EL ESTADO FEDERAL ASIMETRICO*

José Juan González Encinar
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Madrid. Alcalá de Hernares

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. EL FEDERALISMO EN ESPAÑA. III. FEDERALISMO Y UNIDAD. IV. FEDERALISMO Y ESTADO FEDERAL. V. LAS CARACTERISTICAS DEL ESTADO FEDERAL. VI. ESTADO FEDERAL ASIMETRICO.

I. INTRODUCCION

El miedo a las palabras -y, sobre todo, a determinadas palabras- es una constante de la historia española de los últimos tiempos. Podrá parecer inconcebible, pero en este país se han gastado en los últimos años más energías para no llamar a algunas realidades políticas por su nombre que para averiguar la verdadera naturaleza de las correspondientes instituciones.

Quienes se dedican al Derecho saben, sin embargo, que no es el "nomen iuris" lo que en definitiva importa, sino la "sustancia", la "realidad jurídica" que está detrás del nombre. De esa sustancia es de lo que quisiera hablarles hoy aquí, en relación con el Estado.

* Conferencia pronunciada el 15 de mayo de 1995. (El texto se ha complementado, para su publicación, con las notas imprescindibles).

La organización del Estado español es sustancialmente federal[1]. Huelga, por consiguiente, seguir discutiendo sobre si debemos o no debemos de evolucionar hacia el federalismo. Cuestiones terminológicas aparte, ya estamos de hecho en un Estado federal, aunque, eso sí, en un Estado federal con una naturaleza peculiar. El rasgo que caracteriza y singulariza a nuestra forma de organización territorial es la asimetría. El Estado español es un Estado federal asimétrico, un Estado federal compuesto por entidades políticas heterogéneas, es decir, que tienen poderes y competencias distintas las unas de las otras.

Pero, vayamos por partes, y comencemos por el principio. Si en materia de organización del Estado no se sabe, a veces, hacia donde vamos, bueno será, al menos, saber de donde venimos.

II. EL FEDERALISMO EN ESPAÑA

La fundamentación ideológica de nuestro primer federalismo hay que buscarla sobre todo en la obra de Pi y Margall, si bien no hay que olvidar que existe también en España un federalismo prepimargalliano cuyos orígenes coinciden con la fase de consolidación del régimen liberal[2], es decir, con un momento histórico que, era campo abonado para que proliferasen las actitudes anticentralistas de signo democrático.

El primer intento de puesta en práctica de la ideología federalista se materializa, sin embargo, en el Proyecto de Constitución federal de la Primera República. En 1873, tras la renuncia de Amadeo de Saboya, la Asamblea Nacional declara la República como forma de Gobierno. Las Cortes Constituyentes que se convocan a continuación adoptan, como primera providencia, una Ley Constitucional por la que se constituye la "República democrática federal". El Proyecto preveía la creación de Estados regionales unidos por el pacto federal representado por la Constitución.

Aquel federalismo, se diría después, aludiendo al cantonalismo en que había degenerado el intento, "se quemó en Cartagena". En 1874, una intervención militar interrumpe el proceso y a finales

(1) Vid., José Juan Gonzalez Encinar, *El Estado Unitario-Federal*, Madrid, 1985; "El Federalismo", "voz" en, del mismo autor (ed.), *Diccionario del Sistema Político Español*, Madrid, 1984.

(2) Vid. Gumersindo Trujillo, *El federalismo español*, Madrid, 1967, p. 206.

de dicho año tendrá lugar la restauración de la dinastía histórica en la persona de Alfonso XII. Pero es importante recordar ahora que la experiencia federalista de la Primera República ejerció un poderoso influjo sobre la historia posterior, influjo que, aún cuando amortiguado, ha llegado sin duda hasta nosotros. Federalismo es, en España, desde entonces, para sus adversarios, sinónimo de cantonalismo[3].

Cuando en 1931 ya en la Segunda República las Cortes Constituyentes abordan el tema de la organización territorial del Estado, a los unitarios absolutistas, los unitarios demócratas y los liberales unitarios se opondrán los federales-liberales, los federales demócratas, los federales prodhonianos y los regionalistas. Sin embargo, en la fórmula de compromiso que refleja la Constitución de la Segunda República se huye expresamente del término "federal". Jimenez de Asúa, presidente de la Comisión parlamentaria, afirma en su discurso de presentación del Proyecto: "Deliberadamente no hemos querido decir en nuestra Constitución que España es una República federal; no hemos querido declararlo porque hoy tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica".

La antítesis Estado unitario-Estado federal pretendía quedar resuelta en la Constitución de 1931 en una síntesis, no negadora, sino superadora del federalismo, síntesis a la que se dará la poco afortunada denominación de "Estado integral". "Frente al Estado unitario -diría entonces el mismo Jiménez de Asúa- tiene el integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados para aquellas formas de autarquía. Y frente al Estado federal, tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado -sin perjuicio de los diversos grados posibles de descentralización administrativa-, junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación...".

El régimen franquista trajo consigo la centralización a ultranza del aparato del Estado y la persecución de los defensores, no ya sólo del federalismo, sino incluso de las distintas formas de descentralización regional. Cuando en los últimos años de ese régimen y

(3) Sobre la imagen del 73 en la memoria histórica, vid. José María Jover Zamora, *La imagen de la Primera República en la España de La Restauración*, Madrid, 1982, pp. 28 y ss.

en los principios de la transición volvió a plantearse el problema de la organización territorial del Estado se había producido ya en la conciencia de la mayoría de los españoles una asimilación inconsciente entre franquismo y centralismo y, por consiguiente, entre democracia y descentralización.

Cuando los redactores de la Constitución de 1978 iniciaron sus trabajos sobre lo que hoy se llama la "organización territorial del Estado" sabían que se enfrentaban con uno de los problemas políticos más delicados, si no más graves, que la historia de España arrastraba sin resolver.

La labor de los constituyentes no fue fácil. Frente a la mitología centralista del régimen anterior se había desarrollado, sobre todo durante los años setenta, una auténtica mitología de la descentralización, cuyos defensores exigían, como mínimo, el restablecimiento, en sus grandes líneas, del sistema de autonomías de la Constitución de 1931. La gran fuerza de esta reivindicación venía dada por el hecho de que, al igual que había ocurrido durante la Segunda República, las comunidades más autonomistas eran precisamente aquellas que en el contexto del país aparecían al mismo tiempo como las más desarrolladas.

Pero la autonomía se había convertido por aquellos años no sólo en un mito, sino también en punto de confluencia de ideologías que arrancaban de presupuestos y buscaban fines claramente distintos. Baste recordar que lo que para unos era mero principio organizativo era para otros un derecho previo a la propia Constitución. En defender la autonomía estaba casi todo el mundo de acuerdo, pero en cuanto al real significado de la misma las diferentes posturas eran, en la práctica, casi irreconciliables.

Es, pues, comprensible que la Constitución, buscando el consenso, tuviera que mantener en este tema una relativa ambiguedad formal. Así, por ejemplo, mientras que en el artículo primero se habla del "pueblo español", y no, como hubieran preferido algunos, de "los distintos pueblos que componen España", en el artículo segundo se reconoce, sin embargo, el derecho a la autonomía de las "nacionalidades" y "regiones" que integran la "Nación española".

No fue pequeña, en la época de las constituyentes, la polémica en torno a la conveniencia o inconveniencia de incluir el término "nacionalidades" en el texto constitucional. Para unos se trataba

de una expresión que permitía -junto con la de "Nación", aplicada a la Nación española- distiguir entre Nación-Estado y Nación sin Estado y entre naciones histórico-culturales con o sin vocación de soberanía. Para otros, por el contrario, representaba un directo reconocimiento de naciones en el seno del Estado español, que más tarde o más temprano podrían acabar reclamando el derecho de autodeterminación.

En 1978, aún cuando partidos como el PSOE y el PCE se declaraban federalistas, la descentralización del aparato del Estado estuvo sobre todo condicionada, como ya había ocurrido en 1931, por el peso del nacionalismo catalán y vasco. La autonomía, que durante la transición se había convertido en bandera de las fuerzas antifranquistas, se presentará, de nuevo, no como negadora, sino como superadora del federalismo.

Poco después de 1978 comienza a plantearse la discusión en torno al dilema "autonomía o federalismo". No se trata en dicho debate de confrontar los pros y contras de dos formas de organización del Estado en función del quantum de las competencias que se descentralizan. El federalismo ha dejado de entenderse como una forma de descentralización más amplia que la que permite el sistema de autonomías. Las competencias de algunas de nuestras Comunidades Autónomas son de hecho mayores que las de los Estados-miembros de algunos Estados federales.

Lo que hoy se discute es el problema de la mayor o menor homogeneidad o heterogeneidad en las competencias o grado de autonomía de las distintas Comunidades Autónomas. El federalismo no se presenta, pues, como una solución para descentralizar más, sino como una fórmula para descentralizar de manera homogénea.

De ahí que la actual defensa del federalismo no se apoye en los sectores nacionalistas de las Comunidades Autónomas, que son los que tradicionalmente han venido abogando por un mayor grado de descentralización, sino en aquellos sectores más obligados a buscar la racionalidad de aparato del Estado en su conjunto. Ha sido de círculos próximos a los poderes centrales de donde ha surgido la propuesta de un federalismo homogeneizador como alternativa a la excesiva heterogeneidad que el desarrollo de la Constitución en materia de autonomías ha ido poniendo de relieve. Por el contrario, desde cierto sector del nacionalismo catalán se ha contestado:

"Nosotros no somos federalistas, somos más, somos autonomistas", algo que hace unos años se hubiera entendido peor de lo que se entiende ahora, cuando sabemos que el dilema ya no es el de centralización o descentralización, sino el de homogeneidad o heterogeneidad.

El problema que ha hecho que se vuelva a hablar con insistencia de la alternativa federal no tiene una solución fácil. Para homogenizar en las competencias a las distintas Comunidades Autónomas había que haber empezado por dividir el territorio del Estado de manera menos heterogénea de como se ha hecho. Las grandes diferencias en extensión, población y recursos entre algunas Comunidades Autónomas son ya de por sí, como la experiencia alemana ha puesto de relieve, un grave obstáculo para la racionalización del aparato del Estado compuesto. De hecho, en la República Federal de Alemania, en donde las fuerzas aliadas dividieron el territorio de forma un tanto arbitraria, en Lander grandes y pequeños, los intentos de racionalización del aparato del Estado han ido casi siempre acompañados de propuestas para reformar las fronteras de los Estados-miembros.

Pero en España el problema es todavía más complejo, habida cuenta de que nuestra peculiar forma de organización del Estado ha de dar respuesta no solo a las exigencias de tipo funcional, sino también a los problemas políticos que derivan de la existencia de nacionalismos y regionalismos.

Los defensores de la alternativa federal presentan a esta como una posibilidad de homogeneizar, o al menos corregir la excesiva heterogeneidad del actual sistema de autonomías y, al mismo tiempo, como una fórmula que, frente al posible carácter insolidario de alguna Comunidad Autónoma en el marco del actual sistema, incorpora un innegable "impulso cooperativo".

III. FEDERALISMO Y UNIDAD

En primer lugar, hay que rescatar el federalismo de las manos de aquellos que por activa o por pasiva pretenden identificarlo con el separatismo. Si en 1873, al poco de haberse aprobado en Cortes Constituyentes la Ley por la que se constituía la I República como democrática y federal, algunos ciudadanos, entre ellos los de Carta-

gena, sintieron la necesidad de declarar a su pueblo cantón independiente, hoy la mayoría de los ciudadanos españoles, incluidos los de Cartagena, están bastante lejos de aquella circunstancia, de aquella ignorancia política y, por añadidura, de tamaña frivolidad.

El federalismo es una teoría política, una técnica política, un argumento filosófico[4], una doctrina, una ideología o un sistema filosófico-social cuyo influjo se extiende no sólo al plano del Estado, sino también al ámbito de lo social, de lo cultural y a determinados fenómenos de las relaciones internacionales.

En ninguna de sus formulaciones doctrinales el federalismo se configura como la antítesis de la unidad (separatismo). Por el contrario, el federalismo, como doctrina, es unitario, tiende a la unidad, busca la unidad de lo múltiple en el respeto de la pluralidad, en la negación del absolutismo, y en la afirmación de la relatividad; el federalismo es, en suma, un enemigo del unitarismo, pero al mismo tiempo un defensor de la unidad en la diversidad.

Como teoría, el federalismo no es, pues, sinónimo de separatismo, sino, al contrario, forma de conseguir la unidad respetando el pluralismo. Pero es que, en lo que ahora a nosotros nos interesa, federalismo no es tampoco sinónimo de Estado federal.

IV. FEDERALISMO Y ESTADO FEDERAL

Ya hemos dicho que el federalismo como teoría o doctrina no sólo se refiere al Estado, aunque indudablemente a éste se refiere también. Pero para comprender lo que hoy llamamos el carácter federal del Estado compuesto hay que diferenciar con toda claridad las dos fuentes distintas o alternativas en las que puede haberse inspirado una estructura federal.

En la que se tiene, con razón, como su primera formulación teórica moderna, la "consociatio symbiotica" de Althusius[5], federalismo significa, frente a la construcción medieval del orden político de arriba abajo, la construcción del sistema político desde abajo hacia arriba, sirviéndose de la idea del "contrato de sociedad". Para

(4) Sobei Mogi, *The problem of Federalism*, Londres, 1931, p. 1059.
(5) Juan Antonio (Althusius): *Política methodice digesta,* 1603. Hay una traducción l castellano de Primitivo Mariño, de 1990, con el título "La Política".

Althusius, la familia, el gremio, el municipio y la provincia aparecían como organizaciones necesarias entre el individuo y el Estado. Cada nivel superior quedaba constituido por la unidad corporativa de las asociaciones de orden inferior y era a través de ellas como podía llegar al individuo.

A un federalismo asi entendido era inherente el principio de "subsidiariedad" de cada nivel de organización con respecto a los niveles inferiores: el gremio venía a cumplir funciones que la familia no puede cumplir por sí sola; el municipio, funciones que quedan fuera del alcance de la familia y del gremio, y así sucesivamente hasta llegar al Estado.

El pacto entre unidades del mismo nivel para formar una unidad de tipo superior suponía, por tanto, una cesion de competencias "hacia arriba", que es lo que explica el valor de la cláusula de las competencias residuales de los Estados miembros en algunos Estados federales. Esta visión del federalismo como "pacto" está presente todavía en el siglo XIX y en ella se inspiran sin duda, en mayor o menor medida, los Estados federales que se forman en dicho siglo por unión de Estados preexistentes[6]. Es la corriente de la que derivan tanto el federalismo de Proudhon como su continuación en el federalismo de Pi y Margall[7].

Sin embargo, en el ámbito del Estado el paso del tiempo va a dejar sin sentido tanto al principioo de subsidiariedad como a la idea de pacto. Por procedimientos distintos, a los que no es ajena la justicia constitucional, se vacía progresivamente de contenido la cláusula de la competencia residual de los Estados miembros, aumentando paulatinamente los poderes de la Federación, a medida que las circunstancias económicas, los conflictos bélicos o el creciente intervencionismo del Estado así lo van requiriendo.

(6) Antonio La Pérgola, *Residui "contrattualistici" e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milán, 1969.
(7) Gumersindo Trujillo, *op. cit.*

De otra parte, la idea del poder constituyente del pueblo va a privar de sentido a los fundamentos pactistas del Estado federal. La Constitución del Estado compuesto no se fundamenta ya en el pacto, sino que es fruto de la decisión conjunta del pueblo soberano. Por eso, en el momento histórico en que coinciden el viejo y el nuevo concepto de Estado federal, podrá afirmar Carl Schmitt que la soberanía popular ha traído consigo "un Estado federal sin fundamentos federales".

Pero si la legitimación del Estado federal no deriva ya del pacto, ¿cuál es entonces la razón por la que la soberanía popular decide dar al Estado una estructura federal, compuesta, o políticamente descentralizada?

La estructura federal del Estado -hoy- no responde ya a la idea decimonónica de federalismo. Si se quiere seguir hablando de federalismo para referirse a la organización del Estado actual habrá que tener buen cuidado en diferenciar su sentido clásico de su sentido actual[8]. Hoy la estructura federal, o el federalismo del Estado, responde a otro tipo de necesidades. Por eso sería quizás conveniente acostumbrarse a distinguir el "principio federalista" del "principio federal"[9] reservando sólo el segundo para hablar del Estado.

En todo caso, antes de seguir adelante conviene advertir de la necesidad de ser al respecto especialmente cuidadosos con la importación de la terminología utilizada en otros idiomas. Así, tomando como ejemplo los dos paises que mayor atención merecen cuando se habla de "federalismo" entre nosotros, los EE.UU. y la R.F.A., en el primero, "federalismo" es el concepto contrario de "State rights", mientras que en la R.F.A. "Föderalismus" es el concepto contrario de "Unitarismus"; es decir, que la misma palabra se utiliza, en EE.UU., para aludir al reforzamiento del poder del Gobierno federal, o central, y, en la R.F.A., para designar, prácticamente, lo contrario[10]. Otro ejemplo, estudiado en mi libro "El Estado unitario-federal"[11], lo ofrece el adjetivo "unitarisch", que no puede traducirse del alemán al castellano por "unitario", como se ha

(8) Félix Ermacora, *Allgemeine Staatslehre*, Berlín, 1970, v. II, pp. 624-625.
(9) C. J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theorie and Practice*, Nueva York, 1968, pp. 182-183.
(10) Gunter Kisker, *Kooperation im Bundestaat*, Tubinga, 1971, p. 1.
(11) *Op. cit.*

hecho al traducir el título de la obra de Konrad Hesse *Der unitarische Bundestaat*[12]. "Unitarisch" es el adjetivo que Hesse emplea para referirse a la "Unitarisierung" o "progresiva disminución de las particularidades regionales en favor de una equiparación de las situaciones jurídicas y de las condiciones de vida en todo el territorio de la Federación"; proceso éste que hay que diferenciar de la "centralización", la cual implica la supresión o debilitamiento de los entes públicos descentralizados en beneficio del poder central[13]. Y es importante retener esta diferencia entre centralización y Unitarisierung[14], porque esta última, lejos de venir impuesta por la Federacion, resulta de la propia voluntad de los Länder y del acuerdo entre la Federación y los Länder, y ello es lo que explica que a pesar del fuerte desarrollo de la cooperación o del llamado "federalismo cooperativo" no se haya producido un auténtico proceso de centralización[15] .

V. LAS CARACTERISTICAS DEL ESTADO FEDERAL

Frente a quienes manejan en sus razonamientos un pretendido concepto de "Estado federal", hay que recordar que no sólo "Estado federal" ya no significa hoy en parte alguna Estado compuesto de Estados, más que si acaso en un sentido puramente semantico, sino que, además, el adjetivo "federal" la estructura del Estado, desde el punto de vista jurídico no tiene por qué significar lo mismo - y de hecho no lo significa-, por ejemplo, en el artículo 1° de la Constitución Suiza, en el segundo de la Constitución austríaca o en el 20 de la Ley Fundamental de Bonn.

Por eso, no hay un concepto de Estado federal capaz de dar razón de la variedad que existe en las estructuras organizativas de los Estados que así se autodenominan. La estructura federal del

(12) Karlsruhe, 1962.

(13) Konrad Hesse, "Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik", en *Festschrift für Gebhard Müller*, Tubinga, 1970, p. 143.

(14) Que se podría traducir por "homogeneización".

(15) Constance Greywe-Leymarie, *Le fédéralisme cooperatif en République Fédérale d'Allemagne,* Paris, 1981, p. 202.

Estado responde en cada caso, en cada país, a circunstancias y necesidades distintas. La forma particular en que cada uno de los llamados Estados federales combina la centralización con la descentralización no es fruto de un diseño apriorístico ni reflejo de un pretendido modelo, sino una respuesta a la concreta circunstancia histórica o político-social. Por lo mismo, cualquier teoría que no parta del estudio empírico de cada caso concreto estará siempre más cerca de una metafísica que de una auténtica ciencia de la realidad.

De ahí que no se pueda definir el "Estado federal" conceptualizando, sino a lo sumo, estableciendo una serie de elementos estructurales comunes a los distintos Estados federales del mundo occidental[16]. Así lo entienden , por lo demás, los estudiosos del tema, dentro y fuera del campo del Derecho[17].

Esto es algo, por otra parte, intuido ya hace mucho tiempo por Kelsen, cuya aportación teórica supone el reconocimiento del carácter anacrónico de la teoría clásica del Estado federal. La teoría kelseniana de la descentralización presenta, a nuestros efectos, el inconveniente de haber centrado su atención en el contenido de las normas cuya esfera de validez se descentraliza, descuidando la respectiva posición de los órganos de los que emanan dichas normas, pero dicha teoría marca indudablemente un hito trascendental en el enfoque de la problemática del Estado compuesto. Kelsen, hace ya sesenta años, no sólo arrumba el decimonónico problema de la soberanía, sino que además desprecia, y con razón, lo que la teoría clásica tenía por elementos definitorios del Estado federal.

Continuar discutiendo hoy el origen del Estado federal no pasaría de ser un puro divertimento. A una estructura federal puede llegarse bien por "federación" de Estados preexistentes que deciden unirse en un único Estado, bien por "federalización" de un Estado que hasta entonces no tuviese estructura federal. En uno y otro supuesto, el problema es el mismo: establecer una forma de división de los poderes que sirva al mismo tiempo de garantía y de cauce de integración al pluralismo de la Sociedad que se autoorganiza en Estado.

(16) A pesar de que la terminología de los sistemas del Este está tomada del constitucionalismo occidental, la realidad y la praxis política del federalismo en esos paises no se prestan a un análisis comparado desde nuestra perspectiva.

(17) Mogi, op. cit., p. 1.059; Franz L. Neumann, "Federalism and Freedom: A Critique", en Arthur W. MacMahon (ed.), *Federalism: Mature and Emergent,* Nueva York, 1955, p. 45; Ermacora, op. cit., p. 626; Michael Bothe, *Die Kompetenzstruktur der modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Heidelberg, 1976, p. 8.

Desde esta perspectiva, el "mínimo institucional" o las características estructurales básicas del Estado "federal" pueden sintetizarse del siguiente modo[18]:

1) Un Estado integrado por entes de base territorial con competencias no sólo administrativas, sino también legislativas y de dirección política.
2) Una distribución de las posibilidades y medios financieros que responda al reparto de las funciones estatales.
3) Una participación de los entes con autonomía política en la organización central, a través de una Segunda Cámara, y en la ejecución de las leyes de dicha organización.
4) Una garantía de que las mencionadas características no pueden ser alteradas por ley ordinaria.
5) Un mecanismo de solución de los conflictos derivados de esa particular estructura, que sea básicamente judicial.

Quede bien claro que esos elementos mínimos no entrañan una definición. En cada Estado federal concreto puede ser distinta la autonomía de los entes territoriales, el sistema de financiación de éstos, la rigidez de la Constitución, la composición y funciones de la Segunda Cámara, la organización a la que se atribuyen las competencias residuales, el sistema de relaciones entre los ordenamientos (con o sin cláusula de prevalencia), etc. Una Constitución que da al Estado estructura federal significa siempre un compromiso entre fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas y, por consiguiente, ese compromiso puede ser muy diferente en cada caso.

VI. ESTADO FEDERAL ASIMETRICO

Por sorprendente que pueda parecer, en la ciencia actual el Estado no está de moda. Hoy se da la notable paradoja de que, habiendo crecido los poderes del Estado de forma tan considerable con respecto a épocas anteriores, el Estado mismo, como objeto de estudio, cada vez recibe menos atención. Pero, lo que es todavía más incomprensible, ello ocurre no sólo en las ciencias de la política, que a partir de los años cincuenta sustituyen el concepto de

(18) Bothe, op. cit., p. 10; Karl Weber, *Kriterien des Bundesstaates*, Viena, 1980, p. 87.

"Estado" por el de "sistema político", sino también en el campo del Derecho. Cada vez son más frecuentes las obras sobre "Derecho del Estado" sin Estado, es decir, sin que el concepto de Estado aparezca tratado en parte alguna.

Habida cuenta de esa situación -el análisis de cuyas causas nos apartaría ahora demasiado de nuestro objeto- resulta hasta cierto punto excusable que los constituyentes españoles no tuviesen nada claro a qué debían llamar "Estado".

La Constitución de 1978 utiliza el término "Estado" con tres sentidos distintos[19]. Ordenándolos del sentido más restringido al más amplio, son los siguientes[20]:

1) "Estado" en el sentido de "órganos centrales". Ello ocurre, por ejemplo, de manera clara, en los artículos 149 y 150 (El Tribunal Constitucional entiende que "Estado" significa en estos artículos "conjunto de las instituciones generales o centrales [...]", pero es evidente que ni la Corona ni el propio Tribunal Constitucional -que nadie dudará son instituciones generales y no particulares- están incluidos en la idea de lo que es "Estado" en dichos artículos). El término "Estado" se utiliza allí como sinónimo de "poder central" (no "general"), contraponiéndolo a las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos. Lo que el Estado entendido en este sentido, pierde de poder (competencias) lo ganan, en principio, las Comunidades Autónomas.

2) "Estado" en el sentido de "Estado-aparato" o conjunto de los órganos que lo integran en los diferentes niveles. Ese es, por ejemplo, el sentido con el que el término se utiliza en el artículo 137, o en el 56, sentido equivalente al de la expresión "poderes públicos" que, en lugar de "Estado", se emplea en todo el Capítulo III del Título I ("De los principios rectores de la política social y económica"). "Estado" se contrapone aquí a "sociedad".

3) "Estado" como autoorganización de la sociedad, sentido del término que abarca: la plurisubjetividad, las normas y los órganos; éste es el caso del artículo 1.1: "España se constituye en un

(19) Y no con dos, que es lo que dice la STC 32/1981, FJ 5.

(20) Vid. José Juan González Encinar, "Democracia de partidos vs. Estado de Partidos", en, del mismo autor (ed.), Derecho de Partidos, Madrid, 1992.

Estado [...]". Este tercer sentido, y no el segundo (como confusamente interpreta el Tribunal Constitucional), es el que abarca "la totalidad de la organización jurídico-política", lo que la teoría clásica llama "los tres elementos del Estado": pueblo, poder y territorio. Es sólo en este sentido en el que se puede hablar del "Estado" como de lo que es: "Una unidad organizada de decision y accion" (Hermann Heller).

Esa utilización anfibológica del termino "Estado" en nuestra Constitución ha dado lugar a no pocas confusiones y equívocos, como ya se preveía en la mencionada STC. Entre ellos, dos me parecen especialmente preocupantes: el de quienes han querido interpretar esos distintos "sentidos" del término "Estado" recurriendo a la "teoría del Estado federal de tres miembros", y el de aquellos que se plantean el problema que estamos analizando aquí, el de la organización territorial del Estado, el de la estructura del Estado, como un problema de relación entre el poder central y el poder de las Comunidades Autónomas.

De los argumentos de esa parte de nuestra doctrina que ha recurrido a la teoría del Estado federal de tres miembros me he ocupado con cierto detenimiento en mi libro sobre "El Estado unitario-federal". La consecuencia más grave de su error consiste en que desvían su atención de la verdadera característica diferencial de nuestro "modelo": el carácter asimétrico del Estado federal español.

El mal llamado "Estado de las Autonomías" es en realidad un caso de organización de carácter federal. Pese a las discusiones interminables de algunos científicos, la realidad es bastante clara: la práctica totalidad de las instituciones en que se concreta la descentralización política española esta tomada de los Estados federales y de sus técnicas de organización.

España no tiene, pues, un Estado que "tienda" a convertirse en federal. El Estado español es, ya, un Estado de estructura federal, que cumple todos y cada uno de los requisitos o reúne todas y cada una de las características estructurales básicas de semejante tipo de Estado.

Problema distinto es el de si la estructura federal del Estado español es más o menos funcional, más o menos moderna, o más o menos anacrónica. Esa es otra cuestión. Pero no hay ninguna duda de que las competencias de las Comunidades Autónomas "privile-

giadas" (y no se olvide que a ese nivel pueden, en principio, llegar todas las demás) son equiparables a las de cualquier Estado miembro de los Estados federales "indiscutidos", como no la hay tampoco de que el "sistema" que el Tribunal Constitucional ha ido induciendo durante estos años es un sistema federal.

El problema del nombre no debería de seguir confundiendo. Frente a los que piden una "satisfacción semántica", se ha impuesto hasta ahora el criterio de quienes han preferido obviar el término "federal" por las mismas razones por las que el término se había evitado, en la Segunda República, en la Constitución de 1931.

Origen y desarrollo de la Constitución están condicionados en este tema por la presencia en el sistema de partidos español de dos partidos nacionalistas, el catalán y el vasco, cuya respectiva fuerza les ha permitido imponer su voluntad en reiteradas ocasiones, no sólo en sus Comunidades, sino incluso en los órganos del poder central del Estado.

La falta de un partido con mayoría absoluta en el Parlamento de Madrid -situación que se da hoy, se ha dado en el pasado, y puede, fácilmente, darse en el futuro- coloca a los partidos nacionalistas vasco y catalán en una posición de fuerza, como partidos bisagra, que dificulta una estructuración racional del aparato del Estado o del sistema de descentralización.

En la medida en que el gobierno de Madrid necesite o pueda necesitar los votos de catalanes y vascos, no son muchas las esperanzas de racionalización del actual sistema de autonomías. Resultados políticos distintos en próximas elecciones generales podrían abrir la vía a la necesaria racionalización, pero no cabe albergar al respecto excesivas esperanzas.

Guste o no guste, estas son las circunstancias en relación con las cuales hay que analizar el sistema español de descentralizacion política, sus carencias y sus expectativas de futuro.

Hoy por hoy, se puede decir que los problemas más importantes de entre los que se encuentran pendientes de solución son los siguientes[21]:

(21) Vid. Tornos, Aja y otros: *Informe sobre las Autonomías,* 1990.

1) Reforma de los Estatutos de las Comunidades de Estatuto ordinario, buscando la homogeneización del aparato del Estado.

2) Reforma del Senado que transforme a éste en una auténtica Cámara de representación territorial, es decir, que haga posible una mayor participación de las Comunidades como tales en la toma de decisiones del poder central.

3) Reforma de la Administración del Estado, que viene desde hace tiempo exigida por la descentralización política, pero que, incumpliendo reiteradas promesas, no se ha abordado todavía.

4) Reforma de la Administración local, también excesivamente demorada. Las posturas al respecto oscilan entre la de los que propugnan que la Administración local ocupe un lugar equidistante entre el Estado (poder central) y las Comunidades Autónomas, y la de los que defienden una inserción de la Administración local en la Administración autonómica.

5) Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (y de las Administraciones locales) superando el trato discriminatorio hoy existente.

6) Reformar o complementar el actual sistema de distribución de competencias, en orden a conseguir una más fluida cooperación entre el poder central y los poderes autonómicos, necesaria, entre otras cosas, para facilitar las relaciones con las instituciones europeas.

Como puede verse, el trabajo pendiente para corregir las disfuncionalidades de nuestro asimétrico Estado federal es inmenso; es casi equivalente al de construirlo de nuevo, pero con una importante diferencia: la Constitución ya está hecha y nuestros políticos huyen de la reforma como del agua fría.

Si a ello se añade que, aquí como en todas partes, las viejas y las nuevas burocracias se resisten como gato panza arriba a ceder parte de sus parcelas de poder, se entenderán las no pequeñas dificultades de la empresa.

Confiemos, no obstante, en que paso a paso, vayamos siendo cada vez más capaces de racionalizar la organización de nuestro Estado, que es, en definitiva, políticamente, nuestra casa.