

**Notas conferencia Alberto López Basaguren  
Ante el Grupo Vasco del Club de Roma  
23-02-2018**

**“Crisis política y reforma institucional:  
reforma constitucional del sistema autonómico”**

A juicio del ponente, uno de los males que se ha evidenciado es la corrupción vinculada a la política. El problema se ve agravado cuando las instituciones políticas y sus conexiones económicas están colonizadas por los partidos políticos clásicos. Hay que destacar que se produce una asfixia de los órganos dedicadas a controlar el funcionamiento de otras instituciones: tribunal de cuentas....

La crisis económica tuvo efectos aceleradores y multiplicadores de la crisis política. Ambas crisis ponen en serio peligro al sistema constitucional, denominado el Régimen del 78. Se evidencia en el [movimiento 15M](#)<sup>1</sup>, nuevos partidos políticos, nueva dinámica del Procés, .....

Las posibles soluciones no son exclusivamente constitucionales. Se presentan tres áreas en las que sería preciso adoptar medidas de calado.

- Cultura política democrática de los partidos políticos
- Reformas legales
- Reformas constitucionales, que no son la panacea, pero sí indispensables.

No se trata solo de un conjunto de normas, sino de conseguir aunar el sentimiento de los ciudadanos. En los países democráticos, las reformas constitucionales son algo absolutamente normalizado y que se afronta con naturalidad

La reforma constitucional debe servir para dotar al poder político de sentido, coherencia y legitimidad – función básica de toda constitución - No se trata sólo de un conjunto de normas que regulan, sino que, -como decía [Bagehot](#)<sup>-2</sup>, contienen también normas solemnes, que son las que no tienen efecto inmediato, pero que le dan fuerza y poder. Va más allá de ser un conjunto de normas; sino que intenta conseguir aunar el sentimiento de los ciudadanos.

En los países democráticos, las reformas constitucionales son algo absolutamente normalizado y que se afronta con naturalidad. Por el contrario, la experiencia española es frustrante. Cita, a título de ejemplo ilustrativo, la reforma del artículo 135, que se hizo en [2011](#)<sup>3</sup> con “nocturnidad y alevosía”.

La reforma de la Constitución española no es algo de ahora, derivado de la situación catalana, sino que **los científicos llevan ya muchos años, desde antes del 2009, intentando modificarla**. Entonces con nostalgia. Ahora ya, con melancolía. En todo caso sigue sin modificarse de forma alguna.

<sup>1</sup> <http://www.movimiento15m.org/>

<sup>2</sup> <https://www.britannica.com/biography/Walter-Bagehot>

<sup>3</sup> [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/refconsti270911.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/refconsti270911.html)



## Grupo Vasco

Hay reformas que son, a la vez, prioritarias y urgentes: Cataluña plantea reformas en el sistema autonómico que requieren reformar la Constitución, puesto que, salvo el artículo [149.1](#)<sup>4</sup>, no hay regulación del estado autonómico en la Constitución. Esto genera conflictividad entre el Estado y las autonomías, trasladando la responsabilidad al [Tribunal Constitucional](#)<sup>5</sup>. Y señala, de forma fehaciente, que existe una falla de sistema político para auto-solucionar los fallos en su propio sistema.

Nos encontramos con un estado autonómico que tiene problemas, que ya estaban planteados en 2003 por [Aja y Viver](#)<sup>6</sup> (*Revista Española de Derecho Constitucional*, (2003, Año nº 23, [Número 69](#).<sup>7</sup> Dedicado a: XXV Aniversario de la Constitución I). Los orígenes de estos problemas son históricos, puesto que la Constitución del 78 tomó como modelo la Constitución del 31, que rechazaba un sistema federal y optaba por un sistema autonómico centralizado.

Contamos ya con 40 años de experiencia de sistema autonómico, que ha evolucionado y ya hay territorios autónomos potentes. Hay unanimidad entre los técnicos extranjeros en reconocer que España constituye un “sistema federal”. La reforma por realizar debiera adecuar la evolución del sistema autonómico, de manera que permita:

- Que quienes han negado este federalismo vean el error de sus opiniones, puesto que la realidad de estos 40 años ha demostrado su existencia práctica y precisa ser puesto en evidencia.
- Situar las reformas necesarias del sistema autonómico en el entorno de los sistemas federales
- Adecuar la evolución del sistema autonómico e incorporar técnicas federales para configurar un Estado, con dos tareas
  - Excluir aquello que no encaje con lo federal y que ha venido dando problemas
  - Incorporar técnicas y regulaciones típicas de un estado federal

Pero la reforma federal de la Constitución ¿es la solución? Habría que decir que los sistemas federales son integradores de diferencias y que la secesión representa la crisis del sistema de integración política.

Plantea las siguientes ideas:

Solo los sistemas federales robustos han sido capaces de afrontar el reto secesionista, que fracasó en Gran Bretaña, ante el reto de Irlanda del Norte

Pero tuvo éxito en

- EEUU: guerra civil 1861-1865, aunque actualmente no se piensa en guerras civiles

<sup>4</sup> <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=149&tipo=2>

<sup>5</sup> <https://www.tribunalconstitucional.es/es/Paginas/default.aspx>

<sup>6</sup> <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=802671>

<sup>7</sup> <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/85896>

- Canadá y Quebec
- Escocia: Gran Bretaña parece que aprendió la lección de Irlanda para abordar la crisis escocesa.

En el caso de Irlanda, Gladstone, Prime Ministro británico, fue el redactor del primer proyecto de Home Rule para Irlanda, pero el unionismo introdujo en Irlanda el riesgo de una guerra civil ([Michael Collins](#)<sup>8</sup> “[Freedom to Achieve freedom](#)”<sup>9</sup>), pero el rechazo de la idea federal provocó el fracaso de la [Home Rule](#)<sup>10</sup>. La conclusión de este proceso histórico es que el elemento que lleva al fracaso al federalismo en gran Bretaña es la incapacidad para afrontarlo y para articular un sistema federal robusto, que llevó a la independencia de Irlanda

La reforma del sistema federal permite que, quienes apoyan la opción rupturista de la independencia, se queden sin suficiente solidez.

En el caso de Escocia, después del NO, se constituyó la [comisión Smith](#)<sup>11</sup> para hacer un informe sobre la reforma de la [Scotland Act](#)<sup>12</sup> y en 2016 se aprobó el nuevo Estatuto Autonómico de Escocia, recogiendo todos los planteamientos de la comisión Smith. Hoy por hoy, a pesar del *Brexit*, el apoyo a la independencia en Escocia no se ha reavivado.

Por tanto, no se trata tanto de afrontar las reclamaciones, cuanto de saber analizar cuáles son los elementos que hacen que, en un momento determinado, se apoye una opción de ruptura. (Ver Toronto Star, [Chantal Hébert](#)<sup>13</sup>, “[The morning after](#)”<sup>14</sup> ). En Gran Bretaña la solución gira en torno a la idea federal.

La reforma del sistema federal permite que, quienes apoyan la opción rupturista de la independencia, se queden sin suficiente solidez.

¿Hay alternativa a la opción federal? No hay garantía de que la reforma constitucional sea la solución, pero no tenemos otra.

## Euskadi y la reforma Constitucional del [Estatuto de Autonomía](#)<sup>15</sup>.

Considera dos riesgos a tener en cuenta:

- Reproducir el error de Cataluña: para reformar el sistema autonómico hay que reformar la Constitución y garantizar el blindaje de las competencias. No se puede hacer desde el Estatuto
- Introducir fórmulas no compatibles, como el derecho a decidir.

<sup>8</sup> <https://www.irishcentral.com/roots/history/top-ten-quotes-of-legendary-irish-hero-michael-collins>

<sup>9</sup> <https://prezi.com/fbhrkanldyo2/michael-collins-freedom-to-achieve-freedom/>

<sup>10</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Home\\_rule](https://en.wikipedia.org/wiki/Home_rule)

<sup>11</sup> <http://www.gov.scot/Topics/constitution/smith-commission>

<sup>12</sup> <http://www.parliament.scot/visitandlearn/Education/21139.aspx>

<sup>13</sup> [https://www.thestar.com/authors/h\\_bert\\_chantal.html](https://www.thestar.com/authors/h_bert_chantal.html)

<sup>14</sup> <http://induecourse.ca/chantal-hebert-the-morning-after-the-1995-quebec-referendum-and-the-day-that-almost-was/>

<sup>15</sup> [https://app.congreso.es/consti/estatutos/ind\\_estatutos.jsp?com=76](https://app.congreso.es/consti/estatutos/ind_estatutos.jsp?com=76)



Grupo Vasco

Toda democracia que funciona requiere un continuo proceso de discusión y de debate. La manifestación de voluntad del electorado mediante un referéndum, siendo democrática, revela ser insostenible cuando se hace un análisis más cercano.

Se distribuye entre los asistentes el documento "[Ideas para una reforma de la Constitución](#)"<sup>16</sup>, de noviembre 2017, del que el Ponente es coautor

### **Debate:**

En el posterior debate fueron surgiendo múltiples y muy interesantes temas:

Preguntado por qué sistema de **financiación** sería deseable en un sistema federal, expone que todo sistema federal pone en juego su supervivencia y establece su sistema de financiación no sólo en sus ingresos, sino en la distribución de los recursos entre los que más y los que menos aportan.

La nivelación exige pedir cuentas sobre el destino de los fondos. En los sistemas más solventes la Constitución establece sistemas de financiación y de nivel. El nuestro es "virgen" respecto a la financiación. Hay sistemas donde los territorios parecen tener amplia autonomía en cuanto a los ingresos, pero luego resulta no ser tal.

[La Constitución alemana](#)<sup>17</sup> limita los resultados de la distribución, solventando que no acaben teniendo más recursos por habitante aquellos que menos aportan a la recaudación común. Se respeta el orden de cada [Länd](#)<sup>18</sup> en cuanto a los impuestos de su territorio, pero la diferencia entre los que aportan más y los que aportan menos es pequeña. A los territorios que reciben más de lo que se recauda se les exige informar de su destino. En nuestro caso no es así.

El mayor problema de nuestro sistema de financiación es el cálculo (excepto Euskadi y Cataluña). Necesitamos un sistema de distribución de competencias más generalista y un sistema de relación entre las comunidades autónomas que sean auténticas relaciones intergubernamentales potentes. La viabilidad futura del sistema depende de que acertemos en la financiación y en el destino de esa financiación. Se necesita que no nos puedan echar en cara la falta de transparencia, que el Concierto tenga motivos sólidos y que muestre que contribuimos. Nos interesa la solidez del conjunto del sistema, para tener más posibilidades de defender nuestras peculiaridades. En el País Vasco no ha habido suficiente conocimiento de la excepcionalidad que representa el Concierto, que es una excepción única.

La U.E no existía a la hora de redactar [la Constitución](#)<sup>19</sup>, pero es muy importante. Europa implica un serio debilitamiento de los estados nación; y los elementos federales y confederales refuerzan los estados. Es claramente favorable a un debilitamiento del poder de los estados y le preocupa cómo combinar la existencia de una realidad

<sup>16</sup> [http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas\\_reforma\\_constitucion.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf)

<sup>17</sup> [https://germanculture.com.ua/spanish/library/facts/es\\_bl\\_constitution.htm](https://germanculture.com.ua/spanish/library/facts/es_bl_constitution.htm)

<sup>18</sup> <https://blog-alemania.com/todo-alemania>

<sup>19</sup> <https://boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>



Grupo Vasco

territorial transfronteriza dentro de los estados. Se planteó con un error: en los años 60 y 70, cuando se habló de la Europa de los pueblos, pero reproduciendo el mismo esquema de los estados. Hay que ensayar otras vías para que los estados no ahoguen a las autonomías y que éstas tengan una voz significativa en el ámbito europeo, pero no reproduciendo total o parcialmente el modelo de estado.

Las realidades regionales tienen una relevancia muy pequeña en Europa. Si se quiere garantizar que en el contexto de los estados se pueda reflejar la voz de quien quiera, por ejemplo, ser cabeza del eje Atlántico, tiene que ser planteado como algo amigable con los demás.

¿Por qué parece que hay que reformar la Constitución y, sin embargo, nos da tanto miedo? Es una pregunta que él mismo se plantea. Cita a [Pedro Cruz Villalón](#)<sup>20</sup> para mostrar que ya en 2009 en el ámbito académico había, por amplia mayoría, una inquietud por renovar la constitución. ¿Qué intereses políticos hay para no abrir esa vía? Hay una parte evidente de intereses materiales políticos, como el sistema de los partidos que se asientan sobre los votantes de la España rural envejecida. Pero hay un problema de mentalidad y hay un empecinamiento en ver quién es aquí quien manda.

[Quienes elaboraron la Constitución](#)<sup>21</sup> eran conscientes de que en ella sólo se introducía este problema como “*normativa transitoria*”. Casi todos los artículos del título 8º están ya agotados. La Constitución cumplió una función histórica, resolvió muchas cosas, pero está agotada. El primer factor para la necesidad de una **reforma constitucional** es la crisis de legitimidad del sistema político, que ha dejado de funcionar. No se ha sido capaz de crear una política en que el estado de las autonomías no tenga un poder simbólico. El marco europeo es decisivo. El conjunto de estados tendrá mucho futuro, pero hará falta el elemento que lo una con los sentimientos y con los símbolos.

El elemento común del éxito es haber transmitido que se toma en serio a la ciudadanía

Los clásicos saben que la Constitución no es sólo un conjunto de normas de funcionamiento, sino que requiere de elementos simbólicos que unan a la ciudadanía con el sistema político. Las Constituciones son sentimiento de vinculación política. En las situaciones exitosas hay de todo, en cuanto al resultado final, pero no en cuanto al camino recorrido. El elemento común del éxito es haber transmitido que se

toma en serio a la ciudadanía.

- En Canadá el dictamen del Tribunal Supremo demostró a los quebequeses que se les tomaba muy en serio. En un sistema democrático se puede hablar de todo. Si se rechaza algo, tiene que ser aportando argumentos políticos para el rechazo, y no de legalidad.
- En Escocia los 15 informes del [Scotland Analysis](#)<sup>22</sup> del Gobierno británico fueron respetuosos y respetados por los independentistas. Informes

Una democracia que funciona se basa en un debate continuo

<sup>20</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Pedro\\_Cruz\\_Villal%C3%B3n](https://es.wikipedia.org/wiki/Pedro_Cruz_Villal%C3%B3n)

<sup>21</sup> [https://elpais.com/politica/2012/07/24/actualidad/1343126165\\_708707.html](https://elpais.com/politica/2012/07/24/actualidad/1343126165_708707.html)

<sup>22</sup> <https://www.gov.uk/government/collections/scotland-analysis>

discutibles, pero muy difícilmente rebatibles y que afrontaban los temas con mucha seriedad.

Una democracia que funciona se basa en un debate continuo. No podemos creer que la articulación de una ciudadanía europea vaya a hacer desaparecer la necesidad de sentir. “4 nations in a united country”

Hay un elemento básico, que es el respeto, que se supone a todas las partes. Esto enlaza con el reconocimiento del otro, conocer y aceptar los motivos del otro. Cultura democrática implica una gran pedagogía. Construir cultura democrática no es volar puentes para el diálogo. Cataluña plantea ¿cómo voy a confiar, si no se me tiene en cuenta? Se puede estar de acuerdo o no con su planteamiento, pero siempre con respeto. En una reforma de la Constitución ¿qué voy a ganar y qué voy a perder? La reforma constitucional es necesaria, pero no una en la que nadie crea.

Hay un elemento básico, que es el respeto, que se supone a todas las partes. Esto enlaza con el reconocimiento del otro, conocer y aceptar los motivos del otro

Habría que ver qué preocupa a las partes de la sociedad que, en un momento de crisis, tienen que tomar una decisión complicada pero inevitable.

A los académicos se debe exigir un análisis con los menores prejuicios posibles. Desde el punto de vista académico se ha redactado un texto, pero no corresponde a los académicos tomar posturas políticas, sino que se trata de una muestra de responsabilidad personal y colectiva ante momentos peligrosos actuales. Responsabilidad de salir a la luz pública. Es una llamada de atención de la situación grave: una reforma constitucional es factible, pero una Constitución no va a sacar nada de donde no hay. (“No politic can get out of a nation more than there is in the nation” - The British Constitution 1867). Se es consciente de la realidad con un escepticismo activo.

El sistema de distribución de competencias (artículo de la Constitución [149.1](#)<sup>23</sup>) es insuficiente. ¿Qué aportaría un **sistema federal**?

En 2006 en Alemania y 1999 en Suiza (Constitución Federal): desmembraron en el detalle las referencias genéricas. De este modo se evitan las cláusulas “sin perjuicio”, que tantos problemas jurídicos y políticos nos dan.

- En Cataluña ambas partes han incurrido en fallos. No ha habido lenguaje común. Por parte del Gobierno Central no ha habido respeto ni reconocimiento, solo argumento de legalidad y falta de cultura democrática. Pero el Procès ha ignorado los aspectos más básicos del derecho. Se ha fallado en pretender dar “lecciones de democracia”. La voluntad política es importante, pero sin eliminar el aspecto jurídico.
- A su juicio, ve casi imposible que una relación Euskadi España de carácter confederal cuaje.

<sup>23</sup> <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=149&tipo=2>

- Aunque no comparta la sentencia del Alto Tribunal Constitucional respecto al Estatuto de Cataluña, éste tenía que haber esperado a que se dictasen leyes y entonces hubiese podido ir contra esas leyes. El Tribunal Constitucional es el intérprete de la Constitución, no del Estatuto. Si la reforma parece inviable políticamente, ¿optamos por una vía que no va a salir adelante, o unimos fuerzas para reforzar otra vía?

Si quienes quieren un sistema autonómico potente y robusto optan por vías que no llevan a ninguna parte ¿con qué federalistas vamos a hacer la reforma? Si optan por vías que llevan a la nada ¿qué conseguiremos?

El austrohúngaro [Joseph Roth](#)<sup>24</sup> llamó a esto “el escepticismo irónico”: *quienes estarían interesados en salvar el sistema optan por vías contra el sistema.*

Nuestros intereses vascos reales, factibles y realizables se plasman en un robusto sistema federalista en España. Y tenemos dos opciones:

- Malgastar nuestras fuerzas en algo que nos puede llevar a la nada
- No ser escépticos o irónicos y optar por algo factible, que permita optar por nuestros intereses, dentro de un sistema interrelacionado

---

<sup>24</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Joseph\\_Roth](https://es.wikipedia.org/wiki/Joseph_Roth)