

ACCESO AL E-BOOK GRATIS

- [+] Diríjase a la página web de la editorial www.tirant.com
- [+] En *Mi cuenta* vaya a Mis promociones www.tirant.com/mispromociones
- [+] Introduzca su mail y contraseña, si todavía no está registrado debe registrarse
- [+] Una vez en Mis promociones inserte el código oculto en esta página para activar la promoción

Código Promocional



Rasque para visualizar

La utilización del LIBRO ELECTRÓNICO y la visualización del mismo en NUBE DE LECTURA excluyen los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite tan solo un uso individual y privado.

**REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA
Y REFORMA CONSTITUCIONAL**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

*Catedrática de Filosofía del Derecho de la
Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO

*Catedrática de Derecho Civil
Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN

*Catedrático de Teoría y Filosofía de
Derecho. Instituto Tecnológico
Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de México*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

*Juez de la Corte Interamericana de Derechos
Humanos. Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

OWEN M. FISS

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la
Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

*Catedrático de Derecho Mercantil
de la UNED*

LUIS LÓPEZ GUERRA

*Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
Catedrático de Derecho Constitucional de la
Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

*Catedrático de Derecho Civil de la
Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA

*Catedrática de Historia del Derecho de la
Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía
Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA

*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER

*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
Catedrática de Derecho Internacional de la
Universidad de Colonia (Alemania)*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

*Catedrático de Derecho Internacional de la
Universidad del Rosario (Colombia) y
Presidente del Instituto Ibero-Americano de
La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO

*Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidad Carlos III de Madrid*

TOMÁS SALA FRANCO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO

*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del
Tribunal Supremo de España*

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

*Catedrático de Derecho Penal de la
Universidad de Valencia*

RUTH ZIMMERLING

*Catedrática de Ciencia Política de la
Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA Y REFORMA CONSTITUCIONAL

GERARDO RUIZ-RICO RUIZ
ANTONIO PORRAS NADALES
MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

Coordinadores

¿¿¿OJO LOGOTIPO???

Centro de Estudios Sociales y Jurídicos Sur de Europa

tirant lo blanch

Valencia, 2017

Copyright © 2017

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

© Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y otros

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DEPÓSITO LEGAL: V-
ISBN: 978-84-
IMPRIME: Guada Impresores, S.L.
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

Índice

PRESENTACIÓN	13
¿REFORMA CONSTITUCIONAL O REFORMA POLÍTICA?	17
ANTONIO TORRES DEL MORAL	
I. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, OBJETO DE CULTO Y DE ACOSO	17
1. Introducción.....	17
2. Defensa numantina de la inmodificabilidad de la constitución vigente.....	18
3. Cambio de registro: críticas a la constitución	20
3.1. ¿Es la española una Constitución anticuada?	20
3.2. La Constitución vigente como material de desecho	21
4. Consenso para la reforma y lealtad constitucional	24
4.1. Consideraciones previas para una reforma constitucional viable y estable	24
4.2. Interpretaciones mutadoras e intentos de reforma por vías falsas.....	26
II. PROPUESTAS DE REFORMAS SUBCONSTITUCIONALES:	26
1. Reformas subconstitucionales de la democracia representativa	27
1.1. La representación como reflejo y como integración en el sistema	27
1.2. Reforma electoral sin reforma constitucional	33
2. Reforma subconstitucional referente a investiduras fallidas.....	37
3. Reforma subconstitucional referente a la responsabilidad política individual de los ministros	40
4. Reforma subconstitucional relativa a fuentes del derecho.....	44
4.1. Sobre los estatutos de autonomía	44
4.2. Sobre los decretos leyes y las leyes omnibus	44
4.3. Sobre las leyes de iniciativa popular	46
5. Reforma subconstitucional de la organización territorial del estado.....	46
5.1. Addenda: Sumaria referencia a la pertenencia española a la Unión Europea	48
6. Reforma subconstitucional de la Corona.....	48
7. Comentario final	50

REFORMA CONSTITUCIONAL Y PODER JUDICIAL: DOS PROPUESTAS PARA EL CASO ESPAÑOL	53
MARÍA BALLESTER CARDELL	
I. INTRODUCCIÓN	54
II. DEL CARÁCTER UNITARIO DEL PODER JUDICIAL A LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE “ADMINISTRACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA”	56
III. EL PODER JUDICIAL EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	59
IV. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL PODER JUDICIAL EN LA SENTENCIA 31/2010, DE 28 DE JUNIO	62
V. REFORMA CONSTITUCIONAL Y PODER JUDICIAL	68
1. El reconocimiento de las competencias de las comunidades autónomas en materia de justicia en el marco de un poder judicial unitario	72
1.1. La cláusula constitucional de competencia exclusiva en materia de administración de justicia	72
1.2. Personal no jurisdiccional	77
1.3. La desconcentración de los Consejos territoriales de Justicia en el ámbito autonómico	79
1.4. Otras cuestiones más específicas.....	86
2. La federalización del poder judicial.....	86
VI. CONCLUSIONES	87
 ALGUNOS SÍNTOMAS DE RELATIVIZACIÓN Y FUTILIDAD DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ESTADO DE DERECHO DEL SIGLO XXI	89
ALBERTO OEHLING DE LOS REYES	
I. INTRODUCCIÓN	89
II. EFECTOS DEL CARÁCTER RALO DEL DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y COMPLEMENTARIEDAD CON EL DERECHO A LA SEGURIDAD	94
III. DERIVACIONES EN TORNO A LA FALTA DE INTERÉS POR LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.....	103
IV. INTIMIDAD Y REALIDAD: LA TECNOLOGÍA COMO INCONVENIENTE DE LA PRIVACIDAD.....	107
V. DUDAS EN TORNO A LA LIBERTAD RELIGIOSA: ALGUNOS EFECTOS DE LIMITACIÓN DE FACTO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DEL DERECHO DE CRÍTICA E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA.....	114
VI. EL NUEVO DERECHO PARALELO	120

CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y REFORMAS ELECTORALES	127
ANTONIO PORRAS NADALES	
ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS POSIBILIDADES, LÍMITES Y FALACIAS DE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL	135
JUAN MONTABES PEREIRA	
REVISIÓN Y REFORMA DEL RÉGIMEN ELECTORAL	157
EMILIO PAJARES MONTOLÍO	
I. LA EXTENSIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO	160
II. MEJORAR LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES	161
III. SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL: ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN, RENDIMIENTO, CONSTITUCIONALIDAD Y REFORMA	166
1. El sistema electoral del Congreso de los Diputados	168
2. El sistema electoral del Senado	183
3. Sistemas electorales de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.....	185
4. Las peculiaridades del sistema electoral local y europeo	190
IV. AUMENTAR LA CAPACIDAD DE DECISIÓN DEL ELECTORADO	192
V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	195
UNA REFORMA CONECTADA CON EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA	201
JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO	
PARTICIPACION CIUDADANA Y CALIDAD DE LA REPRESENTACION POLÍTICA	211
MANUEL ZAFRA VÍCTOR	
I. LAS APORÍAS DE LA DEFINICIÓN MÍNIMA DE DEMOCRACIA. LA OBRA DE J.A. SCHUMPETER	214
II. EL CARÁCTER ARISTOCRÁTICO DE LAS ELECCIONES. LA TESIS DE B. MANIN	224
III. AFINIDAD ENTRE LA TEORÍA DE SCHUMPETER Y MANIN.....	227
IV. LA TESIS DE SARTORI: EL SALTO CUALITATIVO DE UNA POLIARQUÍA ELECTIVA EN UNA POLIARQUÍA SELECTIVA.	229
V. LA EMERGENCIA DE LAS ÉLITES: UN MISTERIO POLÍTICO.....	231
VI. CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....	232
VII. LOS DILEMAS DEL LIDERAZGO.....	237

VIII. INSTITUCIONALIZAR LA DELIBERACIÓN. CARTA DE NATURALEZA PARA LA DISPUTABILIDAD	244
IX. UNA PROPUESTA PARA QUE LA CIUDADANÍA GOBIERNE .	246
X. EL ACUERDO BÁSICO PARTICIPATIVO TENDRÁ EL SIGUIENTE CONTENIDO.....	248
XI. CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	249
XII. EPÍLOGO SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	253
HACIA UNA REFORMA DEL MODELO TERRITORIAL.....	255
GERARDO RUIZ-RICO RUIZ	
PROYECTOS DE REFORMA PARA UN MODELO TERRITORIAL AGOTADO. (Ponencia presentada a las Jornadas de estudio y debate: “Regeneración democrática y reforma constitucional”. Jaén, 25 y 26 de febrero de 2016).....	265
JOAN OLIVER ARAUJO	
I. LAS REIVINDICACIONES NACIONALISTAS CATALANAS Y VASCAS DURANTE LA TRANSICIÓN POLÍTICA: CAUSA Y MOTIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE <i>TODO</i> EL ESTADO ESPAÑOL	265
II. LA CRISIS DEL ACTUAL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL: ¿ES EL FEDERALISMO LA SOLUCIÓN O, ¿AL MENOS, PARTE DE LA SOLUCIÓN?	269
1. El Estado autonómico no da más de sí	269
2. La necesidad de federalizar el Estado español: un proceso racionalizador	273
III. LA MANIFIESTA INSUFICIENCIA DEL MODELO FEDERAL CLÁSICO PARA CATALUÑA Y EL PAÍS VASCO: A LA BÚSQUEDA URGENTE DE UNA FÓRMULA REALISTA DE CONVIVENCIA ESTABLE DENTRO DEL ESTADO ESPAÑOL.....	280
1. La realidad es tozuda: catalanes y vascos, a diferencia del resto de ciudadanos del Estado, quieren un grado de autogobierno (siempre) mayor	280
2. Una solución razonable (el “federalismo asimétrico” o “federalismo dual”): el reconocimiento constitucional de un estatus jurídico específico a Cataluña y al País Vasco a modo de Estados-libres-asociados, que les otorgue el máximo autogobierno compatible con el Estado español.....	284
IV. YA NO SE PUEDE NI “CONLLEVAR”... LA HORA DE LA POLÍTICA EN MAYÚSCULAS	295

FEDERALISMO RESILIENTE: VANGUARDIA Y RETAGUARDIA DE UNA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL	303
MARÍA ESTHER SEIJAS VILLADANGOS	
I. LA VANGUARDIA.....	304
1. El retorno a formas unitarias: la propuesta de devolver competencias al Estado central.....	305
2. El afianzamiento regional: la consignación constitucional de las Comunidades Autónomas	307
3. La reforma federal, hacia qué modelo	311
4. La Confederación hispánica	315
II. LA RETAGUARDIA	319
1. Nuevos principios en la organización territorial: la subsidiariedad y la identidad. La lealtad federal.....	319
2. El <i>grado de federalidad</i> y la cultura federal.....	326
2.1. Planteamiento tradicional: la virtualidad federal del Estado español.....	326
2.2. La transición formal y material al federalismo	330
2.3. Planteamiento innovador: federalidad, como eslabón entre federación y federalismo. El grado de federalidad de España	332
2.4. Cultura federal.....	335
3. La convención constitucional territorial.	339
III. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL.	341

PRESENTACIÓN

Derechos *humanos*, derechos *fundamentales*, derechos *constitucionales*, derechos *sociales*, derechos *emergentes*, *nuevos* derechos y (ahora también en la expresión reiteradamente usada por uno de nuestros líderes políticos para remarcar su dimensión de protesta) derechos *civiles*. Parece como si hubiera una incontenible inflación terminológica que denota la propensión de traducir a la lengua de los derechos cualquier aspiración política o ideal de conducta dirigida hacia los poderes públicos. Y quizá correspondería felicitarse porque ello sea así. Significa que en el mundo del siglo XXI ha culminado un giro que (a falta de mejor nombre) podríamos llamar individuo-céntrico, en virtud del cual consideramos que hay un ámbito de autodeterminación intangible en cada persona y que corresponde a las normas jurídicas reconocerlo, propiciarlo y tutelarlos. Sabemos que ese reconocimiento y esa tutela exigen cosas muy diversas, tanto garantías de abstenerse de hacer, como compromisos de fomentar, disponer y asegurar. Cosas tan diversas y exigencias tan dispares que quizá la dificultad primera sea una de carácter terminológico. La cuestión sería: ¿tenemos algo que ganar reconduciendo hacia una misma categoría genérica cualquier aspiración que se nos antoje digna de ser preconizada?

Desde el punto de vista histórico, la respuesta es claramente afirmativa. Las Declaraciones de derechos han sido desde siempre un instrumento de combate contra el desinterés y el arbitrio. El constitucionalismo, esa ideología *light*, pero no por ello menos poderosa, surgió de la mano de la afirmación de derechos. Quienes creemos en sus virtudes sabemos que, sin derechos, no hay control de los poderes públicos ni equilibrios posibles. Por eso es importante proclamarlos y ponerlos “negro sobre blanco” de la forma más llana e inteligible posible, de manera que puedan ser reconocidos y reivindicados por todos cuantos se sientan maltratados, preteridos o abandonados por parte de quienes tienen la obligación de respetarlos. Y de una proclamación de derechos universales nació también, después del horror, la gran reconstrucción jurídica y política del mundo al final de la década de los 40 del pasado siglo. Nadie podría negar lo mucho que se ha avanzado desde entonces a través de los cuatro procesos de positi-

FEDERALISMO RESILIENTE: VANGUARDIA Y RETAGUARDIA DE UNA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL

MARÍA ESTHER SEIJAS VILLADANGOS
TU DERECHO CONSTITUCIONAL (Acreditada CU)
Universidad de León

“Es obvio que nos encontramos ante un momento histórico caracterizado por grandes transformaciones en distintos aspectos y sectores tanto como el cultural, el económico, el social, el internacional ... Parece no menos claro que el Estado no podía escapar a esta fundamental transformación y que, con o sin revoluciones políticas violentas, la estructura y funciones estatales han de sufrir también las correspondientes mutaciones”

Manuel GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, p.13

SUMARIO: I. LA VANGUARDIA. 1. El retorno a formas unitarias: la propuesta de devolver competencias al Estado central. 2. El afianzamiento regional: la consignación constitucional de las Comunidades Autónomas. 3. La reforma federal, pero hacia qué modelo. 4. La Confederación hispánica. II. LA RETAGUARDIA. 1. Nuevos principios en la organización territorial: la subsidiariedad y la identidad. 2. El grado de federalidad y la cultura federal. 3. Una convención constitucional territorial. III. REFLEXIÓN FINAL: UN FEDERALISMO RESILIENTE.

La organización territorial del Estado en España tiene varios frentes que encarar unidos por un mismo eslabón, lo irracional de su concepción. Así, la irracionalidad de ser una organización insostenible económicamente y que ha contribuido de modo decisivo a la recesión económica; la irracionalidad de considerarse un tránsito hacia la segregación de territorios y el logro de su independencia; la irracionalidad de su percepción por los ciudadanos como un germen de desigualdades; la irracionalidad de ser considerada por la doctrina como un objeto de estudio interminable reflejo de un laberinto del que nunca seremos capaces de salir; la irracionalidad de ser abordada

por la jurisprudencia como un espacio en el que sus decisiones son accesorias, remedio provisional a una indefinición política que no les compete.

Desde este escenario poco alentador, equiparable ficticiamente a un conflicto bélico, los planteamientos, en aras de tentar soluciones desde un pesimismo constructivo, pasarían por analizar distintas opciones de reflexión, los elementos más visibles, *la vanguardia*, y, necesariamente, el estudio de las propuestas y circunstancias que pueden determinar aquellos, *la retaguardia*.

I. LA VANGUARDIA

Las formas de Estado, entendidas como formas de articulación territorial del Estado, o como “formas de la estructura estatal” se podrían definir como el resultado de la distribución territorial del poder. Para su precisión nos guiaremos por la denominada “teoría de los grados de descentralización” kelseniana. Kelsen se manifestaba a este respecto afirmando que “la centralización o descentralización de un orden jurídico pueden ser cuantitativamente de diverso grado. El grado de centralización o descentralización se encuentra determinado por la proporción relativa del número e importancia de las normas centrales o locales”¹. Desde esta fórmula, equilibrio entre lo cuantitativo y lo cualitativo, la doctrina ha distinguido dos grandes formas de Estado en sentido estricto: el Estado unitario o simple y el Estado compuesto o complejo, en virtud de su proximidad o lejanía en una línea imaginaria cuyos polos extremos sean la centralización y la descentralización. La práctica estatal ha enriquecido esa dualidad de base, pudiendo diferenciarse cuatro formaciones territoriales de Estado que identificamos como Estado unitario, regional, federal y confederación de Estados. Modelos teóricos, o “Lechos de Procluso” (Jellinek)² que sirven por lo general más para especular, que para identificar Estados concretos.

¹ KELSEN, H., *Teoría general del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 1983, p. 363.

² JELLINEK, G., *Fragmentos de Estado*, Madrid, Civitas, 1978 (1.ª edic. 1896), p. 57.

1. *El retorno a formas unitarias: la propuesta de devolver competencias al Estado central*

El Estado unitario es el tipo hacia el que se tendió en la fase de formación de los Estados, sin duda, porque lo que en esos momentos predominaba era precisamente la lucha de los monarcas por lograr una centralización máxima que permitiera consolidar su poder. En el Estado unitario un solo centro de poder, designado como poder central está facultado para la creación de normas jurídicas cuyo ámbito de validez se extiende a la totalidad del territorio. La estructura del Estado unitario se compone de un único conjunto de instituciones cuyo poder y cuyas competencias abarcan el Estado en su integridad. En conexión con lo anterior, un sólo ordenamiento jurídico rige en la totalidad del territorio del Estado unitario. Como parte esencial de él, una única Constitución se aplica por igual a todos los ciudadanos del Estado, lo que supone que todos tendrán los mismos derechos y las mismas obligaciones.

El retorno hacia una forma de Estado unitaria, ~~lo es~~  ~~es~~ ~~imposible~~ ~~en~~ ~~el~~ ~~contexto~~ ~~de~~ ~~democracia~~ ~~actual~~, considerando ~~imposible~~ una revolución constitucional de ese cariz. Sin embargo, tras esbozar las principales características de un Estado unitario, es preciso recordar que, en los últimos años, especialmente en los momentos en que la crisis económica ha apretado con más virulencia las arcas autonómicas, varios líderes autonómicos han pedido la devolución de alguna de sus competencias al Estado.

Así en 2009, Canarias clamó por la devolución al Estado de su competencia para la gestión de menores indocumentados; en el verano de 2011, Comunidades como Murcia, Valencia o Madrid, plantearon la posibilidad de devolución de competencias como sanidad, educación o administración de la administración de justicia³; en 2015 trascendió a los medios de comunicación que dentro de los debates del Consejo Interterritorial de Salud celebrado en julio de ese año

³ SEIJAS VILLADANGOS, E., "Asymmetry as an element of federalism: a Theoretical speculation fifty years later. Readdress the Spanish Case", en LÓPEZ-BASAGUREN, A. y ESCAJEDO SAN EPIFANIO, L., *The ways of federalism in Western Countries and the horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Heidelberg, Springer, 2013, p. 683.

varias Comunidades Autónomas uniprovinciales pidieron al gobierno central que recupera alguna de sus competencias en sanidad por la dificultad de asumir los costes que ello supone⁴. Más allá de tildar a dichas propuestas como “irresponsables”, reparar en las mismas es un dato a considerar acorde a lo establecido por el barómetro del CIS de diciembre de 2015⁵, donde se contempla el apoyo del 28 % de los encuestados a la posibilidad de, o bien el retorno a una forma territorial centralizada o bien una aproximación a la misma de la mano de la devolución de competencias de las Comunidades al Estado.

La interdicción de la disponibilidad coyuntural del marco competencial ha sido validada rotundamente por el Tribunal Constitucional. Así, “la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas” “esta concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas, la acción administrativa subvencional o de fomento, con clara incidencia en la actividad financiera, debe articularse, como reiteradamente ha puesto de relieve este Tribunal desde las SSTC 18/1982, fundamento jurídico 14; 32/1983, fundamento jurídico 2º y 76/1983, fundamentos jurídicos 11 y 14, mediante técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías como pueden ser, entre otras, los convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de competencias: técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas en este y otros sectores entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, buscando entre todos, dentro del respectivo e *indisponible marco competencial*, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre

⁴ <http://www.abc.es/espana/20150818/abci-comunidades-devolucion-competencias-201508181318.html>

⁵ La pregunta 19 de dicho cuestionario aborda el planteamiento de fórmulas alternativas de organización territorial. La estrictamente unitaria, “Un Estado con un único Gobierno central sin autonomías”, recabó un 17% de apoyo entre los encuestados, mientras que una opción diluida de ese retorno unitario de la mano de “Un Estado en el que las Comunidades Autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad” obtuvo el apoyo de un 10,9 %.
(http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3120_3139/3121/Es3121mar.pdf)

aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional.” (STC 13/1992, de 6 de febrero. FJ 7).

Ni tampoco es admisible, como se dijo en la STC 95/1986, fundamento jurídico 5º, que merced a dichos Convenios, la Comunidad Autónoma “haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario”. (FJ. 10).

Estas puntualizaciones requieren un complemento en virtud del cual se recuerde que la defensa de la unidad como principio constitucional de la Nación española no puede asimilarse a apuesta por un Estado unitario, dado el carácter central de la unidad en los modelos regionales y federales. La unidad como sustento estatal es irrenunciable, como destino organizativo es una opción que requeriría cambios formales de la Constitución, que legítimamente carecen de apoyos suficientes en los momentos actuales.

2. El afianzamiento regional: la consignación constitucional de las Comunidades Autónomas

El Estado regional está condicionado por los límites fronterizos entre los que inicialmente puede gestarse. Podemos afirmar que más que por presentar unas características propias, exclusivas y excluyentes, la doctrina ha preferido definir al Estado regional a partir de su relación con otras categorías, como algo más que un Estado unitario y algo menos que uno federal. Ese relativismo en su caracterización va a ser su talón de Aquiles y su espada de Damocles.

El Estado regional ha sido considerado como el paso más significativo en el camino para comprender peculiaridades, diferenciaciones y aspiraciones de las comunidades preexistentes dentro de la comunidad estatal que las abarca. Es precisamente en ese reconocimiento donde radica el fundamento del Estado regional. El origen está esencialmente en la respuesta que se da dentro de los Estados unitarios a las peculiaridades históricas, geográficas, culturales o de otra índole de determinados territorios. En España serán fundamentalmente las cuestiones vasca y catalana. En Italia, los problemas planteados por las regiones con Estatuto especial. En Portugal ocurre lo mismo con Madeira y las Azores. Constitucionalmente, la forma del Estado re-

gional es el fruto de un difícil equilibrio entre los siguientes cuatro principios: unidad, indivisibilidad, autonomía y descentralización.

La opción del constituyente de acomodar un patrón regional a la situación española se ha topado con la necesidad, cuatro décadas después, de una renovación de ese voto regional, vinculándose dicho afianzamiento regional de la organización territorial a los siguientes ítems:

En primer lugar, la consolidación del regionalismo mediante la constitucionalización de los nombres de las CCAA. Tomaremos como referente la consulta del Gobierno al Consejo de Estado que daría lugar al informe de modificaciones de la Constitución, en particular la tercera pregunta formulada acerca de si “la falta de referencia a un concreto mapa autonómico permitía mantener la dosis necesaria de abstracción que la búsqueda del consenso exigía”⁶ y “que la Constitución de 1978 ha “desconstitucionalizado” la forma de Estado, defiriendo a los poderes constituidos una tarea, la de consolidar normativamente la constitución territorial”. La clave de este planteamiento es doble. Por un lado, formalmente, exige precisar qué artículo o artículos de la Constitución son los más idóneos para llevar a cabo esa mención expresa e individualizada de las Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas. Empero, sustancialmente, es preciso dirimir qué criterio o criterios se consideran más adecuados para ordenar su enumeración y, sobre todo, qué consecuencias jurídicas produce la constitucionalización de la existencia de las Comunidades Autónomas en la Constitución⁷.

Introducir en el texto constitucional una relación de las 17 CCAA y las 2 Ciudades Autónomas para fijar el mapa autonómico de manera definitiva, tarea no tan sencilla si nos atenemos a las reflexiones del Consejo de Estado (criterios de prelación, inserción con la denominación en lengua cooficial o en castellano...), implicaría la afectación de preceptos constitucionales, gestados con vocación de dar alternativas a la implementación del modelo, así, la supresión de la DT 4.º de incorporación de Navarra al País Vasco, o la derogación de los precep-

⁶ (<http://www.consejo-estado.es/transparencia/files/CONSTITUCION.pdf>) p. 129.

⁷ *Ibidem*, p. 136.

tos constitucionales que tienen una naturaleza transitoria, 143, 144, 146, 148, 151 y 152.

Sobre el fundamento de este cierre, se erige la duda de si su carácter definitivo cerraría la puerta a la creación de nuevas CCAA o a una eventual fusión de las existentes. La respuesta es que esas ulteriores modificaciones del mapa territorial no podrían ser consecuencia del principio dispositivo, como en el prototipo inicial, pero sí, como consecuencia de los procedimientos de reforma estatutaria que deberían de prolongarse en una ulterior reforma constitucional. Así, reza el informe del Consejo de Estado que “una vez terminada la división del territorio, el principio dispositivo no puede jugar ya en favor de las provincias para hacer posible la creación de nuevos entes dotados de autonomía política. Pese a ello, no desaparece por entero, pues en cierto modo es también este principio, ya transformado, el que explica que estos nuevos entes hayan recibido la facultad de redefinir de manera indefinida el ámbito de su autonomía; una facultad plasmada en aquellos preceptos (147.3 y 152.2) que regulan la reforma de los Estatutos” (p. 138).

El afianzamiento del modelo regional está presente en los proyectos de diferentes fuerzas políticas. Cuatro pilares son los ejes de ese eventual escenario: el simbólico, el competencial, el institucional y el financiero.

Desde un plano de búsqueda de una mayor legitimación, la clarificación y consenso del uso de la bandera y de los símbolos exteriorizaría ese nuevo clímax.

Competencialmente, precisar el modelo de distribución de competencias supondría realizar una redefinición del listado de las competencias exclusivas del Estado reguladas en el art. 149 CE. De forma inmediata, la traslación constitucional de un listado de competencias en las que la legislación le corresponda al Estado y a la Comunidad Autónoma. Habría que matizar que estas competencias serían concurrentes y que el alcance de la prevalencia y la supletoriedad — principios operativos en su conexión— ha sido muy matizado por el Tribunal Constitucional de la mano de SSTC 118/1996 y 61/1997. Este principio —supletoriedad— no puede utilizarse como título competencial del Estado, ni como instrumento para regular materias que los Estatutos de autonomía asumen como propias, incluso en el

caso de competencias compartidas. No constituye, por tanto, un título competencial autónomo y cada vez tiene una menor virtualidad, STC 147/1991, (FJ 7), El Estado no puede dictar normas en aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas y que además estén asumidas por las Comunidades Autónomas con el mismo grado de homogeneidad. Va a ser en la Sentencia 118/1996, donde se procede a extender esta información de la incompetencia del Estado a las competencias compartidas, además de a las exclusivas. Si se establece que al Estado le compete la legislación y a la Comunidad Autónoma la ejecución, competencias compartidas, el Estado desarrollará una tarea de alta inspección. En ese debate competencial habría que hacer una reflexión sobre el uso del art. 150.2 CE. Ese instrumento de flexibilización del sistema se ha desvirtuado merced al ulterior blindaje estatutario de su objeto. Apelando a la jurisprudencia constitucional y a la interpretación de la doctrina científica, podría incluirse una expresa interdicción de la incorporación al texto estatutario de estas facultades estatales transferidas, circunstancia que recuperaría la esencial original de este precepto y potenciaría la flexibilidad al sistema que con él se buscaba. Finalmente, cabría incluir una cláusula residual que atribuya el resto de materias a las CCAA, aunque estaríamos ante un giro pro-federal, como veremos en el siguiente epígrafe.

Institucionalmente, las reformas de afianzamiento regional implicarían una recuperación del constante debate sobre la reforma del Senado (composición y funciones), una apuesta por la revitalización de la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas y una revisión de la administración local en la que se considerase la fusión de municipios y la redefinición de las diputaciones provinciales. A este respecto y a modo de ejemplo, debemos recordar que en Castilla y León hay un total de 2248 municipios para 2,5 millones de personas. Esto supone una ratio de que cada 1000 personas hay un municipio, aproximadamente.

Financieramente, la consolidación regional debe basarse necesariamente en una mayor transparencia de la disponibilidad de recursos, articulada esencialmente sobre una igualdad en las prestaciones que cubran los servicios públicos fundamentales. Lo deseable de la regionalización financiera sería que no contemplase excepciones, al menos que no ampliase las existentes, y la concienciación de que, a

partir de ese mínimo común para todas las autonomías, la opción de subir los techos de los servicios prestados debe implicar una mayor corresponsabilidad de sus ciudadanos, con el consiguiente feedback político.

El reto en este afianzamiento regional que coincidiría con en el 40 aniversario de la Constitución radicaría en una mejora de nuestro marco autonómico para reformar la cohesión territorial, la unidad en torno a la pluralidad y la solidaridad entre españoles.

3. *La reforma federal, hacia qué modelo*

A la hora de definir el Estado federal nos encontramos con cientos de conceptos, más o menos próximos, que pretenden identificar su esencia. Una descripción del Estado federal se refiere a *aquella formación estatal que a través del reparto de poder entre las instituciones centrales y las de los Estados miembros, con base en sus respectivas Constituciones, promueve la integración de las diferentes entidades territoriales, respetando su diversidad y observando la imprescindible unidad estatal*⁸.

El Estado federal es la materialización, en lo que respecta a formas de Estado, de una ideología, “el federalismo”. La esencia de este movimiento se puede comprender a partir de su propio étimo, la expresión latina *foedus*. *Foedus* significa tratado o pacto, y se conecta con el término *fidere* que significa confiar, fidelidad, sinceridad o verdad. Sobre ese sustrato la esencia del Estado federal radica en la combinación equilibrada de unidad y autonomía, de participación y autogobierno.

Este escenario federal aparece como el ~~claramente~~  claramente postulado como alternativa al modelo existente por determinadas fuerzas políticas, así es el ~~claro~~  claro soporte para el Partido Socialista, como ha evidenciado su programa político para las elecciones de 2015. “Dados los rasgos del Estado autonómico, su evolución debe adoptar las normas de organización y funcionamiento de Estados con estructura federal.” (p. 270). Los puntos de referencia son la Declaración de Granada (6 de julio de 2013) sobre “Un nuevo pacto territorial: la España de

⁸ SEIJAS VILLADANGOS, E., *Configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*, León, Universidad de León, 2003, p. 120.

todos” y la Resolución “Hacia una estructura federal del Estado”. La reflexión de base radica en que la necesidad de una profunda revisión del Estado de las Autonomías en el sentido de una actualización urgente, para ello el siglo XXI podría aportar una estructura territorial de carácter federal capaz de proporcionar respeto a las identidades diferenciadas dentro de España compatible con un compromiso colectivo con el proyecto común, solidaridad para reducir las desigualdades territoriales, cooperación efectiva entre las Administraciones, igualdad de derechos básicos de todos los ciudadanos y eficacia en la gestión de los recursos públicos.

Los aspectos que implementarían esa deriva federal serían, esencialmente, los siguientes:

Incluir en la Constitución a las Comunidades Autónomas por su nombre. Incorporar la referencia a la autonomía de las Ciudades de Ceuta y Melilla. En ese sentido, serían Estados federados, pudiendo conservar su identificación como Comunidades Autónomas, al modo de las provincias canadienses.

Mejorar el régimen de cooficialidad de las lenguas de España con el objetivo de establecer su reconocimiento como lenguas del Estado y la garantía de la libertad de uso, sin discriminación, de cualquiera de las lenguas oficiales en los territorios de las respectivas Comunidades. Paralelamente, este valor de riqueza lingüística se tendría que promover en todo el territorio del Estado. Estaríamos ante un *federalismo lingüístico*, cuya importancia fue destacada como problema esencial a afrontar en un Estado federal (Jennings)⁹.

Reformar el Senado para convertirlo en una auténtica Cámara territorial. Para ello sería imprescindible redefinir sus funciones para vincularlas a las que derivan de la dimensión territorial (legislación básica del Estado, leyes de financiación, asuntos de la UE que afecten a las Comunidades). Revisar su estructura y composición optando entre un modelo intergubernamental o un modelo representativo de las Comunidades. La singularidad de las segundas Cámaras federales es una cuestión de grado, de peso político y jurídico. Una segunda Cámara depuradamente federal sería aquella que, independientemente

⁹ Cfr. KUMARASINGHAM, H., *Constitution-maker. Selected writings of Sir Ivor Jennings*, London, University of Cambridge, 2015.

de la forma que adopte -tipo Consejo o tipo Senado-¹⁰, legislase con exclusividad o con predominio respecto a la Cámara Baja, aquellas cuestiones que afecten al estatuto de los Estados miembros o a las relaciones entre éstos y el Estado central. Esto podría materializarse mediante la disposición de un veto, ya sea absoluto o suspensivo, sobre aquellos proyectos de ley que afecten a las cuestiones genéricamente mencionadas, de un modo similar a como lo regula la Ley Fundamental de la República Federal Alemana (arts. 77 y 81). En este sentido, no es menos importante para el reforzamiento del peso de la segunda Cámara la atribución de un poder “simbólico” que lo conecte a otras instancias de la estructura federal. Así, por ejemplo, el artículo I, sección III, 4 de la Constitución norteamericana que establece que el vicepresidente de los Estados Unidos será presidente del Senado, o el art. 53 de la Constitución alemana que regula el derecho y el deber de asistir a las reuniones del Bundesrat por parte de los miembros del Gobierno federal. La opción federal a dilucidar estriba, por consiguiente, entre un *federalismo tecnocrático*, tal y como acuñaría Samuel Beer, que empoderaría la profesionalización de la representación territorial, y un *federalismo político*, centrado en afrontar los problemas de poder y los intereses de los distintos territorios canalizados políticamente¹¹.

Incluir el principio de lealtad federal entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sobre este punto, que consideramos esencial, ahondaremos en líneas posteriores. Una consecuencia organizativa del mismo radica en impulsar los instrumentos de colaboración y cooperación entre administraciones, como implementación del mismo. Estaríamos ante un *federalismo de naturaleza cooperativa*, el único

¹⁰ Bowie y Friedrich nos hablan de los dos tipos de Cámara Alta factibles en los Estados federales: tipo Consejo y tipo Senado. A través del Consejo, los gobiernos de los Estados miembros actúan directamente sobre los asuntos de la federación, mediante el seguimiento de sus instrucciones por parte de los delegados que componen la Cámara Alta. El Senado incorporaría una serie de diferencias básicas respecto al Consejo: métodos de elección y estatuto de independencia de sus miembros. *Sic.* BOWIE, R., y FRIEDRICH, C. J., *Études sur le fédéralisme*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1960, pp. 20-23.

¹¹ BASSANI, L. M., STEWART W., VITALE, A., *I concetti del federalismo*, Milano, Giuffrè Editore, 1995, p. 350 y 421.

modelo federal viable que entraría claramente en contradicción con propuestas normativas de blindaje competencial radical.

Racionalizar, clarificar y completar el sistema de distribución competencial, incluyendo la delimitación, al máximo posible, de los ámbitos respectivos en las competencias compartidas y enunciando de manera precisa los títulos competenciales de carácter horizontal del Estado. Esta precisión no va a eliminar la conflictividad inherente a un Estado compuesto, pero si clarificará el marco jurídico desde el que ésta se va a abordar. En ese contexto, cabría precisar la responsabilidad respectiva del Estado y de las CCAA en relación con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados de la UE. Aquí, más que un modelo federal positivo, estaríamos pensando en un *federalismo antidisfuncional*, en un símil a la crítica vertida respecto al federalismo norteamericano de los años 80, considerado poco funcional debido a la inexistencia de un sistema de relaciones intergubernamentales que dificultaba el funcionamiento del modelo¹².

Reconocer las singularidades de distintas nacionalidades y regiones y sus consecuencias concretas: lengua propia; cultura; foralidad; derechos históricos; insularidad; ultraperifericidad; organización territorial o peculiaridades históricas de derecho civil. Desde este sentido, se apuesta por un *federalismo asimétrico*, si bien en las propuestas formuladas no se depura cómo se va a reflejar constitucionalmente y cuáles son los límites de su concepción¹³.

Un acertado diseño federal no debe ignorar los mecanismos de financiación. Para ello es preciso establecer los elementos fundamentales del sistema conforme a los principios de certeza, estabilidad, y equilibrio en el reparto de los recursos públicos y los de autonomía financiera, suficiencia, corresponsabilidad, coordinación, solidaridad y equidad interterritorial, definiendo la forma de operar de los mecanismos de nivelación financiera con el objetivo de dar la máxima transparencia a la garantía del principio de solidaridad a través del reconocimiento de niveles similares de servicios públicos; el alcance

¹² *Ibidem*, p. 79.

¹³ TARLTON, CH.D., "Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation", en *The Journal of Politics*, Vol. 27, n.4, 1965, pp. 861-864.

del concepto de esfuerzo fiscal similar en todos los territorios entendido como la existencia de una referencia normativa de tipos impositivos efectivos iguales tiene que adaptarse al componente de autonomía inherente a un modelo federal, en el que las aspiraciones a nivel de servicios públicos de cada territorio, más allá de los estándares compartidos por todos han de ir parejos a un correlativo incremento del esfuerzo fiscal del territorio. Por otro lado, la solidaridad que es imprescindible e indisolublemente unida a la supervivencia de la federación también tiene límites, y en ellos opera el referente de la ordinalidad. La asunción de que federación no es equiparable a uniformización. Aquí, la clave es huir de un federalismo autárquico, (*fend for yourself federalism*) en el que cada unidad territorial ha de sobrevivir con sus propios medios¹⁴ y supondría la entrega a una fórmula garantizadora del fracaso federal.

En síntesis, configurar un Estado federal implicaría reformar expresamente la Constitución en ese sentido, consecuentemente reformar los Estatutos de Autonomía y desvincularlos de una ulterior aprobación por el legislativo central, fortaleciendo la autonomía de los territorios y la unidad del conjunto de la mano de principios como la subsidiariedad y suficiencia financiera, la solidaridad interterritorial y la ordinalidad que no coloque en peor condición relativa a quien contribuye más, pero impulsando asimismo la convergencia de renta y riqueza entre los territorios que permita garantizar el principio de igualdad. De ello penderá la unidad estatal, pilar imprescindible sobre el que se cimenta el Estado, esencialmente, el federal.

4. *La Confederación hispánica*

La alternativa confederal es la fórmula más extrema, si dejamos de lado opciones rupturistas y separatistas, que se podría aplicar tras una reforma constitucional. La opción de construir una confederación hispánica puede modularse con una segunda formación en la que elementos confederales cohabiten con otro modelo, ora regional, ora federal. Una reflexión previa a ambos escenarios radica en la naturaleza transitoria de este sistema confederal, cuya conexión a fórmulas

¹⁴ WATTS, R.: *Sistemas federales comparados*, Marcial Pons, Madrid, 2006,

separatistas puede ser *ex ante* o *ex post*. Plantear la confederación como un puente hacia una separación definitiva o como un frágil nexo supérstite reminiscencia del pasado.

Considerando la confederación como la forma de Estado en la que el nivel de descentralización es mayor respecto al resto de las formas estatales hasta el momento examinadas. *La confederación se vincula a una forma de unión entre Estados soberanos*. La comprensión de una forma de Estado implica delimitar su posición respecto a las restantes formaciones estatales. Al menos, así lo debió de entender Posada cuando caracterizó la confederación de Estados como “más *unidad política* que la alianza, menos *unidad política* que el Estado federal”¹⁵.

La gestación de una confederación puede producirse como resultado de un doble proceso de transformación de la estructura estatal previa. Hablaremos, en cada uno de estos casos, de confederación por *agregación* y confederación por *desagregación*.

El primero es el caso de la Confederación Norteamericana. El segundo supuesto sería el caso según el cual el Imperio Británico llegó a ser una simple unión de Estados en virtud del llamado Estatuto de Westminster de 1931.

La confederación de Estados se constituye en base a un Tratado Internacional que actúa como texto básico de la confederación.

La confederación no presenta un carácter supraestatal, sino interestatal, como consecuencia de la posición paritaria de la que disfrutaban los distintos Estados confederados signatarios del Tratado fundacional.

Por lo general, la creación de una confederación de Estados está presidida por una serie de fines, más o menos puntuales, que se reducen a la provisión de una mejor defensa frente al exterior, asegurar la libertad de trato e intercambio entre los Estados miembros y al mantenimiento de un cierto régimen político-social en el interior de cada uno. Como consecuencia de esta característica podríamos afirmar que la confederación se cimenta sobre vínculos en los que la esencia política prima sobre los aspectos jurídicos. Es una necesidad política

¹⁵ POSADA, A., *Tratado de Derecho político*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1935, p. 207.

efímera la que se trata de satisfacer a través de la creación y puesta en funcionamiento de una confederación, de la misma forma que la desaparición de esta necesidad pone punto final a la existencia de la confederación.

La estructura orgánica que se construye como consecuencia de la creación de una confederación, se caracteriza por ser siempre muy reducida numéricamente y por estar dotada de limitadas atribuciones. Se circunscribe esencialmente a una Asamblea, que aglutina las funciones legislativas y las funciones ejecutivas, constituida por los representantes (o delegados) de los diferentes Estados. Sus atribuciones, en particular las legislativas, se desarrollan con los límites y en las materias indicadas en el Tratado constitutivo. El mecanismo de toma de decisiones por parte del órgano central exige, por lo general, la unanimidad para la adopción de la mayoría de las decisiones, unanimidad siempre requerida cuando se trate de la modificación de cualquiera de los artículos del Tratado fundacional.

El carácter mediato de la vigencia de las decisiones adoptadas por los órganos centrales sobre los súbditos de los Estados confederados es otro de los rasgos identificativos de la confederación. Es necesario que los parlamentos de cada uno de esos Estados acuerden la introducción de esas decisiones en su propio ordenamiento para que éstas puedan entrar en vigor en su territorio.

Aunque, son muchos los que piensan que esta forma de unión de Estados aparece hoy ya superada y por ello los ejemplos más relatados son la confederación de Norteamérica (1778-1787); la Confederación Helvética, que se puede datar desde el siglo XIV hasta mediados del XIX (1848), en que Suiza se convierte en un Estado federal, conservando, no obstante, la denominación tradicional de Confederación Helvética o la sucesión de confederaciones precedieron a la constitución del Estado federal en Alemania a partir de 1871 -II Reich-: La Confederación del Rin, la Confederación Germánica 1815-1866 y la Confederación de Alemania del Norte 1866-1871, el siglo XXI parece estar abierto a esta forma territorial.

La contemporaneidad de la idea confederal nos remite a la aproximación de la estructura de la Unión Europea a estos parámetros y al supuesto más cercano de la recepción de sus postulados en España, especialmente tras el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía

del País Vasco en diciembre de 2004, cuyo artículo primero aludía a “una Comunidad vasca libremente asociada al Estado español”, como sujeto político de ese proceso. La inviabilidad de este planteamiento, desde el punto de partida actual, remite a la necesidad de que los sujetos vinculados tengan una entidad estatal, una paridad de status, algo que hoy no se presume de ninguno de nuestros territorios. El interrogante que ya vaticinábamos al comienzo de estas líneas es si cabría la posibilidad de introducir en nuestro sistema territorial elementos confederales que no destruyan su viabilidad. El fundamento jurídico sería la no existencia de un núcleo inaccesible a los procesos de reforma constitucional (SSTC 31/2009, FJ. 13 y 42/2014, F.J. 4.c)

Un repaso a la realidad territorial nos hace intuir la presencia de algún vestigio confederal en nuestro sistema territorial. Así, el proceso de reforma foral de Navarra, previsto en el artículo 71 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. La reforma de esta ha de ser acordada, según dicho precepto, mediante la negociación directa entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral, que separadamente someten después el texto único al voto de ratificación de las Cortes Generales y del Parlamento Foral. Si la propuesta de reforma fuese rechazada -dice el apartado tercero de este artículo—, continuará en vigor el régimen jurídico vigente con anterioridad a su formulación. Como ninguno de los dos Parlamentos participa en la elaboración del texto, ni puede modificarlo, ambos se encuentran exactamente en el mismo plano y disponen de idéntico poder para vetar el texto que se les propone.

Finalmente, sería conveniente aprovechar esta digresión sobre cómo afrontar formalmente una reforma de nuestro sistema de organización territorial para zanjar definitivamente la polémica en torno a la utilización de los Estatutos de Autonomía como instrumentos para formalizar esas reformas territoriales del conjunto del sistema. Convenimos en una expresa interdicción de la vis expansiva del contenido de un Estatuto para definir, liderar o condicionar un marco de convivencia territorial para todo el Estado.

Políticamente, este debate confederal nos lleva a un terreno de arenas movedizas, donde el derecho a decidir se entremezcla con un derecho de autodeterminación, siendo factible el primero, desde su ejercicio sobre las bases de un titular soberano, y extemporáneo el

segundo, porque nuestro Estado no integra elementos coloniales (Sentencia del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998, en STC 42/2014, FJ 3).

II. LA RETAGUARDIA

Si la primera línea del debate sobre la eventual reforma territorial del Estado español nos ha llevado a recuperar los ítems más relevantes de una tradicional teoría de los grados de descentralización, entendemos que esta reflexión estaría incompleta si no reparásemos previamente en los *prius* que hay que considerar anteriormente a entregarnos a una reforma en uno u otro sentido. Esta *retaguardia*, sobre la que estimamos inexcusable trabajar estaría integrada por tres factores: uno técnico jurídico (la inserción en sede constitucional de los principios de subsidiariedad, identidad y lealtad federal); uno sociocultural (la atención a una cultura federal) y otro técnico-procesal (convención constitucional).

1. *Nuevos principios en la organización territorial: la subsidiariedad y la identidad. La lealtad federal*

Sin renunciar a los principios sostenedores de la vigente organización territorial, unidad, autonomía, igualdad y solidaridad, postularemos la oportuna regulación en sede constitucional de principios complementarios a estos y que podrían coadyuvar a dar un vigor y una mayor consistencia al futuro territorial del Estado.

Si la unidad es el frontispicio que preside el edificio de la organización territorial española¹⁶, ésta se enriquece desde su interacción con

¹⁶ Por todos, la opinión suscrita por Tomás Ramón FERNÁNDEZ para quien “el principio de unidad nace a todo lo largo del texto constitucional. Un solo Estado, España o el Estado español (arts. 1, 2, 4, etc.), una sola soberanía que reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado (art. 1-2), una sola nacionalidad (la española, que “se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la Ley”: en un mismo *status* jurídico para todos los españoles (art. 14), que permanece idéntico “en cualquier parte del territorio del Estado” y que no puede ser restringido ni directa, ni indirectamente por ninguna autoridad (art. 139)”. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. “La organización territorial del Estado y la

la autonomía. Esta conexión no se deja por parte del constituyente, ni mucho menos, a su libre albedrío. Dos son las reglas esenciales que la presiden: en primer lugar, la prioridad constitucional de la unidad sobre la autonomía¹⁷. Así, la unidad es un auténtico principio estructural, mientras que la autonomía es un derecho, cuyo ejercicio se relega a la discreción de la voluntad de los sujetos para ello legitimados; en segundo lugar, la interdicción de que la tensión entre ambas categorías concluya con la abrogación de cualquiera de ellas, es decir se asistiría a una preceptiva convivencia entre ambas, sin lugar a la huida para ninguna¹⁸.

Las principales *manifestaciones* de la unidad como principio fundamental de la organización territorial del Estado español se reducen a las siguientes: en primer término, la proclamación de la soberanía nacional como atributo exclusivo del pueblo español, unidad que se traduce en una organización, el Estado, para todo el territorio nacional (STC 4/1981 de 2 de febrero); segundo, unidad del ordenamiento jurídico, que se traduce en una uniformidad básica del régimen jurídico-constitucional que se consigue con la aplicación de una serie de principios de general aplicación que garanticen una misma posición jurídica de los ciudadanos ante los poderes públicos; tercero, unidad estructural y funcional que se traduce en el funcionamiento organizado y armónico de los poderes e instituciones que coexisten en el territorio español y que se prolonga en otros principios como el de colaboración, cooperación y lealtad (art. 145 CE) y, finalmente, unidad en el orden económico que parte de sostener la titularidad estatal de la ordenación general de la economía (STC 29/1986, de 20 de febrero), desde la que ostenta la potestad para definir las grandes

administración pública en la nueva Constitución”, en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (Coord.), *Lecturas sobre la Constitución española*, tomo I, Madrid, Facultad de Derecho-UNED, 1978, p. 348.

¹⁷ STC 4/1981, “en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución”.

¹⁸ STC 35/1982, F. J. 2.º: “Al consagrar la Constitución como fundamentos, de una parte, el principio de unidad indisoluble de la Nación española y, de la otra, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, determina implícitamente la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales”.

líneas de actuación económica (STC 95/1986, de 10 de julio), habilitando paralelamente la posibilidad de que las CCAA ejerzan las competencias que en materia económica les atribuyen los Estatutos de Autonomía, competencias que nunca deberían afectar o intervenir negativamente en la ordenación general de la economía establecida por el Estado (STC 147/1989, de 26 de enero).

La autonomía es el *derecho* a acceder al autogobierno y a convertirse en Comunidad Autónoma o Estado federal directamente emanado de su regulación constitucional. Como *principio organizativo*, la autonomía consiste en la atribución a los territorios de potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como una autonomía política, cualitativamente superior a la de los Entes locales, de carácter administrativo.

La contextualización de la igualdad en un marco territorial complejo, generador de diversidad, la transforma en un límite encargado de supervisar sus potenciales excesos y del que, a su vez, pende la continuidad del sistema.

Dos son las *manifestaciones* con las que cabe comprender la igualdad: la correspondiente a la igualdad formal, definida por razones de operatividad ética, y la conectada a la igualdad real, material o sustantiva, delimitada por razones de operatividad económica.

El principio de solidaridad se configura como “un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la nación española” (STC 135/1992, de 5 de octubre). El ámbito de la solidaridad abarca a las “diversas partes del territorio español”, de modo que su realización se proyectará tanto en las relaciones enterautónomicas, como intraautónomicas (SSTC 152/1988, de 20 de junio y 183/1988, de 4 de octubre). La solidaridad se concibe jurídicamente como un principio rector del sistema financiero de un Estado descentralizado.

Desde este sustrato de principios tradicionales, un nuevo edificio territorial o una reforma de calado del existente podría integrar unos nuevos referentes que le dispensasen una mayor legitimidad, legitimidad de naturaleza jurídica.

Formalmente, la subsidiariedad apela a la traslación de un principio desde el ámbito europeo, donde se regula expresamente en el Artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión europea (TUE) y Pro-

toloco n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, a un marco constitucional estatal. Ese origen supraestatal, formalmente en el Acta Única Europea, y vinculado a la política ambiental¹⁹, en la cual se admitía la actuación de la, por entonces, Comunidad “la medida” en que los objetivos pudieran conseguirse “en mejores condiciones” que, por los Estados de manera aislada, no empece la aplicabilidad del principio en otras esferas.

Materialmente, la subsidiariedad debería llevarnos a atribuir la responsabilidad del ejercicio de las competencias a los poderes que están en mejores condiciones de servir a los ciudadanos concernidos²⁰. Curiosamente, no siempre coinciden, como se suele argumentar, con los más próximos a estos ciudadanos.

Su finalidad radica en proteger la capacidad de decisión y actuación de los territorios de un Estado compuesto, cuando éstos no puedan alcanzar de manera suficiente los objetivos de una acción, algo que resultaría más factible a escala estatal. La finalidad de la inclusión de este principio sería aproximar el ejercicio de las competencias a los ciudadanos en la mayor medida posible. La actuación conforme al principio de subsidiariedad debe ceñirse a: que no se trate de un ámbito de competencia del Estado central, competencias exclusivas; los objetivos de las acciones pretendidas no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los territorios (necesidad); la acción puede realizarse mejor a escala de la unidad jurídica más grande (valor añadido). Para la aplicación del principio de subsidiariedad e,  irados en el apartado 5 del protocolo 2.º, será necesario el cumplimiento de ciertas condiciones: que se presenten aspectos transterritoriales, que no puedan ser regulados satisfactoriamente mediante la actuación de las unidades territoriales; las actuaciones de las unidades territoriales únicamente o la ausencia de actuación estatal entrarían en conflicto con los requisitos de la Constitución o perjudicarían los intereses de los territorios y la actuación supraterritorial proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación a nivel de las unidades territoriales, ya sean Comunidades

¹⁹ FUERTES LÓPEZ, M., *Combatir la corrupción y legislar en la Unión Europea*. Madrid, Marcial Pons. 2015. p. 56.

²⁰ GONZÁLEZ MÁRQUEZ, F., Prólogo, SÁENZ ROYO, E., *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2014, p. 14.

Autónomas o Estados federados. Este principio incorporaría un control sobre su propia implementación, un sistema de alerta, igualmente inspirado en el mecanismo europeo²¹. El principio de subsidiariedad hay que vincularlo a una medida en su implementación que procede de su conexión con el de proporcionalidad, así la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre. FJ 3, “La Unión debe ejercer sus competencias no exclusivas de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (art. 1-11.3 y 4) de manera que se racionaliza y limita el fenómeno de la expansividad competencial, propiciada por la naturaleza funcional y dinámica del Derecho comunitario”. Esto es, en la subsidiariedad hayamos un mecanismo que busca dar protagonismo a los territorios y, a la par, contener la vocación de sobredimensionamiento de la unidad territorial más amplia, un elemento tendencial de los Estados compuestos.

El principio de identidad haya su fundamento en la diversidad de percepciones de la realidad, que se derivan de evoluciones históricas, pautas culturales y otras  que aquí se postula es una juridificación de dichas percepciones, asociando a la misma una carga de neutralidad ideológica que le desvincularía de posiciones particulares²². La formalización del mismo se remitiría genéricamente a la Constitución, a partir de ella, cada norma institucional básica de la unidad territorial procedería a precisar su contenido con referencia a dicho territorio en particular. En ese sentido, el camino andado por los Estatutos de Cataluña, Andalucía o Comunitat Valenciana son unos ejemplos de gran interés. Materialmente, las consecuencias de dicho principio han de proyectarse tanto en el ámbito simbólico, como en el institucional y en el competencial. “Bien entendido nos debería permitir asumir, en la distribución competencial elementos diferenciadores, aunque se deba preservar la igualdad de derechos y obligaciones básicos que conforman la ciudadanía compartida en todo el territorio”²³. En esa

21 ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GUINEA LLORENTE, M. y GIL ROBLES, J.M., *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa: [versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea]*. Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 192-193.

22 SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J.M, *Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006, pp. 150-151.

23 GONZÁLEZ MÁRQUEZ, F., Prólogo, SÁENZ ROYO, E., *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2014, p. 14

misma línea, el Consejo de Estado, asumía esa matización asimétrica como límite a una homogeneidad competencial: “Con el sólido apoyo del principio de igualdad, nuestras Comunidades Autónomas tienden por lo común a considerar que no deben existir entre los ámbitos competenciales respectivos más diferencias que aquellas que, como la lengua, los derechos forales o la insularidad, tienen reconocimiento explícito en la Constitución”²⁴.

La consolidación jurídica del principio de identidad apoya la legitimación de una realidad diferenciada que potenciaría la integración de la misma, aunque sobre esa percepción se erige alguna “visión sombría”²⁵.

El Tribunal Constitucional ha integrado la inserción de dicho principio de identidad en el marco estatutario vigente de la mano de los contenidos estatutarios no esenciales, pero si posibles, el contenido implícito de las normas territoriales. (STC 31/2010 FJ 5). “La naturaleza y la función constitucionales de los Estatutos de Autonomía determinan su posible contenido. Del mismo forma parte, en primer lugar, y como ya hemos dicho, el *minimum* relacionado en el art. 147.2 CE. También por disposición constitucional expresa, las materias referidas en determinados preceptos de la Constitución. En ambos casos puede hablarse de un contenido estatutario constitucionalmente explícito. Cabe junto a él un contenido implícito por inherente a la condición del Estatuto como norma institucional básica (art. 147.1 CE), con cuanto ello implica en términos de autogobierno, de autoorganización y de identidad. Con ese título pueden integrarse en los Estatutos previsiones y disciplinas muy dispares, aunque siempre dejando a salvo, como es evidente, las reservas establecidas por la Constitución en favor de leyes específicas o para la disciplina de materia orgánica no estatutaria. Y, dada la apertura y flexibilidad del modelo territorial, serían constitucionalmente admisibles Estatutos de Autonomía dotados de un contenido más amplio que el que resulta del mínimo necesario del art. 147.2 CE. Hasta el punto de que su delimitación sólo podría realizarse, desde esta jurisdicción, mediante la

²⁴ (<http://www.consejo-estado.es/transparencia/files/CONSTITUCION.pdf>) p. 141.

²⁵ TUDELA ARANDA, J., *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, Navarra, Aranzadi, 2009, p. 28.

garantía de la observancia de ciertos límites. En el entendido de que constitucionalmente tienen igual cabida una concepción restringida del contenido material de los Estatutos (limitada al mínimo explícito) y un entendimiento más amplio, supuesto en el que el mínimo a garantizar por este Tribunal no es ya el que asegura la existencia, *la identidad* y las competencias de la Comunidad Autónoma, sino el que resulta, por un lado, de los límites que marcan la divisoria entre la Constitución y los poderes constituidos, y, por otro, de aquellos que permiten la eficacia regular del sistema en su conjunto”.

Finalmente, ante una situación como la que ha presentado y presenta el sistema territorial español, cualquier postulado que aspire a su regeneración ha de incluir de modo meridianamente claro la conveniencia de consagrar explícitamente en la Constitución el deber de cooperación y colaboración, sintetizados en un principio de más amplio espectro como es el de lealtad, una lealtad sin atributos que se referenciará hacia las instituciones, los territorios y los ciudadanos.

El principio de lealtad constitucional ya ha sido consolidado jurisprudencialmente (STC 68/1996, de 18 de abril); por el legislador estatal, Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y por el estatutario, art. 3.1, Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, “las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua”.

El principio de lealtad constitucional ha de presidir las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial y “constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada” (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11), y tiene una específica proyección en la materia financiera, tal como se recoge en las normas vigentes que integran el bloque de constitucionalidad en esta materia (STC 109/2011, de 22 de junio, FJ. 5). Dicha lealtad institucional se concreta vinculada a la suficiencia financiera, entre otros supuestos, en la obligación de la Administración General del Estado de establecer todos los mecanismos que garanticen que las normas estatales que supongan incrementos de gasto o reducciones de los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas contengan la valoración correspondiente.

Desde esta aproximación genérica a dicho principio, conviene recordar que, de acuerdo con la STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3, el principio de lealtad constitucional requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios. En suma, la lealtad constitucional debe presidir “las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada (STC 239/2002, FJ 11)” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7 o STC 102/2015, de 22 de mayo, FJ. 6).

2. El grado de federalidad y la cultura federal.

Dado que si es cierto que “antes o después estamos abocados al principio federal”²⁶, la revisión que proponemos aspira a contribuir a avanzar en ese nuevo escenario territorial que, entre otras posibilidades, puede ser federal.

2.1. Planteamiento tradicional: la virtualidad federal del Estado español

La forma que el constituyente de 1978 imprimió a la organización territorial del Estado se basó en el cumplimiento de una doble exigencia, no necesariamente antagónica, pero sí de difícil armonización que se plasmaría en la críptica redacción del art. 2.º y del título VIII: la preservación de la unidad de la Nación española y el simultáneo reconocimiento y garantía a que las nacionalidades y Regiones que la integran ejerzan un derecho a la autonomía (STC 76/1983, 5 de agosto, F.J. 13).

²⁶ CRUZ VILLALÓN, P.: “La reforma del Estado de las Autonomías”. Revista d’Estudis Autonòmics i Federals, 2, (2006), p. 94.

Conforme al patrón descrito en el párrafo precedente, lo que se trata de explicitar es cuánto de federal hay en esta forma de Estado que nosotros designamos como “sistema de Comunidades Autónomas”, buscando respetar la literalidad constitucional y enfatizar su dimensión evolutiva, es decir ¿cómo vemos la forma territorial española desde una perspectiva federal?

Uno, existe un sistema de distribución competencial muy próximo al que se utiliza en la mayoría de las Constituciones federales (arts. 148 y 149). Cosa bien distinta es que la ambigüedad con que se estipularon ambas cláusulas constitucionales, en especial el art. 149 ratifique tal signo distintivo.

Dos, en lo que respecta al procedimiento de elaboración estatutaria, tal y como tempranamente se ocupó de demostrar el profesor Gumersindo TRUJILLO²⁷, el procedimiento previsto en el art. 151.2 CE deja en evidencia numerosos rasgos contractualistas o pactistas que inducirían a definir un modelo claramente federativo. En apoyo de esta tesis el art. 151.2.2.º reza expresamente que “aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de *común acuerdo* su formulación definitiva”. A mayor abundamiento, el dato de la celebración de un referéndum (art. 151.2.3 CE) sobre el texto redactado de común acuerdo en las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto, con carácter previo a su elevación a las Cortes respalda esa veta de paccionalismo que podría singularizar en un sentido federal o federalizante cierto sector de nuestro ordenamiento jurídico.

Tres, la teoría tradicional de raíz proudhoniana de concepción federal como resultado de un pacto se refuerza en el supuesto de la Ley

²⁷ TRUJILLO, G.: “Federalismo y regionalismo en la constitución española de 1978: el Estado “federo-regional”, en VV.A.A.: Federalismo y regionalismo. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pp. 13-51. También del mismo autor, “¿Un estado federo-regional? (Consideraciones sobre la forma territorial del Estado, según el proyecto de Constitución aprobado por la Cámara Baja del Parlamento español”, en VV.AA.: Las experiencias del proceso político constitucional en México y España, UNAM, México, 1979, pp. 207-246.

Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del fuero de Navarra (L.O.R.A.F.N.A.).

Cuatro, otro residuo contractualista podría contenerse en la D.A. 1ª CE, en lo que se refiere a los Derechos históricos de los territorios forales.

Cinco, la cláusula residual que cierra inicialmente el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde a auténticos patrones federales al estatuir que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos” (art. 149.3 CE).

Seis, la interesante disposición constitucional de “prevalencia del Derecho estatal” respecto al “Derecho Autonómico” esta cláusula nos aproximaría a los Estados federales.

Siete, el sistema de control adoptado en nuestra Constitución, referenciable en el art. 153 de la misma, configura un sistema de controles imparciales de legalidad, de naturaleza esencialmente jurisdiccional y por tanto muy próximos al modelo federal.

Ocho, la intervención de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal, básicamente a través de los mecanismos institucionales, sobre todo a través del Senado (art. 69), mecanismos de procedimiento legislativo -fórmulas de iniciación legislativa (art. 87.2), fórmulas de cooperación en el proceso de formación de la ley (art. 109)— o, finalmente, mecanismos funcionales, como la cooperación en la planificación económica, suministrando datos y previsiones al gobierno para la elaboración del correspondiente proyecto (art. 131.2 CE).

Otros, reconocimiento de la autonomía en sede constitucional; la disposición de cada Comunidad Autónoma de instituciones políticas propias; la existencia de un Tribunal Constitucional encargado, entre otras funciones, de la resolución de conflictos entre el Estado central y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí; la articulación de un sistema de financiación que garantiza la pervivencia de los entes descentralizados; la creación de mecanismos institucionalizados que tratan de consolidar las relaciones de colaboración entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. El multilingüismo y la multiculturalidad son características que España comparte con otras fede-

raciones como Suiza, India, Malasia, Bélgica o Canadá. El grado de asunción por el conjunto de las Comunidades Autónomas y por sus ciudadanos de esa realidad y de la riqueza y los valores que eso conlleva es nuestra asignatura pendiente.

El envés del análisis suscrito, estaría reflejado en los déficits de nuestro pretendido modelo federal: primero, la ausencia de naturaleza constitucional de los Estatutos de Autonomía que han de ser aprobados por el legislativo central; segundo, la ausencia de participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de aprobación, modificación y derogación de la Constitución del Estado; tercero, las dificultades del Senado para ser definido propiamente como tal, como una auténtica Cámara de los *a priori* Estados miembros de la federación; cuarto, la insuficiencia de los mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas para ser catalogados como auténticamente federales; quinto, la insuficiente estructuración y consolidación de los mecanismos de relación Estado central-Estados miembros, primando el bilateralismo y el oportunismo; sexto, la existencia de singularidades difíciles de encajar en un modelo federal inclinadamente homogéneo y que designaremos como “hechos diferenciales”. Finalmente, hemos de recordar que la única referencia expresa que hace la Constitución de 1978, siguiendo a lo estipulado en la de 9 de diciembre de 1931, es que “en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas” (art. 145.1 CE), es decir una clara interdicción de la fórmula federal.

Sobre esa doble caracterización podemos sostener hablar de la *virtualidad federal* del Estado autonómico. La virtualidad alude a la cualidad de lo virtual, aquello que “tiene virtud para producir un efecto, aunque no lo produce de presente”. Este escenario conceptual virtual permite insertar en nuestro estudio la “apariencia federal del Estado autonómico”, respaldada en la actualidad por políticos y doctrina²⁸. A través de este renovado consenso en la evolución en sentido federal o federalizante de nuestra organización territorial, el siguiente paso

²⁸ A modo de ejemplo, Aja, E.: “Igualtat competencial i fet diferencial: deu tesis sobre l'Estat autonòmic”, en UDINA, E.: *Quo vadis, Catalonia?*, Planeta, Barcelona, 1995, p. 235.

resultaría ser anticipar los principales estadios a afrontar en esa transición federal en España.

2.2. La transición formal y material al federalismo

La transición hacia un Estado federal del vigente Estado constitucional autonómico la podemos remontar, en una perspectiva diacrónica muy estricta, al período constituyente. Uno de sus principales adalides fue Solé Turá. Una síntesis de su planteamiento acerca de la introducción del federalismo en el *iter constitutionis* puede recuperarse en el siguiente parecer que manifestó en la sesión celebrada el 14 de junio de 1978, al hilo del debate del artículo 137 del Proyecto de Constitución, en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas: “Pensamos que, efectivamente, el llegar a una estructuración federal del Estado español será la fórmula más adecuada para compaginar el necesario autogobierno de las nacionalidades y regiones que integran España y la necesaria solidaridad y colaboración y actuación en conjunto”²⁹.

¿Por qué no se apostó por la fórmula federal en la Constitución? Solé Turá lo expresaba con meridiana claridad, de manera conjunta a su defensa de la fórmula federal, sosteniendo que “aquí estamos discutiendo otra cosa... Ésta no es una Constitución federal; ni pensamos que el federalismo, por el que nosotros estamos, sea un punto de partida, sino más bien un punto de llegada y un punto de llegada que, seguramente, será largo, complejo y, debería ser, sobre todo, pacífico”³⁰.

Así, las características formales y materiales del puente hacia el federalismo integrarían, al menos, las siguientes.

En el plano formal, dos vías son, inicialmente, las que se pueden seguir: una la reforma constitucional y otra el desarrollo constitucional en sentido federalizante, reforma federal *versus* mutación federal. La segunda opción consistiría en que “los dos —el título VIII y los Estatutos— pueden ser interpretados, aplicados y desplegados de manera

²⁹ SOLÉ TURÁ, J.: Constitución Española. Trabajos Parlamentarios, Publicaciones de las Cortes Generales, tomo II, Madrid, 1980, p.1538.

³⁰ *Ibidem*, p. 1539.

amplia y generosa en sentido federal sin ninguna modificación de su redacción actual o con muy escasas modificaciones”³¹. Esta opción que parecía agonizante en los albores del siglo XXI, parece haber recibido un vigoroso impulso de la mano de los procesos de reforma estatutarias  a VIII y IX Legislatura, cuyo denominador común es proclamar la vocación federal, descentralizada o de no-centralización, del Estado constitucional español. Afrontar la reforma federal del Estado, reformar la Constitución en un sentido federal, se topa con un enorme muro: la inexistencia de un consenso entre las fuerzas políticas mayoritarias sobre el mismo, tras el que subyace una desconfianza ciudadana hacia el federalismo y lo federal. Rebajar el rígido rasero canalizando por la vía de una reforma vía art. 167 CE, entendiendo que el destinatario de la misma sea únicamente el título VIII y petrificando el artículo 2, en el que en ningún momento se proscribe el modelo federal es una opción. En esa reforma sería preciso introducir, desde el plano formal-procesal que nos ocupa, una reforma del título X en la que se introduzca la toma en consideración de las Comunidades Autónomas. Se trataría de incorporar *a priori* una característica sustancial del federalismo, la de la participación de las entidades territoriales, en la que se combinase flexibilidad y rigidez, posibilidad de cambio y seguridad. Formalmente, la federalización arrastraría la conversión en Constituciones de la norma fundamental de los territorios/Estados federados.

En un plano material, lo primero es el consenso sobre la opción federal. Debemos estar de acuerdo en dar ese paso y ser coherentes con él. El consenso acompañó la redacción de la Constitución y la configuración del vigente Estado constitucional autonómico y el consenso ha de acompañar un cambio federal. Su proyección ha de ser en un doble sentido, en la definición de la forma de Estado y en la coherencia, *a posteriori*, con los parámetros, flexibles pero existentes, del federalismo como fundamento de origen que avala esa construcción estatal. La pista la ofrece el concepto de “lealtad”, la fidelidad federal o *bundestreue* de la que nos hablan los federalistas alemanes y al que hemos postulado como principio a formalizarse constitucionalmente.

³¹ SOLÉ TURÁ, J.: “Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional”, en VV.AA., *Federalismo y Estado de las Autonomías*, Planeta, Barcelona, 1988, p. 127.

Su significado es que “el funcionamiento del sistema se basa en el acuerdo sobre el marco jurídico y territorial y que el despliegue de las relaciones federales entre el poder central y los Estados miembros se basa en la confianza recíproca y no en la coacción como sistema”³².

La federalización de España³³ depende de que el federalismo acceda a una privilegiada posición de hegemonía cultural, como por ejemplo lo han hecho los nacionalismos. La posibilidad apuntada por Maquiavelo, recuperada por Gramsci³⁴ y traducida brillantemente por Solé Turá, acerca de “la necesidad de que el Estado domine a la ley” es un estímulo a ese proceso, que resta por formalizar y por ultimar su implementación, el momento en el que el federalismo forme parte de nuestro futuro.

2.3. Planteamiento innovador: federalidad, como eslabón entre federación y federalismo. El grado de federalidad de España

Resulta cada vez más frecuente hallar a España como un ejemplo más de federación, sin ningún tipo de explicaciones o con matices genéricos que parecen contribuir a una doctrina sólidamente asentada. A modo de ejemplo, uno de los maestros del federalismo en nuestros días, Ronald WATTS sostiene en el primer capítulo de esta obra, *Sistemas federales comparados*, que España “como resultado del desarrollo de la Constitución de 1978 se ha convertido en la práctica en una completa federación salvo en la denominación”³⁵. Asertos similares los encontramos en múltiples textos, especialmente internacionales³⁶.

³² *Ibidem*, p. 127.

³³ MORENO, L.: *La federalización de España*, Siglo XXI, Madrid, 1997. Es uno de los trabajos más sugerentes que se han publicado sobre esta materia.

³⁴ GRAMSCI, A.: *La política y el Estado moderno*, Península, Barcelona 1971 (1.º 1949), p. 161.

³⁵ WATTS, R.: *Sistemas federales comparados*, *op. Cit.*, p. 130.

³⁶ SUELT COCK, V.: *Federalismo en teoría y práctica. El caso español como proceso federal. Estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales*, Juruá, Lisboa, 2010, pp. 266-279. GAGNON, A.: *The case for multinational federalism. Beyond the all-encompassing nation*, Routledge, Oxon, 2010, pp. 6-9. (“the federal condition in Canada and Spain”). REQUEJO, F.: “Federalism in plurinational societies: rethinking the ties between Catalonia, Spain and the Eu-

Para comprender esa indefinición hemos articulado un eslabón entre dos categorías clave en el entendimiento de esta forma estatal: la propia federación y el pilar ideológico en el que se sustenta, el federalismo. Esta categoría es la de federalidad.

El término federalidad, un neologismo de raíz británica, anglicismo, fue usado por vez primera por Henry Sidgwick³⁷, aunque su divulgación contemporánea la podemos atribuir a Michael Burgess³⁸.

Por federalidad de una federación podemos entender “cuánto federal es cada federación”³⁹, en otras palabras, lo federal que es una federación. La ausencia de un prototipo federal que sirviera como unidad básica de referencia implica que los juicios que se realicen sobre cada federación o Estado candidato a federal tengan un fuerte determinismo histórico y, en consecuencia, una elevada dosis de relatividad. La expresión “federalidad”, una vez ya asentadas ciertas bases federales, se debería referir a la protección, preservación y promoción de valores federales y de aquello que esté directamente vinculado a cualquier propósito original con el que se conectó la propia fundación de la federación. Federalidad se refiere a cuánto un Estado federal ha integrado con éxito valores federales. Estos pueden ser brevemente resumidos en torno a los siguientes: lealtad, respeto mutuo, reconocimiento, tolerancia, consenso, dignidad, confianza, empatía y reciprocidad y es ~~de estos valores desde los que~~ los principios federales de unidad y diversidad, gobierno común y autogobierno surgen. Este es un espacio jurídicamente difuso, pero sobre el mismo se asienta la posibilidad de que las federaciones hayan sobrevivido y continúen reforzando estos principios federales.

El paso siguiente sería identificar, medir, ese quantum de federalidad. Para ello hemos ideado una “Teoría del grado de federalidad” de

ropean Union”, DARMIS, D. & WAYNE, N.: Theories of Federalism. A reader, Macmillan, New York, 2005, pp. 311-320. GRAUS I CREUS, MIREIA, “Spain: incomplete federalism”, Wachendorfer-Schmidt, U. (Edit.): Federalism and political performance, Routledge, London, 2000, pp. 58-79.

³⁷ SIDGWICK, H.: The elements of Politics, Macmillan, London, 1891, pp. 505-525.

³⁸ BURGESS, M.: Comparative Politics: Theory and Practice, Routledge, London, 2006, pp. 21-22 y 282.

³⁹ BURGESS, M.: Federal political culture revisited: creating and sustaining federal political systems, *op. cit.*, p. 9.

un Estado. Se reflejaría en un continuum en cuyos extremos se ubicarían formas próximas a un Estado federal, es decir un Estado unitario con presencia de elementos descentralizados, lo que llamamos Estado regional, y en otro extremo situaríamos una confederación o liga de Estados.

Las cuestiones a resolver serían:

Primero, una cuestión de carácter dogmático, consistente en señalar un punto definitivo de transición en los que la pluralidad predomine sobre los rasgos unitarios de una forma de Estado regional o, en el extremo opuesto, la unidad predomine sobre la pluralidad dejando de hablar de una confederación para pasar a hablar de un Estado federal.

En el caso de la diferencia con la confederación, si las partes conservan el poder de segregarse de la unión, con independencia de los poderes que hayan otorgado a los órganos centrales; la necesidad de que todas las partes consientan o apoyen una reforma en el sistema de reparto de poderes. Unanimidad frente a mayorías cualificadas; que las partes conserven una capacidad decisora y gestora en materia de relaciones internacionales, a pesar de la existencia de un órgano común; la mediatez o inmediatez de las relaciones del gobierno central con los ciudadanos. Si solamente estas relaciones se canalizan por el conducto de los Estados miembros estamos ante un ejemplo meridiano de confederación. Esta circunstancia tendría una traducción cívica, en el dato de que uno de los rasgos más característicos de un Estado federal es la dualidad en la lealtad, al Estado parte y al Estado federal, en contraste con lo que ocurre en una confederación.

Del lado regional, hay varias cuestiones a considerar: la potenciación de las posibilidades constitucionales de reparto competencial, de modo que exista un claro monopolio gestor por parte de las unidades territoriales; la evolución de la normativa institucional básica de los territorios descentralizados de modo que se presenten como Constituciones o como asimilado a las mismas; la presencia de las unidades territoriales en los foros de decisión estatales, a nivel interno y a nivel internacional; el peso ~~de la~~ relativo de la regulación de las materias más sensibles y próximas a los ciudadanos, sus derechos y obligaciones, procedentes desde el centro o desde la periferia.

Con estos referentes, España sería una federación con un grado de federalidad mínimo, en cuya ampliación habría que potenciar la

dimensión formal constitucional de ese cambio y una dimensión extraconstitucional cuyo eje sería el concepto de cultura federal.

2.4. Cultura federal

El término cultura federal se erige extramuros de la Constitución aunque su protagonismo en un proceso de instauración federal no puede ignorarse⁴⁰. A partir del tándem conceptual básico del que hemos partido, la cultura federal se ubica en el ámbito de proyección del federalismo. Si se ha sostenido que el federalismo incluye aquellos valores normativos, creencias, intereses e identidades que juntos constituyen diferencia y diversidad, a la par que un deseo de no perder la unidad esencial, y desde los cuales se generan una serie de principios federales que afianzan y fundamentan la estructura orgánica y funcional de una federación, entonces estos valores deben transmitirse y reflejarse tanto en las actitudes de las élites como en las de las masas de los ciudadanos hacia la autoridad política y constitucional. La transmisión de estos valores por las élites al público, usando partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, instituciones políticas, procesos de adopción de decisiones políticas y procesos legales como vehículos principales crea una cultura política diferenciada que eventualmente se convierte en el sustento de una mayor cultura territorial. Así, la principal distinción entre estos dos conceptos es que el federalismo es el término primario, mientras la cultura política federal es equivalente al entorno político en el que los valores e ideas federales sobre el Estado y el sistema circulan.

Doctrinalmente la idea de la necesidad de una cultura federal como elemento indispensable en un Estado federal o en un Estado en el que afloran corrientes de federalismo la hallamos presente desde los primeros trabajos en la materia⁴¹. Así, Wheare en su disertación

⁴⁰ Según WATTS, siguiendo a ELAZAR, “los sistemas federales más exitosos son los que están apoyados por culturas políticas más fuertes”, lo que determina la conexión entre la existencia e importancia de una cultura política federal como presupuesto de un proceso federalizante. WATTS, R., “Contemporary views on federalism”, en DE VILLIERS, B., *Evaluating federal systems*. South Africa, Juta & Co. Ltd, Centre for Constitutional Analysis, 1994, p. 13.

⁴¹ Morton Grodzins hablaba del “credo federal”; Livingston de las “cualidades federales de una sociedad”, Franck del “sentimiento federal” y “el carisma popu-

acerca de los pre-requisitos del gobierno federal se aferra a la expresión “deseo”, enfatizando la importancia del elemento volitivo en ese proceso federalizador. Unido a él habla de la importancia en el proceso de transformación federal de un liderazgo, cuestión determinante a la que retornaremos. Para Wheare de este factor va a depender “la gran diferencia entre el estancamiento y un deseo activo para la unión (federal)”⁴².

No obstante, quien con más ahínco ha trabajado en el concepto de “cultura federal” dentro del panorama de estudios federales ha sido Ivo Duchacek. En las últimas líneas de su trabajo sobre federalismo comparado esboza los aspectos principales de una construcción teórica sobre “cultura federal”, así como los principales interrogantes que se ciernen sobre la misma. Definida como “una variante de la *cultura cívica*, usada para describir un conjunto de orientaciones hacia el sistema político federal y de actitudes sobre el rol a desempeñar por cada uno (en el supuesto federal, las unidades componentes también como los individuos) en el sistema”⁴³. El punto de partida es la asunción de Duchacek de la importante dosis de imprecisión con que nos aproximamos al concepto de cultura federal⁴⁴. No obstante, en su obra se desgranar algunas claves decisivas para la comprensión de la categoría cultura política federal o cultura federal:

lar federal” y Truman “factores sociales”. Cfr. GRODZINS, M.: *The American System*, McNally, New York, 1966, p. 314. Livingston, William, “A note on the nature of federalism”, *Political Science Quarterly*, 62 (1952), p. 85.

⁴² WHEARE, K.: *Federal Government*, Oxford University Press, London, 1946, p. 40.

⁴³ DUCHACEK, I.: *Comparative Federalism. The territorial dimension of Politics*, University Press of America, New York, 1987.p. 341.

⁴⁴ “Hasta el momento carecemos de unos referentes fiables que nos permitan afirmar que existe una unidad de medida llamada cultura política federal o unitaria que puede ser tanto potenciada como anulada por un sistema político dado... El concepto en cuanto prueba de la existencia de una cultura política federal o unitaria requiere más investigación de la que reflejan las generalizaciones previamente formuladas. Como los antiguos capitanes podríamos tener un mapa del federalismo que tiene zonas relativamente bien dibujadas, tales como las constituciones federales, los partidos federales, los partidos federales y la historia del federalismo, pero contiene algunas áreas no exploradas, incluyendo un espacio en blanco al que de forma tentadora hemos llamado cultura política federal”. *Ibidem*, pp. 343-346.

Primero, el contexto en el que se erige able y ercado por las interconexiones y la dependencia de otros factores. Duchacek habla de “cambios constantes y vínculos entrelazados de tal modo que las actitudes de los ciudadanos hacia un sistema federal cambiarán lentamente bajo el impacto de cinco factores básicos” (p. 341). Segundo, la composición de la cultura federal viene determinada por esos elementos incidentales en la misma, a los que a su vez trasciende y globaliza para exteriorizarse como una manifestación autónoma condicionada esencialmente por su referente de destino, la federación. Esos elementos estructurales en la formación de la cultura federal son:

- La existencia de líderes carismáticos y movimientos políticos.
- Intereses dirigidos hacia la continuación o alteración de orientaciones dadas.
- Nuevas realidades económicas, sociales e internacionales.
- El declive de las Asambleas legislativas como impulsoras y gestoras de la legislación y su derivación hacia los ejecutivos y las burocracias nacionales.
- Intereses funcionales organizados sobre una base nacional, no federal.

Finalmente, el momento en el que la cultura política federal  especialmente eficaz es antes de una reforma constitucional. Es decir, antedatar a la formalización constitucional de una reforma federal la máxima incidencia y despliegue de esa cultura federal es lo más habitual, así se puede constatar en el caso norteamericano o australiano. Una vez superado ese punto álgido de aplicabilidad de la cultura política federal su vigencia no cesa, conectándose al mantenimiento y sostenibilidad de la federación, pero ese, por el momento no es el caso español y sí, decididamente, es el problema belga.

Este último inciso resulta especialmente interesante, la conexión entre cultura política federal y reforma constitucional de contenido federalizante. La relación trabada entre ambas ha de ser constante, pero con impulsos intermitentes. El papel más activo de la cultura federal ha de preceder al de una reforma constitucional. Su contenido ha de tener un fuerte determinismo histórico allí donde se predique y ahondar en la diferencia donde exista más añoranza de un Estado unitario o potenciar la unidad, donde la divergencia amenace con hacer desaparecer un sistema político. Una vez trascendida esta etapa la

formalización constitucional de la federalización, ésta ha de ser algo irrenunciable que se entremezcle con la esencia de la federación. A partir de ahí, esa norma forma parte de la cultura federal que lejos de repudiarla se refuerza, del modo que “una auténtica cultura política federal se presenta como una fuerte creencia en el reparto competencial diseñado en la Constitución, basado en un difundido reconocimiento y respeto de una serie de valores federales que protegen, preservan y promueven diferentes identidades”⁴⁵.

Abandonando ese marco general del discurso sobre cultura federal y procediendo a pensar en y desde España, situados en esa hipotética antesala federal, la pregunta es ¿existe una cultura federal en nuestro Estado? En el caso de que la respuesta sea negativa, ¿cómo se crea? A priori no existe una cultura federal plena, hay retazos de ésta y, ocasionalmente, ácidas reacciones a la misma, aun cuando ésta no esté formada sólidamente. Así, el primer paso debe ser estimular la gestación de una “cultura federal” (Duchacek) en nuestro país, que se erija sobre tres pilares que asociemos automáticamente al federalismo: unidad (Beer), libertad (Morley) y solidaridad. Ese renacer del federalismo (Walker) dependerá de que dicha cultura federal se alce hacia una posición hegemónica, un proceso similar parcialmente al experimentado por los nacionalismos en España. Estaríamos en una fase previa a la consecución de esa cultura federal, el *prius* será el de la “socialización federal” (Burgess). El protagonismo sería de los partidos políticos, los grupos de interés, los medios de comunicación y de influencias externas de Estados que han afrontado ese proceso. Es una propuesta a largo plazo para alcanzar una cultura federal. Entretanto entregarnos a la construcción de un “derecho constitucional de situación” (P. De Vega) no es ni mucho menos la mejor opción. Cualquier tipo de generalización, formalizada constitucionalmente, de una situación coyuntural es científicamente incorrecta y políticamente peligrosa. El salto hacia un pleno Estado federal subsumiría pasado y presente, su adaptación a la singularidad de España será nuestra aportación a la construcción de una de las categorías jurídico políticas más omnicomprendivas de la historia.

⁴⁵ BURGESS, M.: *Federal political culture revisited: creating and sustaining federal political systems*, op. cit., p. 3.

3. *La convención constitucional territorial.*

Como colofón al reto de perfilar un *background*, retaguardia, del proceso de revisión de la organización territorial se nos antoja útil la inserción en este debate de una de las alternativas postuladas en un contexto más amplio de regeneración democrática: involucrar directamente a los ciudadanos en el diseño de este cambio, merced al instituto que hemos designado como *convenciones constitucionales territoriales*.

Matizando el concepto tradicional de convención constitucional⁴⁶ y prestando más atención a experiencias recientes del recurso a este mecanismo, como las australianas, canadienses o irlandesas, concebimos la convención constitucional territorial a una asamblea, reunión o agrupación de ciudadanos y sus representantes, avalados por precedentes organizativos similares y por el compromiso político de gobernabilidad basado en el poder discrecional del ejecutivo, con la finalidad de dotar de un suplemento al contenido normativo de la Constitución, concretamente en lo referido a la reforma constitucional, a los efectos de potenciar su flexibilidad, adoptándolas a las circunstancias cambiantes de la vida estatal, a unas nuevas necesidades, determinadas coyunturalmente. Con ella se reforzaría esa parte eficiente, presente en cada Constitución⁴⁷.

Entre las razones que avalan este recurso, podríamos destacar:

Primero, el impacto de la crisis sobre la organización territorial con una proliferación de conflictos territoriales y la incapacidad de respuesta a los mismos con las herramientas tradicionales de las relaciones intergubernamentales. Uno de los detonantes que propulsaron

⁴⁶ Según DICEY, “las Convenciones de la Constitución consisten en costumbres, prácticas, máximas o preceptos que no están aplicados o reconocidos por los tribunales y que constituyen un conjunto no de leyes, sino de principios constitucionales o políticas”. DICEY, A., *The study of the law of the Constitution*, Macmillan, London, 1964, p. 417. La Convención Constitucional es así un instrumento para flexibilizar la Constitución, para “cubrir con un manto de carne los secos huesos de la ley”. JENNINGS, I., *The law and the Constitution*, London University Press Ltd, London, 1967, (5ª edic.: 6.ª impr., 1.ª impr. 1933), p. 81.

⁴⁷ BAGEHOT, W., *The English Constitution*, Collins, London, 1972 (1.ª edic. 1867), p. 61.

la participación directa de los ciudadanos en las reformas constitucionales a través de las convenciones constitucionales fue la apertura de una enorme fractura entre representantes y representados. La imposibilidad racional de suplir los cauces de representación democrática de carácter indirecto ha potenciado que sean complementados por fórmulas puntuales de participación directa de los ciudadanos, como las convenciones constitucionales.

Segundo, el impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones intergubernamentales. Una de las singularidades de la técnica de convenciones constitucionales territoriales versa en su canalización a través de participación electrónica, por lo tanto, afianzará la tecnificación irrenunciable de las estructuras administrativas.

Tercero, la necesidad de alcanzar soluciones en ámbitos donde los políticos parecen incapaces. El estancamiento de problemas territoriales, su integración como irresolubles pueden modificarse o matizarse si se aplican técnicas de mediación o de arbitraje. Residuos de estas prácticas, esencialmente el factor de diálogo, es lo que singulariza a las convenciones constitucionales territoriales.

Cuarto, la coherencia con el marco normativo existente. El conjunto de propuestas que se pueden articular y los cauces procesales de las mismas no deben ignorar los avances “razonables” alcanzados en la convivencia y el progreso obtenido en el conjunto del Estado respecto a la situación de partida.

Quinto, la eficacia de las propuestas alcanzadas. El diseño de las estrategias convencionales requiere una culminación con un estudio de su eficacia y de su integración en la realidad y en los cauces de aplicabilidad y eficacia dispensados por el Estado Constitucional en el que se propugnan.

La materialización de dicha convención constitucional estatutaria se concretaría en articular un órgano colegiado con representación ciudadana, aleatoriamente designada, a partir de criterios de máxima representatividad (territorial, generacional, por sexos y por condición socioeconómica y cultural). Estos ciudadanos, guiados por unos técnicos de apoyo tendrán la tarea de debatir y de articular una serie de propuestas sobre resolución de problemas territoriales. Un punto débil, a la luz de las experiencias desarrolladas, es la eficacia de tales instrumentos. La preceptiva asunción de las mismas por los representan-

tes políticos, la necesidad de su respaldo por una suficiente mayoría y la culminación de su tramitación en una adscripción a las mismas de toda la ciudadanía, a través de una consulta ciudadana son puntos a valorar en esta propuesta de flexibilización del marco constitucional.

III. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL.

El epílogo de estas páginas se erige desde el rechazo a un discurso mediático negativista asociado a un descontento permanente y afe-r-rándonos a un pesimismo constructivo. Por ello, y antes de que el tiempo se nos eche encima y todos estos pensamientos sobre organización territorial y federalismo devengan obsoletos⁴⁸, nuestra propuesta coherente con el acercamiento a la cuestión que hemos articulado es fruto de vincular diferentes formulaciones federales.

Partimos de la necesidad de apostar por un *federalismo funcional*, referido esencialmente a responder a la eficacia en la gestión de actuaciones tan importantes como la educación, la sanidad, las infraestructuras y a la conexión entre niveles territoriales y ciudadanos, sin descuidar la vinculación del Estado a los grupos económicos de la sociedad que van a determinar la viabilidad del sistema en el marco de un constitucionalismo real tridimensional⁴⁹, en el que el eje parlamento-gobierno se vea afectado horizontalmente, por el peso de la burocratización y el tecnicismo de quienes no han sido electos; verticalmente, por los procesos de globalización y europeización y, lateralmente, por el peso de actores privados que claman por una autorregulación en un contexto de crisis y de recuperación de protagonismo de planteamientos neoliberales. Este federalismo funcional, operativo y transparente, será el principal acicate para enganchar a ciudadanos y territorios donde los elementos identitarios son menos

⁴⁸ LASKI, H., "The obsolescence of federalism", *The New Republic*, 98, 1939, pp. 367-369. Reed. KINCAID, J., *Federalism*, Vol. IV, London, SAGE, 2011, pp. 279-295. Afirma que "la realización del federalismo no es más que una ficción legal" (p. 294), cuestionando que el federalismo sea la forma principal para acomodar la diversidad.

⁴⁹ CORKIN, J., "Constitutionalism in 3D: Mapping and legitimating our lawmaking underworld", *European Law Journal*, Vol. 19, No. 5, September 2013, p. 636.

populares. Donde estos han ahondado, es necesario su refuerzo con un *federalismo asimétrico*, que afronte directamente la razón de ser de nuestra peculiaridad territorial, que es la singularidad de su composición.

La *asimetría para el Derecho Constitucional* supone una *modalidad de estructuración estatal que presentan determinados Estados en los que los entes territoriales dotados de autonomía política que lo componen disfrutan de un trato constitucional diferenciado, legitimado por el reconocimiento positivo de disponer de singularidades de diversa índole (lingüísticas, culturales, jurídicas o financieras) con relación a los restantes componentes del Estado*. En otros términos, se trataría de la interpretación de las consecuencias que derivan del reconocimiento constitucional de ciertas particularidades específicas o propias de determinados territorios⁵⁰. Estos factores de heterogeneidad se designan en el contexto español, virtualmente federal, como “hechos diferenciales”. La principal *consecuencia* que deviene de la asimetría es la intensificación competencial, en términos cualitativos, de los sujetos territoriales legitimados constitucionalmente como titulares de asimetrías, especiales diferencias no discriminatorias. Su función es esencialmente integradora, persiguiendo dotar de estabilidad a la organización estatal en la que se incardina. Fuera de ese espectro, estaríamos en el terreno de las *disimetrías*, de las discriminaciones arropadas por el velo de la diferencia.

Esta propuesta federal se sintetiza en el que designamos como un *federalismo resiliente*, que pasaría por anexar a la propuesta federal, un concepto físico, que ya se ha utilizado en Derecho Constitucional, la resiliencia constitucional⁵¹. Utilizando este término no técnicamente, entenderíamos por resiliencia una propiedad que poseen algunas materias de acumular energía, cuando están sometidos a una presión o estrés, sin que ocurra una ruptura o una modificación permanente. Es un estadio intermedio entre la rigidez y la flexibilidad. Se trataría

⁵⁰ TRUJILLO, G.: “Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico”, en VV.AA., *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, INAP, Madrid, 1997, p. 18.

⁵¹ VILHENA VIEIRA, O, “Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente” en VVAA, *Resiliência constitucional*, Sao Paulo, Direito GV, 2013, pp. 18-25.

de acomodar estímulos y presiones, preservando su función y su identidad en diferentes ambientes. Desde la psicología se utiliza el término resiliencia para aludir a la capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos.

Este *federalismo resiliente* se postula desde su contribución a garantizar la estabilidad de un pacto político conciliador y a una paulatina consolidación de una cultura y socialización federal. Es una propuesta, que nace de pensar en ofrecer una alternativa a quienes, como el Greco, parecía solo reflejar a quien quiere ser Epimeteo, el que reflexiona tarde, o Pandora, la que nos trae todos los males. Ni todo cambio tiene que ser tan malo, ni toda reflexión prospectiva tiene que ser espuria.

