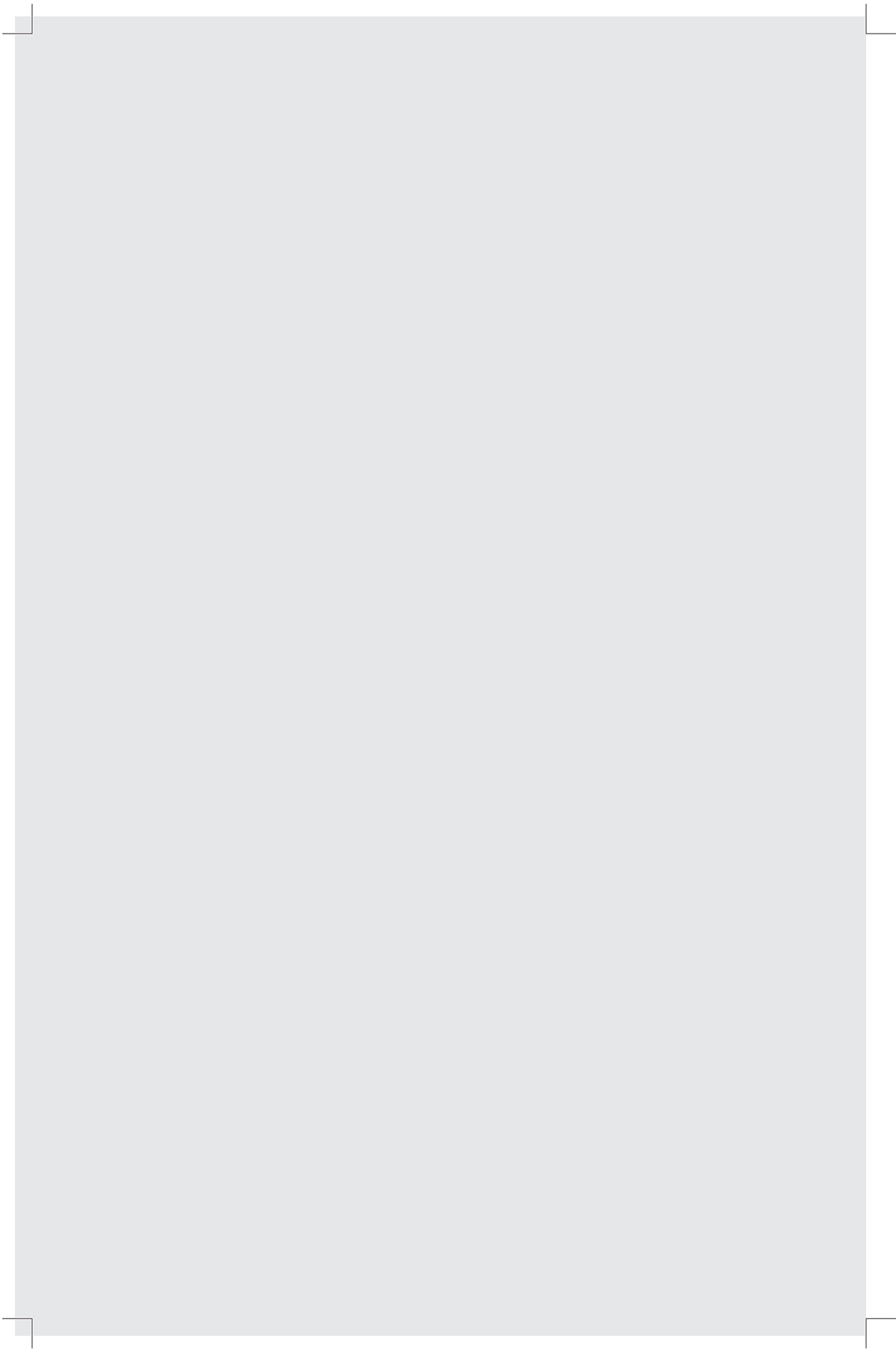


PRESENTACIÓN

Paloma Requejo Rodríguez



La soberanía, los modelos constitucionales en la historia comparada, la representación política, la agonía de la justicia constitucional, la división de poderes, los conceptos de Constitución en la historia, el pueblo del Estado, la metamorfosis del Estado y del derecho y las nuevas fronteras de los derechos. Basta enumerar los temas analizados en los anteriores volúmenes de Fundamentos para reparar en la ausencia de un asunto primordial, la organización territorial del Estado, que se convertirá en objeto de esta nueva entrega.

Su carga teórica resulta incuestionable. El modelo territorial, tanto en su dimensión *ad intra* como en su dimensión *ad extra*, es un principio estructural definitorio de la forma de Estado que merece un examen detenido. Adicionalmente su actualidad es máxima. Nos encontramos ante uno de los mayores retos a los que nuestro país debe hacer frente; en pocas ocasiones, creo, Fundamentos ha ido tan a la par del debate político-jurídico en torno a la materia que trata. No deja de ser estimulante, pero también conlleva riesgos; desvirtuar el enfoque de teorización abstracta que distingue a esta colección. No se ha caído en ello. Todo lo más el presente número puede contribuir modestamente a esa tarea que más temprano que tarde habrá que afrontar, la remodelación de nuestro sistema territorial. Antes de acometerla es aconsejable una reflexión sosegada que tenga como base el conocimiento de los modelos clásicos, las experiencias ajenas, los pros y los contras de las distintas opciones en presencia, las expectativas de los implicados y los límites que se deben respetar. Esa es la aportación que aquí se hace y de la que cabe extraer que no existe modelo territorial que haya resistido al inmovilismo y que haya conservado su pureza. Distintas son las cuestiones a resolver y distintas las soluciones ofertadas, más o menos ambiciosas, más o menos acertadas, pero en ningún caso se ha preferido mirar para otro lado.

Bajo el título «La evolución de los modelos territoriales: continuidad vs. ruptura», la obra se ha estructurado en cuatro capítulos. Los dos primeros estudian

en qué han consistido esas transformaciones en varios países europeos, clasificando los distintos modelos no a la manera tradicional, sino atendiendo a los problemas a los que han debido enfrentarse —desgaste provocado por problemas técnicos y crisis generadas por reclamaciones identitarias—, en muchos casos comunes independientemente de su configuración centralizada o más o menos descentralizada, y que han requerido respuestas diversas que aseguren su pervivencia y eviten su desaparición cuando en ocasiones esto era lo que se perseguía. A continuación, el tercer capítulo nos interroga sobre cuál puede ser el futuro del modelo español, hasta ahora impermeable a cualquier reforma en su norma de cabecera y más proclive, aprovechando su apertura, a ajustes jurisprudenciales y legislativos en el bloque constitucional. Sin embargo, la entidad de los desafíos es tal, al combinarse los dos problemas señalados, que parece necesario un cambio de rumbo de mayor calado cuando la coyuntura sea propicia. Las alternativas son variadas: profundizar en el modelo autonómico con una actualización en clave centrífuga o más improbablemente en clave centrípeta, dar un salto cualitativo hacia un modelo federal o incluso plantearse canalizar constitucionalmente la secesión a la que aspiran algunos. Aunque no hay soluciones mágicas, se tratará de teorizar sobre su adecuación no tanto a las circunstancias como a nuestra configuración como Estado democrático de derecho. Y ya en el último capítulo se ha querido suscitar la cuestión de hasta qué punto la pertenencia a la Unión Europea condiciona las reformas que un Estado miembro quiera realizar en su modelo territorial, actuando como una especie de límite externo o como un elemento disuasorio ante posibles rupturas.

Mi gratitud a los Directores y a los miembros del Consejo Editorial de Fundamentos por sus sugerencias, que no han hecho sino mejorar el diseño del volumen que se acaba de exponer. Un especial recuerdo para el tristemente fallecido Joaquín Varela, a cuya memoria se dedica el número; me reconforta que al menos he podido compartir con él los primeros pasos de este proyecto y recibir sus buenos consejos.

También quiero dejar constancia de mi agradecimiento a Patricia García Majado, Becaria de investigación del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, por su participación en la siempre necesaria tarea de revisión del libro.

Por último, he tenido la gran satisfacción de que aceptaran sumarse a esta iniciativa especialistas españoles y extranjeros de primera línea. Gracias por su implicación y paciencia con una coordinadora inflexible. Su contribución garantiza la calidad de la obra. Ello ha permitido que podamos seguir contando con el apoyo de la Junta General del Principado de Asturias y de la Universidad de Oviedo a

través de su Convenio de colaboración. Sin su ayuda y complicidad desde el primer número de Fundamentos, hace ya veinte años, todo sería mucho más difícil.

Los Profesores Michael, Arroyo, Rolla y De Montalivet se han encargado de analizar los cambios generados por problemas técnicos que se han podido apreciar en modelos territoriales tan diferentes como el alemán, el italiano y el francés.

El Profesor Michael y el Profesor Arroyo se ocupan del modelo federal alemán. El primero, tras constatar la influencia de la historia en el actual diseño del federalismo germano hasta el punto de que algunas de sus características más conocidas —configuración del Bundesrat y predominio del y de lo ejecutivo— traen causa de sus orígenes, entra a estudiar varios de los elementos estructurales del modelo, desmontando algunos lugares comunes; la diversidad legislativa no es tan acusada como suele creerse y a través de distintas técnicas y mecanismos se constata una «unitarización», si se permite tal expresión, que abunda en la conocida idea de Konrad Hesse, como el mismo Profesor Michael recuerda, de que Alemania en realidad es un «Estado federal unitario». La renovación del modelo se ha planteado, pero no es sencilla; la existencia de cláusulas de intangibilidad y la exigencia de mayorías cualificadas en el procedimiento de reforma constitucional no la facilitan y el camino del art. 146 GG hoy por hoy es controvertido.

Precisamente las últimas revisiones constitucionales del federalismo alemán —2006, 2009 y 2017— son examinadas críticamente por el Profesor Arroyo. Motivos competenciales, institucionales y financieros se apuntan como razones de unos cambios, no libres de ciertas contradicciones, en los que el tradicional modelo de federalismo cooperativo, sin desaparecer, incorpora elementos competitivos y da paso a una creciente centralización, como se ha dicho, siempre presente. Entre ellos destacan los intentos de clarificación del reparto competencial enturbiados con la incorporación de la «legislación divergente», la disminución de la influencia del Bundesrat en la legislación federal, la mayor participación de los Länder en la fase ascendente del derecho europeo y una configuración de la fase descendente que no ayuda a visibilizar las responsabilidades o el incremento de las competencias de la Federación y su control presupuestario sobre los Länder a cambio de asumir en el ámbito de la solidaridad interterritorial el grueso de la «nivelación de la capacidad financiera» de los territorios más desfavorecidos.

Especial interés reviste el recorrido por la evolución del modelo italiano que ofrece el Profesor Rolla. Sin infravalorar las diferencias de contexto político e institucional, que en mi opinión impiden extrapolar por completo a nuestro país las conclusiones alcanzadas, son grandes las similitudes, habiendo transitado ya

el Estado regional, con diferente éxito, por caminos que en España aún están por explorar. En opinión del Profesor Rolla, la puesta en práctica de la revisión en clave federal introducida por las Leyes constitucionales aprobadas entre 1999 y 2001, con mayor colaboración y asimetría, pero no exenta de inconcreciones e incoherencias, se vio dificultada por un Parlamento deseoso de nuevas reformas constitucionales y una crisis económica que obligaba a contener el gasto. Las posteriores reformas constitucionales de 2005 y 2006, centrípetas en el fondo, con su nuevo diseño de Senado, un sistema de reparto competencial de doble lista, un incremento de competencias estatales, supresión de las compartidas y un retorno del interés general, fueron abortadas en referéndum. En este momento de impasse, a juicio del Profesor Rolla, el escenario futuro debe pasar por una regionalización diferenciada o asimétrica, que refleje los intereses propios de cada territorio sobre la base del acuerdo y supere la homogeneidad y multilateralidad vigentes hasta ahora.

En su contribución el Profesor de Montalivet echa por tierra algunos «tópicos» sobre el modelo francés, que llevan a replantearse su calificación como Estado unitario centralizado, y ejemplifica lo que parece ser una tendencia generalizada hacia modelos cada vez más híbridos. Según afirma, impulsada por una «lógica democrática», en Francia no sólo se ha producido una fuerte y progresiva descentralización «administrativa» a favor de unas colectividades territoriales, cada vez más diversas y complejas, que confirma la evolución del modelo hacia un Estado unitario descentralizado. Además, paradójicamente se ha asistido, de una parte, a la incorporación de fórmulas recentralizadoras por el deseo de racionalizar el «milhojas territorial», recortar gastos y evitar desigualdades, y, de otra, a su contrario, esto es, a la atribución de competencias material o formalmente legislativas a colectividades de ultra mar que aproxima a Francia a un modelo regional. En definitiva, Francia se ha convertido en un Estado unitario descentralizado parcialmente regional, al que aún le queda por delante el reto de Nueva Caledonia.

Las reclamaciones identitarias también se han hecho presentes en otros países europeos. Nos centraremos en el «caso escocés», aunque en muchos trabajos se ha ido más allá de nuestras fronteras incluyendo referencias a Quebec.

El politólogo Michael Keating estudia el modelo británico. Soberanía del Parlamento y ausencia de Constitución escrita, sus dos notas características, complican a mi juicio los paralelismos con el sistema español. Como señala el Profesor Keating, la primera de ellas, compatible con un pluralismo nacional e incluso con la autodeterminación, parecía contraria a la existencia de parlamentos autónomos, que terminaron por aceptarse con unos «poderes reservados»

ante la progresión electoral de los partidos nacionalistas. La segunda de ellas ha introducido flexibilidad y ha permitido salvar escollos teóricos, dando una respuesta práctica a las demandas de independencia escocesa con la celebración de un referéndum acordado, en el que el Gobierno del Reino Unido fijó fecha y pregunta seguro de una victoria fácil y de que su oposición no haría otra cosa que aumentar el nacionalismo. Una campaña en la que se ofertó una «devolution» de máximos y una independencia de mínimos aproximó resultados, siendo rechazada la opción rupturista. El Brexit ha supuesto un punto de inflexión para el Profesor Keating y abre la puerta a un futuro incierto, con distintos escenarios aún por determinar: «desintegración» con nuevos referéndums de independencia; «recentralización», con un Reino Unido como «Estado-nación unitario bajo la soberanía de Westminster» o «reconfiguración» «con un Brexit territorialmente diferenciado».

En la actualidad nuestro Estado autonómico se enfrenta al enorme desafío de encarar al mismo tiempo ambas clases de dificultades, las que son fruto de su natural desgaste o de su necesario reajuste y las que se vinculan a reclamaciones identitarias en ocasiones secesionistas. Las alternativas jurídicas son múltiples y no se ha querido cerrar ninguna puerta, ofreciendo un abanico lo más amplio y plural posible.

El Profesor Aragón, junto a cambios en las prácticas políticas, apuesta por una reforma que profundice en el Estado autonómico y contribuya a solventar la cuestión catalana, distribuyendo adecuadamente las potestades del Estado y de las Comunidades Autónomas, sumando vías de participación, coordinación y cooperación y reconociendo «singularidades territoriales», sin romper «la igualdad sustancial de derechos de los ciudadanos» y la «solidaridad» intracomunitaria. Descarta un Estado plurinacional y un referéndum en Cataluña sobre su independencia, sin más camino que el del art. 168 CE; se muestra escéptico con una reforma del Senado «a la alemana» por las diferencias de contexto político; critica la idea de «federalizar» el Poder judicial; conecta la aprobación autonómica de los Estatutos con los «federalismos de integración» y no tanto con los de «descentralización»; prefiere un doble listado de competencias estatales y autonómicas más transversales que básicas y una prevalencia vinculada a la concurrencia y sólo excepcionalmente a la compartición competencial. Reflexión, objetivos claros, consenso y calma política le parecen indispensables para revisar la Constitución. Mientras no lleguen, sugiere mantener el actual «Estado jurisdiccional autonómico» con reformas legales y una buena aplicación de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional.

Más ambicioso es el «arreglo constitucional» que propone el Profesor Caamaño; una Constitución federal que asegure la convivencia en un Estado como el nuestro. No plantea introducir en el Estado autonómico una serie de ajustes técnicos (modificar el Senado, aclarar títulos competenciales, incorporar mecanismos de cooperación...), pues, en contra de lo que algunos mantienen, lo que define a un Estado como federal, según el Profesor Caamaño, no es la descentralización política o que ésta alcance un determinado nivel, sino sus «componentes ideológicos». De lo que se trata es de realizar un pacto federal, «constitucional y explícito» entre «sujetos de base territorial», iguales pero distintos, que «renuncian a determinadas pretensiones políticas». Se consensuaría la definición en la Constitución del «nivel federal de gobierno», es decir, «un espacio de igualdad común», perteneciendo el resto a «la singularidad de cada» territorio. De este modo «la pluralidad se hace unidad», concurriendo desde entonces «la lealtad territorial y la democracia».

Imprescindible resulta conocer las expectativas en algunos territorios, especialmente en aquellos con mayores aspiraciones de autogobierno, y hasta qué punto pueden suponer una ruptura no ya con el modelo actual de organización territorial, sino con el propio ordenamiento y su norma suprema.

El Profesor López Basaguren pone de manifiesto como, sobre la base de un sobredimensionado incumplimiento estatal del Estatuto, el nacionalismo vasco ha desacreditado el sistema autonómico y pretende sustituirlo por un nuevo modelo. La ponencia sobre la reforma del Estatuto de autonomía del País Vasco ha sacado adelante, con el apoyo del PNV y EH Bildu, las bases de ese futuro estatuto político, en las que a partir de los derechos históricos se califica al pueblo vasco de nación con derecho a decidir cuál ha de ser ese estatus. Un modelo confederal, que recuerda al «Plan Ibarretxe», de relación bilateral de igual a igual entre el País vasco, «sujeto jurídico-político», y el Estado, en el que pactarán qué competencias corresponden al Estado, perteneciendo el resto en exclusiva al País vasco, y resolverán los conflictos que se susciten también mediante el acuerdo en «foros» paritarios. Una vez aprobado por el Parlamento vasco y antes de su envío al Congreso para ser «negociado», el proyecto de nuevo estatuto político se someterá a consulta entre el electorado del País vasco, opción ya descartada por la jurisprudencia constitucional. Es pronto para saber cómo evolucionarán los acontecimientos, pero mucho de lo señalado resulta de sobra conocido.

Para el Profesor Albertí Rovira el conflicto catalán manifiesta «el fin del consenso constitucional básico existente hasta el momento sobre el modelo territorial». Constatados el desacuerdo sobre las causas que han provocado esta «crisis



constitucional» —a su entender estamos ante un problema político e histórico, la relación entre Cataluña y el Estado, en el que se contraponen dos maneras de entender la unidad de España, en términos bien de uniformidad, bien de diversidad—, así como las respuestas a la misma, tras el intento frustrado de «renovar el pacto» con el Estatuto de 2006, ya sea por parte de la Generalitat —propuesta de «pacto fiscal», «derecho a decidir», «celebración de consulta sobre el futuro político de Cataluña», «referéndum» y «declaración de independencia»— ya sea por el Estado —ausencia de propuestas políticas, recurso a la jurisdicción constitucional y penal y activación art. 155 CE—, sugiere una posible solución a la vista de que ni las vías unilaterales ni las judiciales han servido de nada. No es otra que recuperar el consenso a través de una negociación política sobre ciertas premisas como el reconocimiento de la legitimidad de las posiciones ajenas, un procedimiento adecuado y garantías al contenido del acuerdo constitucional que se llegue a alcanzar, satisfactorio para todos y ratificado por la población, «incluyendo, también, específicamente» la catalana. A falta de un nuevo consenso sólo cabe canalizar democráticamente la ruptura.

Precisamente de ello se ocupan los Profesores Bastida Freijedo y Aláez Corral. A través del procedimiento de reforma del art. 168 CE, no sujeto a límites materiales, plantean incorporar al título X una cláusula de secesión acorde con una Constitución positiva y autorreferencial como la nuestra. Así se ofrece un cauce democrático a las expectativas secesionistas dentro de la legalidad y se asegura la legitimidad, eficacia y estabilidad de la propia Constitución. Un cambio de este calado obligaría a modificar principios estructurales del ordenamiento, virando hacia un Estado federal en el que el ejercicio de la soberanía pudiera corresponder no sólo al «todo», sino a las «partes» que lo componen sobre la base de un «demos federal complejo». El procedimiento de secesión que sugieren tendría varias etapas: Impulso del Parlamento territorial por mayoría cualificada y reforzada de 2/3, negociación intergubernamental durante un máximo de 2 años para buscar una solución alternativa o, de no ser posible, convenir los términos de la secesión y referéndum del Cuerpo electoral territorial, autorizado por su Parlamento por la mayoría ya señalada, para que decida sobre la secesión también por mayoría de 2/3 de los electores con derecho a voto y mayoría de los votantes de cada circunscripción. Un procedimiento de estas características, entienden, garantizaría durante su curso la debida protección de las minorías.

Por último, ha parecido imprescindible tratar el asunto de cómo la pertenencia a la Unión Europea puede mediatizar la evolución de los modelos territoriales en los Estados miembros. De ello se encarga la Profesora González Pascual, haciendo

especial hincapié en los movimientos secesionistas. Desde esta perspectiva aborda distintos temas: la conexión de estos movimientos con una integración supranacional que no ha sabido «encajar» satisfactoriamente las aspiraciones regionales; la complejidad del procedimiento fijado por los Tratados para que el territorio escindido pueda incorporarse a la Unión; el papel de límite que algunos valores fundamentales de la Unión europea, como el Estado de derecho y el principio democrático, pueden jugar respecto de los procesos de independencia. De todo ello extrae algunas propuestas. Más allá de que los Estados profundicen en la participación de las Regiones en la toma de decisiones vinculadas a la Unión Europea y tengan presente la autonomía política en lo que respecta a la integración supranacional, la Unión también debería ahondar a través del TJUE en la inclusión de la autonomía regional en la identidad nacional y tener en cuenta el «impacto que el derecho de la Unión Europea tiene en las estructuras federales o regionales».

Los asuntos complejos requieren respuestas complejas. Sin atajos. La experiencia comparada puede ser un buen punto de partida para aprender de sus aciertos y de sus errores, aunque una extrapolación automática y no matizada a un escenario histórico, político y normativo diferente no parece lo más deseable. Resulta conveniente atender a nuestras especificidades, ofreciendo alternativas propias. Es lo que se ha intentado. Confío que este volumen pueda contribuir al menos a esclarecer el panorama y a encontrar la mejor solución posible.