

Grupo Vasco del CLUB DE ROMA  
Bilbao, 23 de febrero de 2018

# CRISIS POLÍTICA Y REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA AUTONÓMICO

Alberto LÓPEZ BASAGUREN

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

|

# LA CRISIS POLÍTICA Y SUS DIMENSIONES



CORRUPCIÓN VINCULADA A LA POLÍTICA



COLONIZACIÓN PARTIDISTA DE LAS INSTITUCIONES DE CONTROL



CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA: 15 M



*PROCÈS INDEPENDENTISTA EN CATALUÑA*

# MEDIDAS PARA AFRONTAR LA CRISIS POLÍTICA

- . Cultura política democrática en la actuación de los partidos políticos
- . Reformas legales
- . Reforma de la Constitución

# FUNCIÓN DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

. Superar la crisis de legitimidad política del sistema

→ condensar el conjunto de las reformas políticas

**“...una reforma que no se limita a la reforma de la Constitución pero debe encontrar en ésta los fundamentos que le den sentido y coherencia”**

*Ideas para una reforma de la Constitución (2017)*



“The function of constitutions is to legitimise  
and to limit political power”

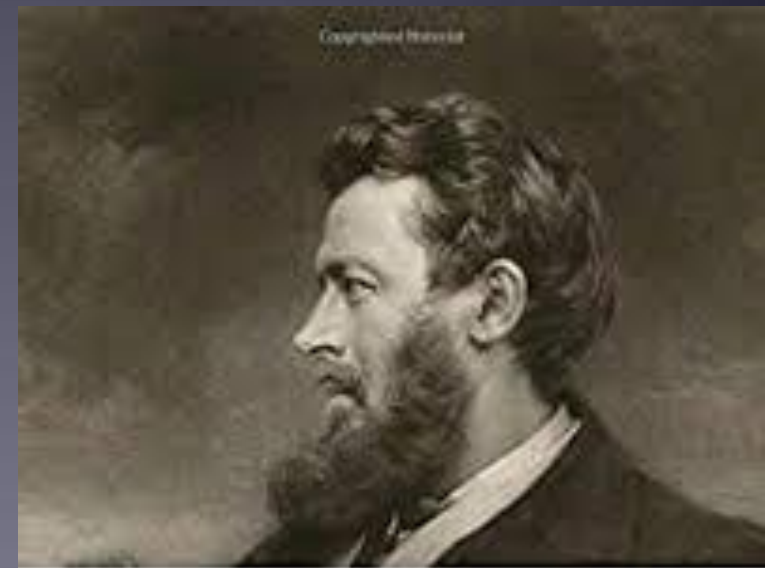


Dieter GRIMM: «The  
Democratic Costs of  
Constitutionalisation: The  
European Case»,  
*European Law Journal*,  
2015

“In such Constitutions there are two parts (...) first, those which excite and preserve the reverence of the population - the *dignified parts* (...); and next, the *efficient parts* -those by which it, in fact, works and rules”.

(1867)

“*Dignified parts* [are] those which bring it force [and by which the Constitution] gains authority”



The English Constitution  
Walter Bagehot

## REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN

- . Alemania (Constitución de 1949): más de 60 reformas
- . Austria (Constitución de 1920 –profunda reforma en 1929-: más de 80 reformas
- . Suiza: Constitución de 1874: más de 140 reformas.  
En 1999 se aprobó una nueva Constitución:  
reformada en más de 15 ocasiones
- . Francia (1958): reformada en 24 ocasiones
- . Irlanda (1937): reformada en 27 ocasiones
- . Portugal (1976): reformada en 12 ocasiones

Cualquier propuesta de reforma de la Constitución se ha convertido en “un ejercicio de nostalgia”.

«La dificultad del Tribunal Constitucional como garante de la autonomía territorial»,  
*Revista catalana de Dret Public*, 2009, 39



Pedro CRUZ VILLALÓN (1946)

II

# LA CRISIS DEL SISTEMA DE AUTONOMÍA TERRITORIAL Y LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

# Reforma constitucional del sistema autonómico

- Prioritaria
- Exige, en lo sustancial, reforma de la Constitución
- Ausencia de regulación constitucional (mayoritariamente, normas transitorias)
- Fuente de excesiva conflictividad

“There may be (...) too little constitutionalism (...) In [this] case, the constitution fails to fulfil its function (...) Such a constitution will hardly be able to legitimise the exercise of public power”

Dieter GRIMM: «The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case», *European Law Journal*, 2015



# Crisis del sistema autonómico

Veinticinco años de los primeros Estatutos y diagnóstico crítico del sistema autonómico

(E. AJA y C. VIVER en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 69, 2003)





# Constitución de 1931

Jiménez de Asúa y la 'crisis' de los sistemas federales



Rechazo del sistema federal

Estado 'integral: ni unitario ni federal

Sistema autonómico fuertemente centralizado

La autonomía 'a demanda' frente a 'Madrid'

# Constitución de 1978

Reproducción (sustancial) del modelo de 1931

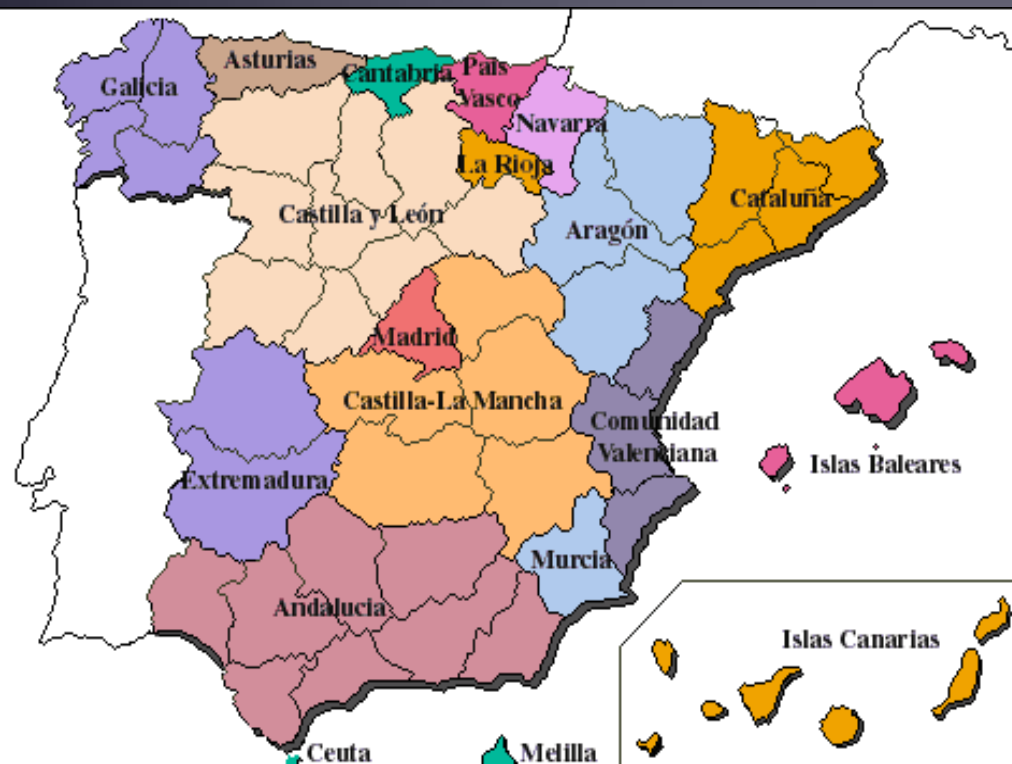


- . Rechazo del sistema federal
- . Autonomía 'a demanda': modelo abierto
- . Tres territorios 'preferentes'
- . El papel central de los Estatutos de autonomía
- . Las leyes de bases

# Las técnicas de los sistemas federales

## El sistema autonómico, un sistema federal

. Coincidencia, casi unánime, entre los especialistas en federalismo



. Daniel J. ELAZAR: un sistema federal en todo salvo en el nombre

. Ronald WATTS: un sistema federal 'disfrazado'

. Richard SIMEON

. ¿Quién niega la condición federal?

# Adecuar a la evolución del sistema autonómico

Superar opciones históricas que han fracasado (eludir el sistema federal)

Incorporar técnicas federales que faltan y apartar peculiaridades problemáticas



### III

¿ES LA REFORMA 'FEDERAL' DE LA CONSTITUCIÓN  
'LA' SOLUCIÓN?

El federalismo no tiene respuesta a la voluntad de secesión de un territorio que forma parte de la Federación

(W. KYMLICKA: *Is federalism a viable alternative to secession?*, en Percy B. LEHNING (ed.): *Theories of Secession*, Routledge, London, 1998)

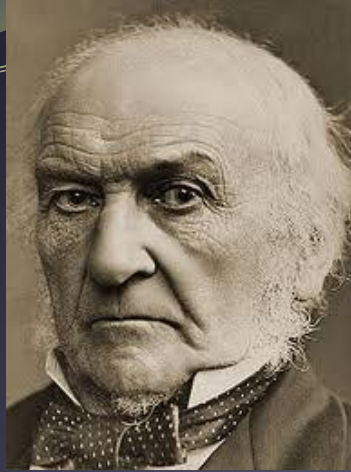


# El reto secesionista y la opción por un sistema federal sólido y coherente

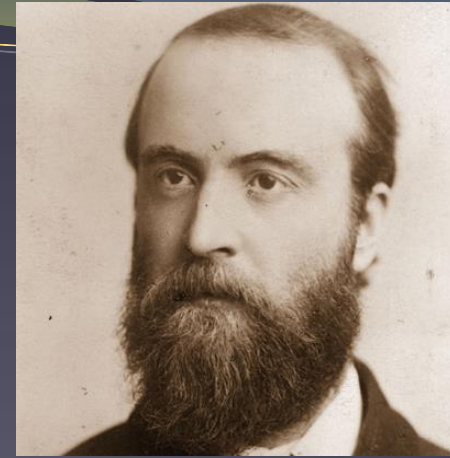
Países que han fracasado: RU ante la crisis irlandesa

Países que (parece) han sabido gestionarlo:

- . USA y la guerra civil (1861-1865)
- . Canadá y la crisis de Quebec
- . RU y la crisis de Escocia: ¿ha aprendido la lección?



William E. GLADSTONE (1809-1898)  
Prime Minister: (1868–1874, 1880–1885,  
February–July 1886 and 1892–1894)



Charles S. PARNELL (1846-1891)  
Leader of the Irish Parliamentary Party  
MP in Westminster (1875-1891)

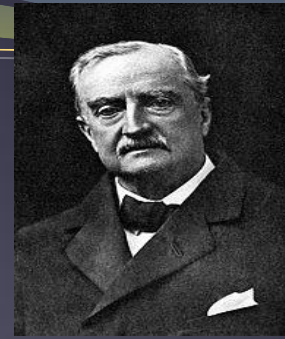
## Derrota de los dos primeros proyectos (Bills) de *Home Rule* para Irlanda

- . *Irish Government Bill 1886*: derrotada en los Comunes por 30 votos
- . *Irish Government Bill 1893*: aprobada en los Comunes, derrotada en la Cámara de los Lores





Herbert H. ASQUITH (1852-1928)  
Prime Minister: (1908–1916)



John E. REDMON (1856-1918)  
Leader of the Irish Parliamentary Party  
MP in Westminster (1900-1918)

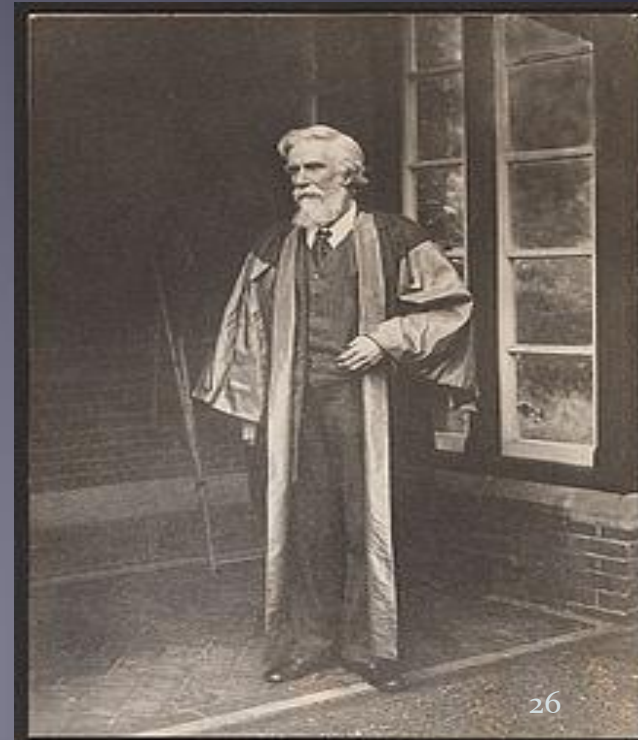
## The *Government of Ireland Act 1914*:

- . Aprobada en Iso Comunes en 1912, rechazada por los Lores en 1913
- . Aprobada de nuevo en Iso Comunes y rechazada de nuevo en los Lores
- . Tercera lectura en 1914, aprobada por los Comunes, rechazada por los Lores, y aplicación de la nueva *Parliament Act*

“...any system of Home Rule, whatever be the form it takes, is less beneficial to Great Britain (...) than is the maintenance of the Union, and is at least as much opposed to the vital interest of England as would be the national independence of Ireland”

“...Home Rule for Ireland is most dangerous to England than Irish independence...”

Albert V. DICEY: *England's Case Against Home Rule* (1886)



El fracaso de la *Home Rule* para Irlanda como consecuencia de la incapacidad de articular un sistema federal en el Reino Unido

# IRELAND and the Federal Solution

THE DEBATE OVER THE UNITED KINGDOM  
CONSTITUTION, 1870-1921

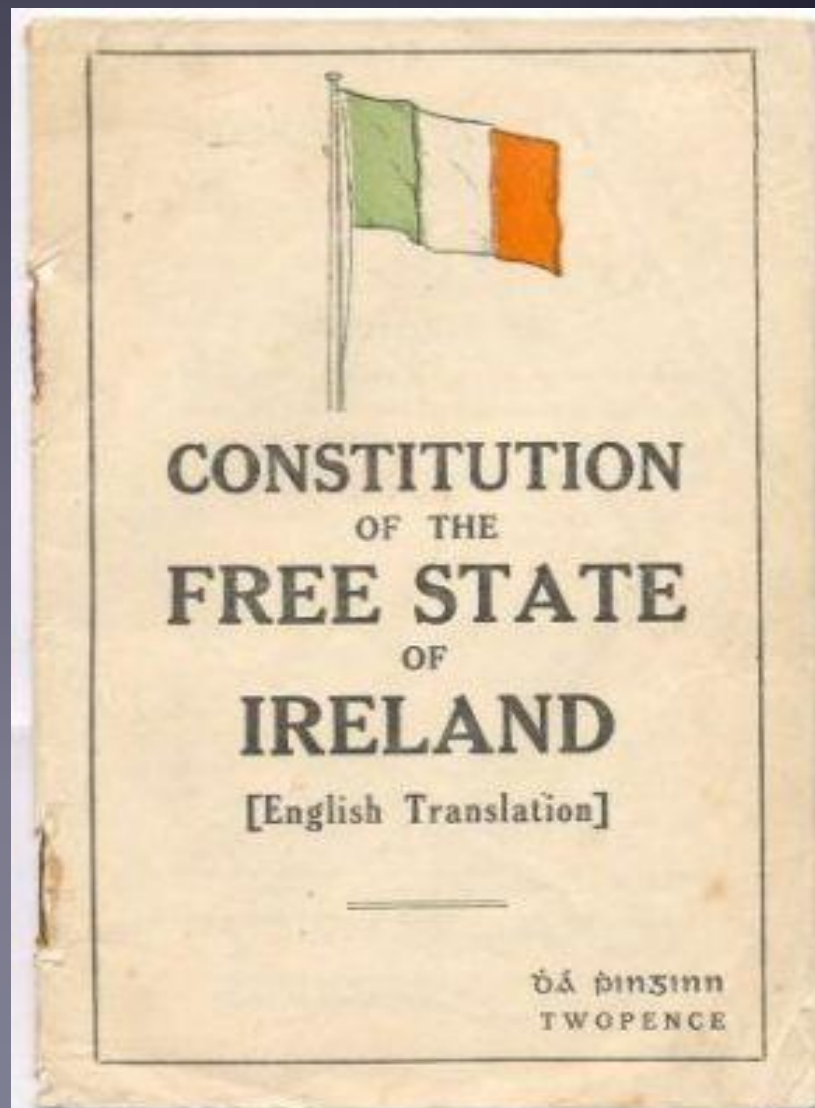
John Kendle



## La independencia de Irlanda

. El Anglo-Irish Treaty (1921) y el Irish Free State (1922-1937):

“Freedom to achieve freedom” (Michael Collins)



# Walter H. LONG (1854-1924)

Político unionista

Protagonismo de primerísima línea entre 1880 y 1921

Figura principal de los intereses unionistas en Westminster y en el Gabinete

Contrario a la *Home Rule*, protagonizó los fracasos de los sucesivos proyectos



Walter H. LONG (1854-1924)

## REFERENDUMS ON SOVEREIGNTY IN THE PROVINCE OF QUEBEC

| YEAR | VOTERS  | YES                 | NO                         |
|------|---------|---------------------|----------------------------|
| 1980 | 85'61 % | 40'44%              | <b>59'56%</b>              |
| 1995 | 93'52%  | 49'42%<br>2.308.360 | <b>50'58%</b><br>2.362.648 |



# CHANTAL HÉBERT

with JEAN LAPIERRE

"Chantal Hébert . . . may be the country's most consistently insightful analyst of federal politics, especially as it plays in Quebec." *STARBUCK'S*

## THE MORNING AFTER

THE 1995 QUÉBEC REFERENDUM AND THE DAY THAT ALMOST WAS

## LE MATIN SUIVANT



On that score, the polls that show that one in two Quebecers still declares himself or herself a sovereigntist are as misleading as the census numbers that recurrently report that a majority of the province's population is Catholic.



Chantal HÉBERT (1954)  
Political Journalist

“In Quebec, sovereignty going way of the Church”

*Toronto Star* (June 25, 2011)



As for the decline in support for sovereignty and the re-engagement of Quebecers in the federal mainstream, they were both well underway when Brian Mulroney and the premiers negotiated the Meech Lake Accord in 1987.



Chantal HÉBERT (1954)  
Political Journalist

“In Quebec, sovereignty going way of the Church”

*Toronto Star* (June 25, 2011)

“The risk that the accord negotiated by Brian Mulroney at Meech Lake would neuter future federal governments was uppermost in the arguments of its vocal opponents, with the defence of provincial equality coming a close second. Two decades later, it seems that in winning the battle, the Meech detractors lost the war.

“Meech Lake foes won the battle, lost the war”  
*Toronto Star* (June 29, 2011)



Chantal HÉBERT (1954)  
Political Journalist

Not only did the demise of the accord not prevent power from shifting from Ottawa to the provinces but the notion of provincial equality accelerated the movement.

The irony is that it was under the rule of the federal party that most viscerally opposed Meech that the current devolution was set in motion.”

“Meech Lake foes won the battle, lost the war”  
*Toronto Star* (June 29, 2011)



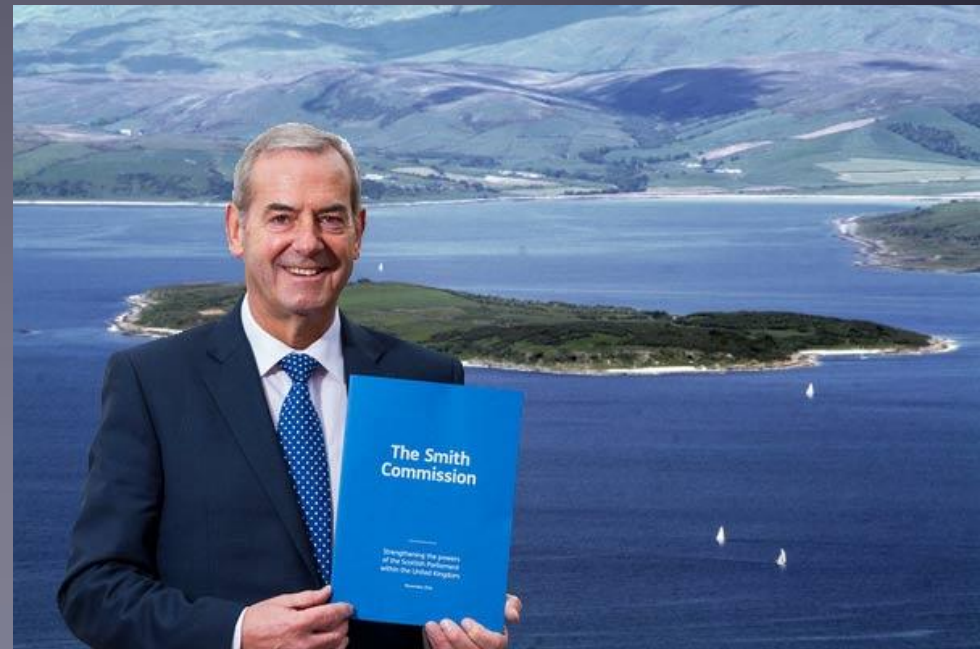
Chantal HÉBERT (1954)  
Political Journalist

Referéndum sobre la independencia de Escocia (2014)

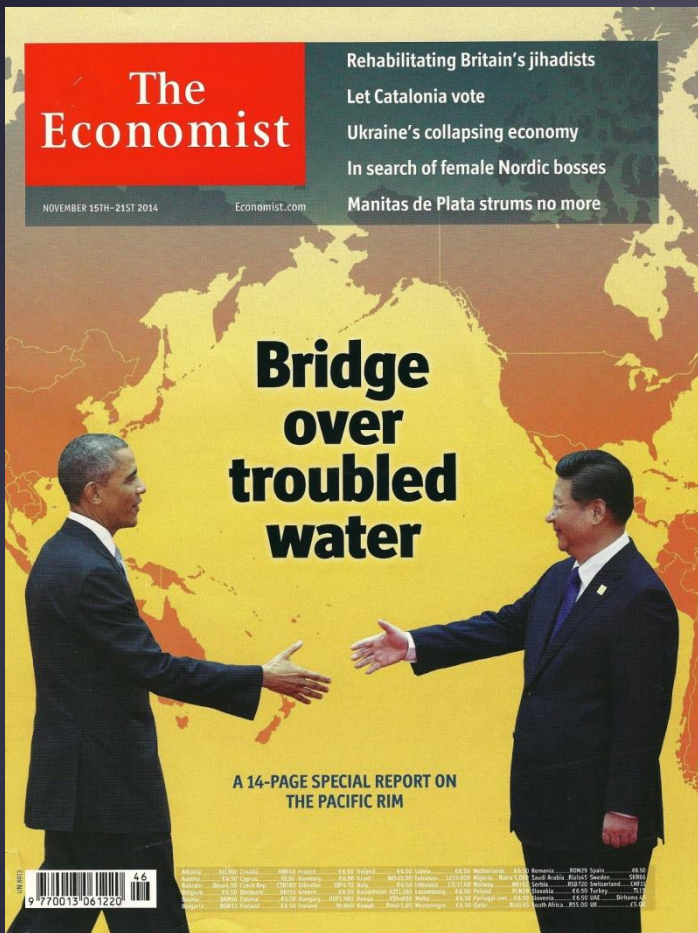
Creación de la Comisión Smith (septiembre 2014)

Informe sobre la reforma  
de la *Scotland Act*  
(Noviembre 2014)

*Scotland Act 2016*



Baron SMITH OF KELVIN (1944)



“It should also promise a constitutional convention that looks again at the distribution of powers agreed on in 1978. Spain is already the most devolved country in Europe. But although spending is often done at regional level, policies are frequently still laid down in Madrid (...) And powers of taxation could also be re-examined”

THE ECONOMIST, November 15th. 2014

La opción secesionista, un callejón sin salida

¿Hay alternativa a la opción federal?

# IV

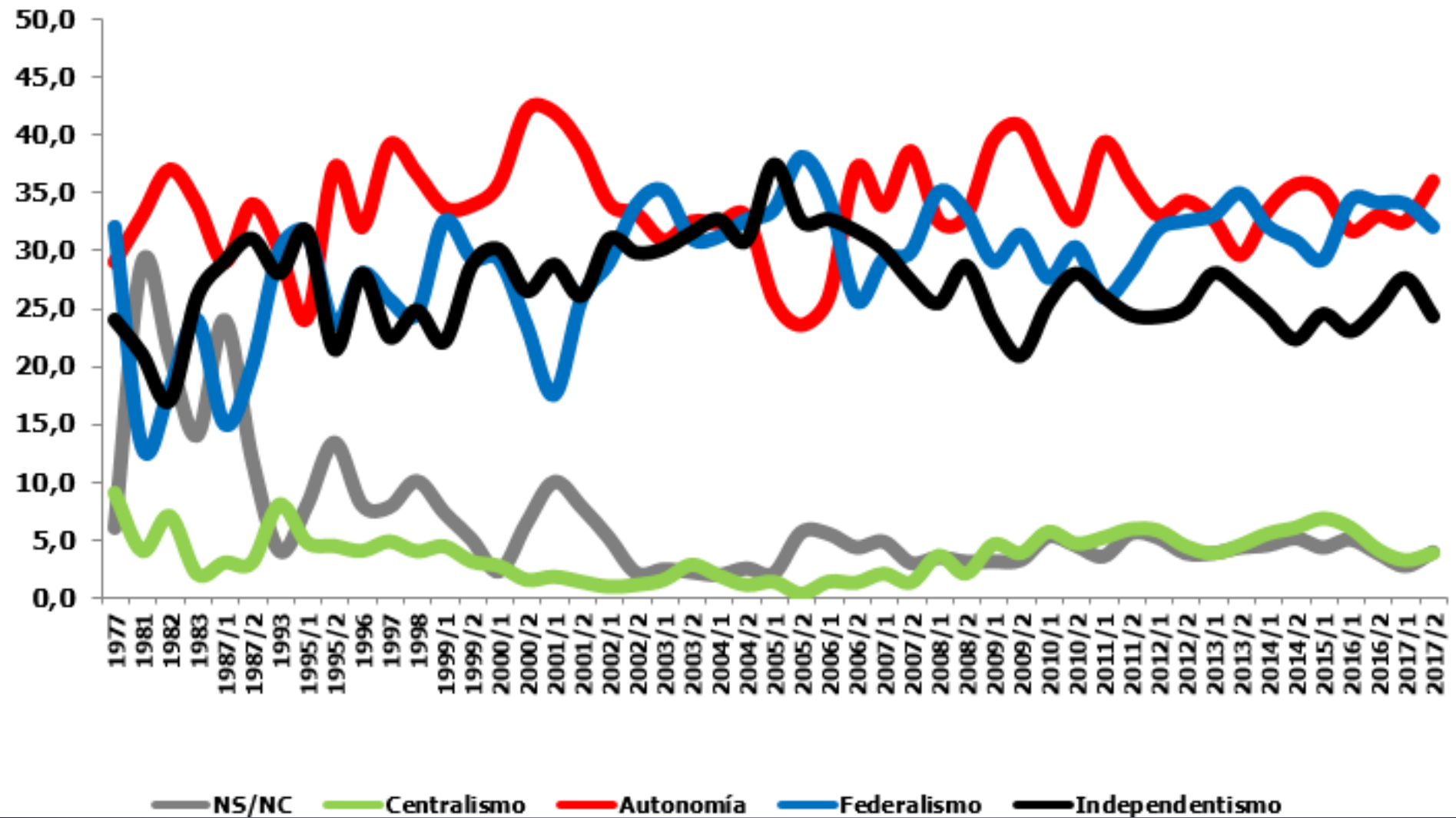
## EL PAÍS VASCO Y LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

## Los riesgos al afrontar la reforma del sistema autonómico en el País Vasco

- . La pretensión de reformar el sistema autonómico desde el Estatuto: la reproducción del error de Cataluña.
- . La pretensión de introducir fórmulas incompatibles con el sistema constitucional (el 'derecho a decidir') o perturbadoras (la bilateralidad 'confederal')



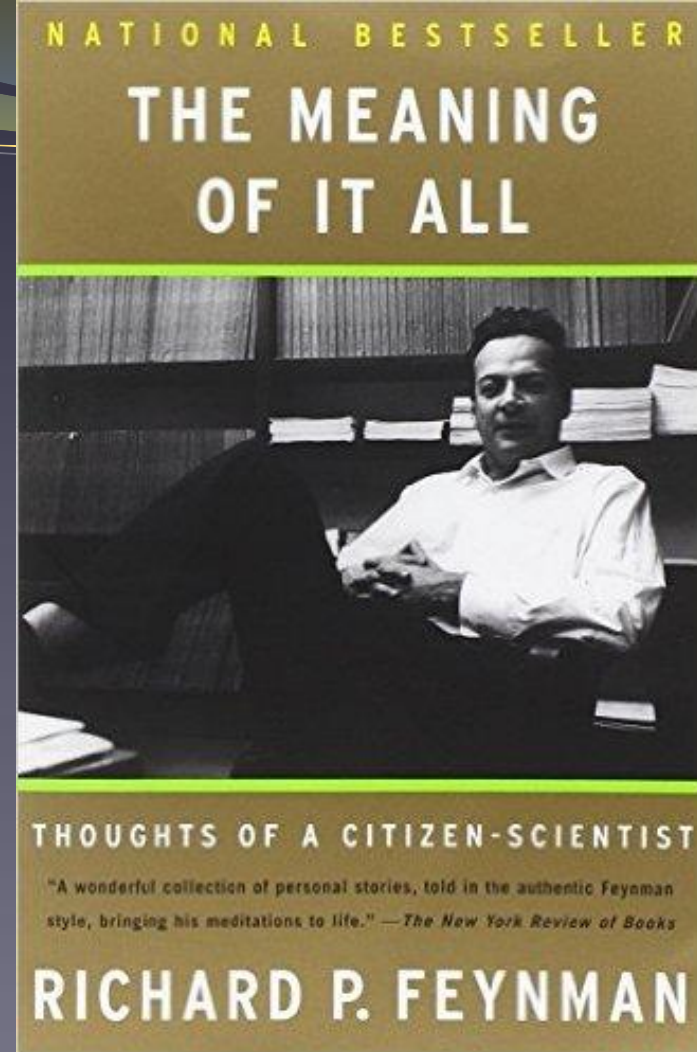
# Alternativas sobre la forma de Estado 1977-2016



Fuente: Euskabarómetro (UPV/EHU)

“... the problem is *not* what is possible. That's not the problem. The problem is what is probable, what is happening (...) We have to make a judgment about whether (...) it's reasonable, whether it's likely”

Richard FEYNMAN: *The Meaning of It All. Thoughts of a Citizen-Scientist* (1998)



V

# REFLEXIONES FINALES

"a functioning democracy requires a continuous process of discussion" (par. 68)

*Reference re on the Secession of Quebec* [1998] 2 SCR 217



“The argument that the Constitution may be legitimately circumvented by resort to a majority vote in a province-wide referendum is superficially persuasive, in large measure because it seems to appeal to some of the same principles that underlie the legitimacy of the Constitution itself, namely, democracy and self-government. (...)



“(…) However, closer analysis reveals that this argument is unsound, because it misunderstands the meaning of popular sovereignty and the essence of a constitutional democracy (par. 75)”





Alexander HAMILTON (1755-1804)

Rufus KING (1755-1827)

**“Skeptics like me quietly look forward to the event, willing to hope but not prepared to believe”**

“No polity can get out of a nation more than there is in the nation”

*The British Constitution* (1867)



Fontana Classics of History and Thought

# The English Constitution

Introduction by R.H.S. Crossman

Walter Bagehot



Walter BAGEHOT (1826-1877)



Hope for the best, but prepare for the worst

Expect the worse, work for the best

**Muchas gracias**