

Eliseo Aja

**ESTADO AUTONÓMICO
Y REFORMA FEDERAL**

Alianza Editorial

Primera edición: 2014
Segunda reimpresión: 2023

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagieren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© Eliseo Aja Fernández, 2014
© Alianza Editorial, S. A., Madrid, 2014, 2018, 2023
Calle Valentín Beato, 21; 28037 Madrid
www.alianzaeditorial.es



ISBN: 978-84-206-8464-2
Depósito legal: M. 424-2014
Printed in Spain

SI QUIERE RECIBIR INFORMACIÓN PERIÓDICA SOBRE LAS NOVEDADES DE ALIANZA EDITORIAL, ENVÍE UN CORREO ELECTRÓNICO A LA DIRECCIÓN:

alianzaeditorial@anaya.es

ÍNDICE

PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN.....	15
1. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO	31
Los antecedentes: el predominio del centralismo en la historia contemporánea de España y las alternativas descentralizadoras .	31
La fase de creación del Estado autonómico (1977-1983)	36
La transición a la democracia y las preautonomías.....	36
La regulación constitucional de la autonomía.....	40
Dificultades y consecuencias del consenso constituyente .	40
El doble nivel del sistema competencial inicial	44
La aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía	46
Los acuerdos autonómicos de 1981 y la finalización del mapa de las Comunidades Autónomas	49
El establecimiento del sistema autonómico (1983-1992).....	51
Las primeras doctrinas del Tribunal Constitucional sobre la autonomía y la sentencia sobre la LOAPA.....	51
El desarrollo autonómico durante el resto de los años ochenta..	53
Los pactos autonómicos de 1992 y la igualación competencial .	56
La polémica sobre la igualdad competencial	56
Los pactos autonómicos de 1992 y la ampliación de competencias.....	58
Las elecciones generales de 1996 y la política del gobierno Aznar	61
Nueva reforma generalizada de los Estatutos de Autonomía para reforzar las instituciones	63

2.	LA CRISIS DEL SISTEMA AUTONÓMICO	67
	La necesidad de reformas constitucionales al inicio del nuevo siglo	67
	Los problemas estructurales.....	67
	Aznar, el Plan Ibarretxe y Zapatero.....	68
	La reforma del Estatuto catalán	72
	El origen de la reforma.....	72
	La elaboración en el parlamento de Cataluña	74
	La negociación en las Cortes Generales y el referéndum	80
	La reforma de otros Estatutos con una orientación semejante...	82
	La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña	86
	La sentencia constitucional y las razones de su efecto catastrófico en Cataluña	86
	Errores múltiples en la elaboración de la sentencia	89
	El contenido de la sentencia.....	92
	¿Es posible una valoración equilibrada de la sentencia?	95
	Las otras crisis y la desorientación de los últimos años.....	96
	El efecto de las reformas de los Estatutos no fue el esperado	96
	La incidencia de la crisis económica a partir de 2008.....	98
	La crisis de las instituciones y de la política	102
	El nuevo ciclo político iniciado por los cambios electorales de 2011-2012	103
	La deriva independentista en Cataluña.....	107
3.	EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA, LAS INSTITUCIONES Y LOS DERECHOS CIUDADANOS	112
	El Estatuto de Autonomía	112
	La garantía constitucional de la autonomía	112
	Los problemas de su doble naturaleza.....	115
	Las instituciones de las Comunidades Autónomas.....	119
	Rasgos generales.....	119
	El parlamento y las leyes.....	123
	El presidente y el gobierno	129
	La administración	135
	Las instituciones estatutarias de segundo nivel.....	139
	El poder judicial en el Estado autonómico	145
	El Consejo General del Poder Judicial	146

La descentralización de la jurisdicción	148
El gobierno de los jueces y del resto de personal de los juzgados y tribunales	150
Los derechos y libertades de los ciudadanos reconocidos en los Estatutos de Autonomía	152
4. LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	156
Los problemas iniciales de la distribución de competencias	156
Los tipos definitivos de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas	161
La ampliación competencial del Estatuto de Cataluña y de los demás Estatutos reformados a partir del 2006	171
El planteamiento competencial de los nuevos Estatutos	171
La definición y tipología generales de las competencias	173
Los criterios competenciales de alcance medio: fomento, supraterritorialidad y participación en competencias del Estado	177
La resolución de los conflictos de competencias	180
Los problemas del sistema de competencias y el Tribunal Constitucional	187
5. LAS RELACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON EL ESTADO Y ENTRE SÍ	195
Escasa previsión constitucional y desarrollo posterior	195
Las conferencias sectoriales	200
Los consejos de coordinación	207
Las comisiones bilaterales de cooperación	210
Los convenios verticales y horizontales	212
Planes y programas conjuntos y otros procedimientos participados	218
La Conferencia de Presidentes	220
La debilidad de las relaciones intergubernamentales y el principio de lealtad federal	226
6. LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	233
El débil contenido normativo de la Constitución	233
La configuración progresiva del sistema de financiación mediante sucesivas reformas generales	242

Los tipos de ingresos de las Comunidades Autónomas.....	248
La autonomía financiera del gasto y su reducción por la Unión Europea y la reforma constitucional del 2011	257
Desequilibrios y balanzas fiscales	266
7. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA UNIÓN EUROPEA	272
La incidencia del proceso de integración europeo en las Comunidades Autónomas.....	272
La fase descendente o de aplicación del derecho comunitario ...	276
La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las normas de la Unión Europea, o fase ascendente del derecho comunitario	285
El Comité de las Regiones y otras formas de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.....	292
8. EL SENADO Y SU REFORMA CONSTITUCIONAL	297
Las razones del Senado actual	297
Las alternativas y dudas de las Cortes constituyentes	298
La regulación constitucional: el Senado es un duplicado del Congreso pero sin poderes.....	301
La composición del Senado	301
Las funciones del Senado	304
Los intentos de reforma fracasados	308
La reforma constitucional del Senado según el derecho comparado	311
Las funciones del futuro Senado federal.....	314
Participar en la aprobación de las leyes del Estado que afectan a las Comunidades Autónomas	314
Impulsar y dirigir las relaciones intergubernamentales y la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones del Estado y de la Unión Europea.....	317
La posible composición de un Senado federal.....	319
9. LOS HECHOS DIFERENCIALES Y LA ASIMETRÍA	324
Las diferencias entre Comunidades Autónomas y los hechos diferenciales	324
El reconocimiento constitucional y estatutario de los hechos diferenciales	328

Las lenguas de las Comunidades Autónomas	331
El origen de la diversidad lingüística en España	332
Cooficialidad y normalización	334
El derecho civil foral o especial	339
Los sistemas especiales de financiación	342
El Concierto vasco y el Convenio navarro	342
El régimen económico y fiscal especial de Canarias	346
Instituciones intermedias: cabildos canarios, consejos de las Islas Baleares y Territorios Históricos vascos	349
La policía autonómica	353
Relatividad y complejidad de la idea de nación	356
El derecho de autodeterminación, el llamado derecho a decidir y la teoría canadiense de la secesión en democracia	361
CONCLUSIONES	368
BIBLIOGRAFÍA	397

PRÓLOGO

La actual edición de este libro se produce en circunstancias muy diferentes de las anteriores. La primera, en 1998, y la segunda, en 2003, aparecieron en momentos de satisfacción desde el punto de vista constitucional. En el ámbito autonómico ya se percibían algunos problemas de fondo, pero no tenían la dimensión acuciante que han adquirido en los últimos años.

La tesis general del libro también se ha precipitado. En las anteriores ediciones postulaba una interpretación federal del Estado autonómico, incluyendo la reforma constitucional del Senado. En la actual se defiende una reforma constitucional que transforme el sistema autonómico en federal, como estrategia para abordar los graves problemas existentes.

Pero el libro sigue siendo esencialmente un estudio sobre los rasgos principales del Estado autonómico, tal como se ha desarrollado en los treinta y cinco años que han transcurrido desde la aprobación de la Constitución, lógicamente con sus elementos positivos y negativos, y con algunas propuestas de reforma.

Un libro de síntesis como este es tributario de las ideas surgidas en múltiples actividades, unas tradicionales, como la participación en tesis

doctorales o en congresos académicos, a partir de mi posición en la Universidad de Barcelona. Otras, fruto del trabajo en equipos de investigación y en seminarios, especialmente en el Instituto de Derecho Público de Barcelona, con excelentes profesores de derecho administrativo, constitucional y comunitario. Específicamente, dentro del Instituto, debo mucho a los estudios del *Informe de las Comunidades Autónomas*, que se ha editado cada año desde hace más de veinte y cuenta con un equipo de especialistas de todas las Comunidades Autónomas. Después de cuarenta años en la Universidad, mi participación en el Consell de Garanties Estatutàries de Cataluña, donde la tarea principal es el estudio y dictamen de problemas autonómicos, ha reforzado mi visión práctica de la autonomía.

En todas estas facetas, como es fácil suponer, son muchas las personas a las que debo agradecer sus ideas, y no me atrevo a nombrarlas porque sería injusto con las que omitiera, pero confío en que los que me han ayudado se sientan aludidos con este agradecimiento.

Por último, me agrada anunciar que pronto habrá una edición digital en catalán, además de la castellana, de este libro.

Barcelona, noviembre de 2013.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 realizó un cambio drástico del sistema político en España, en todos los ámbitos (derechos, instituciones, etc.), estableciendo una democracia moderna, y lógicamente también modificó la estructura territorial del poder, sustituyendo el centralismo franquista por un sistema de autonomía política, que parecía a medio camino entre los modelos del Estado unitario y el federal.

En todo caso, la Constitución logró superar los problemas históricos del país, sintetizados en lo que se denominaba «las dos Españas», que se enfrentaban en los dilemas esenciales del Estado: la monarquía, la religión, la democracia... y hace unos años, al cambiar de siglo, por ejemplo, se consideraban consolidadas las líneas maestras de la democracia, todas —se decía—, salvo la organización territorial del Estado. Diez años más tarde, a los treinta y cinco años de promulgarse la Constitución, el problema autonómico está aún más complicado, pero además ha surgido una crisis de las instituciones (de la política) y una crisis económica —con sus amenazas al principio democrático y social— que obligan a revisar las valoraciones optimistas de hace una década para poner en primer plano la necesidad de reformas profundas de muchas instituciones.

Si nos centramos en el Estado autonómico hay que comenzar por reconocer que la Constitución de 1978 ha impulsado una gran descentralización, y el poder político de las Comunidades Autónomas (CCAA) puede compararse con el que poseen los estados miembros de una federación, como por ejemplo los *Länder* alemanes o austríacos, y, desde luego, es muy superior al que tienen las regiones italianas. Pero mientras las CCAA, consideradas una por una, funcionan relativamente bien, con las excepciones necesarias, en cambio la marcha del sistema autonómico, como conjunto, plantea varios problemas serios y carece incluso de una teoría que permita orientar las reformas con perspectivas a largo plazo.

El Estado autonómico presentaba en su inicio varios interrogantes importantes, como las CCAA concretas que se formarían y el nivel de poder, igual o diferente, que tendrían, pero estos problemas se fueron solucionando mediante pactos políticos de los principales partidos, leyes de desarrollo de la Constitución y sentencias constitucionales. El sistema atravesó diferentes etapas que se pueden marcar con cierta claridad: en 1983 se aprueban los últimos Estatutos (EA) y se celebran las primeras elecciones autonómicas en las 13 CCAA que aún no lo habían hecho; en 1992 se igualan las competencias sustanciales de todas las CCAA, en virtud de los segundos pactos autonómicos; en 2001 culminan los grandes trasposos (educación y sanidad) a todas las CCAA, con una transferencia muy importante de empleados públicos y recursos financieros para atenderlas; en el 2006-2007 se reforman seis EEAA, siguiendo la iniciativa de Cataluña, para ampliar la autonomía, que resultan frenados por la STC 31/2010.

El Estado autonómico, generado por la Constitución de 1978, y configurado durante más de tres décadas, aparece por tanto como una forma de descentralización política importante, que otorga a las CCAA un volumen de poder equivalente a los *Länder* o estados de sistemas federales, pero sin manifestar un carácter jurídico claro. Algunas fuerzas políticas, de diferente signo, lo consideran simplemente un Estado descentralizado, algunos profesores lo califican como regional, el Tribunal Constitucional lo denomina Estado compuesto y la mayoría de los expertos, seguramente, lo caracteriza como sistema semifederal o federal



Total España	47.265.321
Andalucía	8.449.985
Aragón	1.349.467
Asturias	1.077.360
Balears (Illes)	1.119.439
Canarias	2.118.344
Cantabria	593.861
Castilla-La Mancha	2.121.888
Castilla y León	2.546.078
Cataluña	7.570.908
Comunitat Valenciana	5.129.266
Extremadura	1.108.130
Galicia	2.781.498
Madrid	6.498.560
Murcia	1.474.449
Navarra	644.566
País Vasco	2.193.093
Rioja (La)	323.609
Ciudades Autónomas	
Ceuta	84.018
Melilla	80.802

(*) Fecha de referencia: 1 de enero de 2012

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Mapa 1. Las 17 Comunidades Autónomas y su población (Censo de 2012).

sui géneris. No solo hay diferencia notable de opiniones, sino que resulta difícil de entender el significado de calificativos como regional, compuesto o sui géneris. El Estado autonómico, ¿a qué tipo de Estado corresponde? La respuesta no tiene solo un interés teórico, para situar la estructura política de España en el derecho comparado, sino que resulta decisiva para el futuro político del país, porque las reformas necesarias de las instituciones serán diferentes según el tipo de Estado que consideremos.

El texto de la Constitución resulta de escasa ayuda. En ella se habla del principio de autonomía y de las CCAA, y por ello se ha impuesto la denominación de «Estado autonómico», que ni siquiera figura expresamente en la Constitución; pero la denominación no resuelve nada, no solo por la necesidad de superar el nominalismo, sino porque deja sin responder la pregunta fundamental: ¿el Estado autonómico pertenece al grupo de los estados federales o no? ¿Qué es la autonomía? Los debates constituyentes, que en otros países suelen arrojar luz sobre el sentido de los conceptos constitucionales, y en nuestro caso también lo hacen para otros problemas, no resultan útiles.

Autonomía significa, etimológicamente, poder para establecer leyes, y en sentido amplio se equipara con autogobierno, porque no solo son importantes las leyes sino también el conjunto de elementos que intervienen en las políticas públicas, como la concreción de los reglamentos del gobierno, la dimensión de la administración y el volumen de los recursos financieros. En ambos sentidos, tanto político como administrativo, el autogobierno de las CCAA es notable.

Poseen un poder legislativo importante, exclusivo o concurrente con el Estado, en materias como el urbanismo, la educación, el medio ambiente, la sanidad, etc. En estos casos ejercen la función legislativa, pero también la ejecutiva, porque aprueban las leyes y los reglamentos, y asimismo deciden la organización de la administración y la gestión en el sentido más funcional.

El aparato administrativo y presupuestario que depende de las CCAA es respetable, en especial desde 2001, año en que se acabaron de realizar los trasposos de servicios en educación y sanidad, porque el trasvase de funcionarios y recursos económicos ha sido muy notable, como se expone en los capítulos correspondientes. Además, algunas

CCAA tienen poderes particulares en materias específicas, como la lengua, la organización territorial y el derecho civil foral o especial, en respuesta a problemas históricos que no se habían resuelto hasta las previsiones de la Constitución actual, que se califican como hechos diferenciales.

La importancia de la autonomía se puede observar en que las instituciones de cada CA (parlamento y gobierno, principalmente) solo responden ante el propio electorado, sin ninguna dependencia jerárquica respecto al gobierno del Estado, aunque ciertamente los partidos políticos atraviesan todas las instituciones. El amplio autogobierno de las CCAA propicia a su vez el pluralismo político de las instituciones autonómicas y su cambio según las preferencias ciudadanas. En los años noventa la mayoría era socialista; en las elecciones autonómicas de 1995 se produce un giro importante hacia la mayoría del PP y varios partidos nacionalistas (CiU, PNV y CC) han gobernado durante décadas sus CCAA.

En este sentido, la mayoría de expertos han situado el sistema autonómico entre los federales, considerándolo «semifederal» o «federo-regional», en cuanto contiene los elementos esenciales del modelo federal aunque no se proclame como tal. Pero ¿qué significa el federalismo en la actualidad y cómo se distingue de otras formas de autonomía política? Para avanzar en el posible carácter federal del Estado autonómico es preciso tener en cuenta algunas ideas sobre el propio federalismo.

La federación es una construcción moderna, «inventada», literalmente, por la Constitución de los Estados Unidos de América (1787), porque es profundamente diferente de la confederación y de otras formas de asociación de estados, como la unión real, que existían anteriormente.

El federalismo se extendió también en Europa entre estados independientes que deseaban unirse para alcanzar mayor potencia, sin perder sus formas específicas de gobierno. De esta forma Suiza superó las guerras entre cantones, en la Constitución de 1848, perfeccionada en 1874, y Alemania alcanzó en 1871 la unidad a la que aspiraban los diferentes estados desde principios de siglo.

Después, el federalismo demostró su utilidad en situaciones distintas, como la formación de Canadá (1867) a partir de dos ex colonias ya

federadas y la de Australia (1900), cuyo conjunto de estados dependía también de Inglaterra. La utilidad del sistema federal para descentralizar un Estado anteriormente unitario se demostró con el nacimiento de Austria (1920), tras el hundimiento del Imperio austro-húngaro, y también en estados muy extensos de Latinoamérica. En otros casos, muy posteriores y diferentes, como la India, Rusia o Sudáfrica, la fórmula federal ha servido igualmente para organizar políticamente un Estado que presentaba grandes desigualdades en su población. La enormidad y complejidad de la India parecen conducir de forma natural al federalismo, pero tanto Rusia (tras la desaparición del comunismo y de la federación soviética) como Sudáfrica (una vez derrotado el apartheid) han optado por el federalismo para organizar la democracia, por la diversidad de los grupos nacionales que las integran. En Europa occidental, el último caso de transformación de Estado unitario en federal se ha producido en Bélgica, al aprobarse la Constitución de 1993.

Dicho brevemente, la diferencia entre un Estado federal y uno unitario es que este tiene un solo nivel de instituciones políticas, y el Estado federal tiene un doble nivel de instituciones políticas superpuestas: la federación y los estados miembros o federados. En el Estado unitario existe una sola estructura de poder sobre todo el territorio, generalmente compuesta por un jefe del Estado, un parlamento, un gobierno y una organización judicial. Por tanto, todos los ciudadanos, de todo el territorio, están vinculados por las mismas leyes, las mismas decisiones del gobierno y la misma jurisprudencia. Por ejemplo, en Francia o en Holanda las mismas leyes se aplican a todos los ciudadanos en todos los rincones del Estado. Es el reino de la igualdad de derechos entre los ciudadanos, pero también de la uniformidad, que puede ser negativa si existen diferencias entre sectores de la población.

En cambio, en un sistema federal existen dos niveles de instituciones, la federación por una parte (presidente, parlamento y gobierno federales, así como los tribunales superiores) y los estados por otra (presidente, parlamento y gobierno de cada uno de los estados federados, así como los demás tribunales). Por ejemplo, en Estados Unidos, el Congreso aprueba en algunas materias leyes federales que obligan a todos los ciudadanos, pero los parlamentos de los estados de Nueva York

o de California también aprueban leyes sobre otras materias que obligan a sus ciudadanos. En Alemania, todos los ciudadanos deben cumplir las leyes federales, pero los habitantes de Baviera o de Renania-Palatinado han de obedecer además las leyes de sus *Länder*.

En las últimas décadas han aparecido diferentes formas de descentralización parcial que revelan la diversidad de soluciones en cada país y en cada período histórico. En ocasiones se trata de otorgar autonomía a un territorio especial, como en Finlandia la región de los Åsland, tras el final de la Primera Guerra Mundial; se trata de una región de unos 30.000 habitantes que mayoritariamente hablan sueco y poseen una ciudadanía especial. Un supuesto parecido lo constituyen los regímenes específicos de Groenlandia y las islas Feroe en Dinamarca, y las islas Azores y Madeira en Portugal. Pero la experiencia más importante en esta línea es seguramente el Reino Unido, con la puesta en marcha en 1998 de la autonomía en Escocia, Gales e Irlanda del Norte. En todos estos casos el Estado sigue siendo unitario en su estructura y su dinámica general, aunque una parte de su territorio posee un cierto grado de autogobierno y se relaciona con las instituciones centrales del Estado de manera especial. Por eso, estas situaciones resultan poco útiles para nosotros.

En cambio la Constitución italiana de 1947, inspirada por la española de la II República, introdujo un doble nivel de autogobierno: cinco regiones con Estatuto de autonomía especial y el resto de las regiones, quince, con Estatuto ordinario, que en realidad, no iniciaron su funcionamiento hasta los años setenta. Tienen asambleas elegidas y gobiernos propios y han mejorado su autogobierno con las reformas constitucionales producidas entre 1999 y 2001, pero no han alcanzado su consolidación, probablemente por problemas políticos más generales. No obstante, Italia ha sido utilizada por una parte de los estudiosos para formular un modelo de «Estado regional», a medio camino entre los unitarios y los federales, pero sin llegar a definir con claridad en qué consiste ese tipo de Estado intermedio.

Sin perjuicio de utilizar en algún punto concreto la técnica desarrollada por algunas de estas experiencias, no parece que en general resulten útiles para tratar los problemas del Estado autonómico, y parece

conveniente avanzar algunas notas o enfoques necesarios para aproximarnos a la comparación con el federalismo actual.

La primera condición para orientarse en una teoría constitucional del federalismo es la aproximación realista a la estructura política de las instituciones rechazando el nominalismo, la confusión entre el nombre y la realidad. Existen estados que se llaman federales y no lo son, por ejemplo en Latinoamérica, y otros que lo son pero no se llaman así, como Suiza, que aún sigue denominándose confederal, cuando se trata de un auténtico sistema federal desde hace más de un siglo. También varían los nombres que se dan a los estados miembros de la federación en cada caso: «Estado» o «Estado federado» sigue siendo el más clásico, pero en Canadá se llaman «provincias», en Alemania y Austria se denominan *Länder* y en Suiza cantones, y todos tienen el mismo carácter. En la teoría constitucional importa mucho más el carácter real de las instituciones que su denominación. Eso no significa que el nombre sea indiferente; políticamente no lo es, porque puede generar adhesión o rechazo de parte de la población.

Por otra parte, el federalismo también ha notado los efectos generados por el paso del Estado liberal al Estado democrático en los derechos políticos y sociales. Hoy los derechos fundamentales de la persona son iguales en todo el territorio de un sistema federal, al menos en su núcleo duro, y resulta inaceptable, por ejemplo, el mantenimiento de una discriminación de la mujer en una parte del territorio, como resulta difícilmente inadmisibles la situación americana, que permite la pena de muerte en algunos estados de la federación. En la misma línea de primacía de la democracia sobre las particularidades territoriales se ha impuesto la idea de que los ciudadanos tienen también derecho a una mínima igualdad social, de manera que las políticas públicas de cada entidad regional son distintas pero deben cubrir un mínimo común, y en su caso se encarga a la federación su garantía, como se recoge en la cláusula alemana de «uniformidad de condiciones de vida» que ha sido sustituida por la de «condiciones de vida equivalentes» en el territorio federal.

Además, en Europa, el surgimiento de la Comunidad Económica Europea y su reforzamiento después como Unión Europea han generado

también cambios importantes y aún provocarán muchos más. A los dos niveles tradicionales (federación y estados-*Länder*) hay que añadir uno nuevo (Unión Europea) que asume competencias importantes, tanto de la federación (por ejemplo, moneda, especialmente visible desde la implantación del euro) como de los estados o *Länder* (agricultura, pesca, medio ambiente, etc.), lo que provoca las pérdidas correspondientes de poder. Pero además está en juego aún la configuración de los órganos propios de la futura Unión, donde los *Länder* y regiones deberían encontrar un espacio de influencia que compense el protagonismo actual de los gobiernos federales o nacionales a través del Consejo, teniendo en cuenta que algunos *Länder* o CCAA son mucho más fuertes que algunos estados miembros de la Unión. El poder de los estados de la UE, tanto federales como unitarios, dependerá en gran parte de la manera en que participen en los procesos de decisión de la Unión Europea, y esas formas no pueden congelarse indefinidamente con la estructura actual sin estimular el deseo de transformación de algunas regiones en estados.

De todas formas, la principal advertencia que debe hacerse al estudiar el federalismo actual es la transformación que ha experimentado respecto al federalismo decimonónico, y que puede significarse por el paso del «federalismo dual» al «federalismo cooperativo» o de «relaciones intergubernamentales».

En el siglo XIX la economía de mercado local existente y la escasa intervención de los poderes públicos en la sociedad permitían que la federación y los estados miembros actuaran de manera separada, sin apenas contacto entre sí, gobernando cada uno en el ámbito de sus competencias, por ejemplo, la federación sobre la moneda y el comercio internacional y los estados sobre la agricultura y el comercio interno de cada uno. Este era el federalismo dual: cada instancia de poder, la federación y cada uno de los estados, decidía por sí misma sobre sus propios asuntos, gobernaba de manera separada.

Sin embargo, el desarrollo de la economía en el siglo XX (el protagonismo de los grandes monopolios, el predominio del comercio internacional, el crecimiento de las comunicaciones y de los transportes, etc.) impidió mantener el aislamiento de los poderes en el sistema federal e impulsó la colaboración para el tratamiento de los grandes problemas.

La gran crisis económica de 1929 demostró en el federalismo americano que los estados solos eran incapaces de resolver los problemas económico-sociales que se presentaban y obligó a intervenir en ellos a la federación, como hizo el *New Deal* de Roosevelt. Tras la Segunda Guerra Mundial las Constituciones y la legislación de los países europeos reconocieron ampliamente los derechos sociales de los ciudadanos a la educación, la sanidad, la asistencia social... —lo que conocemos como «Estado social» frente a Estado liberal—, y ello multiplicó las funciones de todos los poderes públicos, tanto de la federación como de los estados, y les obligó a colaborar intensamente en muchos campos.

Esta transformación se ha realizado de manera progresiva, y el resultado de estos cambios se conoce en todos los países de cultura alemana como *kooperative Föderalismus* (federalismo cooperativo) y en los de cultura anglosajona como *intergovernmental relations* (relaciones intergubernamentales). En definitiva, mientras que en el pasado la actuación separada de la federación y de los estados era suficiente para gobernar, en la actualidad se precisa la concertación entre ambas instancias para hacer frente a las complejas tareas de las instituciones públicas. Naturalmente, dentro de este nuevo federalismo caben muchos matices sobre la participación respectiva de la federación y de los *Länder*, y en ocasiones son preferibles las competencias exclusivas para ganar eficacia, claridad y responsabilidad de las instituciones.

El origen histórico diverso, el rechazo del nominalismo, la transformación democrática y social y la conversión del federalismo dual en cooperativo son, resumidas, algunas notas o enfoques esenciales para abordar el federalismo como una estructura del Estado que facilita el gobierno de sociedades complejas. El federalismo consiste esencialmente en una forma de división vertical del poder entre la federación y los estados/*Länder* o, en nuestro caso (sin nominalismos), entre el Estado autonómico y las CCAA. Con este enfoque conviene tratar un poco más las notas o requisitos que se dan en los sistemas federales, para examinar a continuación si confluyen o no en el Estado autonómico.

La doctrina federalista actual considera que no existe un criterio único para calificar a un Estado de federal (como podríamos decir de la monarquía, que se define por la presencia de un rey), y la mayoría de

los expertos se inclina por considerar federal al Estado que reúne una serie de elementos que esencialmente son: el reconocimiento constitucional de la estructura federal; unas instituciones representativas en los estados que actúan políticamente sin dependencia de la federación, así como una Constitución propia de cada Estado miembro; la distribución de competencias entre la federación y los estados; la resolución de los conflictos por una instancia neutral, generalmente un Tribunal Constitucional; una forma de financiación objetiva y garantizada; y un sistema de relaciones entre la federación y los estados que incluye en los federalismos europeos la participación de los *Länder*/regiones en la formación de la posición del respectivo Estado federal en el seno de la UE, cuando la decisión afecte a sus competencias.

A lo largo del libro se examinan los elementos esenciales del Estado autonómico y se observa que coinciden básicamente con los factores que la teoría constitucional considera propios del federalismo. No se trata de afirmar retóricamente que España es un Estado federal, y mucho menos de pensar que el cambio de denominación arreglaría los problemas; lo único que se pretende señalar es que el Estado autonómico contiene los elementos esenciales de los federalismos actuales, especialmente de tipo europeo, y que, en consecuencia, sus problemas pueden resolverse mejor introduciendo las técnicas federales en las competencias, la financiación, etc.

En cualquier caso, afirmando el carácter federal solo tendríamos una parte de la definición general, porque el Estado autonómico posee, a diferencia de la mayoría de los federalismos, un segundo eje imprescindible para entender su sentido —los hechos diferenciales que corresponden solo a algunas CCAA— y que influye indudablemente sobre el conjunto. La Constitución y los Estatutos reconocen a algunas CCAA facultades e instituciones específicas que no existen en las demás: la lengua en Cataluña, País Vasco, Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y parcialmente Navarra; un nivel institucional intermedio entre la Comunidad y los ayuntamientos en el País Vasco (Territorios Históricos), Canarias (cabildos) y las Islas Baleares (consejos insulares); un sistema especial de financiación en Navarra, País Vasco y, parcialmente, en Canarias; un derecho civil especial o foral en varias CCAA, etc.