

## La reforma de Estado requiere una previa reflexión. El caso de la propuesta Federalista

Fernando García Rubio

Profesor Titular de Derecho Administrativo Universidad Rey Juan Carlos  
fernando.rubio@urjc.es

La situación de la crisis económica desde octubre de 2007, ha supuesto una evidente necesidad de reformas administrativas de todo tipo, que se han ido plasmando a raíz de los acontecimientos fundamentalmente mediante la utilización generalizada de la técnica del Decreto ley, y en muchas ocasiones sin la imprescindible reflexión y estudio de las propuestas a realizar.

En ese sentido igual que nadie en su sano juicio puede dudar de la evidente necesidad de abordar profundas reformas de nuestro estado para hacerlo sostenible, en relación con el modelo occidental de carácter europeo del estado del bienestar, dado los cambios generalizados que la globalización económica y la crisis financiera han supuesto, lo cierto es que tampoco debe perderse de vista que una reforma inadecuada o apresurada puede generar mayores daños aún de los que ésta pretende evitar.

Así estas necesarias reformas abordan aspectos que no son contingentes o meramente puntuales que pudieran ser determinadas reformas administrativas<sup>1</sup>, que ya fueron abordadas reiteradamente bajo los prismas de reforma de administración a partir de los años 50 del siglo XX, o de la modernización administrativa a partir de la primera mitad de los años 90 y ahora tras el informe CORA, de simplificación administrativa, nos encontramos ante una necesidad de reformar a los efectos de evitar la rotura del entramado estatal en sí mismo, planteado desde diversos puntos de vista y dada la brevedad del espacio que podemos desarrollar, nos vamos a centrar en un ejemplo concreto por todo el mundo conocido, que es la reforma en cuanto a la organización territorial del estado, planteada ya con polémica desde el periodo constituyente en el actual título VIII de la Carta Magna de 1978.

Así la realidad plural de España es por todos conocida, pero también la existencia de estructuras Estatales comunes con más de 370 años de antigüedad a la culminación de la unidad Italiana y Alemana También es evidente además que esa unidad no está basada en “pactos” salvo el caso discutible de la ley paccionada de 1841 para el caso de la comunidad foral de Navarra<sup>2</sup>, si no en incorporaciones de uniones personales mediante el ejercicio de soberanía, por lo que la aplicación del “foedus” o pacto, que dio lugar por ejemplo al reino Visigodo de Tolosa y los otros reinos bárbaros dentro la teórica unidad del imperio romano con el resultado de todos conocido posterior, no parece que sea el más aplicable desde un punto de vista de introspección histórica, tal y como recuerda para nuestra primera y única experiencia federal Julian Marias<sup>3</sup>.

Así con mayor intensidad en los últimos tiempos se ha venido planteando sobre todo en la comunidad autónoma de Cataluña, pero también la Comunidad Autónoma del País Vasco, un proceso centrifugador del derecho a decidir, o derecho de autodeterminación, en relación con el planteamiento de la incorporación de estos territorios al Reino de España.

Esa problemática y erosión, sobre la cual no son objeto las presentes reflexiones, ha generado una ineludible desafección de una parte importante de los españoles y entre los territorios Catalán especialmente y Vasco, con respecto a la participación en España.

1 Sobre el reformismo político vid Manual Suárez cortina “El reformismo en España”, siglo XXI -Alianza editorial, 1986.

2 Al respecto vid Jaime Ignacio del Burgo, “El Fuero: Pasado, presente, futuro”. Eunsa. Pamplona 1975

3 Julian Marias “La tentación federal” revista Cuenta y razón, nº30, monográfico sobre las autonomías octubre 1987, pags 7ª 12 y un ejemplo de estado federado se puede contrastar en “Proyecto, de pacto o constitución federal del estado aragonés, votada por el consejo general federalista celebrado en Zaragoza, 1883.de francisco Juan pedro Barcelona, , reeditado por la diputación general de Aragón en 1988.

Esas circunstancias con un análisis financiero ,y en menor medida pero con gran importancia lingüístico, requiere necesariamente de una redefinición del marco de encaje de dichos territorios en el conjunto del estado Español y por tanto, en base a eso se han planteado propuestas de reforma del estado en el sentido de convertir España en una Federación, o Estado Federal<sup>4</sup>. En esa línea y sin dudar de la imprescindible reforma ,debemos de destacar, en nuestra opinión, la falta de reflexión de la propuesta de Estado Federal dentro del conjunto del modelo histórico español de estado<sup>5</sup> y sobre todo de la viabilidad de futuro a los efectos de la integración plena de éstos territorios en un modelo de convivencia permanente dentro de España y ya en otro sentido de lo que el maestro García de Enterría destacara de imprescindible análisis reposado<sup>6</sup>.

Al igual que en el supuesto de otras muchas reformas que se han ido produciendo de forma imperiosa y la necesidad de ofrecer soluciones, ha eludido la necesidad de reflexionar profundamente sobre el tema en la línea de los libros blancos Anglosajones, por todos la reforma Redcliffe-Maud del régimen local ,u otros muchos modelos en diferentes países especialmente intensos en relación con la organización territorial. Así en España con carácter oficial no se ha creado ninguna comisión ni se ha procedido a un estudio de propuestas generales<sup>7</sup>, todas ellas vienen vinculadas a propuestas políticas muy coyunturales que además, gozan de un importante grado de sentimentalismo derivado de hechos que no han sido objeto de contraste de forma objetiva o racional ,tanto, desde un punto de vista Nacionalista como de configuración de una unidad constitucional inmutable.

Como nada es inmutable en esta unidad, lo lógico es hacer el análisis de las diversas fórmulas o modalidades que pueden darse en esa materia, pero estableciendo estudios previos indispensables, consultas, análisis de otros modelos y propuestas de encaje sin modificación Constitucional<sup>8</sup> y, con la a nuestro juicio indispensable, variación Constitucional, aunque conforme a la doctrina más autorizada<sup>9</sup>, las diferencias practicas entre el actual estado regional y el federal son casi inexistentes desde un punto de vista de la técnica de ordenación de poderes.

Partiendo de eso debemos destacar que la esencia de cualquier estado federal es la simetría en relación, con las relaciones de los estados con los estado federales, pues bien será esta la primera circunstancia a tener en cuenta, puesto que las propuestas desde Cataluña siempre han venido desde un modelo asimétrico, y recuérdese en ese sentido la propuesta de Pascual Maragall sobre Federalismo “Asimétrico”, por lo que una extradición de una ley de igualdad en las que solo haya una mayor financiación derivada la capacidad de recaudar por fondos por parte del Estado Federal, entendemos que no satisfaga en ningún caso las necesidades sentimentales del territorio Catalán especialmente<sup>10</sup>, que tal y como afirma Muñoz Machado es la razón principal de estas propuestas

Por otra parte, la incorporación de una estructura federal debe, como se ha señalado, compararse con otras estructuras federales existentes, y a tal efecto podemos señalar solo a título de ejemplo dos modelos de estado federales transformados desde estado unitario o autonómico hacia un estado nuevo federal. En primer lugar el caso Belga con la reforma de 1993<sup>11</sup> que pretendía integrar a la comunidad flamenca claramente dentro de la unidad Belga, mediante una cesión en la conversión de un estado federal, en ese sentido, ¿ha tenido éxito la reforma Constitucional de 1993? ... claramente no, en tanto en cuanto, el sentimiento independentista en Flandes ha ido aumentando progresivamente desde dicha reforma constitucional, incluso hasta ser claramente hegemónico en dicho territorio, frente a las opciones cristiano-demócratas o socialistas.

Otro ejemplo de estado Federal que podemos traer a colación es el Canadiense, en tanto en cuanto, existe un hecho idiomático o lingüístico diferencial en la parte de Quebec, que no comparte la lengua mayoritaria del resto de la Federación, así su integración federal desde 1867 con sus modulaciones no ha implicado que existan al menos tres referéndums de independencia de Quebec, con la permanente tensión que ello supone. Las reformas en Italia hacia una tendencia Federalista, ¿han supuesto un arreglo en relación a las tensiones territoriales entre el norte y el sur de Italia?, afirmo que no.¿El proceso de la Devolution act, para Gales y Escocia limitó las ansias independentistas del Partido Nacionalista Escocés?, tampoco. Por otro lado y en justicia debemos recordar desde 1919 el éxito de la transformación de Austria en federación, aunque provenía de la monarquía dual.

4 Las primeras construcciones del Estado federal las tenemos en The federalist papers (Signet classics 2003), introducción y notas de Charles R. Kesler, y editado por Clinton Rossiter.

5 Un análisis de los modelos la tenemos en Juan Ferrando Badía, “El estado unitario, federal y regional”, Tecnos Madrid 1978.

6 Eduardo García de Enterría “Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas” revista Cuenta y razón, nº30, monográfico sobre las autonomías octubre 1987, pags13 a 20, en concreto 19.

7 Si existen estudios desde planteamientos partidistas y así vid “Reformas Territoriales. Jornadas de Sigüenza”, editorial Pablo Iglesias 2006, obra colectiva

8 Eliseo Aja, “El estado autonómico federalismo y hechos diferenciales”, Alianza editorial 1999.

9 Santiago Muñoz Machado. “Derecho Público de las Comunidades Autónomas”, Lustel, segunda edición 2007, pag 196.

10 Santiago Muñoz Machado “Crisis y reconstrucción territorial del Estado”, Lustel, 2013 pag 65

11 Al respecto vid L’avenir des communes et provincies dans la Belgique Fédérale, entre regionalisation et charte européenn de l’autonomie locale, libro colectivo coordinado por Philippe de Bruycker, editorial Bruylant, Bruselas 1997.

Por tanto la reforma del estado en un sentido federal no puede realizarse en base a una situación coyuntural, puesto que probablemente no sirva para arreglar esta situación. Pero además puede generar situaciones, que seguramente no concurrirían pero que el riesgo es evidente, de destrucción de un estado federal como por ceñirnos a nuestro continente ocurrió en el estado Yugoslavo<sup>12</sup>, o la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas<sup>13</sup>, con las consecuencias de todos conocidas<sup>14</sup>.

Debemos por tanto, recomenzar en cuanto a la necesaria reflexión sobre la modificación de nuestra estructura territorial, partiendo de un serio análisis del resultado del estado de las autonomías<sup>15</sup>, y de la realidad de hecho diferenciales, culturales, dentro de una unidad general, para los territorios del País Vasco y Cataluña, que es seguramente lo que pensaron los constituyentes<sup>16</sup> a la hora de elaborar las Disposiciones adicionales primera y segunda, así como el artículo 151 de la Constitución, que es donde estaba la asimetría originaria que probablemente “satisfacía” las ansias, al menos en ese momento, de los Nacionalismos Vasco y Catalán. Pero intentar dar soluciones coyunturales de urgencia a problemas estructurales de fondo exige de un previo estudio, por tanto, legal y reflexivo de la situación territorial de España, de la voluntad de los ciudadanos en su conjunto, y territorializadamente, y del marco de relaciones entre los diversos poderes territoriales en base a soluciones de carácter Constitucional y Administrativo de buen servicio al ciudadano y de menor coste para las arcas públicas, en tanto en cuanto, recuérdese el artículo 31 de la Constitución, y al nuevo artículo 135 establecen un marco de exigencia de control de gasto público.

Por tanto, tanto en el Federalismo, como otras reformas estatales necesarias, nada es dogma ni la solución, si no que todo requiere una previa reflexión, ponderando como afirma Muñoz Machado<sup>17</sup> que estas reformas no han sido reclamadas por nadie y que exigen de multitud de reformas institucionales, sin que se varíe el reparto del poder, ya que nuestro estado tiene en buena medida estructura federal.

Así el propio principio de Federalismo tal y como lo determina Proudhon,<sup>18</sup> exige de un pacto entre iguales, y por tanto sería volver al siglo XV, al menos para el caso Español, no obstante si esa fuera la solución, demuéstrese previo un estudio comparativo Histórico - Constitucional, económico y práctico que debe exigirse, no por una mera baza electoral, sea cual sea la fuerza que lo proponga, sino por el imprescindible rigor de cualquier reforma con vocación de permanencia.

12 Joze Irje Vec “Serbi, croati, sloveni, Storia di tre nazioni “il mulino 2002. Milan, Carlos Taibo / Jose Carlos Lechado, “Los Conflictos Yugoslavos. Una introducción”, editorial Fundamentos 1993”.

13 Hélène Carrère D’Encausse, “El triunfo de las nacionalidades el fin del imperio soviético”, Rialp 1991 Y Ricardo M. Martín de la Guardia, “Crisis y desintegración: El Final de la Unión Soviética.” Ariel 1999”.

14 Otra consecuencia muy diferente es la práctica “confederalización” y así vid Francisco Sosa Wagner e Igor Sosa Mayor, “El estado fragmentado modelo austrohúngaro y brote de naciones en España”, editorial Trotta-fundación Alfonso Martín escudero, 2006.

15 Un análisis un tanto catastrofista pero con algunas ideas positivas lo tenemos en Jose Manuel Otero Novas, asalto al estado de España debe subsistir, editorial biblioteca nueva SL 2005.

16 Un análisis de la materia realizada por un constituyente la tenemos en Jordi Solé Tura “Nacionalidades y nacionalismos en España, autonomías, federalismo, autodeterminación”, Alianza editorial año 1985

17 Santiago Muñoz Machado op cit “Crisis y reconstitución...”, pag 64.

18 Pierre-Joseph Proudhon “El principio federativo” editorial SARPE 1985.