy flexible y dependiente de la voluntad de los Estados integrantes.

Por tanto, **en ningún caso debe ser confundida con la Federación**. A diferencia de lo que ocurre en los modelos federales, la autoridad de gobierno de la Confederación, que no dispone de soberanía, está internacionalmente muy delimitada. **En realidad, se encuentra acotada a las áreas y materias acordadas**, por lo que decide y gestiona solo aquello que ha sido objeto del acuerdo constitutivo, **manteniendo los Estados asociados su poder soberano y la autoridad sobre todo lo demás**. Al ser su funcionamiento políticamente muy flexible, se aproxima más a la cooperación voluntaria que a la rigidez de actuaciones regladas y en detalle. De hecho, **financieramente depende de contribuciones voluntarias de los Estados, ya que no puede recaudar impuestos directamente**.

Ejemplos históricos de confederaciones han sido, entre otros, la Confederación Suiza (1291-1848), convertida en Federación desde 1848 (aunque conserve oficialmente su nombre de Confederación Helvética, por razones históricas); la Confederación de los Estados de América entre los años 1861 y 1865 durante la guerra civil; la Confederación Alemana (1815-1866) y, posteriormente, la Confederación Alemana del Norte (1867-1871); o la Confederación Argentina (1835-1862).

En la actualidad, un caso singular aparte y sin precedentes lo constituye **la Unión Europea**, tan difícil de definir y analizar, que constituye un tipo de **unión supranacional que contiene elementos intensamente federales y confederales**.

III. El modelo español de Estado Autonómico y sus necesidades de reforma.

1. Origen constitucional. Las notas básicas precedentes sirven para enmarcar el debate sobre el modelo español del “Estado autonómico”, **denominación que no está en la Constitución**, sino que tiene un origen doctrinal ya consolidado.

Desde la “desconstitucionalización” de la forma territorial de Estado del momento constituyente hasta la actualidad, su evolución sugiere que la distancia entre autonomía regional y federalismo empezó muy pronto a minimizarse.

En un primer momento, el Estado autonómico se situó en una zona intermedia entre el estado regional del periodo de entreguerras y el estado federal. **En la actualidad, tras su evolución, puede decirse sin ninguna duda que está “federalizado”, en niveles funcional y materialmente comparables a los de los Estados federales europeos.**

Todo el territorio del estado está ocupado por Comunidades que están dotadas de órganos y competencias sustancialmente iguales -si bien con algunas notables diferencias-, lo que supone característicamente, una “estructura federalizada”, aunque no sea el resultado de un proceso de unificación de abajo a arriba. **El poder político se halla, pues, distribuido entre una instancia central, el Estado, y una serie de instancias territoriales, las Comunidades y Ciudades Autónomas, cada una de ellas con su Estatuto de Autonomía, y todas subordinadas a la Constitución.** Así el Estado español, que no es nominalmente federal, ha tendido a funcionar progresivamente en los hechos “como si de un estado federal se tratara”, pudiéndose decir, cuando menos, que constituye un “supuesto de prefederalismo”.

El gran pacto constitucional de 1978 fue un amplio compromiso entre las fuerzas políticas a favor de la apertura hacia la descentralización política, eligiendo un modelo de Estado que pudiera llevar a ese resultado, pero sin definirlo ni precisarlo en el mismo texto constitucional. Por las exigencias políticas del momento, se **dispuso un conjunto normativo muy abierto partiendo del reconocimiento del derecho a la autonomía de las “nacionalidades y regiones” (art. 2 CE)** para que el proceso de descentralización se iniciara, estableciendo en el Título VIII los procedimientos y los mecanismos necesarios.

En la Constitución hubo, por tanto, un pacto fundante de la descentralización política, pero no hubo un pacto federativo. Lo que la Constitución configuró en realidad fue, propiamente hablando, un “proceso autonómico” abierto que ha generado en su ya larga trayectoria y evolución un modelo materialmente federal. **Su estructura y su lógica de funcionamiento son, en sustancia, las mismas que la de un Estado**

federal. Sin embargo, no es formalmente un estado federal, porque no ha existido una voluntad expresa constituyente en este sentido. La consecuencia es que **no dispone de la plenitud, claridad y coherencia de todos los rasgos organizativos y de funcionamiento de la forma federal.** Al contrario, presenta importantes carencias e inconsistencias en su articulación y funcionamiento, que son una llamada a su racionalización y mejora.

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta el **importante desgaste que el Estado Autonómico viene sufriendo en un doble frente:**

De un lado, por los **embates independentistas provenientes del nacionalismo**, que no acaba de reconocer la integración de sus respectivos territorios en España conforme al binomio Constitución-Estatuto (en Cataluña especialmente desde 2017 y, latente, en el País Vasco).

De otro lado, porque desde determinadas posiciones nacionalistas de la derecha política española **se está presentando al Estado autonómico como una organización territorial en buena medida responsable de crisis, desigualdades y retrocesos económicos por el costo de su mantenimiento y por sus “duplicidades” institucionales y administrativas.** Se trata de un mensaje ideológico que está teniendo un importante calado en un amplio sector de la opinión pública, contribuyendo de esta manera a prestar “razones políticas” aparentes a planteamientos reformistas involucionistas para una recentralización del modelo con posible “devolución” de competencias desde las Comunidades Autónomas al Estado.

Frente a estos ataques, hay que afirmar que España se ha constituido como un “estado social y democrático de Derecho” de especial intensidad a través precisamente del ejercicio del derecho a la autonomía y del pluralismo territorial organizado en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, tales actitudes apuntan tendencias cuyos efectos se superponen a la debilidad de la legitimidad de origen del Estado autonómico, en tanto que no surgió con todos los elementos que hoy lo caracterizan de una clara voluntad constituyente.

Después de más de cuatro décadas de evolución del proceso de descentralización política, **su desembocadura** equilibrada, racionalizadora, estabilizadora y -podría decirse- hasta “natural”, **sería el Estado federal.** También sería un adecuado punto de llegada sustentado en la **legitimidad que recibiría de un renovado pacto constitucional en sentido federal en clave de continuidad**, de actualización y de cierre clarificador de nuestro modelo de Estado “autonómico”. Reconociendo sus muchos logros, sería pertinente, pese a las dificultades, abordar una reordenación del modelo adaptada a las realidades y complejidades de nuestro tiempo en el marco de nuestra pertenencia a la Unión Europea. Ciertamente, la Unión -dicho sea de paso- también

necesita a su vez transitar como potencia hacia una mayor federalización, esto es, a una mayor integración, sobre todo teniendo presente la actual deriva política internacional y su situación geoestratégica.

2. Principales inconsistencias del Estado autonómico. Antes de hacer explícitas las más significativas reformas en materia de organización territorial del poder que podrían ser objeto de valoración, es necesario apuntar cuales son las inconsistencias más importantes del Estado autonómico que sería preciso superar.

(A) No existen suficientes mecanismos ni instituciones de participación de los entes territoriales en la formación de la voluntad estatal para la integración de la pluralidad de voluntades de las nacionalidades y regiones en la formulación del “interés general”.

Particularmente el Senado, pese a caracterizarse en la propia Constitución como “Cámara de representación territorial” (art. 69.1), tanto por su composición y el modo de elección con circunscripciones provinciales y de designación de representantes autonómicos, como por las funciones que le son atribuidas, **no puede cumplir con este objetivo**. Se impide así una adecuada representación de las “nacionalidades y regiones” -es decir, las Comunidades Autónomas-, que deberían ser, sin embargo, las protagonistas exclusivas del debate político en esta Cámara.

(B) El modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecido por la Constitución es insatisfactorio, complicado y disfuncional. Por su apertura a partir del principio dispositivo, entre otros elementos, es fuente permanente de numerosos e intensos conflictos; de sucesivas reclamaciones de nuevas competencias y disparidades por parte de entes autónomos; así como de inmisiones estatales en competencias consolidadas de las Comunidades Autónomas, que desdibujan y rebajan una autonomía plena y de calidad.

(C) El sistema de relaciones intergubernamentales es notoriamente deficiente. Es bien conocida y lamentada la endeblez en España, si no la inexistencia, de una “cultura política” de la colaboración en las relaciones intergubernamentales, así como la debilidad y fragilidad, con algunas excepciones, de los instrumentos de colaboración y cooperación, tanto vertical como horizontal. Estos instrumentos se han desarrollado en la evolución del Estado autonómico de manera un tanto abigarrada y heterogénea y con un funcionamiento bastante desigual.

Frente a la articulación e integración que debiera resultar de estas relaciones para abordar de manera compartida y eficaz las políticas a aplicar a las necesidades y problemas comunes en los diferentes ámbitos territoriales (en un marco de gran complejidad regido por la globalización y nuestra pertenencia a la Unión Europea), por

lo general prevalecen resultados institucionales de articulación desiguales, incompletos e ineficientes.

La conciencia de la interdependencia de la comunidad política para abordar los problemas comunes de manera eficaz y responsablemente **es todavía muy débil** entre nosotros. Así se ha puesto de relieve en situaciones muy graves como, por ejemplo, con ocasión de la pandemia COVID o durante el gran desastre de las inundaciones recientes que han afectado sobre todo a poblaciones de la Comunidad Valenciana.

Por su parte, **tampoco la Constitución incorpora en su texto técnicas adecuadas** y propias del federalismo para articular y desarrollar mejor estas relaciones, una carencia normativa que es muy importante y necesario superar.

Así las cosas, **estas relaciones se construyen y desarrollan mayoritariamente desde el bilateralismo**, cuando debiera prevalecer el marco común, esto es, el multilateral, para que no se resienta la integración y con ello la eficacia para abordar las cuestiones y problemas que a todos conciernen. También el bilateralismo es una fuente permanente de expresión de agravios y de conflictos.

Es una evidencia que resulta políticamente inmanejable la existencia de diecisiete modelos distintos de relación yuxtapuestos. **El funcionamiento conjunto del Estado autonómico con estructuras bilaterales, con preterición o merma de las multilaterales, es una de las más graves inconsistencias del sistema.**

Ahora bien, que deba prevalecer la multilateralidad, al menos en determinados asuntos, **no significa obviamente que no haya también un espacio necesario y razonable para las relaciones bilaterales**; pero éstas han de estar centradas en el ámbito acotado de los hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos o en otros asuntos específicos que no afecten a los demás entes territoriales ni perjudiquen la unidad y los intereses del conjunto nacional.

(D) La Constitución no establece tampoco reglas suficientes y precisas para configurar un sistema de financiación claro y robusto de las Comunidades Autónomas porque, como venimos repitiendo, en el momento constituyente el modelo de organización territorial del Estado permanecía indefinido.

De este modo, **la cuestión de la financiación de las Comunidades Autónomas ha quedado prácticamente desconstitucionalizada a favor de la Ley Orgánica prevista en términos potestativos en su artículo 157.3**, en la que se fundamenta la gobernanza fiscal autonómica. En su artículo primero, esta Ley Orgánica, denominada de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), se establece que las Comunidades “gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las

competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las leyes y sus respectivos estatutos de autonomía”.

Son diversas las normativas que han regulado esta materia, siendo la última de ellas la concretada en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, de especial significación, ya que amplió la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas, a través de la cesión parcial o total de ciertos impuestos importantes, como el impuesto de la renta de las personas Físicas (IRPF).

En cualquier caso, **el modelo actual**, que incorpora impuestos propios, cedidos y compartidos, así como un sistema ciertamente complejo de transferencias que utiliza fondos de nivelación y convergencia para equilibrar las desigualdades fiscales entre las distintas CCAA, **ha tenido una evolución asimétrica que ha generado muchas diferencias en la financiación por habitante ajustado**. Así, CCAA como La Rioja, Extremadura o Canarias salen claramente beneficiadas con el modelo actual, mientras que otras, como Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Andalucía o Castilla-La Mancha reciben un peor tratamiento.

Esta situación, junto con el peculiar sistema de conciertos garantizado por la Disposición Adicional Primera al País Vasco y a Navarra, ha generado y sigue generando disfunciones, sentimientos de relativo agravio y conflictos. Por ejemplo, en el último proceso de reformas estatutarias, motivó el hecho de que el Estatuto catalán diseñara al margen del fijado en la LOFCA un modelo muy cercano al del Concierto, después corregido a su paso por las Cortes, y cuya reivindicación recurrente como “pacto fiscal”, no satisfecha, ha producido una gran frustración y es uno de los argumentos centrales para la afirmación nacionalista catalana, con orientación independentista.

Sobre el reciente acuerdo entre el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) después de las elecciones catalanas de 2024, cabría plantearse si sus objetivos tendrían acomodo dentro del marco del modelo común de financiación de las Comunidades Autónomas, máxime cuando pretenden basarse en la singularidad y la bilateralidad como principios rectores. La respuesta no es sencilla, ya que el documento es lo suficientemente ambiguo como para no caer en la tentación de hacer especulaciones sobre el impacto que su implementación ocasionaría en el conjunto del sistema de financiación.

No obstante, conviene recordar que, con independencia de los problemas de orden técnico, el grado de nivelación interterritorial y la distribución de recursos entre diferentes niveles de gobierno en los países de estructura federal es muy variado y responde a múltiples razones de tipo económico y social, resultado de un proceso de negociación política y búsqueda de acuerdos. De cualquier forma, con independencia de una mayor concreción de este acuerdo, la reforma del modelo de financiación autonómico existente

no debiera desviarse de sus fundamentos básicos, con un mayor equilibrio de sus resultados y partiendo de la multilateralidad y solidaridad interterritorial.

(E) La garantía constitucional de la autonomía local está insuficientemente definida en la Constitución, en tanto que permite un altísimo grado de variabilidad mediante el desarrollo legal y reglamentario y no propicia una diferenciación competencial clara entre municipios y provincias. Por otro lado, el desarrollo legal establecido no ha atendido adecuadamente a la diversidad social, territorial, poblacional y económica de los municipios españoles.

Tampoco existe en este nivel de gobierno un sistema de financiación establecido con la precisión necesaria que permita su suficiencia y estabilidad y que sea más garantista de la autonomía financiera local. Sin embargo, la descentralización también se deja notar intensamente en el gasto público, que en 2023 alcanzó casi el 46,5% del PIB español. De esta forma, las administraciones regionales y locales españolas gestionan conjuntamente cerca del 45% del total gasto (Gobiernos regionales el 33% y Gobiernos locales 12%, aproximadamente).

3. Reformas que se podrían considerar. A la vista de este diagnóstico general es evidente, como señalábamos, que el Estado autonómico sufre desde hace años un gran desgaste. Ante esta situación **la mejor opción sería propiciar una reforma constitucional en sentido federal** sin desconocer por supuesto las **grandes dificultades jurídicas y políticas que esta propuesta entraña**, sobre todo en la actual coyuntura, de cara a conseguir el suficiente grado de consenso, así como por la dinámica surgida en Cataluña ante el reto secesionista del nacionalismo.

En cualquier caso, la política debe seguir, paso a paso y aún sin reforma constitucional, **el camino evolutivo de la federalización de España**, porque es la vía que permitirá estabilizar y profundizar nuestra democracia sobre la base de la unidad y la autonomía, el reconocimiento de la intrínseca diversidad de nuestro país, la solidaridad y el progreso.

De conformidad con este planteamiento, **las medidas de reforma que serían necesarias**, ciñendonos exclusivamente al plano de la organización territorial, podrían resumirse en las siguientes:

(A) Incluir en el Título Preliminar de la Constitución mención expresa de todas y cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas que integran el Estado.

(B) Incorporar en este mismo título una cláusula alusiva al carácter federal y cooperativo del Estado español.

(C) Reformar el Senado para convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial de las nacionalidades y regiones, hoy constituidas en Comunidades Autónomas, dotándole de las funciones y competencias correspondientes.

(D) Regular en la Constitución los elementos básicos de las relaciones intergubernamentales partiendo de la vitalización jurídica y política del principio de lealtad federal. El objetivo sería mejorar los instrumentos de colaboración y cooperación tanto verticales como horizontales, así como la coordinación, constitucionalizando y reforzando las instituciones y ámbitos de encuentro multilaterales y los procedimientos participados, para poder abordar de manera compartida y con eficiencia los problemas comunes en el marco de los retos de la globalización y de nuestra integración en la Unión Europea.

Más en concreto sobre este punto, podrían subrayarse los siguientes aspectos:

- **Reforzar la Conferencia de Presidentes** para marcar las tendencias y orientación general en la evolución del Estado, incluyéndola expresamente en la Constitución.
- **Mejorar el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales** y llevarlas a la Constitución con una función más técnica, fundamental también para la adecuada integración del Estado autonómico, especialmente el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea.
- **Utilizar los convenios de colaboración de las Comunidades Autónomas con el Estado para facilitar la actuación conjunta en asuntos de interés común**, en lugar de ser meros mecanismos de financiación condicionada por parte del Estado a las Comunidades Autónomas.
- **Impulsar los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas**, lo que exigiría la modificación del muy restrictivo artículo 145 de la Constitución.
- **Ampliar y estimular la participación de las Comunidades en el ejercicio de competencias supraterritoriales o de interés general**, que incidan de manera especial en el territorio de determinadas Comunidades Autónomas.
- **Constitucionalizar la participación de las Comunidades en la designación de las personas integrantes de instituciones del Estado como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o distintos organismos económicos y/o reguladores.**

- **Contemplar en la norma fundamental la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos** en cuanto que las decisiones de la Unión afectan al ejercicio de sus facultades competenciales.
- **Incrementar la participación de las Comunidades en la elaboración de Planes y Estrategias Nacionales** en los que todas las partes concernidas dispongan de la posibilidad de aportar su visión, con la coordinación del Estado.

(E) Se entiende obviamente cuestión fundamental e imprescindible el **reconocimiento de las singularidades de los distintos territorios que dan forma y presencia a la España plural.**

El límite a ese reconocimiento es, por supuesto, **la igualdad**: igualdad en las posiciones básicas de todos los españoles en sus condiciones de vida y de ejercicio de los derechos y libertades, así como en el cumplimiento de los deberes, e igualdad en cualquier parte del territorio en el que puedan hallarse.

Podría así revalidarse la asimetría sin discriminación de determinadas Comunidades recogiendo expresamente en la Constitución un listado de competencias propias de las nacionalidades históricas emanadas de sus hechos diferenciales o singularidades: características territoriales e históricas, lengua, cultura (incluso peculiaridades de Derecho Civil) y su posible proyección en la esfera de la enseñanza y en organización territorial interna.

(F) Sería también pertinente, por razones tanto prácticas como simbólicas en orden a la consecución de una unidad global e integradora, **la desconcentración territorial de instituciones de Estado**, de forma que no todas estuvieran necesariamente ubicadas en la capital, sino repartidas por el territorio estatal, con excepción de aquellas que conforman y expresan la unidad política del Estado.

(G) Se estima especialmente necesario el establecimiento de un reparto **competencial claro que aminore las duplicidades y los conflictos**. El modelo de reparto derivado de la Constitución, con referencias genéricas y remisión a los Estatutos, permanentemente abierto, ha causado diversos problemas que deben ser abordados y resueltos, como son fundamentalmente la falta de claridad en el reparto, con duplicidades o ausencias. Ello ha producido una excesiva conflictividad y la inadecuada conversión del Tribunal Constitucional en órgano delimitador de las competencias.

Más en concreto, una posible respuesta a esta situación consistiría básicamente en lo siguiente:

- **Recoger expresamente en la Constitución las facultades competenciales concretas del Estado** de la forma más precisa posible, a partir de la tarea ya

realizada por el Tribunal Constitucional y por los Estatutos llamados de “segunda generación” al concretar las competencias autonómicas.

- **Establecer que todo aquello no atribuido expresamente al Estado por la Constitución es de competencia autonómica**, de forma que se resuelvan con racionalidad, eficacia, claridad y prontitud las dudas sobre facultades y funciones que no aparezcan reconocidas. No sería así necesario, por tanto, que los Estatutos recogiesen expresamente las competencias de la Comunidad Autónoma.
- **Reducir al máximo posible las competencias compartidas.**
- Para **dar un cierto margen necesario de flexibilidad al modelo** podría mantenerse la posibilidad de transferencia o delegación de determinadas facultades del Estado (el actual art. 150.2 CE) entendiéndose que se traslada el ejercicio, no la titularidad de la competencia, y que en cualquier momento el Estado puede recuperar esa facultad mediante la modificación de la ley orgánica correspondiente.

(H) Establecer los principios del sistema de financiación. Como hemos dicho, la Constitución no contiene ninguna regla mínimamente precisa que permita predecir cómo deben financiarse las Comunidades Autónomas. Esto es una singularidad, pues en cualquier modelo descentralizado la Constitución prefigura, cuando menos, los elementos básicos y centrales del sistema de financiación que se aplicará.

El problema no es sólo que el sistema de financiación se establezca por mayoría absoluta sino la capacidad de influencia que permite a determinadas Comunidades Autónomas en la determinación del modelo. A ello se ha de añadir la particularidad de los sistemas forales cuya contribución a la solidaridad está siempre en entredicho. El resultado ha sido la inestabilidad y la insatisfacción con el sistema de financiación autonómica.

La Constitución debe garantizar un sistema en el que los gobiernos autonómicos sean responsables de sus propios presupuestos ante el electorado, así como de la eficiencia de la gestión y del gasto.

Para abordar esta cuestión cabe considerar más en concreto las siguientes propuestas:

- **Incluir en la Constitución las decisiones fundamentales sobre el reparto de las competencias financieras y los principios conforme a los cuales se produce la distribución de los recursos.** En concreto, deberían precisarse las competencias normativas y de gestión sobre los impuestos, que no pueden

quedar sometidas a una negociación política recurrente en el tiempo y en muchos casos bilateral.

- **Establecer en la Constitución la forma de operar de los mecanismos de nivelación financiera.** Se trataría de dar la máxima transparencia a la garantía del principio de solidaridad interterritorial a través del reconocimiento de niveles razonablemente comparables de servicios públicos.
- **Garantizar en todo caso la neutralidad de los regímenes financieros forales,** cuando menos mediante cambios en su metodología, de forma que no supongan un privilegio para esos territorios y contribuyan suficiente y razonablemente a la solidaridad interterritorial.

(I) Garantizar en la Constitución los elementos nucleares de la autonomía local. Hoy por hoy seguimos sufriendo muy seriamente los negativos efectos de la indefinición constitucional de la garantía de la autonomía local y del sistema organizativo, competencial y de financiación de ese tercer nivel de gobierno. Resulta de esta manera necesario superar la debilidad de la garantía constitucional de la autonomía local y de su sostenibilidad financiera.

En ese sentido, pueden señalarse las siguientes propuestas:

- **Reconocer en la Constitución al municipio como unidad territorial básica,** así como sus competencias propias, con especial acento en la competencia de autoorganización, y distinguiendo un régimen jurídico diferente para los municipios urbanos y los rurales.
- **Considerar la supresión de la previsión constitucional de la provincia como entidad local,** de manera que la existencia de esta institución, así como de otras posibles formas de agrupación o cooperación entre municipios quedara en el ámbito de autoorganización de las Comunidades Autónomas.
- **Incorporar a la Constitución el principio de subsidiariedad,** en virtud del cual estaría en primer lugar la administración más cercana al ciudadano.
- **Consagrar al municipio como espacio básico para el desarrollo de la participación ciudadana** y no como mero prestador de servicios públicos.
- **Respecto a la financiación local, la Constitución podría recoger cuales son los tributos propios mínimos,** sin perjuicio de que puedan ser reconocidos otros por la legislación estatal y autonómica.

Del mismo modo, cabría precisar que los recursos derivados de la participación en los ingresos del Estado y en los de la Comunidad Autónoma correspondiente han de

ser incondicionados y, por tanto, de libre disposición para los municipios, siendo estos plenamente responsables política y administrativamente de su gestión y empleo.

IV. Conclusión

Estas podrían ser algunas líneas generales para considerar una eventual reforma de la organización territorial del Estado español en sentido federal, naturalmente necesitadas de más concreción y detalle. El problema fundamental con el que hoy tropezamos es que en España hemos vivido, y seguimos viviendo, en la paradoja de evolucionar intensa e indefinidamente en el terreno político y jurisprudencial sin una orientación claramente definida y sin capacidad para emprender en cada momento necesario de esa evolución las reformas constitucionales que la realidad viene demandando, contrariamente a lo que sucede en otros sistemas políticos. Por poner un solo ejemplo, la República Federal de Alemania, donde desde la entrada en vigor de la Ley Fundamental de Bonn en mayo de 1949 se han realizado hasta el presente más de 60 reformas constitucionales, que han supuesto en total alrededor de dos centenares de enmiendas a diversos artículos.

Cuando la realidad demanda reformas constitucionales no hay que rehuirlas, sino emprenderlas con altura de miras, generosidad política y sensatez, so riesgo en caso contrario de que la realidad desborde la normatividad constitucional y, con ella, su capacidad de adaptación al paso del tiempo, la integración y la estabilidad. Por desgracia no parece que la coyuntura política actual permita esperar, al menos, un debate sosegado y necesario sobre esta posibilidad de mejora de nuestro sistema de organización territorial del poder político.

No obstante, incluso sin reforma constitucional, pero manteniendo ese horizonte de carácter federal, podrían adoptarse en el plano legislativo un número importante de medidas, partiendo de la orientación y sentido de las antes expuestas, cuya finalidad consistiría en la consecución de mayor integración política y más eficacia en el funcionamiento de nuestro modelo autonómico de Estado.



SOCIEDAD
FABIANA
ESPAÑOLA