

# EVA SÁENZ ROYO: DESMONTANDO MITOS SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO (\*)

*Eva Sáenz Royo: Dismantling myths about the autonomic State*

PALOMA BIGLINO CAMPOS

El libro de Eva Sáenz empieza hablando de pesimismo y termina con el optimismo. Su primera cita es a Francesc de Carreras, quien, en un artículo de *La Vanguardia*, se enfrenta a la visión negativa de nuestro país que ha predominado desde principios el siglo XIX hasta la actualidad, preguntándose si, realmente, España había sido tan diferente (1). El libro termina con una referencia a D. Innerarity, según el cual el optimismo es más razonable que su contrario (2).

Me parece que este inicio y ese fin, aplicados al tema que trata, esto es, nuestro Estado autonómico, explican bastante bien la manera en que la autora enfoca los problemas que aborda en el libro. Eva Sáenz no niega que existan dificultades, aunque su manera de enfocarlas es distinta a la que siguen muchos de los autores que han analizado las mismas cuestiones. Ahora bien, las conclusiones que formula son diferentes, dado que, en vez de limitarse a subrayar las deficiencias que afectan a nuestro modelo territorial, aporta posibles soluciones a la «difícil encrucijada en la que se encuentra» (3).

El punto de partida del libro me parece una excelente demostración del pensamiento crítico, es decir, del que es inherente a cualquier trabajo de investigación. La autora pone en duda algunas de las premisas que siguen algunos

---

(\*) SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2014.

(1) <http://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20120823/54340769203/francesc-de-carreras-espana-ha-sido-diferente.html>.

(2) <http://www.danielinnerarity.es/opinion-preblog/por-qu-por-100C3-por-100A9-el-pesimismo-no-es-razonable/>.

(3) Pág. 135.

constitucionalistas y especialista en Derecho público a la hora de proponer reformas de nuestro Estado autonómico. Eva Sáenz comparte la necesidad de una modificación constitucional de nuestra organización territorial, pero considera que algunas anomalías detectadas, aunque se dan por ciertas, distan de estar demostradas. Con este espíritu aborda cuatro de esas *supuestas* (4) deficiencias, esto es:

«una balanza territorial del poder desequilibrada; la incapacidad de las CCAA de participar de la decisión estatal por ausencia de una verdadera Cámara territorial; las relaciones intergubernamentales como forma de limitar la autonomía de las CCAA; y la insuficiencia financiera de las CCAA» (5).

El libro no es, pues, un análisis global de organización territorial. Su finalidad es más concreta, ya que, según el propio título de la obra, consiste en desmontar ciertos mitos sobre el Estado Autonómico, mitos que llevan a afirmar que nuestro sistema territorial está afectado por dolencias particulares, defectos que robustecen al Estado y operan en contra de los intereses de las Comunidades Autónomas y al equilibrio de poderes que caracteriza al modelo federal.

El propósito del libro me parece un acierto. Si los mitos son, como dice la Real Academia de la Lengua, cosas a las que se atribuyen cualidades que no tienen, o bien una realidad de la que carecen, no sólo deberíamos desmontar los que la autora denuncia, sino todos los posibles, al menos desde el Derecho Constitucional. Es bien cierto que nuestra asignatura parte de presupuestos ideológicos, como son el Estado de Derecho, los derechos fundamentales, la separación de poderes o la soberanía popular. Pero éstos no son mitos, sino paradigmas. Es verdad que la realidad, día a día, pone en cuestión dichos principios, pero ello no supone que debamos abandonarlos. Se mueven en el mundo del deber ser, por lo que ponen el acento en lo que hay que hacer y no en lo que es. Mito sería decir que esas ideas no presentan problemas en España o, por el contrario, que su estado es tan agónico que ya no tiene solución, cuando nuestro deber como constitucionalistas es, precisamente, esforzarnos por hallarlas.

Pero una cosa es la ideología constitucional, común a la tradición europea, y otra la que mueven a las fuerzas políticas concretas en momentos determinados. Nadie está a salvo de arrimar el ascua de los conceptos que forman nuestra asignatura a la sardina de su propia visión del mundo. Por eso, obras desmi-

---

(4) La cursiva es de la autora.

(5) Pág. 17.

tificadoras, como las de Eva Sáenz, me parecen un acierto. Aunque, como veremos, pueden ponerse en duda algunos de sus enfoques y, al menos en mi opinión, ciertas conclusiones, la obra es un modelo de agudeza y honestidad intelectual.

La manera en que la autora desmonta los mitos también me parece excelente. Ir desgranando nuestros problemas, comparándolos con los que tienen dos modelos federales bien desarrollados, esto es, Estados Unidos y Alemania, me parece que constituye un ejercicio intelectual difícil e interesante. Sorprende, desde luego, el manejo que Eva Sáenz tiene de los muchos matices de nuestra realidad. Pero más admirable es la soltura que demuestra cuando se trata de analizar los mismos problemas en esos otros ordenamientos.

El primer mito que aborda afecta a nuestro sistema competencial. La autora reconoce que hay, en nuestro país, un desequilibrio de la balanza territorial de poderes a favor del Estado. Esta preminencia no se habría producido como consecuencia de las cláusulas de prevalencia, supletoriedad o residual recogidas en el artículo 149.3 de la Constitución, sino por un uso extensivo por parte del Estado de los títulos horizontales y de las competencias básicas. No tengo nada que reprochar a esta tesis, por razones que no vienen al caso. Sí que me gustaría, sin embargo, añadir algo a ella. Sería interesante comprobar si, realmente, se ha operado lo que muchos nos temíamos a partir de que el Tribunal Constitucional desactivara la cláusula de supletoriedad. En su momento, era posible conjeturar que, como afirmó Javier Barnes hace ya casi dos décadas (6) que «donde una puerta se cierra (aquí la supletoriedad), otra se abre (por hipótesis, la continuada expansión de las bases)». Desde luego, parece que ha sido así. Y este resultado no ha sido nada favorable para las Comunidades Autónomas, cuya libertad se ha visto restringida desde el momento en que normas estatales, que antes de la STC 11/97 eran de aplicación sólo de segundo grado, se dictan ahora como legislación básica, si no exclusiva del Estado.

El aspecto más innovador de la obra de Eva Sáenz reside en comparar nuestra experiencia con los otros federalismos analizados y señalar que este desequilibrio de poderes en favor del centro, consecuencia del agotamiento extensivo de sus competencias, lejos de ser una perversión o singularidad en nuestro sistema de descentralización, constituye algo habitual en los Estados Federales. Tanto en Estados Unidos como en Alemania «a través de competencias transversales,

---

(6) «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996. ¿Disposición transitoria o posible instrumento de equilibrio? Normas supletorias como complemento indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas», *REDA*, núm. 93, 1997, pág. 96.

la Federación ha tendido a superar sus competencias expresas e invadir espacios expresamente atribuidos a las unidades federadas» (7).

Quizá esta opinión peca de cierto fatalismo. No me atrevo a poner en cuestión sus reflexiones sobre otros ordenamientos, pero me parece que la extensión del mal no justifica su existencia. Es claro que este fenómeno de centralización se está operando, no sólo en el ámbito de los Estados sino también en favor de las instituciones de la Unión Europea. La crisis económica y la globalización fortalecen al poder más vasto porque su mayor extensión territorial le permite hacer frente, con mayor eficacia, a fenómenos que, como el crimen organizado o la especulación en los mercados financieros, no conocen fronteras.

Pero ni este desbalance hacia el centro tiene por qué producirse siempre ni, de producirse, ha de aceptarse de manera resignada. Coincido con la autora que un reparto más detallado y exhaustivo de competencias no solucionaría los problemas. En efecto, no creo que sirva para frenar, de manera eficaz, a un poder central cuya misión es velar por el interés del todo frente a las partes, misión que se articula, en todos los sistemas federales, en la atribución de una serie de competencias enunciadas, casi siempre, de forma muy genérica.

Ahora bien, reconocer este hecho no supone renunciar a buscar otros remedios para lograr un control eficaz del poder. A estos efectos, quizá sería posible explorar otras técnicas que parten de una visión más dinámica del federalismo, esto es, de los procesos de toma de decisiones. Me refiero, por ejemplo, a lo que algunos sectores de la doctrina norteamericana denominan *due process of lawmaking* (8). Según algunos autores, la Corte Suprema ha exigido al Congreso un modelo deliberativo que impone que la medida adoptada por la Cámara persiga una finalidad claramente delimitada, que la necesidad de la intervención federal esté necesariamente documentada y que se haya ponderado en atención a otras alternativas (9).

Lo que la autora sí que reputa una anomalía es que nuestro sistema competencial no esté definido en la constitución sino en los Estatutos de Autonomía. Y recuerda las advertencias del Consejo de Estado acerca de los riesgos que este

---

(7) Pág. 29.

(8) La expresión fue introducida por H. LINDE en «Due Process of Lawmaking», 55 *Nebraska Law Review*, núm. 197 (1976).

(9) Sobre este tema, Frickey P. P. Smith, S.S. «Judicial Review, the Congressional Process, and the Federalism Cases: An Interdisciplinary Critique», 111 *Yale Law Journal*, núm. 1707 (2002), pág. 1728. Tuve ocasión de referirme a este tema, si bien muy brevemente, en «Un complejo modelo de distribución de competencias que necesita otras garantías», *Revista de Administración Pública*, núm. 187, 2012. Con carácter más general, BAR-SIMAN-TOV, I. «Semiprocedural Judicial Review», *Legisprudence*, vol. 6, núm. 3, diciembre de 2012, págs. 271 y sigs.

sistema puede provocar, sobre todo cuando el ámbito de las competencias de las CCAA se acerca al máximo admitido por la Constitución, como sucede en la actualidad. A partir de esta constatación, Eva Sáenz considera más conveniente llevar a la Norma Fundamental el sistema competencias, aunque sin modificaciones sustanciales de los títulos actualmente atribuidos tanto al Estado como a las CCAA.

El segundo mito que analiza la autora se refiere al déficit en los instrumentos de participación de las CCAA en la decisión estatal, achacado fundamentalmente al Senado, cuyo funcionamiento y estructura no responden a su definición como cámara de representación territorial. Para Eva Sáenz, tampoco el Senado norteamericano o el Bundesrat alemán cumplen esa misión, sino que reproducen la dinámica de partidos a nivel nacional. En nuestro ordenamiento, el órgano que realmente defiende los intereses territoriales es el Congreso de los Diputados. En dicha cámara, no sólo están presentes las fuerzas nacionalistas, sino también unos partidos nacionales cada vez más territorializados.

Con ello, la autora da a entender que, realmente, lo que distingue a nuestro país de otros federalismos no es tanto el diseño de la segunda cámara, como la estructura de los partidos y no porque estas formaciones estén excesivamente centralizadas, sino por todo lo contrario. Así, mientras que, en los modelos comparados, las estructuras federales de dichas fuerzas son capaces de imponerse a las estructuras territoriales, en España sucede el fenómeno inverso. También en las formaciones de ámbito nacional cada vez es mayor la influencia de los líderes autonómicos y la dependencia de diputados y senadores de las estructuras regionales de su partido. Estando así las cosas, Eva Sáenz defiende la supresión del Senado, cámara que considera «un residuo histórico que poco aporta a la estructural federal» (10). Aunque sin hacer propuestas concretas, también advierte de la dificultad de sostener el sistema institucional cuando los partidos políticos no son capaces de garantizar la lealtad federales de los responsables de las instituciones centrales y, sobre todo, de las entidades federadas.

Sus observaciones sobre los partidos políticos me parecen de gran interés, sobre todo porque, cuando afectan a formaciones de ámbito nacional, apuntan problemas que la doctrina no ha subrayado de manera suficiente. Las que se refieren al Senado dan que pensar, aunque quizá sea posible sostener que, en un país altamente descentralizado e inmerso en una estructura supranacional como es la Unión Europea, el Senado puede desempeñar un papel importante a la hora de articular la colaboración de las Comunidades Autónomas en la formación de las políticas europeas.

---

(10) Pág. 64.

Hay otro factor que también me parece importante destacar. El Estado no es, o al menos no debería ser, una entidad territorial completamente separada de las Comunidades Autónomas. Nuestra estructura no tiene la dualidad de los Estados Unidos, donde la federación se superpone a unos Estados completos, dotados de todos los poderes y con competencias distintas y separadas. El nuestro es un federalismo de ejecución, en virtud del cual hay poderes e instituciones que no son propiamente del Estado, sino del orden total creado por la Constitución. Desde luego, éste es el caso del poder judicial y del Tribunal Constitucional o del Tribunal de Cuentas. Y, desde luego, debería de ser el supuesto del Senado. Es verdad que no resulta fácil articular la estructura y las funciones de esta cámara. Pero, mientras el Estado tome decisiones de carácter legislativo, cuya implementación corresponde y obliga a las Comunidades Autónomas, siempre será necesario que exista un lugar donde dichas entidades territoriales expresen su opinión.

Siempre he considerado más conveniente un Senado elegido por los ciudadanos que una segunda cámara compuesta por los ejecutivos de las Comunidades Autónomas, si bien esta preferencia está más dictada por las exigencias que impone el principio democrático que por las que establece el de autonomía. Hay que reconocer que cualquier asamblea representativa estará en manos de los partidos y reproducirá, en gran medida, el debate partidista. Lo importante es, pues, diseñar con propiedad las funciones que habrían de corresponder al Senado. Y parece preferible que determinadas decisiones (como las que recaen sobre financiación autonómica, leyes de bases o la postura ante Bruselas), se discutan en un foro plural y elegido por los ciudadanos, que actúa con luz y taquígrafos, en vez de tomarse, sin la necesaria transparencia, por miembros de los ejecutivos.

A continuación, Eva Sáenz pasa revista a otro de los reproches que suele hacerse a nuestro Estado de las Autonomías, según el cual las relaciones intergubernamentales, especialmente en el ámbito de las Conferencias Sectoriales no son lo que debería ser, sino que constituyen una forma de intervención del Estado en la esfera autonómica a partir de las subvenciones condicionadas. Para abordar este tercer mito, la autora centra su análisis, sobre todo, en los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, desde la STC 13/1992, han constituido la fórmula normalmente empleada para que el Estado impulse determinadas políticas. A través de esta vía, el Estado ha financiado actuaciones en asuntos como el alquiler de vivienda para jóvenes, apoyo a los centros de primaria y secundaria con alumnado en desventaja, financiación de libros y material escolar, etc. (11).

---

(11) Pág. 74.

Posteriormente compara este modelo con las *grants-in-aids* utilizadas por la Federación norteamericana para que los Estados, en el ejercicio de sus competencias, realicen las prioridades marcadas federalmente. Además, estudia la evolución que han experimentado las subvenciones federales en ámbitos propios de los Länder en Alemania. De este análisis deduce que también en dichos sistemas la Federación se sirve de medios financieros para impulsar a los Estados a realizar acciones de interés general.

No dudo que los argumentos que mantiene la autora son de peso. Ahora bien, quizá sea posible también negar la mayor, esto es, que el Estado utilice los convenios de cooperación con las Comunidades Autónomas para intervenir en políticas propias de las CCAA. Así, cabe sostener, aunque sea a título de hipótesis, que esos instrumentos son más bien formas de colaboración mediante las cuales el Estado compensa a las CCAA por los gastos adicionales que puedan causarle determinadas políticas, dictadas en el ejercicio de competencias de la propia entidad central.

Hay elementos cuantitativos y cualitativos que avalan esta posibilidad. En primer lugar, los últimos datos ofrecidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas apuntan a que el Estado ha reducido de manera muy sustancial esta forma de actuación, si bien no ha renunciado completamente a ella (12). Lo cierto es que la cuantía que mueven esos convenios ha disminuido de forma muy sustancial en los últimos años. Según los últimos datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, referidos a 2013, el número de convenios se redujo a casi la mitad de los que se habían suscrito en 2010. Además, la cuantía asignada en 2013 disminuyó a un tercio con respecto a la que se había consignado en 2010 (13). En definitiva, ese importe sigue constituyendo un porcentaje muy limitado de los ingresos de las Comu-

---

(12) El *Informe sobre los convenios de colaboración Estado-Comunidades de 2013*, último publicado en el momento de escribir estas páginas, afirma literalmente que «La crisis económica ha macando un punto de inflexión en la política de cooperación a través de convenios. Aun cuando los Ministerios continúan con los programas y líneas de colaboración de años anteriores, se restringen de forma notoria las actuaciones que supongan nuevas obligaciones financieras. Esta tendencia, ya apreciada en los últimos años, continúa en 2013» (pág. 15). El informe aparece recogido en [http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/coop\\_bilateral\\_CCAA/Convenios\\_Colaboracion.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/coop_bilateral_CCAA/Convenios_Colaboracion.html).

(13) Mientras que en 2010 el Estado había destinado algo más de tres mil ciento cincuenta millones de euros, en 2013 esta cuantía ha sido algo inferior a los mil ciento cincuenta millones. Aun así, hay cierta recuperación, porque esos fondos, en 2012, habían descendido a cuatrocientos millones. El número de convenios firmados en 2010 fue 1.009, en 2011, 687, en 2012, 349 y en 2013, 549 (*Informe*, pág. 21).

nidades Autónomas (14). Difícilmente puede sostenerse que el Estado oriente las políticas autonómicas cuando los fondos que trasfiere a las CCAA a través de esta vía son, aproximadamente, un 0,7 por 100 de los ingresos totales que reciben estas últimas.

Pero además, en un sistema de distribución de competencias como el nuestro, resulta difícil determinar si los convenios suponen una intervención estatal en las políticas de las Comunidades Autónomas o si, de manera distinta, muchos de ellos pueden justificarse como la entrega de fondos para colaborar a la financiación de determinadas actuaciones autonómicas que benefician al desarrollo por el Estado de sus propias competencias.

Sirva como ejemplo de este último caso uno de los convenios multilaterales que ha recibido fondos en 2013 (15), esto es, un programa piloto sobre procesos de incapacidad temporal suscrito con quince Comunidades Autónomas. Pues bien, el propio texto del convenio invoca las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas para, entre otros asuntos, prestar la asistencia sanitaria y extender los partes médicos de baja, pero también las que corresponden al INSS, encuadrado en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a la hora de gestionar y controlar a prestación de incapacidad temporal.

El resto del libro se dedica a analizar la financiación autonómica. Este capítulo recibe una atención más pormenorizada que los anteriores, ya que la autora sí que detecta singularidades en nuestro sistema que lo diferencian de los otros modelos. En esta ocasión, la experiencia de otros modelos le lleva a formular propuestas de reforma que exigen, en la mayoría de las ocasiones, una modificación de la Constitución.

No es posible, ni tampoco conveniente, resumir en unas breves líneas el pensamiento de la autora sobre estas cuestiones, principalmente porque seguramente traicionaría su pensamiento. A grandes rasgos, me atrevo sólo a señalar que, en primer lugar, reivindica mayor conexión entre la responsabilidad de la decisión sobre el gasto (que en nuestro caso corresponde muchas veces al Estado) y la responsabilidad sobre el coste del gasto (que suele recaer sobre las Comunidades Autónomas). En segundo lugar, propone profundizar en el principio de responsabilidad tributaria, cerrando el sistema de financiación de las CCAA en la Constitución, lo que evitaría su excesiva dependencia de la negociación

---

(14) El total de ingresos de las CCAA en 2013 fueron de algo más de ciento cincuenta y seis mil millones de euros. (*Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas*, 2014, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pág. 2) ([HTTP://SERVICIOSWEB.MEH.ES/APPS/PUBLICACIONPRESUPUESTOS/HTML/MENUREPHTM](http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionpresupuestos/html/menurep.htm)).

(15) La cuantía fue de algo más de trescientos millones de euros (*Informe cit.*, pág. 19).



política. Por último, apuesta por un sistema de financiación basado en la separación y libertad de imposición, en el cual cada entidad territorial pueda gravar hechos impositivos, tanto nuevos como ya gravados por otra Administración.

El análisis que lleva a cabo Eva Sáenz en estas páginas me parece tan brillante como los anteriores. En efecto, estudia asuntos que no han recibido la atención que merecen y aporta, además, ideas que son valientes e innovadoras. Valientes porque se atreve a destacar la singularidad del sistema de financiación vasco y navarro, que considera una asimetría —no presente en ningún otro modelo federal— capaz de poner en riesgo la estabilidad de nuestro modelo de descentralización política. Innovadoras porque sus propuestas sobre la posibilidad de incorporar a nuestro país la dualidad estadounidense en materia de financiación es realmente original. Sin desconocerle el mérito, pues, me atrevo a transmitir algunas dudas que la lectura de sus páginas me ha suscitado.

El primero de estos interrogantes afecta a sostenibilidad de la propuesta. La autora reconoce que, una vez reconocidos constitucionalmente la libertad de imposición y el principio de separación, podría establecerse un reparto de los principales tributos que funcionaría como mínimo irrenunciable para cada Administración. Pero se echan de menos datos cuantitativos a favor del modelo que defiende, argumentos que detallaran, aunque fuera de manera aproximada, los cambios que su propuesta supondría con respecto al sistema actual y la manera en que afectaría a la hacienda estatal y a las autonómicas. No estaría de más plantearse, también, las consecuencias que la duplicidad impositiva podría tener sobre la carga que ya soportan los ciudadanos.

La segunda de las dudas afecta a la viabilidad del modelo que defiende. En España, el protagonismo del Estado en materia tributaria se explica por la manera en que surgió y se ha desarrollado nuestra organización territorial. Pero hay también razones funcionales, presentes en nuestro y en otros federalismos, que juegan en favor del centro y en detrimentos de las partes. En materia impositiva, la federación, o el Estado central, salen favorecidos por su mayor dimensión territorial, factor que les permiten dictar normas uniformes y vigilar la recaudación con mayor eficiencia. Hay, pues, razones de peso para sospechar que, sea cual sea el modelo de financiación, el centro seguirá conservando la parte del león.

Para terminar, vuelvo al principio de estas páginas y al pesimismo y optimismo. No estamos en el mejor momento de nuestra historia, ni soplan buenos vientos para el estado de las Autonomías. La manera en que se ha desarrollado el nuevo artículo 135 de la Constitución ha supuesto el mayor recorte del autogobierno en la historia de nuestra democracia. Para justificarlo, se han acuñado otros mitos distintos a los que trata la autora, como es imputar a las Comunida-

des Autónomas la responsabilidad de la situación. Es verdad que las condiciones de convergencia limitan la soberanía estatal tanto, o más, que la autonomía y que el Estado es el responsable ante Bruselas de la gestión de las instituciones autonómicas. Pero esto no justifica que el informe CORA proponga la supresión de los Consejos de Cuentas, ni que la reducción del número de parlamentarios autonómicos se conciba como el mejor remedio para el déficit.

A pesar de todos estos problemas y siguiendo las indicaciones de la autora, habrá que ser optimista. Eso sí, recordando que el pesimismo es un asunto de la inteligencia; el optimismo, de la voluntad (16).

---

(16) A pesar de que generalmente se le atribuye, la cita no es de A. Gramsci, sino de R. Rolland, premio Nobel de literatura de 1916. No resulta muy esperanzador que R. Rolland sea hoy casi un desconocido y que A. Gramsci usara la frase, sobre todo, en sus *Quaderni del Carcere*.