

## **LA FEDERALIZACION DE LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS**

**Luis Moreno\***

Tras el referendo popular de la Constitución de 1978, la expresión *España de las Autonomías* quedó incorporada al acervo político asociado a la transición democrática. Desde entonces, la ciudadanía ha asumido con naturalidad la generalización de dicha expresión. Su uso cotidiano no se ha restringido al más especializado de juristas o políticos, algunos de ellos más proclives a la denominación, *Estado Autonómico* o *de las Autonomías*.

La contribución de la fórmula autonómica al debate doctrinal de la organización territorial de los sistemas políticos no ha sido pequeña. La originalidad del proceso de descentralización en la España democrática –y su éxito relativo– ha atraído el interés de estudiosos de la acomodación política interna en estados compuestos. Sin embargo, la fórmula autonómica no debe considerarse como producto insólito de la ingeniería constitucional moderna. Sus fundamentos conceptuales yacen, en buena medida, en la amplia teoría y casuística federalistas<sup>i</sup>. Tal aseveración no debe entenderse como una merma a la excelencia de los planteamientos que auspiciaron el Título VIII de la Constitución de 1978. En realidad el ejemplo autonómico español sirve de referente útil a otros países inmersos en procesos de descentralización (ej. Italia, Reino Unido o República Sudafricana).

Tras la consolidación institucional de las 17 comunidades autónomas españolas, la federalización del modelo autonómico aparece como el cauce natural para favorecer el ajuste etnoterritorial interno y la optimización de las relaciones intergubernamentales en España. Si bien es cierto que en 1978 los escenarios de futuro *posibles* y *probables* estaban inexorablemente ligados a la imprecisa técnica autonómica, no lo es menos que el escenario *deseable* en la España plural es el de su progresiva federalización. En la reflexión crítica de este aserto se concentra el empeño principal del presente trabajo.

Se analiza, en las páginas subsiguientes primer lugar, una realidad sociológica de fundamental importancia en la estructuración y legitimación del proceso de descentralización en España. La identidad dual que manifiestan una mayoría de españoles conlleva una lealtad compartida hacia las instituciones estatales y autonómicas que está en la base de la lógica descentralizadora. Posteriormente, un breve examen del modelo de *federalismo concurrente*, da paso a un análisis normativo del desarrollo futuro de la España de las Autonomías, del que cabe destacar una prescripción por la profundización del autogobierno, la extensión de la subsidiariedad y el fortalecimiento de las instancias territoriales de integración horizontal, con la adaptación del Senado como Cámara federalizada.

### **Identidad dual y lealtades compartidas**

Los ambivalentes procesos de construcción estatal y formación nacional en la historia moderna de España explican en gran parte cómo los ciudadanos se autoidentifican en el seno de sus comunidades autónomas. Si bien es patente el carácter nacional del estado español, fruto principalmente de la nacionalización unitaria de los siglos XIX y XX, no es menos cierta la pervivencia de profundos ligámenes afectivos de los ciudadanos hacia sus nacionalidades y regiones. Ello se traduce en el hecho frecuente de que la adscripción de los ciudadanos a ambos ámbitos espaciales –nacional/estatal, o español, y etnoterritorial, o autonómico<sup>ii</sup>– no sea excluyente de manera imperativa. En realidad, la *doble nacionalidad* manifestada en una *lealtad compartida* a las instituciones estatales centrales y autonómicas, y ligada al modo de *identidad dual* de los españoles, refleja el solapamiento en muchos casos de las afinidades territoriales entre lo general y lo particular. Se produce así una congruencia espontánea y simultánea entre lo español y lo andaluz/catalán/vasco/etc.

En España las identidades colectivas no son sólo compatibles entre sí sino que, en la mayoría de los casos, no implican contradicciones insalvables en su coexistencia. Muy al contrario de lo sugerido por científicos sociales funcionalistas, la legitimidad democrática en España implica una compatibilidad en la pertenencia a diversas comunidades políticas<sup>iii</sup>. La evidencia empírica tampoco parece corroborar las presunciones de algunos pensadores nacionalistas sobre la desaparición de aquellas naciones donde se constatan altos grados de autoidentificación dual de sus ciudadanos, como es el caso de Cataluña<sup>iv</sup>.

El análisis de los diferentes grados de *dualidad* en las identidades colectivas parece un útil metodológico adecuado, aunque no determinante, para la interpretación de los diferentes grados de consenso y disenso etnoterritorial en el seno de la politeya española<sup>v</sup>.

Para delimitar el alcance de este análisis conviene no olvidar la naturaleza múltiple de las identidades territoriales. En realidad los ciudadanos también se sienten vecinos de sus municipios y de realidades geográficas supranacionales como la europea.

Además, estas identidades territoriales raramente incluyen el amplio abanico de identidades sociales funcionales (clase, estatus, rango) estructuradas en las sociedades pluriétnicas. Por ello, y desde el punto de vista de la organización social, las identidades etnoterritoriales varían de acuerdo a las diferentes situaciones sociales en las cuales se manifiestan.

La existencia de instituciones políticas y educacionales es de crucial importancia en la consolidación de las identidades. Así, la percepción de los ciudadanos de la distribución territorial autonómica contribuye a una identificación más nítida de su etnoterritorialidad y de su pertenencia a las partes del conjunto español. Se colige de ello que los análisis relativos a la politización étnica en su sociogénesis y expresión deban tener muy en cuenta el sistema plural en el que se insertan<sup>vi</sup>. Para el propósito de nuestra discusión, el énfasis en el caso español está puesto en la necesidad de acomodar la manifestación de la *identidad dual* en ambas dimensiones institucionales expresada en parlamentos y gobiernos también *duales*.

### **Federalismo concurrente en España**

La fórmula federal ha adoptado varias formas institucionales a lo largo de la moderna historia política. La confusión entre federalismo y federación, en particular, ha dado origen a graves malentendidos. En el caso de España la experiencia del cantonalismo a fines de la I República lastró durante un largo período de tiempo la opción federalista, precisamente en un país donde su vinculación histórica y su heterogeneidad interna hacen de él un *tipo ideal* para el desarrollo de la ideología y las prácticas federalistas. España, como estado nacional plural, tiene una textura etnoterritorial semejante a la de países con organización estatal federal. Algunos de ellos (EE.UU, por ejemplo) poseen una diferenciación etnoterritorial mucho menor, aunque sus numerosos grupos sociales de origen étnico diverso sean distinguibles socialmente en cada uno de los estados federados (afroamericanos, amerindios, anglosajones, asiáticos, eslavos, germanos, hispanos, irlandeses, italianos o judíos)<sup>vii</sup>. En general cabe asignar dos grandes características a los estados federales en contraste con los meramente descentralizados y regionales: (a) la potestad de auto-organización de sus unidades políticas componentes; (b) la posibilidad de participación directa en la elaboración de las decisiones del estado en su conjunto<sup>viii</sup>. El Estado Autonomo incorpora en grado variable algunos elementos de dichas características. Así, aunque son innegables las posibilidades autorganizativas de la primera para las comunidades autónomas, la segunda no se cumple del todo en virtud de un Senado atrofiado cuya reforma es objeto de discusión posterior. Cabría, pues, adjetivar al modelo autonómico como cuasi-federal

o federalizante<sup>ix</sup>. Al tener en cuenta la naturaleza de ‘contrato abierto’ del Título VIII constitucional relativo a la organización territorial del estado, es posible realizar variadas construcciones teóricas en torno al eje centralización/descentralización. Son, sin embargo, comunes a todas ellas la asunción del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, así como de la composición plural de la España de las Autonomías.

Según su dinámica y proyección políticas, el modelo autonómico cabe interpretarlo como un primer estadio de un tipo de *federalismo concurrente* en línea con el modo de *concurrentia múltiple etnoterritorial*<sup>x</sup>, y una clara vocación descentralizadora reflejada en la distribución territorial del gasto público, según el siguiente cuadro:

### Distribución territorial del gasto público en España (%)

	1981 <sup>1</sup>	1984	1987	1990	1992	1997	1999 <sup>2</sup>
CENTRAL	87,3	75,6	72,6	66,2	63,0	59,5	54
AUTONÓMICO	3,0	12,2	14,6	20,5	23,2	26,9	33
LOCAL	9,7	12,1	12,8	13,3	13,8	13,6	13

<sup>1</sup> Generalización del proceso autonómico

<sup>2</sup> Estimaciones gubernamentales

*Fuente:* Ministerio de Administraciones Públicas (MAP, 1997)

Los rasgos más sobresalientes en el proceso de federalización de España caben ser resumidos en dos: (A) Asimetría política y heterogeneidad administrativa; (B) Provisionalidad institucional en la participación estatal de las comunidades autónomas. A continuación se pasa revista a cada uno de dichos apartados fijando la atención en aquéllas circunstancias o factores considerados como más significativos. No se trata de una revisión exhaustiva de una larga lista de elementos constitucionales o de encajes políticos, sino sólo de aquellos que el autor considera determinantes en la realidad presente y el futuro próximo de la España autonómica.

#### (A) Asimetría y heterogeneidad

Las asimetrías *de jure* y *de facto* han constituido un estímulo adicional a la naturaleza marcadamente concurrencial de las relaciones políticas en la España de las Autonomías. En una primera fase del desarrollo del proceso descentralizador no cabía esperar sino una amplia asimetría estatutaria y territorial. Entre los entes territoriales más caracterizados cabe citar: *nacionalidades históricas* (Cataluña, Galicia y País Vasco), nacionalidad del 151 (Andalucía), nacionalidad del 143 (Valencia)<sup>xi</sup>, regiones del 143<sup>xii</sup>, comunidad foral (Navarra)<sup>xiii</sup>, diputaciones forales, diputaciones provinciales, cabildos<sup>xiv</sup>, consejos insulares<sup>xv</sup> y municipios.

A su vez, los ritmos de traspasos de competencias y poderes hicieron inevitables las negociaciones de bilateralidad entre representantes de la administración central y de las nuevas administraciones autonómicas. Dichas prácticas fueron reflejo de la iniciativa de los nacionalismos periféricos catalán y vasco. Dada la situación en la España posfranquista y su proceso de transición democrática, la construcción autonómica debía seguir unas pautas descentralizadoras de ‘arriba abajo’, una técnica más de entre las disponibles en la doctrina federalista. El resultado a fines del siglo XX no ha sido otro que

el de unos usos de corte federal que han permitido la distribución del poder estatal en una serie de unidades políticas concurrentes y a menudo competitivas. Sin embargo, la instauración de instancias multilaterales en los procesos de toma de decisión política o de puesta en común de acciones intergubernamentales a los tres niveles (central, autonómico y municipal) no se ha desarrollado plenamente.

La asimetría en los niveles competenciales entre nacionalidades y regiones se ha visto acompañada de una heterogeneidad administrativa básica entre comunidades pluri- y uniprovinciales. Ello ha provocado una discriminación distorsionadora en dos niveles: (a) en las relaciones entre de los gobiernos autonómicos y locales; y (b) entre las administraciones autonómicas y los organismos de la administración periférica del estado radicados en el ámbito de cada Comunidad Autónoma.

Tanto las 'antiguas' comunidades autónomas uniprovinciales (Asturias, Baleares, Navarra) como las de nuevo cuño (Cantabria, Madrid, Murcia, La Rioja) han podido adecuar fácilmente a su realidad autonómica las anteriores estructuras administrativas de sus ya extintas diputaciones provinciales. Pero las restantes 10 CC.AA. poseen dos subniveles políticos y administrativos en sus respectivos ámbitos territoriales (provinciales y municipales)<sup>xvi</sup>. Ambas instancias de gobierno son plenamente constitucionales y están legitimadas por procesos electorales claramente diferenciados de los autonómicos que, sin embargo, y en lo que atañe a las diputaciones, no se celebran en siete comunidades autónomas uniprovinciales.

Las diputaciones, cabildos y consejos insulares, por tanto, aportan elementos de heterogeneidad que pueden verse reflejados en distintas coloraciones políticas institucionales<sup>xvii</sup> y en una reduplicación administrativa provincial de agencias y oficinas autonómicas en las mismas áreas funcionales de gobierno.

### **(A, 1) Las provincias**

La Constitución de 1978 ampara el carácter de entidad local de las provincias y su autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Pero su existencia política como nivel de gobierno intermedio entre los ayuntamientos y las CC.AA. no sólo se encuentra desfasada, más de siglo y medio después de su creación siguiendo el modelo de los *départements* franceses<sup>xviii</sup>, sino que aporta un elemento de heterogeneidad del que pende la continuidad de buena parte de la denominada *administración periférica del estado*. Agencias y oficinas herederos del hipercentralista estado franquista languidecen con cargo a los presupuestos generales a la espera de su traspaso a las administraciones autonómicas o, alternativamente, generando unas relaciones con éstas últimas de carácter prolijo y a menudo contrapuesto. Con harta frecuencia los intereses partidarios son responsables principales de un uso instrumental de las instituciones locales como 'moneda de cambio' en las luchas de poder local, provincial y autonómico.

La modernización de las administraciones provinciales y su adecuación a la realidad autonómica no debiera implicar su desaparición, con carácter general, como instancias administrativas de provisión de servicios públicos a los ciudadanos. Con su pervivencia han pasado a formar parte de un legado histórico y constituyen un patrimonio institucional fuertemente incardinado en algunas zonas de España. Ello es particularmente relevante en comunidades autónomas de una gran extensión geográfica (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Valencia) o con tradiciones políticas provinciales (País Vasco).<sup>xix</sup>

Si cabe, no obstante, una mayor imbricación de las actividades provinciales en la vida política de las comunidades autónomas mediante el traslado de su estatuto jurídico al marco legislativo autonómico. Ello requeriría, a buen seguro, una reforma constitucional

que debería procurar su participación en el ámbito estatal a través de y en conjunción con los representantes autonómicos y municipales (Cámara Alta y relaciones intergubernamentales). El continuar otorgando a los distritos electorales provinciales el mayor peso de la representación territorial en el Senado se muestra como un craso despropósito político.

### **(A, 2) Disparidades económicas territoriales**

Las asimetrías económicas *de facto* han repercutido decisivamente en la marcha del proceso autonómico. La disparidad económica regional en España es acusada aunque no alcanza, en referencia a su entorno geográfico y político más inmediato, las abruptas desproporciones del norte y sur italiano. Pero los desequilibrios territoriales ofrecen una batería de argumentos para justificar tanto ciertos deseos homogeneizadores articulados desde el centro político, como la centrifugalidad periférica de ciertos nacionalismos insolidarios. Entre estos últimos caso destacan ciertas alegaciones de que Cataluña, por ejemplo, podría desaparecer como pueblo si siguiese ligada a España.

Se ha argumentado que entre los dineros públicos recaudados y gastados en el Principado había una diferencia de 600.000 millones de pesetas. Pero en tales alegaciones había una ausencia de datos relativos a los flujos comerciales y financieros que, en el conjunto de España, eran en 1993 favorables a Cataluña en 1 billón de pesetas de superávit comercial y en 0,9 billones respecto a la diferencia entre depósitos catalanes en la banca española y créditos de ella obtenidos en Cataluña. En realidad, el desarrollo industrial tanto en Cataluña como en el País Vasco durante el siglo XX ha sido también fruto del ahorro generado en las zonas agrícolas españolas y canalizado a ambas nacionalidades donde ha habido un espíritu empresarial de *entrepeneur* o emprendedor inexistente en otras parte de España. Considérense, además, los excedentes resultantes de la utilización de una mano de obra barata procedente de la periferia interior y del sur españoles.

Desde 1980, y con la generalización del proceso descentralizador en España, las disparidades regionales se han reducido mínimamente en cifras y dígitos, pero significativamente en cuanto a su tendencia. Así, y en el período 1980-1990, el incremento de la renta familiar bruta disponible (RFBD) en Extremadura, la región española más pobre, había sido superior en 4 puntos porcentuales respecto al de la más rica (Madrid). A su vez, y entre los mismos años 1980 y 1990, en la segunda región más pobre (Castilla-La Mancha) la renta se había incrementado 12 puntos por encima del aumento en Cataluña, segunda comunidad por su nivel de renta en España<sup>xx</sup>. Resta por analizar series temporales más prolongadas para confirmar los efectos redistribuidores del proceso de descentralización.

El carácter competitivo de las relaciones etnoterritoriales en España constituye sin duda un acicate para el desarrollo regional de aquellas comunidades autónomas más empobrecidas en términos relativos. Ello es así a pesar de la inadecuación de los instrumentos de nivelación (Fondo de Compensación Interterritorial y Fondo de Nivelación de Servicios), así como de un sistema recaudatorio fiscal asimétrico *de jure*. Ambos factores generan un cierto grado de incertidumbre y turbulencia institucionales respecto a la provisionalidad del sistema y al concepto de corresponsabilidad fiscal de nacionalidades y regiones.

Existen dos sistemas diferentes de financiación de las comunidades autónomas: el *régimen especial* y el *régimen común*. El primero se aplica en Navarra y el País Vasco y el segundo al resto. El sistema de concierto económico de las comunidades forales es de autonomía fiscal, mediante el cual las instituciones navarras y vascas<sup>xxi</sup> recaudan los

principales impuestos (renta, sociedades y valor añadido). Un cupo previamente acordado es transferido por los ejecutivos navarro y vasco a las arcas centrales de la hacienda estatal. Dichas transferencias se realizan en concepto de compensación por los gastos comunes españoles y por los generados por los órganos administrativos estatales radicados en Navarra y el País Vasco.

Hasta 1994, las CC.AA. que se regían por el sistema de *régimen común* habían recibido sus principales recursos financieros a través de la cesión y gestión de algunos impuestos (actos jurídicos y arbitrios fiscales, gastos suntuarios, patrimonio, transferencias patrimoniales, sucesiones, tasa sobre el juego), de su participación en los ingresos de todo el estado, así como de los fondos europeos<sup>xxii</sup>. A partir de entonces, la cesión a las CC.AA. de la recaudación del IRPF en sus propios ámbitos territoriales (con un porcentaje de hasta un 30 por ciento para el quinquenio 1997-2001), parece indicar un tímido cambio de orientación en los temas de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal.

Sin embargo, muchos gobiernos de las comunidades autónomas continúan achacando a la administración central las responsabilidades de sus carencias políticas alegando lo 'limitado' de sus ingresos y su falta de autonomía fiscal. Además, y dado el carácter concurrencial y compartido de muchas de las competencias, siempre existe la posibilidad de considerar al estado central como 'chivo expiatorio'.

Aunque la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las comunidades autónomas) deja a las comunidades autónomas una cierta libertad de poner sobrecargos a los tipos impositivos del IRPF, los gobiernos autonómicos se han mostrado reacios a optar por esta posibilidad dada su impopularidad electoral. Consecuencia de todo ello es la imposibilidad para un gran número de votantes de poder delimitar y enjuiciar las responsabilidades políticas en los gastos centrales, autonómicos y, también, en los locales. Además, el escaso nivel de corresponsabilización fiscal de las comunidades autónomas del *régimen común*, unido a los deficientes mecanismos de nivelación horizontal (FCI y FNS), retroalimenta el papel determinante del gobierno central en la redistribución presupuestaria, lo que a su vez vuelve a 'confundir' al electorado —que no sabe a quién exigir responsabilidades de las políticas públicas—, y limita el ejercicio de la autonomía financiera.

El sistema asimétrico de financiación autonómica comporta dificultades adicionales para la consecución de una cierta nivelación de carácter horizontal reflejada en diversos preceptos constitucionales, pero, sobre todo, abre interrogantes respecto al deseo generalizado de una mayor eficiencia fiscal y solidaridad interterritoriales. En septiembre de 1994, el presidente de la *Generalitat*, Jordi Pujol, manifestaba gráficamente en su intervención en el pleno de las autonomías del Senado la contribución solidaria de Cataluña: de cada 100 pesetas aportadas a las arcas estatales, el Principado recibía 70. El estado invertía 55.000 pesetas per cápita en Cataluña, mientras que en las autonomías del artículo 151 la inversión era de 85.000 y en las del artículo 143 alcanzaba las 114.000 pesetas.

El tema de la financiación económica es uno de los más espinosos por sus implicaciones directas en el nivel de autogobierno e las CC. AA., así como por la dificultad de conciliar posturas entre las 17 nacionalidades y regiones. Parece que la alternativa a un método de corresponsabilidad fiscal sería uno de 'confederalización tributaria' en la línea de los conciertos establecidos con Navarra y el País Vasco. Esta última posibilidad es factible y deseable por su mejor comprensión ciudadana. Su implantación requeriría una más ajustada plasmación del principio de solidaridad en forma de explicitar las transferencias entre comunidades ricas y pobres. Las asimetrías en las capacidades de ingreso y gasto de nacionalidades y regiones podrían reforzar aún más la naturaleza competitiva del

modelo autonómico de *federalismo concurrente*. En un país donde envidias y orgullo local son patrimonio común de todas sus idiosincrasias, la transparencia de los flujos fiscales a los ojos de todos los españoles reportaría un elemento de sano estímulo por hacer más eficiente la gestión pública. Generaría, además, una comprensión directa y palpable por parte de la ciudadanía del principio constitucional de solidaridad entre nacionalidades y regiones españolas.

### **(A, 3) Singularidades políticas**

La asimetría principal en la España de las Autonomías viene determinada por el encaje de las *nacionalidades históricas* y, muy particularmente, de aquellas donde los nacionalismos minoritarios (catalán y vasco) son expresiones mayoritarias del sentir ciudadano de sus respectivas comunidades. No debe olvidarse que las asimetrías políticas son también comunes a los sistemas federales, los cuales encuentran dificultades de diversa índole en la acomodación de sus unidades constitutivas. La fórmula federal no es un instrumento de ocultación de la diversidad cultural, social y política. Sí puede configurarse como guía de ordenamiento institucional para integrar la pluralidad interna por métodos democráticos.

En el caso de España, y producto 'indeseado' de la larga dictadura franquista, los nacionalismos catalán y vasco han reforzado su legitimidad e implantación políticas. En el caso del País Vasco las opciones independentistas han encontrado un minoritario pero sólido apoyo social. Las posiciones del nacionalismo tradicional (PNV, EA) han reiterado su vocación por la hegemonía política interna y por el mantenimiento de unas relaciones instrumentales bilaterales con el centro político estatal, todo ello distorsionado por los efectos del terrorismo de ETA. Empero, la pérdida de protagonismo económico y social vasco en el conjunto de España, y el proyecto de construcción europea, han mediatizado socialmente el ideario exclusivista del primitivismo aranista. Por su parte, el catalanismo político ha reiterado su vocación de participación activa en la política española desde el respeto a su personalidad propia y el rechazo a un tratamiento homogéneo.

El modo en que pueda plasmarse la fórmula federal en España apunta a una asimetría no tanto en su vertiente *de jure* como en la *de facto*. Si bien es cierto que las propias disposiciones constitucionales consagraron procedimientos jurídicos desiguales para el acceso al ejercicio del principio de la autonomía territorial, no lo es menos que la 'lógica' del sistema ha conllevado un mayor grado de igualdad competencial con el desarrollo de las previsiones establecidas en los 17 estatutos de autonomía. Aquí han jugado un papel crucial el principio de *agravio comparativo* y la regla de la *mimesis autonómica* del modo de concurrencia múltiple etnoterritorial característico de la España de las autonomías (Moreno, 1997a/b). El rechazo a posibles discriminaciones en el ejercicio del autogobierno y el deseo surgido en las propias comunidades autónomas por 'no quedarse atrás', unas respecto de otras, han sido responsables principales de aquella igualdad competencial. En cualquier caso, la asimetría *de facto* deberá asumir básicamente los *hechos diferenciales* de las nacionalidades en la gobernación de España<sup>xxiii</sup>.

Los usos políticos del *hecho diferencial* se han potenciado con la existencia de partidos políticos nacionalistas o regionalistas en el ámbito de las comunidades autónomas. Este factor tiene efectos reivindicativos multiplicadores y afecta de manera muy importante las relaciones etnoterritoriales en España. El *hecho diferencial* es entendido como un rasgo o conjunto de rasgos diferenciadores respecto a otros grupos etnoterritoriales o comunidades. Es, pues, un concepto elaborado por contraposición subjetiva que es difícilmente cuantificable y está inserto en la etnicidad o identidad étnica de los pueblos. En el caso de las *nacionalidades históricas* se aduce la 'diferencialidad' debido a sus



específicos orígenes y tradiciones, aunque ambos elementos son igualmente vindicados históricamente por otras regiones españolas.

Es, precisamente, la traducción del *hecho diferencial* en términos políticos y niveles de autogobierno lo que le configura como un elemento asimétrico de difícil interpretación. Debido a su distinto origen diferencial parece indicar que las *nacionalidades históricas* reclamarán legítimamente la atención debida a su asimetría constitutiva. En lo que afecta a las competencias insertas en sus singularidades (cultura, enseñanza, geografía, lengua, símbolos, relaciones civiles y tradiciones) es lógico pensar que también procurarán mantener una disparidad competencial respecto a otras comunidades autónomas. Más inextricable por desentrañar es si semejante vindicación es extensible a otros campos en los que los hechos diferenciales (económicos, institucionales, sociales) podrían ser esgrimidos por buena parte de las regiones españolas.

## **(B) Provisionalidad institucional**

A punto de cumplirse la veintena de años desde el inicio del proceso de descentralización autonómica en España, persiste un aire de provisionalidad institucional en la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad estatal. Tal inconsistencia política es resultado de la ambivalencia jurídica que hizo posible el consenso en la formulación del Título VIII de la Constitución de 1978. Contribuyen también a dicha situación de interinidad unas prácticas de bilateralidad en el traspaso de competencias y una grave confusión ideológica en torno a la noción de estado. Se ha producido, consiguientemente, un cierto abandono político de las comunidades autónomas en su implicación en los procesos de formación política estatal, así como una persistente visión de supremacía centralista en las relaciones territoriales españolas.

Conviene insistir en el hecho incontrovertible de que tanto nacionalidades y regiones como entidades locales forman parte del estado español al igual que los órganos de la administración central. No cabe, pues, establecer subordinaciones políticas entre unos y otros, y sí mecanismos institucionales de integración territorial. Uno de los más importantes de cara a la provisión de servicios públicos a los ciudadanos es el relativo a las necesarias relaciones intergubernamentales. Dado la índole marcadamente concurrente en la gobernación del Estado Autonómico en España, no cabe sino destacar la crucial importancia que para el asentamiento de los modos políticos federalizantes posee la actuación intergubernamental. La ampliación, por ejemplo, del Estado del Bienestar<sup>xxiv</sup>, área donde las comunidades autónomas disponen de *competencias exclusivas* (art. 148, 20) y han desarrollado políticas sociales de nueva implantación (renta mínimas de inserción, por ejemplo<sup>xxv</sup>), requiere de una puesta en común entre los gobiernos central, autonómico y local. De igual manera, los efectos del proceso de convergencia europea atañen muy principalmente al interés intergubernamental, como ha puesto de manifiesto la importante distribución de los fondos de cohesión de los que España ha sido el país más beneficiado de los estados miembros de la Unión.

Con carácter general, el consenso político, la cooperación intergubernamental y las prácticas consociacionales en España se ven desasistidos por la inadecuación de mecanismos institucionales de encuentro<sup>xxvi</sup>, por la judicialización de la vida política y las relaciones de gobierno, así como la disfuncionalidad del Senado como Cámara territorial, la discrecionalidad de las comisiones sectoriales, la parlamentarización del Tribunal Constitucional<sup>xxvii</sup> y el 'secretismo' de las prácticas bilaterales<sup>xxviii</sup>. De entre todas las áreas de participación política horizontal merece una atención principal la reforma del Senado<sup>xxix</sup> a fin de que se constituya como auténtica Cámara de representación territorial<sup>xxx</sup>, aspecto que ocupa nuestra atención más inmediata.

**(B, 1) El Senado**

Tanto los ‘padres’ de la Constitución de 1978 como la mayor parte de los partidos y formaciones políticas han abogado por una reforma constitucional que haga del Senado la Cámara de representación de los ciudadanos de las comunidades autónomas, y que se constituya como la institución territorial por excelencia en la formación de la voluntad del estado. Una voluntad que sería la expresión de las Cortes Generales donde se integrarían representantes de la ciudadanía española (Congreso de los Diputados) y de ésta agrupada en sus comunidades autónomas (Senado). A tal fin se precisaría una reconversión en clave federal de la Cámara Alta española.

Muy probablemente el poco entusiasmo que ha despertado la reforma constitucional está en línea con los recelos de las formaciones políticas por forjar un consenso interpartidario que, cuando mínimo, sea análogo al logrado durante el proceso constituyente<sup>xxx</sup>. El áspero clima de confrontación parlamentaria durante el decenio de los años 90 se ha erigido en una rémora para tan delicado desafío político. Además, su prioridad en la agenda política no ha sido considerada como ‘urgente’ por los responsables de los partidos políticos. El día a día parlamentario ha ido posponiendo la iniciación de una reforma que es a todas luces esencial para revitalizar el curso político en la España finisecular. Las carencias de un sistema que no integra a todas sus instancias estatales, incluidas las territoriales, es una invitación a la desestructuración y anomía sociales. Si no se fomentan –o al menos reeditan– los modos y valores de acuerdo interpartidario que hicieron posible la Constitución de 1978, bien podría pensarse que aquélla fue la excepción de una regla de convulsiones y fragmentación característica de la España del siglo XIX y de la mayor parte del XX.

La España de las Autonomías afrontó con acierto la primera parte del proceso consistente en la descentralización y de distribución del poder político. La segunda parte atañe a la integración de la pluralidad de nacionalidades y regiones en las Cortes Generales. Para cumplir este propósito se requiere la transformación del Estado Autonómico desarrollando la ‘lectura federal’ de la Constitución de 1978, lo que conlleva su eventual reforma y la correspondiente ratificación en referéndum popular de los acuerdos alcanzados en las Cortes parlamentarias.

La articulación de un consenso parejo al logrado en la redacción constitucional deberá afrontar la compleja tarea de optar por aquéllas obras de ingeniería jurídica disponibles en la política comparada más ajustadas al modelo autonómico. Las posibilidades de los tecnicismos disponibles en el muestrario de las experiencias federales son amplias y variadas. Entre los aspectos mas destacables a dilucidar cabe reflexionar sobre los siguientes:

*-Circunscripciones electorales*

La desaparición de las provincias como circunscripción para la elección de los senadores se presenta como una condición *sine qua non* para la federalización senatorial. Los representantes en la Cámara Alta pasarían a ser elegidos directamente por los ciudadanos de sus comunidades autónomas, al mismo tiempo de la celebración de las elecciones autonómicas o de las elecciones generales. Alternativamente los senadores podrían ser electos indirectamente por los parlamentos autonómicos de entre sus miembros. La asignación de los escaños senatoriales se realizaría con criterios de proporcionalidad para reflejar el espectro de preferencias políticas en las comunidades autónomas, si bien cabe asignar un contingente mínimo común a todas las nacionalidades y regiones para completar acto seguido la representación con relación al número de electores en cada circunscripción autonómica<sup>xxxii</sup>.

No se le oculta al lector que unas u otras opciones implican decisiones de considerable calado político y cuentan como valedoras a distintas experiencias en países federales (Alemania, Austria, Canadá, India o Suiza)<sup>xxxiii</sup>. Además, otras medidas complementarias no directamente relacionadas con la territorialización senatorial serían susceptibles de ser implantadas. Por ejemplo, la opción de elección directa de los representantes en la Cámara Alta podría combinarse con el mantenimiento de un sistema mayoritario mediante el cual los candidatos electos serían los mas votados en la circunscripción autonómica. Ello dinamizaría a buen seguro los procesos electorales senatoriales y permitiría combinaciones de voto no necesariamente acordes con las disciplinas partidarias, lo que sí sucede en el caso de las listas cerradas de las votaciones del Congreso de los Diputados.

No cabría seguir el mismo procedimiento si se tratase de una elección indirecta de los senadores por los miembros de los parlamentos autonómicos, en modo proporcional a su representación en los parlamentos de nacionalidades y regiones. Obviamente esta opción, en línea con el sistema establecido para el *Bundesrat* alemán donde el peso de los ejecutivos de los *Länder* es fundamental, sí procuraría una mayor sintonía entre senadores y las mayorías parlamentarias de apoyo de los gobiernos autonómicos<sup>xxxiv</sup>. Pero en el caso español si los senadores fuesen elegidos de entre los diputados autonómicos se produciría una cierta contradicción de legitimidades dado que aquéllos lo fueron para debatir y legislar sobre materias autonómicas circunscritas a su ámbito territorial. ¿A qué electores darían cuentas de su proceder en una Cámara Alta de jurisdicción estatal? Tal déficit democrático sólo se subsanaría si los senadores actuaran siguiendo mecánicamente los dictados fijados por sus partidos o formaciones políticas tanto en sus parlamentos autonómicos como en el Senado. El límite para tal proceder está en la negativa constitucional al mandato imperativo para los miembros de las Cortes Generales (art. 67; 2). Los casos de ‘transfugismo político’, que en todos los niveles legislativos se han producido con reiteración desde 1977, corroboran dicho precepto en la realidad política de la España de las autonomías. Además, dicho procedimiento indirecto haría inviable el *voto dual* ejercido por segmentos del electorado que apoyan a partidos de ámbito estatal o a formaciones nacionalistas o regionalistas en función del carácter de la consulta electoral (general, autonómica o local)<sup>xxxv</sup>.

Cabe argüir que si se asume la noción de un Senado donde nacionalidades y regiones hallan su cauce natural de expresión y participación legislativa, los senadores deberían ser elegidos en referencia a los procesos autonómicos, por lo que la Cámara Alta no se disolvería al tiempo que el Congreso de los Diputados y quedaría sujeta a una permanente renovación de sus miembros. Alternativamente, podría también argumentarse que si el Senado representa junto al Congreso a los ciudadanos españoles, los procesos para la elección de ambas Cámaras deberían ser simultáneos y reflejar así más ajustadamente, y por ciclos parlamentarios, los cambios en las percepciones y expectativas de la sociedad española en su conjunto, así como en sus nacionalidades y regiones.

#### *-Funciones y competencias*

Las competencias del futuro Senado serían primordialmente de *especialización autonómica*. Es decir, la Cámara debatiría sobre materias que afectasen directamente a las competencias de las comunidades autónomas. Su ámbito legislativo también debería incluir a las entidades locales por lo que su vocación territorial quedaría reforzada. Naturalmente las regulaciones de la Unión Europea que tratasen de competencias asumidas por las comunidades autónomas o los municipios pasarían igualmente a formar parte de sus cometidos legislativos<sup>xxxvi</sup>. En cualquier caso, el límite a dicha especialización vendría determinado por la ‘imposibilidad’ de asignar territorialmente algunos de los asuntos funcionales, o transversales, de las actividades

legislativas generales (ej. defensa y seguridad estatales, o sistema monetario y planificación general de la economía). Por otra parte, casi toda la actividad legislativa general tiene una componente ligada a los intereses autonómicos, incluida aquella relativa a las *competencias exclusivas* del estado. Además el art. 150.2 de la Constitución permite la transferencia de competencias exclusivas estatales a la comunidades autónomas<sup>xxxvii</sup>.

En un estado de concurrencia múltiple entre nacionalidades y regiones se multiplican las interrelaciones e interdependencias entre áreas, competencias y jurisdicciones. No es posible trazar líneas divisorias precisas entre los ámbitos central, autonómico y local. Esta es una realidad insoslayable no sólo en federaciones y sistemas federales, sino en países centralizados con diversos grados de desconcentración o descentralización administrativa. Es preceptivo pues un entendimiento político y una lealtad institucional que los textos legales difícilmente pueden reflejar. Las redacciones constitucionales prolijas y complejas a menudo no hacen sino contribuir a una mayor confusión en su objetivo de explicitar y delimitar puntualmente asuntos y materias

Una de las graves disfunciones políticas desde 1978 ha sido que el Senado ha ejercido una mera labor duplicadora de las actividades legislativas del Congreso de los Diputados. De hecho su valor ha sido básicamente 'instrumental', al ofrecer a los partidos del gobierno y de la oposición una segunda oportunidad para consensuar grandes proyectos legislativos o a enmendar aquellos aspectos descuidados en la lectura legislativa de la Cámara Baja. Ello ha contribuido a su difuminación política y a la baja estima de la ciudadanía respecto a su razones de ser. La pervivencia de instituciones que no poseen una misión clara de actuación ha incrementado no sólo el desinterés público por la vida política, sino a forjar una percepción popular de cierto parasitismo de la clase parlamentaria española.

#### *-Potestades*

Tras su reforma, el Senado no debería quedar en una posición subordinada respecto al Congreso de los Diputados. Aunque establecer –en términos generales– que en caso de discrepancia en la tramitación legislativa con el Congreso de los Diputados éste tiene la 'última palabra', convendría que el criterio del Senado prevaleciera sobre el de la Cámara Baja en aquellos asuntos de su máxima competencia, es decir los más específicamente autonómicos y territoriales. En caso contrario, el rol institucional senatorial quedaría minusvalorado y a los ojos de los ciudadanos su contribución a vida pública española volvería a ser similar a la correspondiente a la primera fase del proceso autonómico, es decir prácticamente nula.

El Senado, como máxima institución representativa de la España territorial, debe articularse como el principal foro de encuentro de nacionalidades y regiones en la formación de la voluntad estatal. Es por ello que debe entender de las iniciativas legislativas remitidas por los parlamentos de las comunidades autónomas, así como de los procesos y recursos materiales que afectan a las relaciones intergubernamentales y la estructuración de la España de las Autonomías (incluidos los relativos al marco supraestatal y, en particular, al proceso general de europeización económica, social y política). No se olvide a este respecto que nacionalismos y regionalismos en España comparten una vocación europeísta sin reservas. Parece conveniente que el Senado articule el sentir territorial de España en el proceso en curso de convergencia europea. Proceso, que más allá de los usos peyorativos del término 'federal' por parte de nacionalismos estatistas de corte 'soberanista' (Reino Unido<sup>xxxviii</sup>), se inscribe en un desarrollo territorial de agregación en la diversidad característico de las experiencias federalistas, y del que es ejemplo la propia federalización de un estado nacional plural como el español.

La composición de España como nación de naciones y regiones, muchas de éstas últimas en tránsito subjetivo hacia la nacionalidad<sup>xxxix</sup>, es el referente principal en el funcionamiento y potestad del Senado federalizado. Los *hechos diferenciales* deben ser objeto de protección por el Senado, aunque constituyen un ámbito delicado que requiere de no pocas dosis de pactismo, cultura consensual y respeto interpartidario.

Sectores del nacionalismo catalán, sobre la base del reconocimiento de su *hecho diferencial*, han propuesto la capacidad de veto de al *Generalitat* en todo lo que pudiese afectar a las competencias exclusivas relativas a su *hecho diferencial*. Se alude, asimismo, al concepto de *soberanía compartida* como garante del encaje constitucional de Cataluña en España. Ante tal estado de cosas, parece apropiado considerar al Senado como el marco institucional substanciador de asimetrías, especificidades y diferencias entre nacionalidades y regiones, así como del acomodo de éstas dentro de España.

Dado el carácter fronterizo de las mayoría de las competencias exclusivas, en los tres niveles de gobierno, así como el de buena parte de poderes concurrentes y compartidos, son las mayorías cualificadas (2/3 de los senadores, por ejemplo<sup>xl</sup>) las más adecuadas para legitimar decisiones que puedan influir en las asimetrías competenciales entre las comunidades autónomas. Además de favorecer procedimientos políticos de inclusión, se quebraría una tendencia a la bilateralidad y el particularismo territorial generador –en un ciclo retroalimentador– de nuevos agravios comparativos y reivindicaciones extemporáneas. En línea con ello, el Senador debería establecerse como cauce institucional y manifestación política de una lealtad constitucional recíproca entre nacionalidades y regiones españoles, y de éstas respecto a los ámbitos central y local.

#### *-Valoración de cargos institucionales*

Además de sus atribuciones autonómicas y territoriales, el Senado podría asumir otros cometidos que realzasen su labor de control al más alto nivel del ejercicio de la función política y pública. Entre estos destacaría la potestad de valorar las propuestas de candidatos para los cargos constitucionales (Casa del Rey, Consejo de Estado, Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas), así como de aquellos nombramientos de mayor relevancia institucional (Fiscal General del Estado, Gobernador del Banco de España, o altos responsables de las Fuerzas armadas y Cuerpos de la Seguridad del Estado)<sup>xli</sup>.

Esta práctica parlamentaria esta en línea con las potestades senatoriales estadounidenses de ratificación de los nombramientos presidenciales y de otros funcionarios públicos. Según el art. 2 (2<sup>a</sup>) de la Constitución de los Estados Unidos:

“(El Presidente) nombrará, con el asesoramiento y consentimiento del Senado, embajadores, ministros públicos y cónsules, así como a los jueces de la Corte Suprema y a otros funcionarios de los Estados Unidos...”

En Estados Unidos existen cuatro métodos diferentes de nombramiento: (a) por decisión presidencial con ratificación del Senado; (b) por decisión presidencial exclusivamente; (c) por la magistratura; y (d) por los responsables de los departamentos públicos. El Congreso no tiene potestad para nombrar servidores públicos salvo aquéllos dependientes directamente de su funcionamiento institucional. Naturalmente el Senado revisa, valora y, en su caso, confirma los nombramientos presidenciales que se consideran de índole ‘superior’, generalmente todos los altos cargos incluidos, en su nivel más básico, a los responsables de agencias o departamentos gubernamentales<sup>xlii</sup>. Además de los nombramientos que están adscritos al ejecutivo estadounidense, el

Senado debe realizar el escrutinio y la aprobación de otros nombramientos de alto rango institucional, como son los componentes de la Corte Suprema<sup>xliii</sup>.

Las experiencias políticas de otros sistemas democráticos no pueden ser extrapoladas miméticamente al caso español. Pero pueden constituir un provechoso referente para futuras reformas. Cierto es que en un país como España, con una tenebrosa tradición de prácticas inquisitoriales y envidias enfermizas, el 'examen' de la idoneidad política de los candidatos para órganos constitucionales y de alta responsabilidad comportaría un arriesgado ejercicio parlamentario. Quizá las tácticas partidarias no serían ajenas a la instrumentalización de currículums basada en filias y fobias. En el otro platillo de la balanza cabría también evaluar los efectos de dignificación política y de respaldo parlamentario para los candidatos a ocupar los cargos de relevancia antes mencionados. La valoración senatorial no sería un antídoto para la afloración de escándalos de índole política, pero vaciaría con carácter previo muchos de sus potenciales efectos desestabilizadores. Además reforzaría el papel central de la actividad parlamentaria y, por ende, no cedería la exclusiva en las labores de control público de la vida política a los medios de comunicación.

La reforma constitucional para consolidar el Senado como genuina Cámara de representación y participación autonómica requerirá de una negociación generosa de las formaciones políticas. El punto de partida deberá estar conformado por la ausencia de imposiciones previas en cuanto a las diversas opciones técnicas disponibles. La búsqueda del mínimo común denominador debería obviar la explicitación de grandes formulaciones de arquitectura jurídica. El objetivo no debería ser otro que la construcción de una posada parlamentaria que ofreciese un razonable alojamiento institucional a todos sus huéspedes partidarios. A la postre, el establecimiento de las renovadas reglas de juego senatoriales será la continuación natural de las previsiones adelantadas por el espíritu federalizante de los constituyentes de 1978.

## **(B, 2) Conferencias sectoriales**

La práctica de la bilateralidad en gran parte de las relaciones entre las administraciones central y autonómica ha potenciado los efectos centrífugos de la negociación política de base territorial en España. Ello ha comportado, en razón de situaciones de agravio comparativo, real o percibido, una considerable disfuncionalidad para el sistema autonómico al ejercer las 17 comunidades autónomas distintas presiones centrífugas, en fondo y forma, sobre asuntos de interés común.

Las conferencias sectoriales del gobierno central y CC.AA. han inaugurado una práctica de cooperación intergubernamental de gran valor político. Éstos órganos mixtos, en los que se hayan representados al más alto nivel el gobierno central y los gobiernos autonómicos, asumen funciones de debate y eventual acuerdo sobre las grandes líneas de actuación de las administraciones públicas en materias funcionales y específicas, tales como asuntos europeos, economía, política social o sanidad.

Aún consideradas en su dimensión consultiva, su importancia es crucial en la articulación de políticas discutidas, consensuadas o, siquiera, parcialmente acordadas. Así, por ejemplo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera que agrupa a los ministros y consejeros de Economía y Hacienda de los gobiernos central y autonómicos, ha jugado importante papel en la discusión y posterior formulación –aún con el disenso de algunas comunidades autónomas– de la cesión de un porcentaje del 30 por ciento de la recaudación del IRPF a las nacionalidades y regiones de 'régimen común'.

Las conferencias sectoriales son instancias que coadyuvan a mantener la cohesión administrativa en la gobernación de países federales, y que en el caso de España deben

constituirse en catalizadores de una cultura administrativa de puesta en común. No se trata, pues, de foros auspiciados por un deseo de homogeneización de vocación centralizadora. Deben considerarse, precisamente, como limitadores de la *inercia centralista* cuyos efectos distorsionadores continúan dejándose sentir en las relaciones administrativas de la España de las Autonomías. Tal *inercia centralista* se basa en una percepción del valor superior de administración central –la cual, equívocamente, se hace sinónima de estado– respecto a los otros niveles de gobierno (regional y local). Dicho convencimiento es fruto no sólo de una larga tradición de gobiernos autoritarios y dictatoriales en la historia contemporánea de España y, en particular, de la dilatada existencia del régimen franquista (1939-1975), sino también del ideario y acción del nacionalismo español de corte jacobino auspiciado por los liberales del siglo XIX. De acuerdo a esta visión, los pares conceptuales estado y gobierno central, así como nación y ciudadanía, son permutables y asimilables entre sí<sup>xliv</sup>.

La *inercia centralista*, por tanto, sigue actuando como el tradicional inhibidor de la espontánea inclinación de España al autonomismo de sus elementos componentes. Interfiere, asimismo, en la necesaria cooperación entre administraciones al arrogarse una supremacía directriz en las actuaciones territoriales que afectan a los niveles autonómico y local.

En el plano administrativo y de acción de gobierno corresponde a las conferencias sectoriales una papel equivalente al de un Senado federalizado como cámara de representación política y de formación de la voluntad territorial española. Se trata, pues, de instancias en las que el intercambio de puntos de vista y de aproximaciones diversas a asuntos comunes de gobierno y provisión de servicios públicos incentiva la puesta en vigor de políticas públicas coordinadas, y provee de elementos valorativos entre las diferentes administraciones para evaluar la eficacia de sus respectivas acciones de gobierno.

La progresiva institucionalización de las conferencias sectoriales debería contribuir a asentar pautas cooperativas en las relaciones intergubernamentales y en las prácticas de colaboración cotidianas entre las diversas administraciones del estado. Deberían rehuirse, pues, las rancias declaraciones de armonización recentralizadora y auspiciar una cultura de convenio limitadora de los efectos perversos del principio de *agravio comparativo* en España<sup>xlv</sup>.

### **Futuros de la federalización en España**

El futuro es múltiple e indeterminado. En realidad, el futuro no puede ser reducido a una mera prolongación de una trayectoria preestablecida. Las imágenes del futuro son fundamentales para el devenir social ulterior. Una comprensión de la formación y transformaciones de aquéllas es, pues, esencial para interpretar los procesos de cambio y movilización social. Además es impropio hablar de un único porvenir sino de diversos y alternativos escenarios de futuro<sup>xlvi</sup>.

A continuación se exponen sintéticamente desarrollos venideros de la España autonómica analizando tanto los *posibles* y *probables*, fundamentados en el conocimiento empírico del pasado y del presente, como los deseables –‘ideales’ o ‘infinitos’ en términos kantianos y hegelianos– que se insertan en la realidad de la política descentralizadora. Naturalmente el futuro *deseable* no debería hacerse sinónimo de una mera elección volitiva<sup>xlvii</sup>, sino que se formula teniendo muy en cuenta los condicionamientos de lo que se juzga *posible* y *probable*.

**(A) Escenarios posibles**

Dada la convulsa historia política de la España contemporánea, el abanico de posibilidades que el desarrollo autonómico ofrece es amplio y diverso. Desestimamos aquellas opciones que implican un regreso a la futilidad de los ensayos centralizadores, los cuales conllevarían a buen seguro una reedición de situaciones de autoritarismo incompatibles con el sistema democrático de la Constitución de 1978. No debe entenderse esta aseveración como la 'imposibilidad' de su viabilidad futura. Simplemente no encaja con el principio de *descentralización democrática*, pilar básico de la convivencia política de los españoles en su tránsito al tercer milenio.

La tendencia a una cierta indefinición institucional del modelo autonómico es producto de la acción combinada de partidos nacionalistas y regionalistas, de una parte, y de la administración central, de otra. No debería responsabilizarse en la misma medida a la ambigüedad de las disposiciones recogidas en el Título VIII constitucional. En primer lugar, las reformas como la territorialización del Senado chocan con la pretensión de nacionalismos y regionalismos por primar la bilateralidad en sus relaciones políticas: ¿Por qué afrontar la incomodidad de debatir al unísono legislativo cuando pueden maximizarse los *hechos diferenciales* ejerciendo presiones centrífugas recurrentes? En segundo lugar, la administración central, 'cegada' por su visión totalizadora del estado, recela de los foros e instancias multilaterales por su temor a la pérdida de protagonismo institucional y por el convencimiento del valor 'superior' de su labor política. Según esta perspectiva el director no debería mezclarse con los subordinados. La regla del 'divide y vencerás' se plasma en una bilateralidad donde la *inercia centralista* pretende una mayor capacidad de control y fiscalización.

**(B) Escenarios probables**

La federalización y regionalización de los grandes partidos con implantación en toda España, así como la revitalización de las formaciones políticas de base etnoterritorial, hacen prever una permanencia de la pulsión por el autogobierno en nacionalidades y regiones. El ajuste entre unidad y diversidad administrativa, por ejemplo, hará muy probable unos mayores niveles de descentralización y autogobierno complementados con un incremento en la cooperación intergubernamental.

El rol a desempeñar por los principales partidos y coaliciones (PP, PSOE, IU), y muy especialmente en sus relaciones de poder internas, serán determinantes en cuanto al cariz institucional de las reformas a llevar a cabo. A un mayor predominio de los ejecutivos de concentración corresponderían, muy probablemente, perspectivas acomodaticias y de respeto al *status quo* autonómico. Alternativamente, una mayor integración de las posiciones de los líderes territoriales en las estrategias de las direcciones partidarias apuntaría a una mayor federalización política y partidaria.

En el ámbito continental, y de consolidarse la convergencia política en la Unión Europea, los niveles centrales de gobierno de los estados miembros reforzarían su papel de intermediación entre entes territoriales subestatales y supraestatales. Este aspecto deberá ser tenido muy en cuenta por las comunidades autónomas que necesitarían potenciar su participación en las grandes decisiones que conforman la voluntad de los estados miembros. La pretensión de algunos nacionalismos periféricos de establecer relaciones directas con las instituciones centrales europeas está en línea con un deseo de mayor participación de las regiones en los procesos de toma de decisiones en el ámbito europeo. Pero su pretensión de 'sobrepasar' la acción de los gobiernos centrales de los estados es prematura: ¿cabe imaginar una situación en el horizonte del año 2000 donde Baviera, Bretaña, Cataluña, Córcega, Escocia, Flandes, Gales, Padania, Ulster o



Valonia se erijan en las contrapartes institucionales de la Comisión, Parlamento o Tribunal de Justicia europeos?

### **(C) Escenarios deseables**

La conversión del Senado en un Cámara federalizada es el desafío más importante en el desarrollo futuro de la España de las Autonomías. La reforma contribuiría a consolidar el escenario más deseable para la España de las Autonomías. Pero no debería entenderse ello como un mayor grado de compartimentalización política según divisiones territoriales. Las prácticas federales responden a una realidad política de vasos comunicantes. De la misma manera que las comunidades autónomas y los municipios deben participar y corresponsabilizarse en el proceso político del estado, la administración central puede hacer sentir su acción en el conjunto estatal. Cabe argüir que ésta no debe circunscribirse exactamente a sus competencias exclusivas, aunque no debería invadir las áreas competenciales autonómicas y municipales sin su colaboración y aquiescencia.

Las relaciones intergubernamentales aparecerían, pues, como las prácticas institucionales posibilitadoras de las políticas públicas concertadas. Así, la implantación de nuevos programas auspiciados por las comunidades autónomas en materias de su jurisdicción política exclusiva, puede contar con la contribución institucional de las administraciones central y municipal. El crecimiento y complejidad de la vida en las grandes ciudades, por ejemplo, hace inviable una actuación en exclusiva de los consistorios municipales. Es una responsabilidad –no sólo financiera– de los niveles de gobierno intermedio y central el implicarse en los procesos políticos de determinación de estándares de los servicios públicos. Un argumento semejante es válido para las carencias y dificultades de la vida rural. Indudablemente la financiación y control compartidos promueven proyectos intergubernamentales en común, los cuales requieren de un grado tentativo de experimentación y son, por tanto, más laboriosos y ‘lentos’ que los determinados piramidalmente por las instancias centrales.

El gran desafío para la consolidación del modelo de *federalismo concurrente* español reside en la paulatina interiorización en los niveles psicológicos, culturales y sociopolíticos de gobernantes y gobernados de los valores característicos de los sistemas descentralizados y compuestos. La socialización autonómica de las jóvenes generaciones de españoles se desarrolla sin mayores fracturas respecto a la realidad plural de España y a su plasmación institucional en los tres niveles de la administración pública. Es precisamente la clase política la más renuente a desarrollar coherentemente las bases de convivencia democrática y plural inauguradas con la Constitución de 1978. A una explosión de demandas corresponde, pues, una implosión de decisiones.

En el futuro deseable de la España de las Autonomías, además de los elementos estructurales, será decisiva la calidad del factor humano de políticos, ejecutivos públicos y privados y líderes de opinión. Las acciones de las élites políticas y económicas constituyen la principal variable interviniente en los procesos de cambio institucional. Los actores con legitimación popular están emplazados de nuevo a conciliar las rémoras de la historia política y las constricciones de un futuro incierto.

<b>Índice</b>	
Identidad dual y lealtades compartidas	
Federalismo concurrente en España	
(A) Asimetría y heterogeneidad	
(A, 1) Las provincias	
(A, 2) Disparidades económicas territoriales	
(A, 3) Singularidades políticas	
(B) Provisionalidad institucional	
(B, 1) El Senado	
-Circunscripciones electorales	
-Funciones y competencias	
-Potestades	
-Valoración de cargos institucionales	
(B, 2) Conferencias sectoriales	
Futuros de la federalización en España	
(A) Escenarios posibles.	
(B) Escenarios probables	
(C) Escenarios deseables	
Referencias bibliográficas	

### Referencias bibliográficas

Despres, Leo (ed.) (1975), *Ethnicity and Resource Competititon in Plural Societies*. La Haya: Mouton.

Giner, Salvador y Moreno, Luis (1990), 'Centro y periferia: La dimensión étnica de la sociedad española', en Salvador Giner (ed.), *España. Sociedad y política*, pp. 169-197. Madrid: Espasa-Calpe.

Godet, Michel (1979), *The Crisis in Forecasting and the Emergence of the 'Prospective' Approach*. Oxford. Pergamon Press.

González Navarro, Francisco (1993), *España, nación de naciones. El moderno federalismo*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.

Krejčí, Jaroslav y Velímský, Vítěslav (1981), *Ethnic and Political Nations in Europe*. Londres: Croom Helm.

MAP (1997), *Estudio sobre reparto del gasto público en 1997 entre los distintos niveles de administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Masini, Eleonora (1981), 'Philosophical and Ethical Foundations of Future Studies: A Discussion', *World Futures*, vol. 17. pp. 1-14.

Moreno, Luis (1988), 'Identificación dual y autonomía política', *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 42, pp. 155-174.

-(1995), *Escocia, nación y razón. Dos milenios de política y sociedad*. Madrid: CSIC.

-(1997a), *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI.

-(1997b), 'Las relaciones de concurrencia múltiple etnoterritorial en España', *Zona Abierta*, nº 79 (*Nacionalismos y Movilización política*), pp. 141-165.

Moreno, Luis y Arriba, Ana (1996), 'Dual Identity in Autonomous Catalonia', *Scottish Affairs*, nº. 17, pp.78-97.

Moreno, Luis, Arriba, Ana y Serrano, Araceli (1998), 'Multiple Identities in Decentralized Spain: The Case of Catalonia', *Regional and Federal Studies*, vol. 4, nº 3.

Moreno, Luis y Sarasa, Sebastià (1993), 'Génesis y Desarrollo del Estado del Bienestar en España', *Revista Internacional de Sociología*, nº 6, pp. 27-69.

Pena Trapero, J. Bernado (1995), 'Estudio de la distribución de la renta en España: 1970-1990'. Ponencia presentada al II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Madrid: Fundación Argentaria.

Pérez-Agote, Alfonso (1994), 'Un modelo fenomenológico-genético para el análisis comparativo de la dimensión política de las identidades colectivas en el Estado de las Autonomías', en Justo G. Beramendi, Ramón Máiz y Xosé M. Núñez (eds.), *Nationalism in Europe. Past and Present*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago, pp.307-323.

Portero Molina, José Antonio (1995), "Contribución al debate sobre la reforma del Senado", *Revista de Estudios Políticos*, nº 87, pp. 81-105.

Serrano, Araceli y Ana Arriba (1998), *Los 'usos' de las rentas mínimas de inserción en España*. IESA: Documento de Trabajo 98-01 (<http://www.csic.es/iesa>).

Trujillo, Gumersindo (1967), *Introducción al federalismo español*. Madrid: Edicusa.

---

\* Investigador científico del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

i. Así se considera con frecuencia en las reuniones académicas de grupos de investigación internacionales. Polítólogos y sociólogos aluden al caso español como un ejemplo de federalismo 'devolucionista'. Recuérdese que el consenso constitucional se estableció sobre la base de criterios funcionales y de verticalidad, al no ser posible el más clásico de negociación horizontal entre territorios subestatales.

ii. Se adopta la terminología de *español* y *autonómico* para hacer más gráfica su comprensión al lector. Naturalmente, y desde un punto de vista constitucional, lo autonómico también es español. Además, lo etnoterritorial incluye tanto a naciones periféricas o minoritarias, regiones históricas, como regiones de nuevo cuño. Para una distinción entre los fenómenos etnonacionales y etnoregionales, véase Moreno (1988; 1997a: 11-14).

iii. Para Alfonso Pérez Agote, sin embargo, el hecho de que dos identidades colectivas sean subsumidas en una de orden superior –la europea, por ejemplo– tampoco les priva de su relación de incompatibilidad (1994-I: 311). Éste podría ser el caso de aquellos ciudadanos en Euskadi que se autoidentifican exclusivamente como vascos o españoles en el contexto de la Unión Europea. Sin embargo, y aunque no sea deseada, la adscripción a un referente identitario común implica un grado implícito de compatibilidad.

iv Para Joaquim Triadú i Vila-Abadal, miembro del Comitè Executiu Nacional de Convergència Democràtica de Catalunya: "...el casi 50% de catalanes que se consideran tanto catalanes como españoles deberían decantarse paulatinamente hacia una mayor catalanidad. La bigamia patriótica no es una buena solución para los problemas de pervivencia para las naciones sin Estado" (*El País*, 26.10.96).

v. El análisis de las identidades colectivas se basa en una pregunta: "En general, ¿diría Vd. que se siente más andaluz, catalán, vasco (etc.) que español, tan andaluz, catalán, vasco (etc.) como español, o más español que andaluz, catalán, vasco (etc.)?" Esta pregunta estándar ha sido empleada en distintas encuestas, lo que permite comparar su variación entre diferentes territorios y fechas. Los datos utilizados en esta sección son del CIREs (Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social), que se recogen en Moreno (1997a: 126-135). Para sendos estudios del caso catalán, redactados en inglés, véase Moreno y Arriba (1996) y Moreno, Arriba y Serrano (1998).

vi. De acuerdo con el antropólogo Leo Despres (1975: 193), los ciudadanos no precisan de manifestar en todo momento su identidad étnica en las sociedades plurales. Además, la adscripción étnica de los individuos en ciertos agregados sociales no hace que estos se conviertan inexorablemente en grupos corporativa o políticamente organizados. Se requieren, pues, procesos de movilización social que tengan en cuenta otros factores no-étnicos y territoriales, como los económicos o funcionales.

vii. Los ciudadanos 'blancos' de origen principalmente europeo también se agrupan en la única categoría caucásica (*caucasian*). Los caucásicos (*caucasoid*) son eufemísticamente considerados como una raza geográfica, si bien sería más ajustado hablar de un conjunto diverso de grupos humanos establecidos a comienzos de la Edad Moderna en Europa, el Norte de África y el Oriente Próximo.

viii. Para Gumersindo Trujillo las semejanzas entre el modelo regional y el federal incluyen una potestad legislativa propia respecto de las materias de su competencia, así establecida por una constitución escrita o estatuto (1967: 163-4).

- ix. No obstante, algunos autores han interpretado que existe un federalismo latente en la Constitución de 1978 que se refleja en una técnica cooperativa de disociación de la legislación y de la ejecución en niveles distintos, así como en un control del ejercicio de las comunidades autónomas mediante las potestades estatales de supervisión y coerción. Para Francisco González Navarro el sistema político existente en España desde la aprobación de la Constitución de 1978 es un sistema de federalismo de ejecución, con clara inspiración en el sistema alemán y suizo (1993: 203 y *passim*).
- x. Componen este modelo explicativo de las relaciones etnoterritoriales en España dos *axiomas* (la conflictividad intergubernamental y el protagonismo institucional), dos *premisas* (el hecho diferencial y la inercia centralista), tres *principios* (la descentralización democrática, el agravio comparativo y la solidaridad interterritorial), y tres *reglas* (la presión centrífuga, la mimesis autonómica y la inducción competencial). Para un desarrollo de dicho modelo, véase Moreno (1997a: 102-121 y 1997b).
- xi. La autodenominación *nacionalidad* figura en el Estatuto de la Comunidad Valenciana que accedió a su régimen autonómico por la vía del artículo 143. A fines de 1996, las Cortes españolas aprobaron la reforma de los estatutos de Aragón y Canarias que pasaron a denominarse 'nacionalidades'.
- xii. De entre las que accedieron a la autonomía mediante el artículo 143 de la Constitución, algunas de estas se autodefinen como *entidades regionales históricas* (Balears, Cantabria, Extremadura, La Rioja y Murcia). Nótese, sin embargo, que a fines de 1997 el proyecto de reforma del estatuto de Cantabria definía a ésta como *comunidad histórica*, según el consenso de los cinco grupos representados en la Asamblea regional. En otros estatutos de autonomía se hace referencia a una *identidad histórica* (Aragón, véase nota anterior) o de *vinculación histórica y cultural* de las provincias que la integran (Castilla y León). Las restantes han excluido toda calificación (Asturias, Castilla-La Mancha, Madrid).
- xiii. Así reflejada en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral.
- xiv. Corresponden a los de Fuerteventura, Gran Canaria, Hierro, La Gomera, La Palma, Lanzarote y Tenerife.
- xv. O *Consells* de Mallorca, Menorca y Eivissa-Formentera.
- xvi. Además en el caso de Cataluña debe añadirse un cuarto nivel administrativo constituido por las *comarques*. En el Principado la artificialidad de las unidades provinciales ha sido sentida tradicionalmente como una intromisión administrativa desde las instancias estatales centrales. El intento de la *Generalitat* para que el conjunto de Cataluña sea considerado como una provincia, y poder organizar autónomamente su ámbito interno, tampoco ha prosperado.
- xvii. Por ejemplo, y tras las elecciones locales y autonómicas de mayo de 1995, la gobernación de la Diputación de Sevilla era responsabilidad de los representantes socialistas, mientras que la urbe hispalense pasaba a estar regida por representantes de los Partidos Popular y Andalucista, formación ésta última coaligada con el PSOE en el Gobierno de la Junta de Andalucía.
- xviii. El 30 de noviembre de 1833 se publicaron los dos decretos de Javier de Burgos creando la provincia como unidad administrativa. Se perseguía diseñar una organización estatal uniforme inspirada en el modelo francés y que desmantelase la tradicional composición geográfica de los antiguos reinos y territorios históricos. Con su vocación centralizadora, la reforma *moderada* de Javier de Burgos no ocultaba su deseo 'inconfesado' de nombrar regidores y gobernadores que controlasen a los candidatos gubernamentales en las elecciones parlamentarias. Recuérdese que, en 1810, el afrancesado Javier de Burgos había sido subprefecto de Almería con el régimen de José Bonaparte. Sobre las relaciones del centro y la periferia en la sociedad española, véase Giner y Moreno (1990).
- xix. En ésta comunidad las diversas realidades culturales y sociales tienen en sus *territorios históricos* unos referentes políticos de primera magnitud. Considérese que, por ejemplo, la especificidad electoral reflejada en las Juntas alavesas podría verse 'camuflada' de ser aplicado un criterio estrictamente autonómico vasco. Fue precisamente la visión de conjunto del País Vasco del ex-*lehendakari*, Carlos Garaikoetxea, enfrentada a la 'tradicional' perspectiva provincial del PNV, la causa principal de la escisión en 1986 de lo que posteriormente sería *Eusko Alkartasuna*.
- xx. Según los datos de J. Bernardo Pena Trapero (1995), la renta familiar bruta disponible en pesetas constantes de Extremadura en 1980 era el 56% de la de Madrid, porcentaje que correspondía al 58% en 1990. A su vez, el 61% de la renta de Castilla-La Mancha respecto a la de Cataluña en 1980 pasó a ser del 66% en 1990.
- xxi. A fines de 1996, el acuerdo entre PNV y PP estableció la cesión a las haciendas forales vascas de la recaudación de los 'impuestos especiales' (alcohol, gasolina, tabaco). Tras dicho acuerdo, Jordi Pujol los reclamó para Cataluña: "...seguro que lo pediremos y lo conseguiremos, de aquí a un año o cuando sea... (También) aspiramos a aumentar el porcentaje (del 30% del IRPF). En Alemania, los *länder* cobran el 42,5%. Y todo eso, si está bien planteado, no tiene por qué asustar a nadie. Como no debe asustar a nadie todo lo que dicen de la unidad fiscal. En España hay cuatro haciendas: la vasca, la navarra, la canaria y la general" (*El País*, 24.11.96).
- xxii. En 1995 las comunidades autónomas gestionaban el 10% de los dineros transferidos de los Fondos de Cohesión europeos con destino a infraestructuras y transportes, y el 40% a medio ambiente.
- xxiii. La premisa del *hecho diferencial* toma cuerpo –fundamentalmente en los casos catalán, gallego y vasco– en razón de sus lenguas vernáculas distintas del castellano, así como en culturas propias y conciencias históricas específicas, elementos éstos últimos comunes también a los casos de otras comunidades autónomas. Con posterioridad, la distinción recogida por la Constitución de 1978 entre nacionalidades y regiones ha sido interiorizada no sólo por los actores institucionales –sociales, políticos y económicos– de las comunidades autónomas, sino también por los principales partidos de implantación estatal.
- xxiv. Para un análisis histórico y de proyección futura del modelo de bienestar español, caracterizado como una *vía media* entre las tipologías corporatista, liberal y socialdemócrata, véase Moreno y Sarasa (1993).
- xxv. Dos son los objetivos principales de los programas puestos en marcha bajo la denominación de ingresos mínimos de inserción: (a) Garantizar un ingreso mínimo a los ciudadanos que acrediten su situación de necesidad; y (b) Favorecer la inserción social de los perceptores. Para un estudio de los 'usos' de los IMIs, véase Serrano y Arriba (1998).
- xxvi. Con motivo de la 'guerra del agua' para el reparto del caudal del Tajo entre las comunidades castellano-manchega, murciana y valenciana –las tres gobernadas en 1994 por los socialistas–, el propio presidente del Senado, el socialista Juan José Laborda, denunciaba el populismo electoralista y proponía la potenciación de la discusión interautonómica en la Cámara Alta.
- xxvii. No obstante, la conflictividad competencial entre comunidades autónomas e instancias centrales del estado se había reducido en 1993 a la presentación ante el Tribunal Constitucional de 12 casos. Esta cifra se comparaba a los 131 conflictos durante 1985. Con el desarrollo autonómico se habían ajustado las técnicas legislativas, tanto las autonómicas como las estatales.
- xxviii. Dichas carencias están alejadas de los modos de actuación característicos del federalismo cooperativo, modelo que encarna el sistema político de la República Federal Alemana. Nótese, no obstante, que a diferencia del caso español, la sociedad alemana ha interiorizado como valor político generalizado el denominado principio de *lealtad al interés general*, o

*confianza federativa (bundestreue)*, que guía las actuaciones gubernamentales alemanas en los diferentes ámbitos territoriales de la administración pública.

xxx. Como ha expresado gráficamente José Antonio Portero Molina: "El Senado no es y debería ser una Cámara de representación de las comunidades autónomas y el Senado es y no debería ser una duplicación del Congreso de los Diputados" (1995: 82).

xxx. Como sucede en otros países federales, la Cámara Alta quedaría integrada por las CC.AA. que componen el cuerpo político territorial. Los municipios y entes locales no disponen *per se* de una representación directa aunque corresponde asumir sus intereses, en primera instancia, a las nacionalidades y regiones representadas en este tipo de cámara legislativa.

xxxi. El 11 de enero de 1994 se creó la Comisión General de comunidades autónomas, que ha discutido una ponencia para la reforma senatorial. Existen unas previsiones vagas para que tras elecciones autonómicas previstas hacia la primavera de 1999, se inicie el proceso de adaptación federal del Senado.

xxxii. Considérese, por ejemplo, la cifra de 2 senadores por Comunidad Autónoma y uno por cada medio millón de habitantes. Ceuta y Melilla estarían representadas por 1 senador, respectivamente. De acuerdo a la 'ortodoxia federalista' para la composición de la Cámara de representación territorial, suele darse una sobrerrepresentación de las unidades menos pobladas. En el caso de las federaciones aquél criterio posee un carácter maximalista. Así, en Estados Unidos, los ciudadanos del estado de Vermont son el 0,2% de la población general pero eligen a 2 senadores al igual que California, con el 11% de la ciudadanía estadounidense. Todos los estados de la Unión tienen derecho a elegir el mismo número de senadores al margen del peso demográfico de los mismos, lo que sucede igualmente en el caso australiano.

xxxiii. En Alemania la representación de los *länder* en el *Bundesrat* varía entre 3, 4 o 6 miembros. En Austria e India, aunque las unidades más pequeñas están sobrerrepresentadas los contingentes están más ajustados a las correlaciones demográficas. En Suiza, de los 26 cantones, seis son considerados como 'medio cantones' y envían al Consejo de los Estados 1 representante por 2 en el caso de los restantes.

xxxiv. Considérese, no obstante, que en el caso alemán no existe una estricta proporcionalidad en la nominación de los representantes al *Bundesrat*. El *land* de Westfalia-Renania del Norte, con una población de 17 millones de habitantes (equivalente a la de los 5 'nuevos' *länder* de la extinta República Democrática de Alemania), dispone de 6 representantes por los 23 de los nombrados en estados de la Alemania del Este.

xxxv. Para Miquel Roca el peligro de una representación autonómica bicéfala debería evitarse ya que la coloración política de los representantes electos para el Senado podrían no corresponder exactamente con la de la mayoría parlamentaria que apoyase al gobierno de la Comunidad Autónoma: "...ante un conflicto entre Gobierno autonómico y representación de la propia comunidad en el Senado, ¿qué criterio debería imponerse?" (*El País*, 13.11.94).

xxxvi. De acuerdo al informe-propuesta de Diego López Garrido, sería la Mesa del Senado la encargada de apreciar la competencia del Senado en los proyectos o proposiciones aprobados por el Congreso de los Diputados que afectasen directamente a competencias de CC.AA. y municipios. Tal posibilidad adolece de una cierta lógica situacionista, o *ad hoc*, la cual es recomendable en situaciones contingentes. Como situación de partida parece aconsejable establecer un marco legislativo para el Senado que comprenda las competencias 'específicamente' territoriales de los tres niveles de la administración estatal en España.

xxxvii. A este artículo se ha aludido a la hora de negociar y delegar *competencias exclusivas* estatales tales como los aeropuertos, puertos, costas, la gestión del régimen económico de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Empleo (INEM).

xxxviii. Los principios de *territorialidad* y de *supremacía legislativa* de Westminster han sido aplicados a conveniencia del *establishment* político radicado en Londres, según se tratase del proceso de europeización o de devolución de poderes a Escocia y País de Gales. Sobre el caso escocés, véase Moreno (1995).

xxxix. No es fácilmente distinguible conceptualmente el término nación del de nacionalidad, si bien se ha generalizado su calificación bien se trate de una nación mayoritario o minoritario en el seno de un estado multinacional. Semejante distinción terminológica es consecuencia, en gran medida, de la dicotomía entre *nación-estado* y *estado de las nacionalidades* respecto al caso de los Imperios Austrohúngaro y Otomano a principios de siglo. Se ha aducido también que la nacionalidad es un 'nación imperfecta'. En este caso, se trataría de una etnia minoritaria que como comunidad territorialmente delimitada ha accedido a un nivel institucional de autonomía o independencia en el seno del estado donde predomina una nación mayoritaria (Krejčí y Velimsky : 1981: 32-43). En cualquier caso, y al tratarse de constructos relaciones, predominan los elementos subjetivos. En el caso de España sirve de ilustración el caso de Aragón —donde el Partido Aragonés Regionalista se ha transformado en Partido Aragonés— y en el que una región del la 'vía 143', que no reclamaba competencias al inicio del proceso de descentralización, es ahora una nacionalidad tras la reforma estatutaria y con aspiraciones al autogobierno de la *nacionalidades históricas* (recuérdese que en el texto de la reforma aprobado por las Cortes aragonesas, se reclamaban competencias como la del concierto económico o la de la policía autonómica integral).

xl. En el caso de la República Federal de Alemania, en el total de los 68 escaños del *Bundesrat* los cuatro *länder* occidentales más populosos se han garantizado políticamente una fuerte posición de veto (*Sperrminorität*) respecto al conjunto de la federación y, en concreto, a los territorios federados de la antigua República Democrática de Alemania, cuya sobrerrepresentación en la Cámara Alta germana es notable (véase nota 34).

xli. De acuerdo a la sugerencia de Gregorio Peces Barba, un dictamen negativo, razonado, debería cerrar paso al nombramiento (*El País*, 13.11.94).

xlii. Este tipo de nombramientos suele contar con el beneplácito del Senado. En 1981, por ejemplo, de los 106.616 realizados por la administración de Ronald Reagan, 105.284 fueron ratificados. Aunque los senadores republicanos eran mayoría en la Cámara Alta estadounidense, no debe concluirse de ello un mecanicismo partidario en el nombramiento y ratificación de los responsables propuestos. En realidad los alineamientos partidarios en el Senado estadounidense son poco estables y abundan los apoyos o rechazos entrecruzados.

xliii. Durante la administración de Richard Nixon (1968-74), dos nominados a la Corte Suprema —Clement Haynsworth y G. Harrold Carswell— fueron rechazados por el Senado después de que en los *hearings* se suscitaran ciertas interrogantes respecto a su cualificación y su apoyo a los derechos civiles.

xliv. Recuérdese que el propio término de *estado* se utiliza en el texto constitucional de manera anfibológica. En algunos artículos (1, 56 y 137 y, muy significativamente, en la propia rúbrica del título VIII) se quiere designar al sistema total de organización jurídica política de España. Quedan, por tanto, incluidas en esta noción las instituciones propias de las nacionalidades y regiones, así como las de otras agencias y entes autónomos que constituyen en su conjunto el estado. En otros artículos constitucionales (3.1, 149 y 150), se hace al estado sinónimo de las instituciones centrales y de carácter generales, así como sus administraciones periféricas a las que incluso se contraponen a las autonómicas. La sentencia del

---

Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 aclaró la dualidad semántica insistiendo en la idea de que el estado debe ser considerado en su totalidad, lo que incluye a todas las instituciones de la administración central, autonómica y local.

xlv. De acuerdo a este principio, las comunidades autónomas se 'vigilan' entre sí y mantienen un escrutinio de traspasos y delegaciones que podrían comportar situaciones de privilegios de unas respecto de otras (Moreno, 1997:a: 113-4).

xlvi. Para un examen del enfoque *prospectivo*, consúltese Godet (1979, 1980: 170-73). Sobre la reflexión de la tipología de futuros, véase Masini (1981, 82).

xlvii. Correspondería a una visión del futuro que sólo puede construirse basado en el deseo *voluntarista* de que, en palabras Leibnitz, "algo debe ser cambiado".