

EVA SÁENZ ROYO

DESMONTANDO MITOS SOBRE
EL ESTADO AUTONÓMICO
PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL
EN SERIO

Prólogo de
Felipe González

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2014

ÍNDICE

Pág.

PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I. LA BALANZA TERRITORIAL DE PODERES EN LOS ESTADOS FEDERALES: ¿ES EL EQUILIBRIO DE PODERES LA ESENCIA DEL ESTADO FEDERAL?....	19
1. LA BALANZA TERRITORIAL DE PODERES EN EL ESTADO AUTONÓMICO: LA ETERNA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO	20
1.1. Sobre el triunfo formal de la teoría del equilibrio de poderes en el Estado autonómico.....	20
1.2. Cuando la balanza se desequilibra: El uso extensivo por parte del Estado de los títulos horizontales y de las competencias básicas	25
2. EL BALANCE TERRITORIAL DE PODERES EN DOS ESTADOS FEDERALES PARADIGMÁTICOS: ESTADOS UNIDOS Y ALEMANIA.....	29
2.1. La balanza territorial del poder en Estados Unidos...	30
2.1.1. El uso extensivo de las competencias federales en Estados Unidos	30
2.1.2. La expansión del poder federal «equilibrada» en la era Obama.....	34
2.1.3. El desequilibrio territorial de poder como rasgo natural del federalismo en Estados Unidos.....	35
2.2. La balanza territorial de poderes en Alemania	36

	<u>Pág.</u>
2.2.1. El uso extensivo de las competencias federales por el Bund	36
2.2.2. Sobre la búsqueda del equilibrio territorial del poder en Alemania.....	38
2.2.3. Sobre la dificultad del equilibrio territorial de poderes en la realidad política alemana....	40
3. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA BALANZA TERRITORIAL DEL PODER EN LOS ESTADOS FEDERALES Y EN EL ESTADO AUTONÓMICO	44
CAPÍTULO II. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CCAA EN LA DECISIÓN ESTATAL: ¿ES LA EXISTENCIA DE UNA SEGUNDA CÁMARA ESENCIA DEL ESTADO FEDERAL? ..	47
1. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CCAA EN LA DECISIÓN ESTATAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL	48
1.1. Sobre la insuficiencia de vías normativas e institucionales de participación de las CCAA en las decisiones estatales.....	48
1.2. Sobre la participación de las CCAA en la decisión estatal en la dinámica política: los <i>lobbies</i> territoriales y el Congreso de los Diputados como su principal sede	51
2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESES TERRITORIALES EN LA DECISIÓN FEDERAL EN ESTADOS UNIDOS Y ALEMANIA	54
2.1. Sobre los cauces de participación de los <i>lobbies</i> territoriales y su capacidad real de influencia en Estados Unidos.....	54
2.2. Sobre la dinámica partidista y no territorial del Bundesrat alemán	59
3. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESES TERRITORIALES EN LA DECISIÓN FEDERAL Y SOBRE LA FUNCIONALIDAD AL RESPECTO DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS	64
CAPÍTULO III. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE CARÁCTER VERTICAL EN LOS ESTADOS FEDERALES: ¿INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN O INSTRUMENTOS EN MANOS DEL CENTRO?.....	67
1. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE CARÁCTER VERTICAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO	68

	<u>Pág.</u>
1.1. La estructuración de las relaciones intergubernamentales de carácter vertical en España	68
1.2. Sobre el sentido de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico	70
1.2.1. Las relaciones intergubernamentales como instrumento para cubrir las insuficiencias financieras de las CCAA.....	71
1.2.2. Las relaciones intergubernamentales como instrumento del Estado para orientar las políticas autonómicas.....	73
1.2.3. Las relaciones intergubernamentales como forma de participación de los intereses territoriales en la decisión estatal.....	75
2. EL SENTIDO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LOS ESTADOS FEDERALES.....	77
2.1. El sentido de las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos.....	78
2.2. El sentido de las relaciones intergubernamentales en Alemania.....	82
3. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA RAZÓN DE SER DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES VERTICALES EN LOS ESTADOS FEDERALES.....	87
CAPÍTULO IV. EL RETO DE LA FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA EN EL ESPEJO DEL FEDERALISMO FISCAL	91
1. INTRODUCCIÓN	91
2. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTÓNOMICO: ALGUNOS DE SUS CLAROSCUIROS	92
2.1. De la identificación del concepto de «autonomía financiera» de las CCAA con el concepto de «suficiencia financiera». La evolución del sistema de financiación autonómica	92
2.2. Algunos claroscuros del sistema de financiación autonómica.....	97
2.2.1. La imprecisa distribución de los costes entre el Estado y las CCAA	97
2.2.2. La escasa visibilidad del coste de las decisiones políticas autonómicas. El déficit del principio de responsabilidad tributaria	99
2.2.3. El constante desacuerdo sobre los criterios	

	<u>Pág.</u>
de reparto de los fondos de solidaridad y la polémica sobre las balanzas fiscales	103
2.2.4. La asimetría en el modelo de financiación	104
3. EL FEDERALISMO FISCAL EN ESTADOS UNIDOS Y ALEMANIA	105
3.1. La práctica del federalismo fiscal en Estados Unidos .	108
3.1.1. De cómo se rompe el principio de conexión entre responsabilidad de gasto y responsabilidad legislativa y de cómo se trata de resolver la desconexión	108
3.1.2. Sobre la aplicación del principio de responsabilidad tributaria en Estados Unidos.....	110
3.2. La práctica del federalismo fiscal en Alemania.....	114
3.2.1. Sobre cómo se rompe el principio de conexión entre responsabilidad de gasto y responsabilidad legislativa y sobre cómo se intenta resolver esta ruptura	114
3.2.2. Sobre la ruptura del principio de responsabilidad tributaria en Alemania.....	115
3.2.3. Sobre los límites al principio de solidaridad en Alemania	120
4. A MODO DE CONCLUSIÓN: UNA PROPUESTA CONCRETA DE REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.....	121
4.1. Algunas propuestas de mejora	122
4.1.1. La necesidad de clarificar la responsabilidad de gasto	122
4.1.2. La necesaria constitucionalización de la financiación autonómica y la profundización en el principio de responsabilidad fiscal.....	123
4.1.3. Las transferencias de nivelación del Estado a las CCAA.....	126
4.2. Las oportunidades de la reforma del sistema de financiación autonómico	127
REFLEXIONES FINALES.....	131
BIBLIOGRAFÍA	137

PRÓLOGO

*Me encontré con Eva SAENZ en Zaragoza, en la presentación de mi libro sobre la búsqueda de respuestas. Ella hizo un análisis crítico de algunos de sus contenidos con un carácter enérgico y comprometido que me recordó a su padre. Allí me apuntó algunas de las ideas que me encuentro en su libro *Desmontando mitos* sobre el Estado autonómico.*

Es una incursión rigurosa y valiente en uno de los desafíos que tenemos por delante: la estructura territorial del Estado, sus disfunciones y sus posibles vías de corrección. No solo aborda los problemas de financiación, sino los de configuración de la voluntad del espacio público que compartimos desde la óptica de la descentralización.

Además nos ayuda a comprender los problemas de la descentralización política (Autonomías o Federación) introduciendo un análisis comparativo de los sistemas federales más relevantes para nosotros, los de Alemania y Estados Unidos.

Nos encontramos con la nueva generación madura que necesitamos para contrastar su percepción de la realidad española con la nuestra, la de los que hicimos la transformación de un Estado autoritario y centralista, en otro democrático y descentralizado. Como lo que nos ha fallado históricamente como país es el carácter reformista, necesitamos aportes como el de Eva para una nueva etapa. Nos ayudará a evitar ese fantasma histórico que nos acompaña: «no tocar nada hasta que sea inservible». O aún peor: «intentar apropiarse de lo que se rechazaba en su momento, para inmovilizarlo». La mezcla entre la pereza ante los cambios nece-

sarios y la «reacción» que aprovecha la crisis para dar marcha atrás a la historia.

Me gustaría compartir con Eva SAENZ la reflexión que propone y tal vez tenga alguna ocasión de hacerlo. Por el momento, con mi felicitación por su ensayo, quiero anticiparle que nos deberíamos guiar, en esta España plural en las ideas y diversa en los sentimientos de pertenencia, por dos principios básicos para las reformas necesarias: el de subsidiariedad y el de identidad.

Aunque estos principios orientadores exigen un análisis más sosegado, anticipo que la subsidiariedad debería llevarnos a atribuir la responsabilidad del ejercicio de las competencias a los poderes que estén en mejores condiciones de servir a los ciudadanos concernidos. No siempre coinciden, como se suele argumentar, con los más próximos a estos ciudadanos.

Por su parte, el principio de identidad tiene que tener en cuenta la diversidad de percepciones de la realidad, que se derivan de evoluciones históricas, pautas culturales y otras. Bien entendido nos debería permitir asumir, en la distribución competencial, elementos diferenciadores, aunque se deba preservar la igualdad de derechos y obligaciones básicos que conforman la ciudadanía compartida en todo el territorio.

Siempre hay que comprender que la distribución del poder en distintos niveles (locales, regionales y nacionales) comporta una serie de zonas de encuentro que configuran lo que en Alemania llaman gobiernos multinivel.

El poder central coordina a los demás poderes del Estado, garantiza la cohesión entre todos los ciudadanos del espacio público compartido y, por tanto, esa igualdad básica de derechos y obligaciones.

Este ejercicio de reflexión nos debería acompañar también en nuestras propuestas para la construcción del otro espacio público al que pertenecemos: la Unión Europea. De esta manera, nuestras políticas de reforma en España tendrían coherencia con lo que queremos que sea la UE.

En fin, reitero mi felicitación a Eva por este esfuerzo de análisis y propuesta, acompañado de los elementos de comparación con dos modelos bien interesantes y probados en su evolución histórica.

Felipe GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN*

«Nada hay más peligroso para cualquiera cuanto el hacerse excepcional entre sus semejantes, si no es ya que la excepción o la singularidad consiste en ser el más poderoso de todos. Nada tan peligroso tampoco para una nación como apartarse largo trecho del cauce por donde van las demás».

CÁNOVAS DEL CASTILLO,
Discurso sobre la nación,
Ateneo de Madrid de 6 de noviembre de 1882.

En la historia de España ha prevalecido siempre un espíritu pesimista que nos ha hecho creer que somos peores que nuestros vecinos. El profesor Francesc Carreras, en un artículo publicado en *La Vanguardia* el 23 de agosto de 2012, recordaba dicho pesimismo reinante y cómo la historia de la España contemporánea se ha ido explicando generación tras generación en clave de revolución burguesa fracasada. Hay que decir, no obstante, que esa tendencia nuestra a interpretar negativamente todo se ha hecho en muchas ocasiones con «manifiesto desprecio de la realidad»¹. De hecho, el mismo artículo de Francesc Carreras, citando un artículo del historiador Santos Juliá y un

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación (DER2012-39179) sobre «costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

¹ J. MARÍAS, *España inteligible. Razón histórica de las Españas*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 259.

libro reciente compilado por Nigel Towson, afirma que, contrariamente a como se había interpretado hasta el momento, «(l)a evolución de España en el XIX y XX —si exceptuamos la dictadura franquista— no había sido tan distinta a la de los países europeos avanzados»².

El pesimismo también ha sido reinante respecto a nuestro modelo territorial en la doctrina constitucionalista. Como recuerda González-Varas, si Ortega afirmó «sufrir verdaderas congojas oyendo hablar de España a los españoles» (*España invertebrada*, prólogo a la 2.^a edición), «las congojas son aún mayores oyendo hablar de Europa (especialmente, cuando se habla del “federalismo alemán”)»³. En su «Valoración de 25 años de autonomía», los profesores Aja y Viver comenzaban señalando que «la historia del proceso de construcción del Estado español y, muy especialmente, la de su organización territorial, es la historia de un largo fracaso colectivo, jalonado de conflictos». Y si bien, indican, la Constitución española ha tratado de dar respuesta a este histórico déficit, son muchos defectos e insuficiencias que todavía quedan por resolver⁴. Y cita tras cita ha sido generalizada la doctrina que ha visto en nuestro sistema autonómico unas anomalías que nos distancian de otros modelos y que por ello es necesario corregir.

Tras treinta y cinco años de vigencia de la Constitución española y, sobre todo, tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña, son cada vez más las voces que reclaman una reforma constitucional del Estado autonómico. Adelanto ya que compartiendo dicha necesidad, considero que muchas de las propuestas que constitucionalistas y especialistas en Derecho público han puesto sobre la mesa pretenden corregir algunas anomalías que dan por ciertas, pero que quizás no lo son tanto. Poner en duda algunas de estas premisas es el objeto de este libro, que no pretende sino hacer reflexionar para que una posible reforma constitucional sirva para lo que ha de ser su fin último: la mejora del sistema.

² F. DE CARRERAS, «¿España ha sido diferente?», *La Vanguardia*, 23 de agosto de 2012.

³ S. GONZÁLEZ-VARAS, *España no es diferente*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 64.

⁴ Una valoración del desarrollo del Estado autonómico se puede ver en AJA y VIVER, «Valoración de 25 años de autonomía», *REDC*, núm. 69, 2003, pp. 69-70.

Con este objeto procederemos al análisis y comprobación de la realidad de algunas de las anomalías más criticadas de nuestro modelo. Advierto que no analizaremos las mismas desde un plano estrictamente jurídico o constitucional. Demuestra el profesor Blanco Valdés en *Los rostros del federalismo* que la forma en la que cada Estado federal concreta constitucionalmente los elementos que definen dicha naturaleza federal son diferentes. «No hay dos hierbas iguales», dirían los estoicos, y tampoco hay que pretender serlo. Pero, tal y como señala Blanco Valdés en la misma obra, el funcionamiento del federalismo no sólo depende del diseño constitucional, sino también de la práctica política⁵. Y es precisamente en el ámbito de la práctica política desde donde vamos a analizar fundamentalmente las supuestas deficiencias o anomalías de nuestro modelo y comprobar si son o no deficiencias y anomalías que hay que corregir o más bien pautas seguidas también en otros modelos federales y de las que, por tanto, no es tan fácil sustraerse.

En este trabajo vamos a analizar cuatro de las supuestas deficiencias de nuestro Estado autonómico, reconocidas como tales por la generalidad de la doctrina. La *supuestas* deficiencias serían: una balanza territorial del poder desequilibrada; la incapacidad de las CCAA de participar de la decisión estatal por ausencia de una verdadera Cámara territorial; las relaciones intergubernamentales como forma de limitar la autonomía de las CCAA; y la insuficiencia financiera de las CCAA. El análisis de las mismas se hará en comparación con la práctica política de los dos modelos federales más paradigmáticos, el de Estados Unidos y el de Alemania. Como el lector observará, la dedicación a cada uno de los capítulos no es la misma y se ve algo descompensada. Sin embargo, y sin ánimo de adelantar contenidos, todo ello se ve justificado por la apreciación o no de la supuesta deficiencia.

⁵ R. BLANCO VALDÉS, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, esp. pp. 322 ss.

CAPÍTULO I

LA BALANZA TERRITORIAL DE PODERES EN LOS ESTADOS FEDERALES: ¿ES EL EQUILIBRIO DE PODERES LA ESENCIA DEL ESTADO FEDERAL?

Una de las principales manifestaciones del pesimismo sobre nuestro sistema autonómico se refiere a nuestro sistema competencial. De sobras es conocida la peculiaridad a este respecto de nuestro Estado autonómico que, a diferencia de los Estados federales, es un sistema que no se contiene exclusivamente en la Constitución, sino también y sobre todo en los Estatutos de autonomía¹. Pero al margen de esta peculiaridad jurídico-constitucional española, prevalece entre los constitucionalistas la idea, expresa o implícita, de que lo que distingue al Estado autonómico de los modelos de Estado federal (para mal, evidentemente), es que mientras que en nuestro Estado existe un alto grado de vulnerabilidad de las competencias autonómicas y una tendencia a la extralimitación estatal (propia, quizás, de nuestro centralismo pasado), en los Estados federales cada instancia de poder tiene atribuido un núcleo de competencias intangibles garantizadas². Persiste la idea de que en nuestro Es-

¹ Una excelente descripción sobre las distintas modalidades de distribución competencial en los Estados federales y la peculiaridad española en BLANCO VALDÉS, *op. cit.*, pp. 199-219.

² Expresamente así lo señala M. CORRETJA TORRENS, «El sistema competencial español a la luz de la eficiencia: indefinición, duplicidades, vulnerabilidad

tado autonómico la balanza territorial de poderes está desequilibrada como si el federalismo fuera equilibrio y la relación entre la Federación y los entes federados debiera estar más marcada por la paridad en la respectiva posición política e institucional que por las relaciones jerárquicas de subordinación³. De hecho, y tras el fracasado intento del Estatuto de Autonomía de Cataluña, las diferentes propuestas de reforma constitucional tienen como uno de los objetivos una mayor precisión y delimitación de los ámbitos competenciales; en definitiva, un mayor equilibrio en la balanza territorial del poder en el que el centro y las partes tengan un núcleo de competencias intangibles garantizadas.

1. LA BALANZA TERRITORIAL DE PODERES EN EL ESTADO AUTONÓMICO: LA ETERNA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO

1.1. Sobre el triunfo formal de la teoría del equilibrio de poderes en el Estado autonómico

Desde un plano estrictamente jurídico-constitucional, la balanza territorial de poderes en el Estado autonómico se muestra a favor del Estado. La preeminencia del Estado frente a las CCAA se manifiesta constitucionalmente en el reconocimiento de competencias estatales de modificación del sistema competencial vigente y en el reconocimiento constitucional de las cláusulas de prevalencia, supletoriedad y residual.

Efectivamente el Estado tiene reconocido un fondo competencial de carácter extraordinario que le faculta para actuar sobre el sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido. En concreto, le habilita para preservar ese sistema en situaciones extraordinarias (art. 155 CE), para adaptarlo a las circunstancias cambiantes sin necesidad de modifi-

de las competencias autonómicas y conflictividad», *Cuadernos de la Fundación Giménez Abad*, núm. 5, 2013, p. 39.

³ Esta idea hunde sus raíces en la teoría sobre el Estado federal formulada por KELSEN que inspiró la Constitución austriaca y el principio de competencia que inspira el federalismo europeo. *Vid.* P. BIGLINO CAMPO, *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, CEPC, 2007, pp. 150-151. Esta idea de equilibrio es también consustancial a la teoría americana del federalismo dual: BLANCO VALDÉS, *op. cit.*, pp. 245-246.

car las reglas constitucionales y estatutarias (art. 150 CE) y, sobre todo, para reformarlo cuando lo estime necesario, mediante el ejercicio de la potestad de reforma constitucional que posee prácticamente en exclusiva, con la salvedad de una limitada facultad de iniciativa atribuida a las CCAA.

No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha procedido a desactivar lo máximo posible estas cláusulas constitucionales que actuaban a favor del Estado, con el propósito de salvaguardar los intereses de las CCAA y obtener un equilibrio territorial del poder. Así ocurrió con la interpretación que el Tribunal realizó de las leyes de armonización. Desde la STC 76/1983, única decisión que contempla en profundidad la figura, tienen un carácter meramente residual. Según el TC, el constituyente tuvo ya en cuenta el principio de unidad y los intereses generales de la nación al enumerar las competencias que corresponden al Estado. Por ello, el Estado sólo puede acudir al art. 150.3 en caso de que carezca de un título competencial específico para dictar la regulación que considere necesaria o cuando, aun disponiendo de dicho título, éste resulte insuficiente para garantizar la armonía exigida por el interés general. En la práctica, el Estado no ha hecho nunca más uso de dicho título, como tampoco lo ha hecho del art. 155, ni de la facultad de reforma constitucional para modificar en su favor el sistema de distribución de competencias.

Tampoco las cláusulas de prevalencia, supletoriedad y residual han jugado en la práctica a favor de la preeminencia del Estado. De hecho el TC también ha desactivado la cláusula residual prevista en el art. 143 de la Constitución, en virtud de la cual corresponden al Estado las competencias que no hayan sido asumidas por las CCAA en sus propios Estatutos. La tendencia predominante en su jurisprudencia ha consistido en subsumir la materia sometida a debate en algunos de los títulos competenciales atribuidos al Estado o a las CCAA en sus Estatutos. Tal y como señala Fernández Farreres⁴, la cláusula residual ha tenido una escasa —o incluso nula— aplicación o, incluso, tal y como ha advertido Biglino Campos, ha jugado a favor de las CCAA⁵.

⁴ G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid, Iustel, 2005, pp. 153-157.

⁵ Así lo advierte BIGLINO CAMPO, *op. cit.*, 2007, pp. 205-206, nota 48.