

## **Sistema autonómico y cultura federal:**

### **Sobre la lealtad y la deferencia federal**

Alberto LÓPEZ BASAGUREN  
Universidad del País Vasco

1. La consolidación de un consistente sistema de autonomías territoriales ha tenido extraordinarias dificultades históricas en España. Han concurrido, con carácter principal, dos tipos diferentes de problemas. Por una parte, la negativa suerte del sistema federal en España que, sobre la base de la experiencia de la primera República, que asentó una visión negativa de la propia idea federal como una solución adecuada para la realidad territorial española. Por otra, la convicción de que la autonomía territorial solo es una solución adecuada para territorios cuyas comunidades tienen una fuerte identidad política diferenciada que se manifiesta en una fuerte demanda de autogobierno. Estas dos circunstancias han tenido, históricamente, importantes efectos, que, en mayor o menor medida, han llegado hasta nuestros días.

Sobre estas bases es fácil entender que en España la cultura federal tiene grandes debilidades. Pero, por primera vez en nuestra historia, tenemos la experiencia de, prácticamente, cuatro decenios de autonomías territoriales. Un sistema de autonomías que no solo se ha consolidado de forma muy consistente, sino que, además, ha evolucionado crecientemente en sentido ‘federal’. Ciertamente, se trata, desde este punto de vista, de un sistema con importantes deficiencias y problemas; pero la transformación producida en estos casi cuarenta años son muy importantes.

Hay autores que consideran esencial o indispensable, para poder hablar de sistema federal, la existencia de una cultura política –y de una estructura institucional- de carácter federal, que, a su juicio, está ausente en España<sup>1</sup>. En mi opinión, la debilidad de cultura federal en España es evidente; y es comprensible que así sea por las razones que se han indicado, especialmente, por la existencia de sectores que rechazan la

---

<sup>1</sup> En este sentido, Enoch ALBERTÍ ROVIRA, en el debate “¿Es España un Estado federal?”, en *Agenda Pública*, de 25.10.2014 (accesible en [https://www.eldiario.es/agendapublica/reforma-constitucional/DEBATE-Necesitamos-momento-federal\\_0\\_317068511.html](https://www.eldiario.es/agendapublica/reforma-constitucional/DEBATE-Necesitamos-momento-federal_0_317068511.html))

conveniencia de un sistema federal para España y por la negativa memoria que en esos sectores persiste respecto al significado de un sistema federal. Pero la cultura federal, como toda cultura política, se construye progresivamente. Las limitaciones de la cultura federal o 'autonómica' en España no justifican una descalificación absoluta del sistema autonómico, como algunos pretenden. Es necesario realizar una valoración de lo construido también en el ámbito de la cultura 'federal' durante estos cuarenta años, teniendo en cuenta que es la primera ocasión en que en España un sistema de autonomías territoriales tiene la oportunidad de funcionar efectivamente durante un periodo suficientemente prolongado en una situación de estabilidad política.

La construcción progresiva de una cultura autonómica durante estos cuatro decenios no puede ser desdeñada. A ello ha contribuido, sin duda, la generalización de la autonomía a todos los territorios que integran el Estado y la superación definitiva de la visión reductiva que había imperado durante largo tiempo, en el sentido de que la autonomía solo debía reconocerse a los territorios con una fuerte conciencia política diferenciada que reclamaban con fuerza la autonomía. En la actualidad, la realidad española se ha transformado profundamente y el sentimiento autonomista se ha extendido a muchos territorios, no siendo ya una cuestión que afecte, en exclusiva, a Cataluña y al País Vasco, especialmente; aunque los partidos nacionalistas de estos territorios pretendan un tratamiento diferenciado para ellos.

La preservación del sistema autonómico y, aún más, la reforma del mismo, para tratar de poner remedio a los problemas y limitaciones de que adolece, son la mejor ocasión para profundizar en la construcción de una cultura federal crecientemente sólida. Las Constituciones no son únicamente normas que regulan el funcionamiento del sistema político; son, también, normas dirigidas a garantizar la legitimidad social del sistema político. Afrontar la crisis que aqueja al sistema constitucional de autonomías territoriales, puesto en evidencia por el respaldo popular a la demanda secesionista, especialmente en Cataluña, recuperando la legitimidad en una mayoría cualificada de la sociedad catalana, no será posible sin una recuperación del sentimiento de legitimidad del sistema constitucional. Y para ello, es necesario profundizar en la construcción de una cultura autonómica o federal crecientemente sólida.

La debilidad de la cultura federal no es un defecto o una debilidad exclusiva o distintiva del sistema español; es una debilidad que, en una u otra medida, concurre en casi todos los sistemas federales, sin excepción. Y no solo es un problema práctico, sino que se trata de un aspecto al que la literatura académica, tradicionalmente, ha prestado muy poca atención, centrado, fundamentalmente, en el análisis de los aspectos institucionales y organizativos. Pero, como afirmaba M. BURGESS<sup>2</sup>, la esencia del federalismo, su ‘espíritu’, no reside exclusivamente en esos aspectos organizativos, sino también en los valores y principios, que son los que permiten al sistema federal garantizar su estabilidad política. Una atención académica marginal que sorprende en la medida en que la importancia determinante de la cultura federal, de los valores y principios que están en la base de un sistema federal exitoso fue puesta de relieve muy tempranamente. Un observador tan penetrante y perspicaz como Alexis de Tocqueville lo evidenció al analizar el exitoso funcionamiento del sistema federal norteamericano y el fracaso del intento de implantar en México un sistema federal similar al de sus vecinos del norte; un fracaso que, a su juicio, se debía a que aunque los mexicanos trasplantaron la “*lettre de la loi, ils ne purent transporter en même temps l’esprit qui la vivifie*”<sup>3</sup>.

La construcción y reforzamiento progresivo de una cultura federal es, por tanto, una condición indispensable para la plena salud de nuestro sistema autonómico. Una cultura que no se construye de la noche a la mañana, que es el resultado de un continuo e inacabable proceso de construcción, que nunca será plenamente satisfactorio porque tendrá que enfrentarse a nuevos problemas y retos. Pero, al mismo tiempo, un proceso que es posible, en el que, en estos cuarenta años se ha recorrido ya un largo camino y en el que es perfectamente posible seguir avanzando, a pesar de que haya que hacerlo en medio de la permanente descalificación por parte de quienes parecen necesitar su fracaso para tratar de legitimar el proyecto de ruptura. Si en estas cuatro décadas de desarrollo del sistema autonómico se ha conseguido lo que nunca se había conseguido

---

<sup>2</sup> Vid. Michael BURGESS: *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*, Oxford: OUP, 2012, pp. 319 ss.; sobre la importancia de los valores en la visión de los sistemas federales por parte de M. Burgess, vid. Frédéric LÉPINE: “Federalism: essence, values and ideologies”, en Alain-G. GAGNON; Soren KEIL & Sean MUELLER (eds.): *Understanding Federalism and Federation: Essays in Honour of Michael Burgess*, Abingdon: Routledge, 2015, esp. pp. 69 ss.

<sup>3</sup> Cfr. Alexis de TOCQUEVILLE: *De la démocratie en Amérique*, Paris: Éditions Robert Laffont, 1986, p. 172 (énfasis añadido)

en España –consolidar un sistema de autonomías territoriales generalizado a todo el Estado–, desarrollar una creciente cultura federal debería ser una tarea plenamente factible, en la medida en que existen los resortes institucionales y políticos básicos para impulsarla. Y en este camino, la reforma –especialmente, la reforma constitucional– del sistema autonómico, incorporando al sistema constitucional los elementos necesarios para un buen gobierno del sistema, puede jugar un papel determinante en el reforzamiento de esa cultura federal indispensable para la solidez del sistema, para su éxito.

Al tratar de las deficiencias de la cultura federal en España se suele hacer referencia, por encima de todo, al principio de lealtad federal. Entre nosotros, por evidentes razones de cercanía en la cultura jurídica, se ha extendido, por encima de todo, el uso del concepto de *lealtad federal*, sobre la base de la *Bundestreue* proveniente del federalismo alemán<sup>4</sup>.

A pesar de lo mucho que se menciona en el plano político, el principio de *lealtad federal* ha sido objeto de muy escasa atención en el plano académico –no solo entre nosotros<sup>5</sup>–, lo que no es sino una concreción de la escasa atención que, como decía antes, han recibido, en general, los valores y principios que subyacen a la organización federal. Creo que esa falta de atención a los valores y principios sobre los que se asientan los sistemas federales puede ser debida a que de ellos solo se extraen efectos jurídicos prácticos cuando alguno de los actores del sistema actúa de forma que los vulnera o incumple las exigencias que imponen. De forma que en los sistemas federales más solventes esas actuaciones por parte de los actores institucionales vulnerando las exigencias impuestas por aquellos valores y principios son muy raras o excepcionales. Razón por la que hay pocas ocasiones de extraer consecuencias de los mismos, especialmente en el ámbito de la actuación de control por parte de los tribunales.

Entre nosotros, se ha subrayado, por encima de todo, la exigencia de lealtad al conjunto del sistema, a los fines e intereses del Estado en su conjunto por parte de los territorios dotados de autonomía política. Insistencia que se realiza, sobre todo, para

---

<sup>4</sup> El principio de *lealtad federal* ha recibido, en el ámbito comparado, distintas denominaciones: *federal good faith*, *federal comity*, *federal loyalty*, *federal trust* o *federal fidelity* (cfr. Michèle FINCK: “Loyalty towards Federation”, en *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford: OUP, 2016). En el ámbito anglosajón la denominación más extendida es la de *Federal Comity*.

<sup>5</sup> M. FINCK, *ob. cit.*, pone de relieve el escaso interés que este principio ha recibido en el ámbito académico, aún más, desde una perspectiva comparada.

poner de relieve la ausencia de lealtad al sistema constitucional, a las exigencias y límites de éste, por parte de los partidos nacionalistas, especialmente cuando están al frente de gobiernos de las CA, como sucede de forma muy habitual, especialmente, en Cataluña y en el País Vasco. Una acusación que no carece de fundamento, como se ha puesto de relieve en los momentos de impulso de los distintos procesos ‘soberanistas’ en uno y otro territorio. Una acusación que es contrapuesta por esos partidos con la acusación de falta de cumplimiento por parte del Estado del ‘pacto’ estatutario.

El principio de *lealtad federal* impone la obligación de lealtad de las partes –los territorios- al todo, al conjunto –al Estado o Federación-. Entre nosotros, se ha resaltado, por encima de todo, la exigencia que impone a los territorios de asunción de los intereses y exigencias del conjunto del sistema, tomándolas en cuenta, haciéndolas suyas, de forma que la autonomía política de que gozan no ponga en peligro la estabilidad del sistema en su conjunto. Se trata, sin duda, de un principio ineludible en todo sistema asentado sobre la distribución territorial del poder; una exigencia de la existencia, consustancial a todo sistema federal, del *shared rule*, del poder compartido o común, que no puede ser puesto en peligro por el reconocimiento a los territorios de un ámbito de *self-rule* o autogobierno. Pero se trata de una visión limitada a una sola de las caras del principio de *lealtad federal*. Un principio que exige, igualmente, lealtad del Estado (Federación) hacia los territorios y su ámbito de *self-rule* como parte del sistema, como parte integrante de la lógica y exigencias del sistema federal. Un aspecto que ha sido puesto de relieve por nuestro TC, por ejemplo, en las SsTC 235/1999, de 16 de diciembre y 9/2017, de 19 de enero<sup>6</sup>.

Lo que me interesa poner de relieve es una cuestión relacionada con este segundo aspecto del principio de *lealtad federal*; lo que se puede identificar como *deferencia federal*. Una obligación que afecta a los dos ámbitos institucionales que integran el sistema federal (Estado o Federación y territorios), pero que tiene especiales connotaciones en relación con una cuestión que ha sido especialmente problemática en nuestro país. Me refiero al control de constitucionalidad de los Estatutos de autonomía, que, como es bien conocido, ha sido muy controvertido, de forma especial, en el caso de la reforma del EA de Cataluña, de 2006. Es un ámbito en el que el principio de *Federal*

---

<sup>6</sup> En esas Sentencias, el TC llama la atención de los órganos del Estado (Gobierno), por no haber procedido a acordar las transferencias de medios materiales y personales a la Junta de Galicia en una materia de la competencia de ésta (STC 235/1999) y por seguir dictando normas que se sitúan en el ámbito material de las CA (subvenciones en materia de asistencia social) reiterando una actuación que ha sido ya declarada inconstitucional de forma reiterada por parte del TC (STC 9/2017).

*Comity* ha sido utilizado de forma especialmente significativa. Y que en el sistema alemán ha sido identificado como *Bundesfreundlichkeit* o en el suizo como *Bundesfriede*.

El concepto de *Federal Comity* procede del Derecho internacional y hace referencia a la *reciprocidad* jurídica, la *cortesía* entre diferentes jurisdicciones nacionales o entre jurisdicciones del mismo país, que exige el reconocimiento de la validez y efectos de los actos respectivos por el otro interlocutor. La constitucionalista británica Dawn OLIVER<sup>7</sup>, siguiendo la utilización del principio en el ámbito de los sistemas federales, indica que la *Federal Comity* “is a delicate relationship (. . .) a cultural phenomenon” que exige “a high level of trust” entre las diferentes instituciones.

Uno de los aspectos en que el principio de *Federal Comity*, *Bundesfreundlichkeit* o *Bundesfriede* tiene una aplicación relevante es en el ámbito de la consideración y control de las normas constitucionales territoriales por parte de los tribunales de justicia y, muy especialmente, en el control de constitucionalidad (federal) de las normas que integran las Constituciones territoriales; es decir, lo que entre nosotros son los Estatutos de autonomía, con independencia de las diferencias en el procedimiento de aprobación de unos y otros. La *Federal Comity* exige tratar a las Constituciones territoriales (nuestro EA) con la *deferencia* correspondiente a su particular naturaleza ‘constitucional’, en su condición de ‘norma institucional básica’ de un territorio dotado constitucionalmente de autonomía política<sup>8</sup>.

Esto no significa hacer una interpretación expansiva de la autonomía constitucional de los territorios o, entre nosotros, del principio dispositivo en la elaboración del EA. Ni significa considerar que, por esas razones, el EA es inmune al control de constitucionalidad y, en consecuencia, a la posibilidad de que sus disposiciones sean declaradas contrarias a la Constitución y, en consecuencia, declaradas inválidas, por tanto, nulas. Ciertamente, los sistemas federales no configuran las Constituciones

---

<sup>7</sup> Cfr. Dawn OLIVER: *Constitutional Reform in the UK*, Oxford: OUP, 2003, pp. 241 ss. Hay que tener en cuenta que en el RU, en el que tiene vigencia un concepto *político* –y no jurídico- de Constitución, el concepto de *comity* tiene una importancia determinante en el funcionamiento del sistema, especialmente en el caso de la autonomía territorial (*Devolution*). Como señala esta autora, “the political Constitution depends on a high level of trust and comity between institutions and on the part of the population, without which the pressure for statutory regulation of politics becomes irresistible.”

<sup>8</sup> Me he referido a esta cuestión en *Acerca de la caracterización del Estatuto de autonomía desde una perspectiva federal*, Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 2011, pp. 42 ss.

territoriales como normas inmunes al control de constitucionalidad<sup>9</sup>. Las Constituciones federales son, en este sentido, muy claras, al establecer que sus normas solamente serán válidas en la medida en que no sean contrarias al Derecho federal<sup>10</sup>. Lo que exige es afrontar esa tarea -controlar su constitucionalidad- con una actitud de especial *deferencia*; lo que tiene importantes consecuencias prácticas.

El EA, como las Constituciones territoriales, tienen una relación especial con la Constitución del Estado o Constitución federal. Ciertamente, se trata de normas subordinadas jurídicamente a la Constitución, pero no son normas de ‘ejecución’ de la Constitución. Y en la medida en que son normas ‘constitucionales’ del territorio, son expresión de la voluntad política y de los valores y pretensiones de la comunidad de la que emanan. En ese sentido, constituyen un cuerpo completo, que debe ser respetado todo lo que sea posible, de forma que no le resulten amputados, de forma innecesaria, miembros o partes del mismo, que lo conviertan en un puro ‘tronco’<sup>11</sup>, amputado de sus extremidades.

La *deferencia* con que se debe afrontar el control de constitucionalidad parece exigir, en este sentido, algunas consecuencias que me parece interesante tomar en consideración. Así, parece que debe limitarse a lo estrictamente indispensable la anulación de las normas de las Constituciones territoriales a los supuestos de directa incompatibilidad con las normas de la Constitución federal. Pero, además, debe limitarse a los supuestos de normas de la Constitución territorial que tengan efecto directo, que sean auto-aplicables. Las Constituciones territoriales pueden mantener vigentes normas que carezcan de efecto directo, en la medida en que pueden ser plenamente compatibles con la Constitución federal en el futuro, si se produjese su reforma en un sentido compatible con la norma constitucional territorial. Lo contrario,

---

<sup>9</sup> Cfr. Enric Fossas Espadaler: “El control de constitucionalidad de los Estatutos de autonomía”, en *Revista catalana de Dret public*, n.º 43, 2011, pp. 2 ss.

<sup>10</sup> Así, por ejemplo, el art. 51.2 de la Constitución suiza (1999) establece: “Les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral”. Por su parte, la Constitución alemana exige la coherencia de las Constituciones de los *Länder* con los principios constitucionales en lo que se ha denominado un “mínimo de homogeneidad” (*Mindesmaß Homogenität*), “cuya conformidad será garantizada por la Federación” (art. 28), complementado por la *cláusula de prevalencia* del art. 31 (*Bundesrecht bricht Landesrecht*), que supone la inaplicabilidad de las normas territoriales, incluidas las constitucionales, cuando son contrarias al Derecho federal.

<sup>11</sup> Esta es la imagen que utilizó el Tribunal Constitucional Federal alemán en la Sentencia (*Beschluß*) de la Sala Segunda, de 29 de enero de 1974 –*BverfGE* 36, 342- sobre la Ley de retribuciones del *Land* de Baja Sajonia.

obligaría a una reforma de la Constitución territorial para recuperar una norma que ya figuraba previamente en la misma. Esta es la idea que se contiene en la *Beschluß* citada.

Una Constitución territorial puede mantener normas incompatibles con la Constitución federal siempre y cuando se mantengan inaplicadas. Es algo que no es extraño –ni debe extrañar– en un sistema federal. El control de constitucionalidad debe realizarse cuando los poderes de ese territorio crean normas al amparo de las disposiciones de su propia Constitución territorial. Lo que se sostiene es que debe eludirse el control abstracto de constitucionalidad de las normas de las Constituciones territoriales que carezcan de efecto directo. Que su control debe realizarse, con carácter general, a través de las normas de desarrollo de aquellas disposiciones. Y que su anulación solo debe realizarse cuando la incompatibilidad sea no solo manifiesta y directa, sino, además, cuando sea fuente directa e incontrovertida de la disposición territorial directamente aplicable.

El principio de *deferencia federal*, así configurado, ha estado ausente en momentos de trascendental importancia en el desarrollo del sistema autonómico. No solo en sentido expreso, dada la ausencia de referencias a semejante principio en la literatura jurídica de nuestro país, sino tampoco en sentido tácito. Por el contrario, el recurso a este principio y su aplicación por parte del TC hubiera sido de gran importancia en la relativa desactivación del conflicto que se produjo en torno al control de constitucionalidad de la reforma del EA de Cataluña (2006). La STC 31/2010 ha sido muy denostada, especialmente por algunos sectores académicos de Cataluña<sup>12</sup>. Parte muy importante, si no mayoritaria, de esas críticas se han centrado en el lenguaje utilizado en la Sentencia; en lo que podríamos calificar, precisamente, como falta de deferencia con el EA como ‘norma institucional básica’ de la CA, a lo que se suele añadir el hecho de que hubiese sido previamente refrendada por el electorado de Cataluña. La referida Sentencia trató de ser deferente a la manera tradicional del juez de constitucionalidad en España: tratando de salvar la mayor parte de las disposiciones impugnadas avanzando por la vía de una sentencia interpretativa a través del recurso profuso a la técnica de la *interpretación conforme*. Pero la deferencia a la que estoy haciendo referencia es de otra naturaleza. Es una deferencia que impone eludir la declaración de inconstitucionalidad de toda disposición objeto de impugnación que no

---

<sup>12</sup> Es significativo, en este sentido, el número monográfico sobre la Sentencia publicado por la *Revista catalana de Dret public*, n.º extraordinario 1, 2010



tenga efecto directo. Un caso muy significativo es el de la definición de las bases en el art. 111—y concordantes- EAC; y otros. No había necesidad alguna de declarar su nulidad, en la medida en que se trataba de una caracterización plenamente factible a la luz de la Constitución, aunque no corresponda al EA determinar cómo se delimitan las bases. En cualquier caso, esa disposición estatutaria en ningún caso configuraría el canon en el control de constitucionalidad de un ejercicio futuro por parte del Estado de su competencia para dictar bases en la materia que fuese.

Estoy convencido de que la Sentencia sobre la reforma del EAC no fue el detonante del proceso independentista. Pero me parece innegable que es un elemento muy importante en los argumentos que han construido la justificación de la deslegitimación del sistema constitucional español elaborado por el nacionalismo secesionista. Una Sentencia del TC plenamente deferente con el EAC no hubiese eliminado la posibilidad de evolución de parte importante del nacionalismo hacia el independentismo. Pero creo que sus efectos no habrían sido intrascendentes. La experiencia de conflictos similares en otros países pone de relieve que la forma y la posición con más posibilidades de éxito de afrontar las crisis secesionistas reside en la solidez de un sistema federal coherente capaz de afrontar los problemas que están en la base de la crisis, ofreciendo a la sociedad en la que se produce una solución suficientemente satisfactoria. Es la vía que ofrece más posibilidades de lograr que una parte cualitativa significativa de quienes en un momento de crisis han llegado a respaldar la propuesta de ruptura dejen de hacerlo. En este sentido, reforzar una cultura federal integrada, entre otros elementos, por un sólido principio de *deferencia federal* me parece una contribución cualitativamente relevante para afrontar la crisis y tratar de superarla con éxito.