

**Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de León
Curso 2014/2015**



**UN ESTUDIO SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO:
BUSCANDO UNA EVENTUAL SOLUCIÓN A LOS
PROBLEMAS EN CLAVE FEDERAL**

**(An essay on the Autonomous State: looking for a possible
troubleshooting in a federal code)**

Realizado por el alumno D. Óscar Régil Martínez

Tutorizado por la Profesora Dña. María Esther Seijas Villadangos

Septiembre de 2015

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Agradecimientos.....	7
Resumen / <i>Abstract</i>	8
Objeto del trabajo	10
Metodología.....	10

CAPÍTULO 1

BREVES NOTAS ACERCA DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL HUMANA: EL ESTADO

1. INTRODUCCIÓN: LA ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LAS SOCIEDADES HUMANAS DESDE LOS COMIENZOS	12
2. EL ESTADO: TEORÍA GENERAL	13
2.1. Concepto de Estado.	13
2.2. Elementos del Estado.....	15
2.2.1. <i>El elemento geográfico: el territorio</i>	16
2.2.2. <i>El elemento personal: el pueblo</i>	17
2.2.3. <i>El elemento político: la soberanía</i>	18

CAPÍTULO 2

LAS FORMAS JURÍDICAS DE ESTADO

1. EL ESTADO UNITARIO	20
2. EL ESTADO REGIONAL.....	22
2.1. Concepto	22
2.2. Caracteres distintivos.....	23
3. EL ESTADO FEDERAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y NATURALEZA	25
3.1. Concepto. La idea federal	25
3.2. Origen del federalismo.....	26
3.3. Naturaleza jurídica del Estado federal.....	28
3.3.1. <i>Existencia de una Constitución Federal supra-ordenamientos</i>	28
3.3.2. <i>Estructura bicameral del Poder Legislativo</i>	30
3.3.3. <i>Resolución de conflictos por una instancia neutral: Tribunal de la Federación</i>	32
3.3.4. <i>Relaciones jurídicas intersubjetivas</i>	33
3.3.5. <i>Sistema de financiación objetiva y garantizada</i>	34
4. LA CONFEDERACIÓN DE ESTADOS.....	34

CAPÍTULO 3

EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

1. ANTECEDENTES HISTÓRICO-LEGISLATIVOS:	
LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO	37
2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ESPAÑA:	
CONSIDERACIONES GENERALES	41
2.1. La indefinición de la forma jurídica de Estado.	41
2.2. Significado	42
3. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO AUTONÓMICO	44
3.1. Principios básicos que articulan el Estado autonómico	45
3.1.1. <i>Principio de unidad</i>	45
3.1.2. <i>Principio de autonomía</i>	46
A) Nacionalidades y regiones	47
B) Entes locales	48
3.1.3. <i>Principio de igualdad</i>	49
3.1.4. <i>Principio de solidaridad</i>	50
3.2. Estructura normativa: los Estatutos de Autonomía	51
3.3. ¿Es España un Estado federal? Federalidad positiva y negativa.....	52
3.3.1. <i>Federalidad positiva</i>	53
3.3.2. <i>Federalidad negativa</i>	56
3.3.3. <i>Recapitulación</i>	57

CAPÍTULO 4

EL ESTADO AUTONÓMICO EN EL PUNTO DE MIRA: AGOTAMIENTO Y CRISIS

1. LA CRÍTICA CÍVICA: DEL ENTUSIASMO AL DESENCANTO	58
1.1. Una dosis de realidad: desafección ciudadana hacia las instituciones	59
1.2. La crisis económica aplicada al modelo territorial.....	61
<i>1.2.1. Antecedentes</i>	<i>62</i>
<i>1.2.2. Consecuencias y pronósticos de solución de las Ciencias Sociales</i>	<i>62</i>
1.3. La aversión hacia la clase política	62
1.4. Derroche y despilfarro del dinero público	66
2. LA CRÍTICA TÉCNICO-JURÍDICA. IDENTIFICACIÓN DE ALGUNOS PROBLEMAS ELEMENTALES QUE PRESENTA EL MODELO.....	67

CAPÍTULO 5

BUSCANDO ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LA CRISIS TERRITORIAL

1. UNA APROXIMACIÓN AL FUTURO DEL SISTEMA TERRITORIAL ESPAÑOL.....	71
---	-----------

2. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LA CRISIS TERRITORIAL. LAS DIVERSAS HIPÓTESIS DOCTRINALES Y POLÍTICAS FRENTE AL AGOTAMIENTO DEL ESTADO AUTONÓMICO	72
2.1. De vuelta al centralismo.....	73
2.2. Rompiendo con el Estado: segregación y secesión	75
2.3. Viaje hacia un Estado federal.....	76
2.3.1. <i>Ventajas e inconvenientes</i>	77
A) Ventajas	77
B) Inconvenientes.....	78
2.3.2. <i>Metodología: hoja de ruta para federalizar España</i>	79
A) Determinación de la organización territorial y sus unidades	82
B) Reforma del Senado.....	83
C) Federalización del Poder Judicial	84
D) Distribución competencial	85
E) Sistema de financiación federal.	86
F) Impulso de las relaciones intersubjetivas	87
2.4. Hablando desde el pesimismo: no hay solución.....	88
Conclusiones.....	89
Bibliografía.....	91

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero mostrar mi agradecimiento a todo el personal docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de León por la formación que me ha impartido durante estos cuatro años académicos.

También a mi tutora del trabajo, Esther Seijas, quiero agradecerle el apoyo y dedicación que me ha brindado este tiempo. No sólo me ha guiado en la elaboración del mismo sino que también me ha aconsejado con muy buena actitud y disposición, además de orientarme en el mar de dudas en que uno cae ahora que finaliza sus estudios.

Asimismo, agradecer a mis padres por haberme proporcionado la mejor educación y por haberme inculcado los valores del trabajo, esfuerzo y constancia, porque todo se consigue en esta vida, pero nadie regala nada.

A mis compañeros de clase, con los que he compartido grandes momentos de alegría que permanecerán en la memoria.

A mis amigos de siempre por el apoyo dado. Siempre que lo he necesitado he podido contar con ellos.

Trato aquí de corresponder humildemente ante todo lo recibido con el esfuerzo personal, empleado en hacer el trabajo lo mejor posible.

RESUMEN

Se ha puesto de manifiesto que, después de casi cuarenta años de vida del Estado autonómico español, presenta algunos problemas esenciales. La organización territorial está claramente agotada y está en el punto de mira tanto de los expertos juristas, que ven en ello el posible fin del Estado del bienestar; como de los ciudadanos, que notan en su bolsillo las consecuencias de la crisis y de los derroches que han hecho las Comunidades Autónomas, y se desesperan ante la impunidad de los políticos corruptos.

Por ello es necesario reunirse y plantear alternativas de futuro que nos proporcionen una estructura nueva para afrontar con éxito esta serie de problemas. Es imprescindible en esta tarea una amplia reflexión crítica y un consenso entre las principales fuerzas políticas del país para sacarlo del abismo en que ha caído con la crisis económica y llevarlo hacia la vía del progreso.

Entre las alternativas a estudiar, este trabajo se centrará en analizar la conversión a un sistema federal, que pienso puede dar solución a esas deficiencias por el carácter integrador de sus principios, y porque parece la opción de evolución más natural dadas las características del especial modelo descentralizado español.

PALABRAS CLAVE

España, Constitución, Estado Autonómico, federalismo, reforma constitucional.

ABSTRACT

It has been demonstrated, after nearly forty years of the Spanish Autonomous state, it raises some essential problems. The territorial organization is clearly exhausted and are in the spotlight both legal experts, who see in it the possible end of the Welfare State; and citizens, who feel in his pocket the consequences of the crisis and the wastages that have made the Autonomous Communities, and despair to impunity for corrupt politicians.

It is therefore necessary to meet and propose future alternatives to provide us with a new structure to successfully face this problem set. It is essential in this effort a wide critical reflection and consensus between the main political forces in the country to get him out of the abyss into which it has fallen with the economic crisis and lead to the progress.

Among the alternatives to study, this paper will focus on studying the conversion into a federal system, which I think can solve these deficiencies by the inclusiveness of its principles, and because it seems the most natural evolution in view of the special features of the Spanish decentralized model.

KEYWORDS

Spain, Constitution, Autonomous State, federalism, constitutional amendment.

OBJETO DEL TRABAJO

El objetivo central de este trabajo de investigación radica en conocer la realidad jurídico-política del Estado español de las Autonomías, para así determinar algunos de los problemas más importantes que sufre en tanto modelo territorial, y tras esa concreción, realizar un posterior análisis de los mismos buscando una solución común, a través de una reforma orientada a la implantación de un modelo federal.

La consecución de este objetivo general requiere trazar objetivos particulares vinculados al mismo. Así, en primer término, un estudio previo de los fundamentos teóricos de las formas de organización territorial. En segundo término, un breve repaso histórico-legislativo. En tercer lugar, un análisis del contexto sociopolítico gestado la crisis del modelo. En cuarto lugar la búsqueda de una alternativa. Cada uno de estos objetivos halla su correlato en los capítulos elaborados.

METODOLOGÍA

El procedimiento llevado a cabo para la consecución de este objetivo marcado fue guiado inicialmente por la tutora de este Trabajo de Fin de Grado. La sistemática llevada a cabo por la tutora fue en todo momento flexible, pero sin perder la directriz en los momentos necesarios mediante la asignación de tareas y la corrección.

La elección del tema entre varios se llevó a cabo en una primera reunión. Allí planificamos el calendario de realización del trabajo en distintas fases, durante las cuales los diferentes problemas que surgieron se resolvieron mediante el descubrimiento tutelado y la investigación autónoma.

En lo que concierne a la estrategia metodológica utilizada, ha sido un planteamiento esencialmente deductivo, acorde al cual a partir de postulados teóricos generales avanzamos hacia el diseño de potenciales respuestas y soluciones a problemas prácticos y específicos del funcionamiento de la forma territorial del Estado español.

El proceso seguido para esta investigación ha sido profundamente recopilatorio. Para conocer de primera mano todo lo relacionado con la configuración anterior y actual del Estado de las Autonomías se ha realizado fundamentalmente una selección (inicialmente por la tutora y posteriormente por mí mismo) y luego el correspondiente

estudio de material bibliográfico relacionado con el tema a desarrollar. Dicha búsqueda fue realizada minuciosamente para conseguir exclusivamente documentos relevantes.

Se ha acudido para redactar este trabajo, por tanto, a un variado número de obras escritas de Derecho constitucional de años atrás y de reciente publicación, tanto básicas (manuales de estudio universitario) como avanzadas y de temática específica.

En este sentido, y dadas las características del Derecho constitucional como rama de las Ciencias, ha sido necesario consultar algunos tratados y obras de Antropología, Sociología y de Historia, si bien básicas, centrándome en los aspectos jurídicos presentes en ellas.

Ha constituido gran fuente de este trabajo, además del material escrito, numerosos documentos en formato digital como artículos de revistas científicas y de periódicos, informes, trabajos académicos, etc. Esta tarea ha resultado bastante sencilla gracias a la facilidad de obtención de este tipo de recursos que nos proporciona Internet.

Las fuentes de obtención de este material digital, normalmente en archivos PDF, fundamentalmente han sido repositorios de distintas universidades españolas (*dialnet* de la Universidad de la Rioja en su mayoría) o del extranjero (trabajos académicos de Alemania, Italia, México o Perú, entre otros). También ha sido muy útil la herramienta *Google Books* para leer muchos de los libros y documentos utilizados, sin la cual habría tenido un difícil, sino imposible acceso a determinada información.

Para finalizar, la realización de este Trabajo Fin de Grado ha supuesto para mí una intrincada tarea, pero a su vez creo que ha sido una experiencia enriquecedora de conocimiento que contribuye ampliamente a mi formación en esta disciplina tan viva, necesaria y cambiante como es el Derecho.

CAPÍTULO 1

BREVES NOTAS ACERCA DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL HUMANA: EL ESTADO

“La naturaleza ha hecho al hombre feliz y bueno, pero la sociedad lo deprava y lo hace miserable”

(Jean Jacques Rousseau)

1. INTRODUCCIÓN: LA ORGANIZACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LAS SOCIEDADES HUMANAS DESDE LOS COMIENZOS.

Para llegar al objetivo de este trabajo, y dado que el Estado no surge “por arte de magia”, creo que resulta obligado introducir unas pequeñas notas de Antropología Política que ilustren cual era la realidad organizativa de los grupos humanos previa a la aparición del mismo, ello sin olvidar que nos encontramos en el campo del Derecho constitucional, por supuesto.

Así, esta Ciencia nos dice que los seres humanos surgieron como producto de un largo proceso de cientos de millones de años¹. Los hombres fueron organizándose en grupos de convivencia unidos por fuertes vínculos afectivos². Todo este largo desarrollo evolutivo tuvo como resultado la aparición de las primeras sociedades humanas. La especie humana se extendería por toda la Tierra³.

Las primeras sociedades humanas eran pequeños grupos de cazadores y recolectores, integrados por unas pocas decenas de individuos⁴, que contaban con un

¹ **CAMPILLO MESEGUER, Antonio.** *Variaciones de la vida humana: una teoría de la Historia.* Barcelona: Akal, 2001. pp. 157 y ss. ISBN: 84-460-0992-7.

² **BERMÚDEZ DE CASTRO, José María.** *Un viaje por la Prehistoria.* Madrid: Akal, 2013, pp. 7 y ss. ISBN: 978-84-46037736.

³ **CARBONELL i ROURA, Eudald** (coord.). *Homínidos: las primeras ocupaciones de los continentes.* Barcelona: Ariel, 2011, pp. 34 y ss. ISBN: 978-84-34413344

⁴ **BLÁZQUEZ MARTÍNEZ, José M.** “Prehistoria y primeras culturas”. En: *Historia Universal.* Madrid: Océano - Instituto Gallach, p. 25 y ss. ISBN: 84-494-0828-8

lenguaje articulado y reglas⁵. Con independencia de su tamaño, todas tenían unas formas de relación social muy similares, es decir, sus estructuras de organización política eran las mismas, y por ello se denominaron como “tribales”⁶. Básicamente sus relaciones sociales estaban determinadas por la notas de comunidad e igualdad. Al no existir clases sociales no era necesaria ninguna estructura de Estado para su regulación. Este fenómeno se ha denominado comunismo primitivo⁷.

Estos grupos optaron por mantener su naturaleza primitiva y no seguir el camino del progreso, lo que implicaría su práctica desaparición global en orden del desarrollo de las grandes civilizaciones. Su declive se debe a que el nacimiento y consolidación de la propiedad privada engendró la desigualdad de bienes y, en último término, dio origen a la explotación y a la esclavitud. Ello provocó la descomposición total de la comunidad primitiva. Aparece la primera división de la sociedad en clases y posteriormente el Estado⁸.

En la actualidad, la práctica totalidad las sociedades de la Tierra se hallan integradas en estas estructuras denominadas Estados y sometidas a las leyes de éstos. Pero, ¿sabemos qué es un Estado?

2. EL ESTADO: TEORÍA GENERAL.

2.1. Concepto de Estado.

Existen muchas definiciones de la palabra “Estado”. Además, resulta un concepto particularmente difícil de definir, pues cada una de las diferentes ramas del conocimiento que tienen íntima relación con el Derecho constitucional (sociología, antropología, política...) da una concepción con diferentes matices. Veremos aquí

⁵ *Ibíd.* CAMPILLO MESEGUER, Antonio. *Variaciones de la vida...*, *óp. cit.*, p. 158.

⁶ **GÓMEZ PELLÓN, Miguel**. “Tema 5: Antropología política”. En: *Introducción a la antropología social y cultural*, Universidad de Cantabria. 2010.

⁷ Vid. **LASO PRIETO, José M.** “Comunismo”. En: **REYES, Román** (dir.). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales: terminología científico-social*. Madrid: Plaza y Valdés. 2009. ISBN: 978-84-96780-14-9.

⁸ Originalmente, **BORÍSOV, V.A.; ZHAMIN, A; MAKÁROVA, M.F. et al.** “Modo de producción de la comunidad primitiva”. En: *Diccionario de Economía Política*. **VIDAL ROGET, Augusto** (trad.). México: Grijalbo, 1983, p. 164. ISBN: 978-968-419-274-4. Tomado de la reedición del sitio electrónico *eumed.net* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/m/modopc.htm> [en línea]. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2015].

algunas, a mi juicio, las más importantes, intentando centrarnos en el aspecto jurídico. En este sentido, la definición quizá más reconocida generalmente por la doctrina es la que nos brinda el jurista alemán MAX WEBER, para el que un Estado se concibe como un *“cuerpo autónomo que tiene jurisdicción territorial y monopolio sobre el uso coercitivo de la fuerza dentro de su jurisdicción”*⁹.

En segundo término me permito aquí la licencia de citar las palabras del profesor GARCÍA CUADRADO¹⁰, quien define el Estado como el *“grupo político por excelencia, relativamente soberano, en el que sobre un territorio estrictamente delimitado y una población jurídicamente vinculada mediante la nacionalidad y el estatus de ciudadanía, se ejerce un poder con pretensiones de legitimidad que monopoliza el uso de la fuerza y se sostiene gracias a un extenso funcionariado que aplica un sistema jurídico propio”*. Esta definición es extensa pero, en mi opinión, parece aunar las diferentes corrientes de pensamiento y tiene un carácter esencialmente jurídico, que es en definitiva, lo que nos interesa a efectos de este trabajo.

Para JOHN HALL es *“un conjunto de instituciones enmarcadas dentro de un territorio geográficamente delimitado, siendo la institución más importante la que controla los medios de violencia y coerción, con lo que el Estado monopoliza el establecimiento de normas dentro de su territorio”*¹¹. También resulta pertinente la definición que nos ofrece HARIOU, que comprende por Estado la *“agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción”*¹².

Tras la lectura y comprensión de estas definiciones de Estado, encontramos que se hace común referencia a aspectos como “cuerpo institucional”, “grupo humano”, “territorio” y la “coerción”.

⁹ CLARKE, Paul Barry. “State”. En: CLARKE, Paul Barry (ed.); LINZEY, Andrew. (ed.) *Dictionary of Ethics, Theology and Society*. Londres: Routledge. 1996, p. 792. ISBN: 978-0415062121.

¹⁰ GARCÍA CUADRADO, Antonio M. *Principios de Derecho constitucional*. León: Eolas Ediciones. 2011, p. 201. ISBN: 978-84-938666-8-6.

¹¹ HALL, John A.; IKENBERRY, G. John. *El Estado*. Madrid: Alianza Editorial. 1993, p. 11. ISBN: 84-206-0603-0.

¹² HAURIOU, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Barcelona: Ariel, 2ª Edición. 1989, p. 118. ISBN: 978-84-34417946.

2.2. Elementos del Estado.

Opina algún jurista¹³, que el pleno conocimiento de la realidad de un Estado es una disciplina exclusivamente jurídica, y su estudio únicamente puede hacerse separando a efectos analíticos los llamados “elementos” o “componentes del Estado”. Estos elementos se pueden deducir a partir de las anteriores concepciones de Estado, pues en la mayoría de ellas serán muy similares. Muchos expertos en la ciencia del Derecho han dedicado parte de su vida al estudio de la teoría general del Estado, y entre ellos puede citarse el que hace el profesor ALBERTO DEL REAL ALCALÁ acerca de las teorías de los alemanes FRIEDRICH MEINECKE¹⁴ y GEORG JELLINEK¹⁵ y integrantes de la corriente clásica (siglo XX). En suma, el autor refiere como elementos integrantes del Estado los tres siguientes¹⁶: poder político, territorio y pueblo. Ha habido prácticamente acuerdo unánime en considerar estas tres como piezas de toda estructura estatal, y a ellos nos limitamos. No obstante, en los últimos tiempos algunos defienden un cuarto elemento como parte del Estado: la cultura. Así, destaca entre ellos PETER HÄBERLE, quien considera que en la Constitución de todo Estado hay un importante aspecto cultural, incluso dice este autor que esta dimensión cultural supera al resto elementos constitutivos de la doctrina tradicional. En sus propias palabras “*la teoría de los elementos del Estado tiene que ser plenamente declinada (...) a partir del (...) elemento de la cultura*”¹⁷ y en consecuencia los otros elementos estructurales del Estado deben ser interpretados desde el punto de vista de la ciencia de la cultura¹⁸.

¹³ JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. DE LOS RÍOS, Fernando (trad. y pról.). México: Fondo de Cultura Económica de España. 2012. ISBN: 978-9681659509.

¹⁴ DEL REAL, Juan Alberto. “Teoría del Estado de F. Meinecke: los modelos de Estado moderno según las doctrinas ‘Staatsnation’ y ‘Kulturnation’”. En: *Revista de Estudios Políticos (REP)*, núm. 154. Madrid. Octubre-diciembre, 2011, pp. 177-210. ISSN: 0048-7694.

¹⁵ JELLINEK, Georg. *Teoría General...*, óp. cit.

¹⁶ DEL REAL, Juan Alberto. *Nacionalismo e identidades colectivas: la disputa de los intelectuales*. Madrid: Dykinson. 2007, pp. 358-418. ISBN: 978-84-98491562.

¹⁷ HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. 2013, pp. 21 y ss. ISBN: 9972-42-574-6.

¹⁸ CERVATI, Angelo Antonio. “El derecho constitucional entre método comparado y ciencia de la cultura (el pensamiento de Peter Häberle y la exigencia de modificar el método de estudio del Derecho constitucional)”. GUILLÉN LÓPEZ, Enrique (trad.). En: *Revista de Derecho Constitucional Europeo (ReDCE)*, núm. 5. enero-junio 2006, pp. 297-328. ISSN: 1697-7890.

2.2.1. El elemento geográfico: el territorio.

En un sentido jurídico-constitucional el término “territorio” posee numerosas acepciones¹⁹, entre las cuales, y a efectos de este trabajo, tenemos que ceñirnos exclusivamente a la importancia de un ámbito espacial, dejando a un lado otros. En consecuencia, se define como la sección de la superficie terrestre o porción geográfica sobre la cual se asienta una determinada comunidad política. En esta base física, esta comunidad (que será el Estado) podrá, como expresaba el francés CARRÉ DE MALBERG, “imponer su propia voluntad y rechazar la intervención de toda potestad ajena”²⁰, en términos sencillos, ejercerá su jurisdicción y soberanía normalmente con exclusividad, lo que está hoy en día garantizado mediante tratados internacionales.

El territorio es un elemento esencial para la configuración del Estado, tal que es muy frecuente que el carácter territorial de un Estado venga ordenado por su Constitución. Viene dada su importancia fundamentalmente a que se le ha venido atribuyendo por muchos (especialmente DUVERGER²¹) un carácter determinista de la forma del régimen político de una sociedad, junto a otros factores como el clima o el lenguaje, además de responder lógicamente a circunstancias históricas vividas. Significa esto que supone una notable influencia para el ordenamiento definitivo de las instituciones. No es objeto de nuestro estudio la medida en que el factor afecta a la configuración, ello parece más idóneo para la Ciencia Geopolítica²², y simplemente se pretende dejar clara la idea de que sus singulares características van a determinar el modo de ser de un pueblo²³.

¹⁹ BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique. “El uso del concepto ‘territorio’ en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. En: *Revista de Estudios Políticos (REP)*, núm. 116. Abril-junio de 2002, pp. 219 y ss. ISSN: 0048-7694.

²⁰ CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica de España. 1998, pp. 22 y ss. ISBN: 978-9681652814

²¹ DUVERGER, Maurice. *Sociología política*. Barcelona: Ariel. 1979, p. 39. ISBN: 978-84-34416567.

²² Real Academia Española. “Geopolítica”. En: *Diccionario de la lengua española* [en línea]. 22ª ed., 2015. [Fecha de consulta: 14 de mayo de 2015]. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=geopol%C3%ADtica>

²³ SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Principios de teoría política*. Madrid: Editora Nacional. 1983, p. 114. ISBN: 978-84-27603349.

2.2.2. *El elemento personal: el pueblo.*

En segundo lugar, hablamos de “pueblo” como elemento subjetivo/personal del Estado que designa la comunidad o grupo humano que habita en el territorio del Estado, donde desarrolla su actividad social y económica y a la que se aplica un ordenamiento jurídico²⁴. Se caracteriza, como razona ZAFRA, como un “conjunto de personas ligadas por una cierta unidad de origen, conciencia y destino que manifiestan una determinada uniformidad intencional de comportamientos coherentes”²⁵. Los autores RODRÍGUEZ-ZAPATA²⁶ y ADOLFO POSADA²⁷ diferencian pueblo y población:

- **Pueblo:** designa a las personas vinculadas con un Estado mediante la nacionalidad²⁸ (los españoles), estén o no en un momento determinado en el territorio del Estado, o aquellos que se identifican psicológicamente con él.
- **Población:** es un concepto estadístico para designar a las personas que en un determinado momento se encuentran en el territorio del Estado (ya sean de una u otra nacionalidad, o carezcan de ella), y que por tanto pueden no sentirse identificados con el Estado.

Relativo a los conceptos de “pueblo” y “nacionalidad” gira el de “nación”, sobre el cual surgen los Estados modernos. Aunque existen varias teorías no resulta fácil la distinción entre ambos términos, y como defienden algunos están tan consolidados en la Historia contemporánea que su distinción carecería de relevancia²⁹. En definitiva, decir que hoy se trata de un fenómeno político sentimental que no constituye referencia de valor jurídico, y que en relación a los términos “pueblo” y “Estado” no puede ser objeto ni de una perfecta identificación o asimilación, ni tampoco concebirllos como realidades sociales totalmente inconexas o dispares, pues en un Estado pueden convivir varias

²⁴ GARCÍA RUIZ, José Luis. *Introducción al Derecho constitucional*. Cádiz: Universidad de Cádiz. 2010, p. 54. ISBN: 978-84-9828-297-9.

²⁵ ZAFRA VALVERDE, José. *Teoría fundamental del Estado*. Tomo I. Navarra: Universidad de Navarra. 1990, p. 9. ISBN: 84-404-6076-7.

²⁶ RODRÍGUEZ-ZAPATA, José. *Teoría y práctica del Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos. 1996, pp. 67 y ss. ISBN: 84-309-2837-5.

²⁷ GONZÁLEZ-POSADA y BIESCA, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Librería de Victoriano Suárez. 1935, pp. 200 y ss.

²⁸ Me parece más preciso hablar de “estatalidad”.

²⁹ CALDUCH CERVERA, Rafael. “El Estado, el Pueblo y la Nación”. En: *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ciencias Sociales. 1991, pp. 11 y ss. ISBN: 978-84-87510250.

naciones. Es el caso de España, cuyo art. 2 CE identifica los binomios pueblo español y nación, pero definiéndola como Nación de naciones por su realidad compleja³⁰.

2.2.3. El elemento político: la soberanía.

El tercer elemento integrador del Estado es el poder político, el poder supremo y exclusivo de establecer mandatos jurídicos sin estar sujeto o admitir la intromisión de otros poderes externos o internos. El profesor RODRÍGUEZ-ZAPATA distingue³¹ una faceta interna y externa del concepto de soberanía:

- ***Interna***: la supremacía frente al resto de sujetos que operan en el interior del Estado, por la cual se le permite armonizar el sistema dándole lógica.
- ***Externa***: la independencia para determinar sus fines, defender su ordenamiento y establecer sus competencias de forma no condicionada por otros.

Se configura por tanto como un poder ilimitado y de tipo impersonal ya que se ejerce a través de órganos que la aplican para ejercer las diversas competencias y ordenar la sociedad. Es un elemento inherente al Estado e indivisible³², ello tiene importancia porque algunos Estados están formados a su vez por entidades que también serán Estados (ej.: el modelo Federal) pero no tendrán soberanía. Dentro de la realidad del Estado ¿dónde está ubicada concretamente la soberanía? a lo largo de la Historia las decisiones últimas las han tomado sujetos distintos: primero el Rey como investido por la divinidad³³; la Nación como ente abstracto-colectividad unificada, ejercida por los gobernantes³⁴; y el pueblo (soberanía popular) que nos remite a las ideas de democracia directa y sufragio universal.

³⁰ Vid. STC 31/2010, fundamento jurídico 12º.

³¹ RODRÍGUEZ-ZAPATA, José. *Teoría y práctica...*, óp. cit. pp. 76 y ss.

³² QUADRI, Rolando. *Appunti di Diritto pubblico generale*. 5ª ed. Nápoles: Liguori. 1970, p. 427. ISBN: 978-8820705589.

³³ RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge. *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*. Madrid: Tecnos. 1987, p. 69. ISBN: 84-309-1495-1.

³⁴ CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Teoría general...*, óp. cit. pp. 888 y ss.

CAPÍTULO 2

LAS FORMAS JURÍDICAS DE ESTADO

“Cualquier poder, si no se basa en la unión, es débil”

(Jean de la Fontaine)

Actualmente, la organización jurídico-política de las sociedades humanas, pese a su diversidad, sigue un patrón o arquetipo con mayor o menor fidelidad³⁵. Estos patrones o arquetipos se denominan “formas políticas”, y por tanto se definirán como las “*diversas maneras típicas o modelos de organizarse y ejercerse el poder en cada Estado*”. Cada sociedad adapta las formas políticas que le son más acordes con su Historia y su carácter propio, como parece resultar del Derecho natural.

Dentro de la clasificación de formas políticas encontramos las formas jurídicas de Estado³⁶, que se definen como las distintas modalidades en las que se distribuye la titularidad de la soberanía desde el punto de vista de la distribución territorial del poder, o en otras palabras, supone hacer un estudio de la relación que tienen los elementos constitutivos de Estado, pero desde el elemento territorial como eje de las mismas³⁷.

Siguiendo la “teoría de los grados de descentralización” que postula HANS KELSEN, todos los Estados existentes podrían colocarse en algún punto entre los dos extremos de una escala centralismo-descentralización, según el grado en que su orden jurídico lo esté, atendiendo a sus propias normas centrales/locales³⁸. La cuestión de la estructura espacial del Estado queda reducida entonces al grado de descentralización del mismo, teniendo siempre en cuenta que no vamos a estar frecuentemente ante modelos cerrados y perfectos, sino que existirán numerosas variantes.

³⁵ Vid. **GARCÍA CUADRADO, Antonio M.** *Principios...*, *óp. cit.*, pp. 420 y ss.

³⁶ Vid. STS 124/2003, fundamento jurídico 2ª y STC 98/2004, fundamento jurídico 4º.

³⁷ **SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther.** “Significado de los nuevos derechos en el proceso de eventual federalización del modelo autonómico. El grado de federalidad del Estado español”. En: **MATIA PORTILLA, Francisco Javier et al.** *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2011, pp. 257 y ss. ISBN: 978-84-259-1515-4.

³⁸ **KELSEN, Hans.** *Teoría general del Estado*. México: Coyoacán, 2008, pp. 274-275. ISBN: 978-9706332349.

Consecuencia de la aplicación de esta teoría, la doctrina³⁹ ha distinguido varias clases de formas de Estado, así simples y compuestos⁴⁰:

- **Estado simple:** hay un único titular del poder, que desarrolla su actuación a través de un cuerpo normativo válido para todo el territorio.
- **Estado compuesto:** hay una pluralidad de titulares del poder, por lo que existirán numerosas normas jurídicas que deberán convivir en un determinado ámbito territorial.

Desde este nivel de análisis es factible la delimitación de un estadio mayor de corrección. Actualmente y en sentido estricto, cabe hablar de cuatro formas clásicas: Estado unitario, Estado regional, Estado federal, y Confederación de Estados. Nuestro estudio recaerá más exhaustivamente acerca de las tres primeras, dejando la Confederación de Estados relevada a último lugar, dada su menor importancia en la actualidad.

1. EL ESTADO UNITARIO.

Las distintas sociedades han necesitado a lo largo de la historia de una organización y un fin común; y por ello se han aproximado a posturas de unión. Decía MARCEL PRÉLOT, político francés del siglo XX, a quién me referiré en más de una ocasión en este apartado, que *“se puede considerar natural, pues la tendencia hacia la unidad se observa no sólo en el Estado, sino en todo ser viviente. En el organismo animal, el cerebro ordena la actividad del cuerpo; en el organismo social, el poder central dicta las órdenes que movilizan todos los sectores de la comunidad”*⁴¹.

Así, diremos que la forma más típica y sencilla bajo la cual se ha organizado el poder político en la Historia de los países ha sido el Estado denominado como unitario.

³⁹ **GIANNINI, Massimo Severo.** *Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo*, 2ª ed. Madrid: INAP. 1987, p. 27. ISBN: 978-8473511506.

⁴⁰ **CALLEJA SALADO, Manuel.** “El Estado complejo y el Estado simple en la encrucijada de los principios de identidad y diferencia. Una reflexión sobre la descentralización”. En: **CARRASCO DURÁN, Manuel** (coord.); **PÉREZ ROYO, Francisco Javier** (coord.); **URÍAS MARTÍNEZ, Joaquín** (coord.); **TEROL BECERRA, Manuel José** (coord.). *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Vol. 2, 2006, pp. 4595-4603. ISBN 84-8355-005-9.

⁴¹ **PRÉLOT, Marcel; BOULOIS, Jean.** *Institutions politiques et Droit constitutionnel*. París: Dalloz. 6ª ed. 1975, pp. 19-20. ISBN: 978-2247010745.

¿Qué quiere decir unitario y en qué consiste esta organización? según el DRAE, el término “unitario” significa, en su segunda acepción, aquel adjetivo “*que constituye una unidad*”⁴², y pienso que si atribuimos este término a un Estado, se produce quizá una cierta redundancia, pues un Estado de por sí ya es una unidad, es decir, un ente político que toma decisiones en conjunto⁴³.

Se puede decir que el Estado unitario se caracteriza por tener una única estructura de poder sobre todo el territorio, es decir, un solo nivel de instituciones políticas⁴⁴. Como explica RODRÍGUEZ-ZAPATA, está dotado de “*un centro único de impulsión política, que acumula la totalidad de las atribuciones y funciones que corresponden a la persona jurídica estatal y consta de un solo aparato gubernamental, que lleva a cabo las funciones del Estado*”⁴⁵. PRÉLOT por su parte concibió el Estado unitario como aquel en que sólo hay un “*conjunto único de instituciones de gobierno*”, que llevan a cabo todas las tareas. Esto supone que no se hacen diferencias entre los gobernados, por lo se podría decir que hay un poder equilibrado u homogéneo⁴⁶.

En definitiva, un orden jurídico común, uniforme en todo el territorio. Ello implica que todos los ciudadanos de un Estado unitario van a estar obligados por las mismas disposiciones normativas, suprimiéndose así los privilegios.

Ahora bien, podría deducirse al afirmar lo anterior que el Estado unitario supone una autocracia, pero debemos responder a esto con una negativa⁴⁷, puesto que el Estado unitario es perfectamente compatible con el principio de separación de poderes formulado por MONTESQUIEU a partir de LOCKE⁴⁸, y por tanto en todo el territorio del Estado unitario frecuentemente existirán los tres poderes, de conocimiento básico para cualquier jurista:

⁴² **Real Academia Española**. “Unitario”. En: *Diccionario de la lengua española* [en línea]. 22ª ed. 2015. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=unitario> [Fecha de consulta: 16 de mayo de 2015].

⁴³ **GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan**. *El Estado unitario-federal*, Madrid: Tecnos, 1985. ISBN: 978-84-30911547.

⁴⁴ **AJA FERNÁNDEZ, Eliseo**. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial. 1999, pp. 19 y ss. ISBN 84-206-6722-6.

⁴⁵ **RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge**. *Teoría y práctica...*, *óp. cit.* p. 83.

⁴⁶ **PRÉLOT, Marcel; BOULOIS, Jean**. *Institutions...*, *óp. cit.*, p. 234.

⁴⁷ **LOEWENSTEIN, Karl**. *Teoría de la Constitución*. **GALLEGO ANABITARTE, Alfredo**. (trad.), Barcelona: Ariel, 1965, pp. 422-439.

⁴⁸ **SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José**. “Sobre el principio de la separación de poderes”. En: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 24, noviembre-diciembre 1981, pp. 5 y ss. ISSN: 0210-6337.

- **Poder Legislativo:** un Parlamento que aprueba las leyes que regulan la sociedad.
- **Poder Ejecutivo:** un Gobierno, que hace cumplir y también aprueba sus leyes.
- **Poder Judicial:** imparte justicia en la sociedad.

Lo que quiere decir esto es que lo que sucede en un Estado unitario (centralizado), al estar concentradas en el poder único del Estado todas las funciones políticas, habrá un único Gobierno, con un único Parlamento y un único Poder Judicial, que no tienen porqué estar atribuidas al mismo sujeto como en autocracias.

En cuanto a su origen debemos remontarnos al nacimiento de los Estados modernos en el siglo XVIII, cuando todo el poder estaba concentrado en la figura del Rey absolutista, no obstante, esto fue cambiando y el poder fue poco a poco pasando al Parlamento, y el Estado siguió un proceso de descentralización a lo largo de los siglos XVIII y principios del XIX.

A partir de esta concepción del Estado unitario en el polo de la centralización, (cercano sí pues una concepción máxima de la misma resultaría utópica), podemos avanzar en esa línea imaginaria de la descentralización sabiendo que la producción de la misma en un Estado unitario centralista da lugar a otras formas complejas. Para saber ante qué modalidad de Estado unitario estamos en cada caso, acudiremos a la Constitución, que será la que lo establezca.

2. EL ESTADO REGIONAL.

2.1. Concepto.

La doctrina jurídica ha elaborado una segunda categoría de Estado, “impropia”, pues no se identifica por caracteres propios sino por relación con el resto de categorías. Así, a partir de un Estado unitario que sufre un proceso de descentralización⁴⁹ nace el Estado unitario descentralizado o Estado regional, como una forma intermedia entre Estado unitario y Estado federal (que como se verá luego presenta una descentralización administrativa y legislativa casi máxima). La denominación y razón de ser del Estado regional es el reconocimiento a nivel constitucional de diversas peculiaridades

⁴⁹ Vid. **EISENMANN, Charles**. *Centralisation et décentralisation*. París: Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1948, pp. 235 y ss.

(históricas, culturales, geográficas...) que presentan distintos territorios (*regiones*) dentro de la comunidad estatal, dotándoles de autonomía territorial (Poder Legislativo)⁵⁰.

Su origen se fragua en la aprobación de la Constitución de la II República española en 1931, que definió al Estado español como un “Estado integral”⁵¹, que se convertiría en un punto de referencia para el exterior⁵². Para poner en conexión estos dos términos nada me parece más adecuado que añadir aquí cómo lo concibió jurista LUIS JIMÉNEZ DE ASÚA, quién fue Presidente del Congreso de los Diputados en el exilio durante los años del Franquismo y participó en la comisión parlamentaria constituyente⁵³: “(...) tanto unitarismo como federalismo están en crisis teórica y práctica (...) el Estado federal alemán va transformándose en Estado integral, que quiere decir Estado unitario. El Estado federal (...) no se logra fijar satisfactoriamente, (...) haciendo de Estado integral como un Estado perfecto”. Sigue en su explicación diciendo que: “el Estado español, después de haber sido durante siglos un férreo e inútil Estado unitarista, va transformándose en modelo de Estado integral. (...) Frente al Estado unitario, tiene el integral la ventaja (...) de ser compatible (...) con diversos grados de autonomía regionales [sin imponerlas]”.

2.2. Caracteres distintivos.

Las notas esenciales de esta forma de Estado permitirán en la teoría diferenciarla⁵⁴ del resto de categorías, y son las siguientes:

Primero. En el Estado regional existe una sola Constitución, que reconoce la autonomía política de las regiones. Normalmente va a “otorgar” esa autonomía, así en palabras del catedrático EDUARDO VÍRGALA “*el ordenamiento constitucional de las*

⁵⁰ SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther. “El Estado Autonómico”. En: CASTELLÁ ANDREU, Josep María. *Derecho Constitucional básico*. Barcelona: Huygens. 2014, pp. 323-341. ISBN: 978-84-15663362.

⁵¹ CHERNICHERO DÍAZ, Carlos Alberto. *El Estado integral en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. 2007, p. 57. ISBN: 978-84-9828-146-0.

⁵² VANDELLI, Luciano. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, p. 43. ISBN: 84-7088-305-4

⁵³ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. *Proceso histórico de la Constitución española*. Madrid: Editorial Reus. 1932, pp. 54-59.

⁵⁴ VERA SANTOS, José Manuel. “Algunas precisiones terminológicas doctrinales, curiosamente olvidadas...”. En: OLIVER ARAUJO, Joan. *El futuro territorial...*, *óp. cit.*, p. 166.

*regiones es siempre otorgado, es decir, dictado por los órganos constituyentes del Estado al que pertenece la región*⁵⁵. Este acto de otorgamiento se plasma en la norma institucional máxima de una región, que a diferencia de los Estados federales, no es una Constitución sino un “Estatuto de Autonomía” que aprobará por el Estado mediante ley, mientras que en la aprobación de las Constituciones de los entes federados no habrá intervención del Estado.

Segundo. El reconocimiento de la autonomía política de las regiones conlleva que las funciones políticas están repartidas entre el Estado y los entes territoriales. Consiste en la facultad de elaborar leyes (con el mismo rango normativo que las estatales) y la de ejecutar y reglamentar las del Estado, pero a diferencia de lo que sucede en un modelo federal no podrán participar en una reforma de la Constitución.

Tercero. Existe una única soberanía residente en sede estatal y no en las regiones, que no serán representantes parciales de la misma, sino que hay que entenderla haciendo una visión de conjunto (indivisible).

Cuarto. En el Estado regional las relaciones entre los entes están marcadas por el principio de competencia⁵⁶, lo que no sucede así en el Estado unitario donde rigen las reglas de la jerarquía, con escaso margen de actuación.

Quinto. Un breve análisis del Derecho comparado de Estados regionales (Portugal, Italia, Holanda, Grecia...) aloja en el resultado que presentan disparidades en cuanto al grado de descentralización, grado de regionalización, nivel competencial o hechos diferenciales:

- Hay Estados regionales con mayor nivel de descentralización que uno federal (ejemplo: España, donde es tanto que se categoriza a veces como un modelo federal en apariencia).
- Hay Estados que presentan no una regionalización absoluta, sino parcial (ejemplo: Portugal reconoce la autonomía sólo a las regiones archipelágicas de Madeira y las Azores, pero a otras no).

⁵⁵ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime; GARCÍA MEXÍA, Pablo. *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Montecorvo, 2003, p. 70. ISBN: 978-84-71114228.

⁵⁶ SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther. “El Estado Autonómico”. En: CASTELLÁ ANDREU, Josep María. *Derecho Constitucional...*, óp. cit. pp. 323-341.

- El nivel competencial de los distintos Estados regionales no será el mismo, cada uno establecerá y armonizará las competencias intersubjetivas según su interno criterio.
- Podemos encontrar multitud de hechos diferenciales que originan la concesión de autonomía como: la lejanía de una región respecto al conjunto del Estado, la existencia de normas jurídicas propias que se respetan, elementos culturales como lenguas propias, etc.

3. EL ESTADO FEDERAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y NATURALEZA.

3.1. Concepto. La idea federal.

El término “federal”, procede del latín *foedus, -ēris*, y significa “pacto” o “alianza”⁵⁷. El federalismo no es fácil de definir⁵⁸, y en consecuencia tampoco será fácil determinar un concepto aplicando esta realidad al Estado. Hay que comenzar diciendo que los términos “federalismo” o “Federación” parecen indicar la misma realidad, no obstante responden a categorías diferentes, que se interrelacionan entre sí recíprocamente.

- **Federalismo:** se puede definir como una corriente de pensamiento multidimensional (ya que engloba aspectos históricos, sociales, culturales...) que promueve una serie de valores e intereses que van a ser la base de la creación de una forma institucional llamada “Federación”.
- **Federación:** es una forma de Estado multidivisional en la cual las unidades participan en la toma de decisiones del gobierno central.

Así, leyendo a la profesora ESTHER SEIJAS⁵⁹ se puede hablar de Federación o Estado federal como *“aquella formación estatal que promueve la integración de las diferentes entidades territoriales, respetando su diversidad y observando la imprescindible unidad estatal, a través del reparto de poder entre las instituciones centrales y las de los Estados miembros, con base en sus respectivas Constituciones”*.

⁵⁷ Real Academia Española. “Federal” En: *Diccionario de la lengua española* [en línea]. 22ª ed. 2015. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=federal> [Fecha de consulta: 21 de mayo de 2015].

⁵⁸ JALLON, Andrée. *Le fédéralisme*. París: Presses Universitaires de France. 1971, p. 5.

⁵⁹ SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther. “Significado...”, *óp. cit.* pp. 257 y ss.

En un Estado federal “la soberanía, y por tanto las funciones políticas de cualquier Estado independiente, se encuentran repartidas entre un ente superior llamado Federación y unos entes territoriales menores llamados Estados miembros o Estados federados”⁶⁰.

Se llega a la conclusión que el federalismo es, como teoría y como doctrina, un defensor de la unidad en la diversidad, busca conseguirla respetando el pluralismo de los pueblos⁶¹. Supone a grandes rasgos, la posibilidad de asociación y participación dentro de un sistema diverso pero organizado bajo una autoridad, todo ello en el marco de la estructura de Estado. A partir de esta idea se llega a la conclusión de que constituyen misiones⁶² del federalismo las siguientes:

- organizar la convivencia societaria de forma racional en territorios extensos.
- integrar unidades nacionales en una estructura, salvaguardando tanto la identidad de la Federación como las de las diferentes entidades sociales, políticas o culturales que se integran.

3.2. Origen del federalismo.

Para entender cómo se configura el modelo federal tenemos que conocer brevemente los antecedentes ideológicos e históricos que dan origen a esta corriente de pensamiento, y también algunas manifestaciones del mismo en la actualidad, siendo esta tarea limitada por estricta necesidad de la obra.

Ideológicamente⁶³ el federalismo radica en la figura del pacto (*foedus*) entre los hombres (primero con la divinidad, luego entre ellos), y en tanto integrantes de una relación contractual, debían respetarla, edificándose así la idea de fidelidad o confianza política (*fides*).

⁶⁰ GARCÍA CUADRADO, Antonio M. *Principios...*, óp. cit., p. 467.

⁶¹ GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. *El Estado unitario-federal*, óp. cit., pp. 46 y ss.

⁶² VERA SANTOS, José Manuel. “Algunas precisiones terminológicamente doctrinales, curiosamente olvidadas...” En: OLIVER ARAUJO, Joan. *El futuro territorial...*, óp. cit., p. 163.

⁶³ CLOUGH DAFFERN, Thomas. “Towards the semantical history of the federal idea”. En: BOSCO, Andrea. *Federal idea*. Londres: Lothian Foundation Press. 1992, pp. 67-75.

Históricamente el federalismo es milenarismo, pues data de la organización del antiguo Israel, hace más de tres siglos⁶⁴, ya los griegos se consideraban como tal pese a sus diferencias⁶⁵. CARL J. FRIEDRICH nos proporciona como precursores históricos más directos del federalismo dos: las Provincias Unidas de los Países Bajos y la Confederación Suiza, que no responderían puramente al fundamento del federalismo como movimiento⁶⁶, pues las Provincias Unidas carecían de autonomía efectiva y la Confederación Suiza no poseía un adecuado Gobierno central.

En el Derecho constitucional clásico, la idea federal va tomando forma y dará origen al concepto de Estado federal. La noción de Estado federal se solidifica finalmente en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, como una invención, algo nuevo, pues hasta el momento ninguna alianza entre Estados combinaba los elementos de unión y a la vez gran autonomía de sus miembros⁶⁷. Sería la primera nación moderna (siglo XVIII) en organizarse formalmente como Estado federal⁶⁸. Así, junto a Estados Unidos, el otro sistema clásico donde comenzó a ser efectivo el Estado federal fue Alemania (a donde llegó por influencias del pensador y jurista francés ALEXIS DE TOCQUEVILLE)⁶⁹. La evolución teórica del concepto abarcaría posteriormente dos momentos⁷⁰:

- En el siglo XIX, la discusión se centra en diferenciar Confederación y Federación.
- En el siglo XX, la discusión gira en torno a la diferencia entre Estado federal y descentralización regional.

El concepto de Estado federal ha variado y variará en el tiempo y en el espacio, y va a depender del contexto histórico, social y político del lugar en que dicha forma de

⁶⁴ ELAZAR, Daniel Judah. *Federalism: an overview*. Pretoria: Human Sciences Research Council, 1995, p. 19. ISBN: 0796917000.

⁶⁵ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, óp. cit., p. 354.

⁶⁶ FRIEDRICH, Carl Joachim. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Nueva York: Praeger Publishers, 1968, pp. 11-13. ISBN 978-0269670657.

⁶⁷ Vid. SUELT COCK, Vanessa. *Federalismo en teoría y práctica: el caso español como proceso federal. Estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales*. Lisboa: Editorial Juruá, 2010. p. 19. ISBN: 978-989-8312-48-8.

⁶⁸ GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. *El Estado unitario-federal*, óp. cit.

⁶⁹ Vid. SCHETTINO, Humberto. "Las condiciones de la democracia posible: El Federalista y Tocqueville". En: *Signos Filosóficos*, núm. 9, enero-junio, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 2003, pp. 12 y ss. ISSN: 1665-1324.

⁷⁰ SUELT COCK, Vanessa. *Federalismo en teoría y práctica...*, óp. cit., p. 59.

Estado se aplique, junto al resto de factores que determinan la realidad territorial, vistos antes⁷¹.

3.3. Naturaleza jurídica del Estado federal.

Generalmente, la doctrina federalista considera, entre ellos DANIEL ELAZAR, que no existe un criterio estructural⁷² único para calificar a un Estado como federal. La naturaleza jurídica de un Estado federal consiste, en esencia, en la combinación equilibrada de los binomios unidad y autonomía, y de participación y autogobierno, junto a otra serie de atributos complementarios y/o subsidiarios⁷³ según el modelo en cuestión a estudiar. No obstante, la mayoría de expertos se inclina por considerar federal al Estado que reúne una serie de requisitos⁷⁴ o notas esenciales y genuinas en su configuración, que veremos a continuación:

3.3.1. Existencia de una Constitución Federal supra-ordenamientos.

En el Estado federal se produce una distribución vertical de poderes, esto significa que cada Estado miembro tiene su propia Constitución, pero la Federación como ente también tiene la suya propia⁷⁵, a la que se someten las mismas, es por tanto una norma suprema entre normas supremas.

La Constitución crea por tanto una nueva estructura territorial, con un carácter compuesto en dos niveles institucionales, el de la Federación y el de las unidades que la componen⁷⁶. Habrá dos ordenamientos jurídicos, uno de carácter nacional y otro que rige en cada uno de los territorios federados que la integran, que recibirán un nombre u otro según el lugar.

⁷¹ HARIOU, André. *Derecho constitucional...*, óp. cit. p. 109.

⁷² ELAZAR, Daniel Judah. *Federal Systems of the World*. 2ª ed. Londres: Longman, 1994, p. XV.

⁷³ SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther. "Un nuevo estadio en el discurso federal: el federalismo asimétrico". En: *Pensamiento Constitucional*. núm. 7. 2000, p. 361. ISSN: 1027-6779.

⁷⁴ AJA FERNÁNDEZ, Eliseo. *El Estado autonómico...*, óp. cit.

⁷⁵ STERN, Klaus. *El Derecho del Estado de la República Federal alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1987, p. 119. ISBN: 978-84-25907708.

⁷⁶ LA PÉRGOLA, Antonio. *Los nuevos senderos del federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1994, p. 208. ISBN: 978-84-25909580.

¿Cómo tiene que ser la Constitución de un Estado federal? Determinar las características de esta Constitución federal es vital por dos aspectos: primero porque en las Constituciones se incluyen los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos y segundo porque es necesario armonizar las reglas de reparto de competencias y funciones políticas, para asegurar la estabilidad y la convivencia.

En primer lugar, la Constitución debe ser escrita: el principio de seguridad jurídica exige que se determinen por escrito las normas jurídicas aplicables⁷⁷, y con mayor razón aún una Constitución en tanto es norma suprema, por ello me parece absurdo pensar que una Constitución de los tiempos actuales no sea escrita (con el permiso de la del Reino Unido, de tipo consuetudinario)⁷⁸. En conclusión, lo que se contenga esta norma debe expresarse con claridad.

En segundo lugar y en lo referente a su procedimiento de reforma, debe ser rígida⁷⁹. El hecho de que sea rígida implica que sólo puede ser reformada mediante un procedimiento especial, de mayor complejidad respecto al necesario para reformar las leyes ordinarias. Con esta caracterización se blinda la superioridad de la misma frente al resto de normas jurídicas⁸⁰ que se dicten en la Federación. Además, el procedimiento de reforma de una Constitución federal debe conllevar necesariamente la participación de los Estados miembros, con mayorías reforzadas, incluso creando varios grados de rigidez⁸¹. Se manifiesta claramente en que las unidades de la Federación deben dar su consentimiento sobre los cambios en la distribución del poder.

En tercer lugar, y tratando la cuestión de los derechos de los Estados miembros de una Federación, todos deben tener igualdad completa de derechos y facultades frente a otros sin importar su población o extensión territorial. No obstante, se da en la práctica un tipo de federalismo, denominado “asimétrico”, en el que algunos miembros de la

⁷⁷ **BERCHMANS VALLET DE GOYTISOLO, Juan.** “Las relaciones jurídico-políticas. Su relación con la Constitución escrita y no escrita”. En: *Verbo: Revista de formación cívica y de acción cultural, según el derecho natural y cristiano*, núm. 409-410, 2002, pp. 707 y ss. ISSN: 0210-4784.

⁷⁸ **ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, José.** *Sistemas políticos constitucionales en el mundo*. Madrid: Aebius, 2012, p. 88. ISBN: 978-84-15402305.

⁷⁹ **BRYCE, James.** *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 12 y ss. ISBN: 978-84-25908088.

⁸⁰ **PACE, Alessandro.** “Constituciones rígidas y Constituciones flexibles”. En: *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 33, 2000, pp. 23-28. ISSN: 1133-7087.

⁸¹ **WATTS, Ronald L.** *Sistemas federales comparados*. **SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther** (trad.). Madrid: Marcial Pons. 2006, p. 225. ISBN: 84-9768-340-4.

Federación, por gozar de determinadas singularidades (*iura singularia*) de tipo lingüístico, jurídico o financiero disfrutan de un trato constitucional diferenciado frente al resto⁸². Todo ello a pesar de la opinión de otros teóricos como GARCÍA PELAYO, para quienes en un Estado federal debería ser imprescindible la homogeneidad político-institucional “*que rebasara las particularidades de cada uno de sus miembros*”⁸³.

En cuarto y último lugar, decir que en el seno de la Constitución federal se producen las reglas de reparto competencial: en ella se determinan, por ser la norma más importante, las funciones que han de corresponder a cada ente territorial. Las características de este reparto responderán al análisis de las distintas modalidades de federalismo, esto es, según sea su origen o el grado de interrelación de los Estados federados entre sí y con la Federación⁸⁴. Así pues, el reparto de competencias sobre materias o sectores completos de la vida social de un Estado, como sanidad, educación, política exterior o defensa⁸⁵, puede ser de dos⁸⁶ maneras:

- **Reparto competencial monopolizado:** en él cada ente territorial recibe unas competencias propias y sobre materias completas.
- **Reparto competencial cooperativo:** en él se reparten entre los entes territoriales funciones de una misma materia, así, por ejemplo, la Federación creará las leyes de sanidad y luego cada Estado miembro desarrollará esas leyes o se limitará a ejecutarlas.

3.3.2. Estructura bicameral del Poder Legislativo.

El Poder Legislativo está encomendado a un Parlamento, que según parte de la doctrina⁸⁷, debe ser bicameral, aunque en algunos países es unicameral. En el Poder Legislativo de un Estado hay por tanto, dos esferas distintas de la representación, esto

⁸² *Ibíd.*, p. 40.

⁸³ GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza. 1993, p. 219. ISBN: 978-84-20680866.

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 271.

⁸⁵ DE VERGOTTINI, Guisepe. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Espasa. 1985, p. 271. ISBN: 978-84-23965151.

⁸⁶ GARCÍA CUADRADO, Antonio M. *Principios...*, *óp. cit.*, p. 467.

⁸⁷ TRIVELLI, Laurent. *Le bicaméralisme: institutions comparées: étude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des États*. Lausana: Diffusion Payot. 1975, p. 29 y ss. y p. 123.

supone que cada Cámara desempeña funciones diferenciadas⁸⁸. Su estructura sería la siguiente:

- **Cámara Baja:** ostenta la representación política⁸⁹. En ella, el número de representantes vendrá determinado por la población de cada Estado miembro, por lo que la representación es desigual. En nuestro país es el Congreso de los Diputados.
- **Cámara Alta:** ostenta la representación territorial⁹⁰. En ella, los distintos Estados miembros de la Federación están representados sin importar el número de su población, es decir, en condiciones presumiblemente iguales⁹¹. El nombre de esta Cámara varía según el Estado que se analice, así en nuestro país es el Senado, en Alemania se conoce como *Bundesrat*, etc.

La forma de elección de los representantes puede ser:

- **Elección directa:** los residentes de los Estados miembros eligen directamente a sus representantes en la Cámara. Esto sucede así en Suiza o Estados Unidos.
- **Elección indirecta:** los órganos políticos de los propios Estados miembros pueden elegir a los representantes. Esto sucede en Alemania o la India.

La necesidad de la existencia de una segunda Cámara o Cámara Alta ha sido ampliamente cuestionada en la doctrina, más aún en los tiempos actuales⁹², fundamentalmente por su aparente ineficacia⁹³. Así, importantes teóricos como JUAN JOSÉ LINZ⁹⁴ argumentan que es posible prescindir de ella, pues la representación del

⁸⁸ **ALONSO DE ANTONIO, José Antonio.** "Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado". En: *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, núm. 2, 2005, pp. 359-407. ISSN: 1698-5583.

⁸⁹ **DE ESTEBAN ALONSO, Jorge; LÓPEZ GUERRA, Luis.** *El régimen constitucional español*. Vol. 2. Barcelona: Labor, 1982, pp. 66-67. ISBN: 978-84-33517258.

⁹⁰ **PUNSET BLANCO, Ramón.** *El Senado y las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos, 1987, pp. 110-126. ISBN: 978-84-30914753.

⁹¹ **PAU i VALL, Francesc.** *El Senado: Cámara de representación territorial*. Madrid: Tecnos, 1996. ISBN: 978-84-30928231.

⁹² **BLANCO VALDÉS, Roberto Luis.** "Para acabar con la vergüenza del Senado" [en línea]. En: *La Voz de Galicia*. 26 de junio de 2015. [Fecha de consulta: 8 de julio de 2015] http://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2015/06/26/acabar-verguenza-senado/0003_201506G26P12993.htm

⁹³ **LABORDA, Juan José.** "La criatura peor diseñada de 1978" [en línea] En: *El País*. 11 de noviembre de 2011. [Fecha de consulta: 8 de julio de 2015]. http://politica.elpais.com/politica/2011/11/11/actualidad/1321045100_010379.html

⁹⁴ **LINZ, Juan José.** "Democracia, multinacionalismo y federalismo". En: *Revista española de Ciencia Política*, núm. 1. 1999, pp. 10 y ss. ISSN: 1575-6548.

pueblo en la Cámara Alta es normalmente desigual o muy desigual, y sobre todo porque el ámbito de poder reservado al pueblo de un determinado Estado se puede garantizar sin su existencia. Según su consideración, si a todo ello “*le añadimos un sistema de partidos estatal, la segunda Cámara sería (...) menos importante para caracterizar un sistema como federal*”. Por su parte, otros autores abogan por su necesidad, como MANUEL SÁNCHEZ DE DIOS⁹⁵ o FRANCESC DE CARRERAS, quienes afirman que es una institución valiosa, pues es clave para la integración y colaboración entre la Federación y los Estados miembros de acuerdo con el principio de solidaridad institucional mutua⁹⁶.

3.3.3. Resolución de conflictos por una instancia neutral: Tribunal de la Federación.

En todo Estado, y en consecuencia en un Estado federal, se producen conflictos en el juego continuo de la vida social y de las interrelaciones de los entes políticos. Por ello es necesaria la creación de un Tribunal Federal que haga el papel de “guardián de la Constitución”, dando solución a los conflictos que puedan surgir, en su mayoría relativos a la titularidad de una o de más funciones o el alcance de determinadas competencias, ya sea entre Estados miembros de la Federación o entre un Estado miembro y la Federación. Nos preguntamos: ¿qué tipo de tribunal debería ejercer esta tarea? o, dicho de otra manera ¿a qué jurisdicción debería pertenecer? normalmente será un Tribunal Constitucional, pero también puede ser ordinario (cúspide del Poder Judicial). Encontramos ejemplos de ambos en el Derecho constitucional europeo comparado: así, en España y Alemania estos conflictos son resueltos por un Tribunal Constitucional, y en Austria por un Tribunal Supremo.

3.3.4. Relaciones jurídicas intersubjetivas.

Las relaciones jurídicas efectuadas entre las unidades de la Federación se construyen sobre la base de la negociación, no sobre la base de la imposición, y los distintos entes deben coordinarse para coordinar mejor las funciones públicas⁹⁷. Cualquier Estado que quiera definirse como federal debe estructurar sus relaciones,

⁹⁵ SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel. “¿Es necesario el Senado en los sistemas federales?”. En: *Revista General de las Cortes (RGC)*, núm. 63. 2004, pp. 43 y ss. ISSN: 0213-0130.

⁹⁶ DE CARRERAS, Francesc. “¿El Senado puede ser útil? Sí” [en línea]. En: *La Vanguardia*. 8 de diciembre de 2011. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2015]. <http://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20111208/54239939483/francesc-de-carreras-el-senado-puede-ser-util-si.html>

⁹⁷ GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. *El Estado unitario-federal*, óp. cit., p. 89.

como nos muestra GARCÍA PELAYO, en la conjunción de la *coordinación, supra, subordinación e inordinación*⁹⁸:

- **Coordinación:** si acudimos al Diccionario de la Real Academia de la Lengua, el término “coordinar”, en su segunda acepción, supone “*concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común*”⁹⁹. Las distintas competencias entre el Estado central y las entidades territoriales se distribuyen bajo la concertación de esfuerzo. Existe un status de igualdad formal, en el sentido de que el ciudadano está sometido de igual manera ante un Estado miembro de la Federación que ante la misma, siempre respecto al ámbito de la competencia de cada uno.
- **Supraordinación y subordinación:** como antes se dijo, el Derecho y la Constitución de la Federación priman sobre las unidades (superioridad federal). El Estado también podrá vigilar y supervisar el funcionamiento de las unidades autónomas, de tal forma que podrá ejercer facultades coactivas en caso de incumplimiento del orden jurídico. Por último en este punto remitimos a lo dicho sobre la existencia de un Tribunal Federal para resolver los conflictos.
- **Inordinación**¹⁰⁰: implica la participación de las partes en las decisiones que adopta el conjunto, y supone que los Estados miembros participen en la formación de la voluntad legislativa federal y también en la propia reforma de la Constitución federal (a través de la iniciativa o del posterior refrendo).

Las distintas comunidades políticas que forman el Estado deben tener y actuar con “espíritu federal”¹⁰¹, esto es, la firme convicción de mantener su unidad y a la vez su diversidad, mientras tanto unas relaciones equitativas y justas. De este “espíritu federal” nacerá la “lealtad federal” como un estadio más avanzado¹⁰².

⁹⁸ GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, óp. cit., p. 233.

⁹⁹ Real Academia Española. “Coordinación”. En: *Diccionario de la lengua española* [en línea]. 22ª ed. 2015. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=coordinacion> [Fecha de consulta: 11 de julio de 2015].

¹⁰⁰ FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino. “Los problemas de la distribución territorial del poder en España: la reforma del Senado”. En: *Revista de Derecho Político*, núm. 34, 1991, p. 84, nota al pie núm. 29. ISSN: 0210-7562.

¹⁰¹ MARAGALL MIRA, Pasqual. *Espíritu federal*. Barcelona: RBA. 2009, pp. 16 y ss. ISBN: 978-84-98676549.

¹⁰² FRIEDRICH, Carl Joachim. *Trends of Federalism...*, óp. cit., pp. 175 y ss.

3.3.5. Sistema de financiación objetiva y garantizada.

Por último, la existencia de una forma de financiación objetiva y garantizada resulta fundamental para que la Federación no pueda ahogar las finanzas de las unidades de la Federación, aunque su concreción difiere mucho entre los distintos federalismos del mundo.

4. LA CONFEDERACIÓN DE ESTADOS.

La Confederación es el nombre que se ha dado tradicionalmente a aquella asociación de Estados que, manteniendo cada uno su propia soberanía plena, deciden poner en común algunas funciones estatales para buscar objetivos comunes, y coordinar su actuación en algunos campos¹⁰³:

- *Relaciones internacionales* (un solo embajador ante cada Estado extranjero y por tanto una política exterior única dirigida desde la Confederación).
- *Defensa militar* (un sólo ejército o al menos un mando militar unificado de los diversos ejércitos).
- *Acuñaación de moneda* (en consecuencia un Banco central).

A grandes rasgos, ¿cuál sería el régimen jurídico de las Confederaciones? se podría decir que las Confederaciones son sujetos de Derecho internacional público, y por tanto deben regirse por esta rama del Derecho, lo que tiene repercusiones, pues constituye un principio básico de este sector la regla del *pacta sunt servanda*, locución latina que significa literalmente que “lo pactado obliga”. En consecuencia, “*todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*”¹⁰⁴.

Como se decía antes, cada Estado conserva íntegramente su soberanía, por lo tanto puede permanecer en la Confederación o salir de ella libremente, es decir, el nexo jurídico que une al Estado confederado con el resto es un tratado internacional¹⁰⁵. Pueden abandonar la Confederación cuando lo deseen, pero mientras estén en ella deben respetar los pactos firmados con los demás miembros. En este sentido, hay que recordar

¹⁰³ GARCÍA CUADRADO, Antonio M. *Principios...*, óp. cit., p. 466.

¹⁰⁴ Organización de Naciones Unidas, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, 21 de mayo de 1986, p. 296.

¹⁰⁵ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime; GARCÍA MEXÍA, Pablo. *Curso de Derecho...*, óp. cit., p. 75.

que según el art. 2.1 a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, de 21 de mayo de 1986, un tratado es un “*acuerdo internacional celebrado entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*”.

En cuanto a la toma de decisiones en la Confederación, “*se creaba un órgano común [Dieta o Asamblea] en el que los Estados estaban representados, pero tal órgano sólo podía tomar decisiones unánimes, que además tenían que ser ejecutadas por los Estados, ya que no existía relación directa del órgano confederal con los pueblos de los Estados*”¹⁰⁶. Sin embargo, hay sectores de la doctrina que estiman que la Confederación de Estados implica una *especie de atracción moral e identificación espiritual*¹⁰⁷ de los entes confederados, ocupando una posición intermedia entre unión y federación.

La Confederación como forma jurídica de Estado históricamente ha supuesto una fase del proceso de creación de Estados federales; sirva como ejemplo Estados Unidos a finales del siglo XVIII (años 1777-1787) aunque tuvo su momento de mayor auge en el siglo XIX, es el caso de Suiza (1815-1848). Hoy en día está en decadencia. Algunos autores, no obstante, consideran que importantes comunidades jurídicas actuales (Unión Europea, OTAN...), tienen notas características que las hacen semejantes al modelo confederal.

En relación a la Unión Europea, diremos que es una comunidad política de Derecho *sui generis* que se asemeja al modelo confederal¹⁰⁸, en este sentido el profesor FRANCESC DE CARRERAS opina que “*no es fácil determinar la naturaleza de la Unión porque se trata de un modelo sin antecedentes claros. En todo caso, puede afirmarse que no es una organización internacional, ni una Confederación de Estados ni un Estado federal. Algún rasgo tiene de ellos, pero no encaja plenamente con*

¹⁰⁶ GARCÍA CUADRADO, Antonio M. *Principios...*, óp. cit., p. 466.

¹⁰⁷ PRADO, Gerardo. “La autodeterminación de los pueblos como posible salida a la crisis del actual Estado autonómico español”. En: OLIVER ARAUJO, Joan (dir.). *El futuro territorial...*, óp. cit. p. 567.

¹⁰⁸ McCORMICK, John. *The European Union: Politics and Policies*, Westview Press: Boulder Colorado, 1999. p. 85. ISBN: 978-0813390321.

ninguno”¹⁰⁹. Continúa el profesor diciendo que “*es ciertamente una unión de Estados establecida mediante un tratado, es decir, un acuerdo entre Estados soberanos (...)* Desde este punto de vista, a lo que más se parece es a un organismo internacional o a una confederación”. Así pues, el *Bundesverfassungsgericht* o Tribunal Constitucional Federal alemán¹¹⁰ definió en la sentencia *Maastricht*, de 12 de octubre de 1993¹¹¹, a la Unión Europea como ejemplo cercano del concepto de Confederación¹¹². Siguiendo el resumen y análisis que PEREIRA MENAUT hace de tal sentencia, para el Tribunal el Tratado Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) no crea un verdadero Estado europeo sino una Confederación de Estados soberanos¹¹³. Otros autores se posicionan de igual manera¹¹⁴. Por otra parte, la OTAN¹¹⁵ y otras organizaciones de integración de Estados son consideradas frecuentemente como Confederaciones contemporáneas, así Benelux o la Liga Árabe¹¹⁶.

Llegamos al final de este capítulo habiendo visto brevemente la configuración jurídica de las formas de Estado clásicas consideradas desde la doctrina. A continuación veremos más a fondo la que rige en el Estado español: el modelo autonómico.

¹⁰⁹ DE CARRERAS, Francesc. “La UE y la secesión en Estados miembros” [en línea]. *El País*. 10 de marzo de 2014. [Fecha de consulta: 14 de julio de 2015]. http://elpais.com/elpais/2014/03/05/opinion/1394047861_892553.html

¹¹⁰ SCHWABE, Jürgen. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán: extractos de las sentencias más relevantes*. ANZOLA GIL, Marcela (trad.); MAUS RATZ, EMILIO (trad.). Berlín: Konrad-Adenauer-Stiftung.

¹¹¹ Alemania, Sentencia *Maastricht* del Tribunal Constitucional Federal alemán, 12 de octubre de 1993, *Bundesgesetzblatt (BGBI)* (Diario Oficial de Alemania).

¹¹² WEBER, Albrecht. “El control del Tratado de Maastricht por la jurisdicción constitucional desde una perspectiva comparada”. En: *Revista Española de Derecho constitucional (REDC)*, núm. 45, septiembre-diciembre, 1995, pp. 31-51. ISSN: 0211-5743.

¹¹³ PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos *et al.* *La Constitución europea: tratados constitutivos y jurisprudencia*. Santiago de Compostela: Ed. Universidad de Santiago de Compostela. 2000, p. 333. ISBN: 978-84-8121-810-7.

¹¹⁴ ALÁEZ CORRAL, Benito. “Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, núm. 45. Madrid: Centro de Estudios Institucionales. 1995, pp. 114 y ss. ISSN: 0211-5743.

¹¹⁵ GARCÍA DOMÍNGUEZ, José. “La estafa intelectual de Durán i Lleida” [en línea]. *Libertad digital*. 24 de septiembre de 2013. [Fecha de consulta: 15 de julio de 2015]. <http://www.libertaddigital.com/opinion/jose-garcia-dominguez/la-estafa-intelectual-de-duran-lleida-69509/>

¹¹⁶ MARTINES, Temistocle. *Diritto costituzionale*. Milán: Giuffrè. 2011, p. 133. ISBN: 978-8814156526.

CAPÍTULO 3

EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

“Castilla hizo a España y España deshizo a Castilla”

(Claudio Sánchez Albornoz)

1. ANTECEDENTES HISTÓRICO-LEGISLATIVOS: LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO.

Una vez desarrollada la teoría general sobre modelos de organización territorial de Estado, es turno ahora de aplicar lo estos conocimientos al nuestro, a España. Previo a ello es necesario conocer la realidad jurídico-política en nuestro país hoy en día, lo que nos obliga a remontarnos a los hechos pasados. En consecuencia, se aborda en este capítulo la historia de España desde los comienzos, especialmente a partir del nacimiento de las Constituciones en la Edad contemporánea. Un conocimiento de la misma nos permitirá entender mejor la configuración del Estado de las Autonomías, y así alcanzar uno de los objetivos de este trabajo. Por tanto, resulta lógico que se tenga especialmente en cuenta las formas de organización territorial, dejando muchos aspectos fuera no por su falta de importancia, si no porque exceden el propósito de esta monografía. Aclarado esto, el estudio de la configuración territorial de España en la Historia se verá muy resumidamente, exclusivamente por motivos de espacio, mencionando sólo los hitos más relevantes. Recorro aquí en su mayoría a la síntesis que de estos hechos realiza el historiador MIGUEL ÁNGEL RUIZ ORTIZ¹¹⁷ a partir de varias obras, junto a otras monografías históricas elementales.

Para comenzar diremos que previamente a la llegada de los romanos a la Península Ibérica no se podía hablar de un modelo común de organización. Estos identificaron como “Hispania” todo el territorio más allá de los Pirineos e hicieron la primera división administrativa en dos provincias en el año 197 a.C. Posteriormente llegarían los visigodos a establecer la capital del reino en Toledo (507), consiguiendo

¹¹⁷ RUIZ ORTIZ, Miguel Ángel. “La organización territorial de España a lo largo de su historia”. En: *Revista de ClasesHistoria*. Artículo núm. 185. marzo de 2011. ISSN: 1989-4988.

Leovigildo la unidad territorial de la Península. En el año 711 llegan los musulmanes y denominan Al-Ándalus a España, que sería un Califato entre 929 y 1031. La Península Ibérica quedaría dividida entre los cristianos del norte y los musulmanes del sur. Tras su declive el Califato quedó dividido en 32 reinos de taifas. Los musulmanes irían perdiendo todos sus territorios durante el siglo XIII, debido al avance cristiano, conocido como Reconquista. Así, se irían formando poco a poco los reinos cristianos: reino asturleonés, reino de Navarra, condado de Aragón y la Marca Hispánica de Carlomagno (condados catalanes). Aparece también el condado de Castilla. Tras la muerte de Sancho III el Mayor (1035), rey de Navarra, sus hijos se reparten los reinos de Navarra, Castilla y Aragón. El condado de Portugal, hasta ahora dependiente de Castilla-León, se convierte en reino, mientras que en la zona oriental, Aragón y Cataluña y se unen, conformando la Corona de Aragón. Tendremos cinco reinos cristianos: Portugal, Navarra, Aragón, y Castilla-León unidos definitivamente en 1230.

El matrimonio entre Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón conlleva la unificación de ambos reinos. En 1492 conquistan Granada y en 1512 Fernando anexiona Navarra. Se produce también el descubrimiento de América y la conquista de las islas Canarias y Melilla. Aunque la Administración tardó mucho en aceptar el nombre de España, se iniciará aquí la construcción nuestro país como Estado-nación, en palabras de DOMÍNGUEZ ORTIZ, *“el Estado español es una construcción iniciada por los Reyes Católicos, cuyos trabajos avanzaron muy lentamente en los siglos XVI y XVII, que recibió un notable impulso con el primer Borbón y adquirió su forma casi definitiva en la Constitución de 1812, después sólo recibió unos retoques hasta la remodelación de la que ha sido objeto con el Estado de las Autonomías”*¹¹⁸.

Durante la monarquía de los Austrias cada reino tenía sus peculiaridades y los monarcas trataron de conseguir en todos ellos el mismo grado de autoridad que tenía Castilla (unas Cortes únicas para todos los reinos, que no eran unidades administrativas) y en las que estaban representadas las principales ciudades, aunque de forma desigual desde el punto de vista territorial. Las tres provincias vascas disfrutaban de importantes exenciones fiscales, y cada una estaba gobernada por sus Juntas Generales y sus Diputaciones. Al morir Carlos II en 1700 sin descendencia, Felipe de Anjou, de la Casa

¹¹⁸ DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio. “Tomo III: El Antiguo Régimen: los Reyes Católicos y los Austrias”. En: ARTOLA GALLEGU, Miguel. *Historia de España*. Madrid: Alianza Editorial. 1988, p. 45. ISBN: 978-84-206-9566-2.

de Borbón, hereda la Corona. Tras la Guerra de Sucesión, Felipe V impone el centralismo francés mediante los *Decretos de Nueva Planta*, que suprimen los fueros y el sistema político particular de los reinos de la Corona de Aragón. La supresión de la autonomía hizo aparecer pronto la peculiaridad de Navarra y de las provincias vascas de como una anomalía dentro del Estado absoluto centralizado¹¹⁹.

Durante la invasión napoleónica, José Bonaparte divide España en 38 prefecturas y 111 subprefecturas. Por su parte, las Cortes de Cádiz promulgan la Constitución de 1812, que se basaba en un centralismo puro y que recoge la unificación legislativa y fiscal de toda la Nación (así como un ejército nacional al que todo español tenía la obligación de servir). La invasión, según LUIS GONZÁLEZ ANTÓN, hace primar el interés nacional sobre el regional¹²⁰. Las Cortes de Cádiz establecieron 38 diputaciones en otras provincias, pero a la vuelta de Fernando VII acabó con la Constitución y provocó la vuelta a la situación del Antiguo Régimen. Después del pronunciamiento del general Rafael de Riego (1820) se instaura el Trienio Liberal, durante el cual, en enero de 1822, se aprueba, con carácter provisional, una división en 52 provincias, agrupadas por regiones históricas. Sin embargo, este proyecto de 1822 no llegó a entrar en vigor, pues en 1823 se restaura el absolutismo. Hay que esperar a la muerte de Fernando VII para que se consolide el liberalismo con Isabel II. En 1833, durante la Regencia de María Cristina, el político Javier de Burgos realiza una nueva división (aunque idéntica a la de 1822) en 49 provincias y 15 regiones, que se consolida rápidamente y dura prácticamente hasta nuestros días. Para LUIS SÁNCHEZ AGESTA, más que una división territorial, se trata de un instrumento de centralización, porque se crea una red de autoridades idénticas (Subdelegados de Fomento)¹²¹.

En el siglo XIX se produce la consolidación de un Estado uniforme y centralizado, lo que también supone la aparición de los diversos nacionalismos periféricos, pueblos que, con una lengua y unas costumbres propias, se sienten nación y

¹¹⁹ **MOLAS i RIBALTA, Pere; VÁZQUEZ DE PRADA, Valentín.** “Los comienzos del centralismo en España: un problema a replantear por la historiografía”. En: *Actas del Simposio sobre posibilidades y límites de una historiografía nacional*. 1984, pp. 191-224.

¹²⁰ **GONZÁLEZ ANTÓN, Luis.** “El territorio y su ordenación político-administrativa”. En: **ARTOLA GALLEGO, Miguel** (dir.); **PÉREZ LEDESMA, Manuel**. (col.); **PRO RUIZ, Juan** (col.). *Enciclopedia de historia de España: vol. 2: Instituciones políticas. Imperio*. Madrid: Alianza. 1988, pp. 11-92. ISBN 84-206-5226-1.

¹²¹ **SÁNCHEZ AGESTA, Luis.** “De Cádiz a Javier de Burgos. La influencia de Napoleón en España”. En: **VV. AA.** *En torno a Pemán*. Cádiz: Excma. Diputación Provincial de Cádiz. 1974. ISBN: 978-84-60063025.

llegarán a querer ser un Estado propio. Este sentimiento nacionalista es más acentuado conforme avanza el proceso centralizador que acabamos de ver y aparece en Cataluña, Vascongadas y en menor medida en Galicia¹²².

Los breves períodos de libertad siempre generan intentos de descentralización, como sucedió tras el triunfo de la revolución gloriosa de 1868, que desembocó en el *Proyecto Federal* de Constitución de la I República de 1873. Diseñaba un Estado federal integrado por 17 Estados miembros, todos ellos con “*completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía compatible con la existencia de la Nación*” (Parlamento, Gobierno y Poder Judicial propios). Finalmente este sistema desembocó en el cantonalismo que aplastó el Ejército, restableciendo el orden, la monarquía y el centralismo. En los primeros años del siglo XX se permite la constitución de Mancomunidades de varias provincias para fines sólo administrativos, así la catalana (1914-1923), no obstante la dictadura del General Primo de Rivera corta radicalmente el proceso descentralizador. Hay que esperar a la Segunda República Española (1931-1936) para poder ver las experiencias del regionalismo que constituirán realmente el único precedente sólido del actual Estado autonómico, pues la Constitución de 1931 definía a España como un “*Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones*”. En este marco, se aprueban el Estatuto de Autonomía de Cataluña (1932) y en plena Guerra Civil el del País Vasco (1936)¹²³.

Como es sabido, la victoria del General Franco en la Guerra Civil en 1939 acaba con la Segunda República y pone fin al proceso, estableciendo un régimen dictatorial hasta su muerte en 1975, en el que se hundió toda posibilidad de autonomía, llevando hasta el extremo la centralización del Estado. Las manifestaciones políticas contra el franquismo en los años setenta incluían casi siempre la reivindicación de autogobierno regional, especialmente en Cataluña y País Vasco. Durante la transición estas críticas se extendieron, y fueron asumidas por todos los partidos. Se veía que la recuperación de la democracia debía conllevar un cambio drástico en la estructura territorial del poder. Finalmente, tras un largo proceso de debates parlamentarios, se aprueba la Constitución de 1978, que establecerá un nuevo modelo territorial para España, profundamente descentralizado, vigente hasta nuestros días, y que permitirá devolver el autogobierno a

¹²² **GARRIGÓS, Eduardo.** *Las Autonomías: historia de su configuración territorial.* Madrid: Anaya. 1995. ISBN: 978-84-20765341.

¹²³ **GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando; GONZÁLEZ VESGA, José Manuel.** *Breve historia de España.* 2ª ed. Madrid: Alianza. ISBN: 978-84-206-5830-8.

las regiones históricas que lo perdieron mientras mantiene una organización provincial racional y uniforme¹²⁴.

A modo de conclusión y en palabras de ELISEO AJA, se puede decir que el modelo español, desde sus orígenes “*presenta un centralismo y un autoritarismo constante hasta la Constitución actual, por encima de períodos absolutistas o dictatoriales y de efímeros ensayos de democracia*”¹²⁵.

2. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ESPAÑA: CONSIDERACIONES GENERALES.

2.1. La indefinición de la forma jurídica de Estado.

España ha sido considerada como la estructura política, o la “*politeia estatal más antigua de la Europa moderna*”¹²⁶. La forma actual de organización territorial en la que se estructura nuestro Estado español ha sido generada por la Constitución de 1978, y se ha venido configurado durante casi cuarenta años hasta nuestros días, con algunos cambios, pero conservando sus peculiaridades¹²⁷.

Ya que hemos estudiado la teoría general de los modelos de Estado en páginas anteriores ahora llega el turno de cuestionarnos sobre el modelo de organización de España. ¿Es un Estado unitario o tal vez uno federal? Lo primero que nos llama la atención es que en el texto normativo de 1978 no se determine cuál es el modelo territorial aplicable, es decir, puede considerarse como un Estado jurídicamente indefinido¹²⁸.

¿A qué se debe ese silencio, esa falta de denominación? DÍAZ REVORIO la achaca al hecho de que la apertura en la regulación es tal, que resultaba imposible

¹²⁴ **DE RIQUER i PERMANYER, Borja.** *La dictadura de Franco.* Madrid: Marcial Pons. 2010. ISBN: 978-84-9892-063-5.

¹²⁵ **AJA FERNÁNDEZ, Eliseo.** *El Estado autonómico...*, *óp. cit.*, p. 41.

¹²⁶ **MORENO FERNÁNDEZ, Luis.** *La federalización de España. Poder político y territorio.* Madrid: Siglo XXI de España. 1997. ISBN: 84-323-0946-X.

¹²⁷ Vid. **PÉREZ TREMPES, Pablo.** “Principios generales de la organización territorial del Estado”. En: **LÓPEZ GUERRA, Luis; ESPÍN TEMPLADO, Eduardo; GARCÍA MORILLO, Joaquín; PÉREZ TREMPES, Pablo; SATRÚSTEGUI, Miguel.** *Derecho constitucional. Volumen II: los poderes del Estado. La organización territorial del Estado.* Valencia: Tirant lo Blanch, 8ª edición. 2010, p. 253. ISBN: 978-84-9876-940-1.

¹²⁸ **LÓPEZ RODÓ, Laureano.** *En torno a la indefinición constitucional del modelo de Estado.* Madrid: Abella, 1984, p. 139. ISBN: 978-84-600-3419-3.

definir el modelo resultante¹²⁹. Dar solución a esta cuestión supondría, para algunos, solucionar “*el problema más grave de cuantos asedian a España: el de su pluralidad frente a su unidad*”¹³⁰.

Valga como curiosidad el hecho que la doctrina, a través del estudio durante los años de vigencia de la Carta Magna, ha calificado a este modelo de Estado de varias maneras, entre ellas las siguientes:

- Estado de las Autonomías¹³¹.
- Estado Autonómico¹³².
- Estado de las Comunidades Autónomas¹³³.
- Estado Autonomista¹³⁴.

Aunque estos términos se usan indistintamente para referirse a una misma realidad, parece que finalmente ha triunfando la denominación “Estado autonómico”.

2.2. Significado y categorización.

La estructura territorial del Estado español no encaja en ninguna de las categorías estatales tradicionales de Derecho público, categorías que, como ya sabemos, tampoco responden a modelos perfectamente delimitados¹³⁵.

La identidad político-territorial ha sido y es una cuestión profundamente discutida en la doctrina, pues la ambigüedad del modelo autonómico hace que no se

¹²⁹ **DÍAZ REVORIO, Francisco Javier.** “Proceso constituyente y proceso descentralizador”. En: **OLIVER ARAUJO, Joan.** *El futuro territorial...*, *óp. cit.*, p. 114.

¹³⁰ **DE MADARIAGA, Salvador.** *De la angustia a la libertad. Memorias de un federalista.* Madrid: Espasa-Calpe. 1982, p. 213. ISBN: 978-84-23949502.

¹³¹ **FONCILLAS, Santiago.** “El Estado de las Autonomías y la unidad del sistema económico”. En: *Cuenta y Razón*, núm. 1, 1981, pp. 55-64. ISSN: 1889-1489.

¹³² **SÁNCHEZ AGESTA, Luis.** *Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Ensayo de un sistema.* Madrid: Editora Nacional, 1980, pp. 343-369. ISBN: 978-84-71305077.

¹³³ **GONZÁLEZ CASANOVA, José A.,** “El Estado de las Comunidades Autónomas”. En: *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 38-39, octubre de 1980, pp. 219-239. ISSN: 0210-0223.

¹³⁴ **DE ESTEBAN ALONSO, Jorge.** “La configuración del Estado Autonomista”. En: **DE ESTEBAN ALONSO, Jorge; LÓPEZ GUERRA, Luis.** *El régimen constitucional...*, *óp. cit.*

¹³⁵ **GARCÍA ROCA, Francisco Javier.** *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado Español.* Tesis Doctoral. Madrid: Editorial de la Universidad Complutense de Madrid. 1985, pp. 302-307.

subsuma exactamente con los parámetros propios que brinda un Estado unitario, Estado federal o incluso un Estado regional como *tertium genus* específico¹³⁶.

Coincido con la profesora LÓPEZ PORTAS¹³⁷ cuando dice que en el constitucionalismo comparado, España se trataría de uno de esos modelos territoriales “mixtos”, es decir, aquellos que presentan elementos presentes en unos y otros modelos categóricos. A estos modelos mixtos se les da una denominación *ad casum*, que varía entre la doctrina, tales como: “*Estado plural*” (TIERNO GALVÁN)¹³⁸, “*Estado federoregional*” (TRUJILLO)¹³⁹, “*Estado autonómico con matices federalistas*” (RAFAEL ENTRENA CUESTA)¹⁴⁰, “*Estado federal unitario*” (ARIÑO ORTIZ)¹⁴¹, “*Estado unitario con espíritu federalista*” (TOBALINA)¹⁴² o, en la misma obra, “*Estado unitario regional*” (TOMÁS FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ), y “*Estado semifederal, semirregional o semicentralizado*” (MUÑOZ MACHADO)¹⁴³.

Esta ambigüedad viene dada porque utiliza técnicas tanto del federalismo tradicional como del Estado regional. Sin embargo existe un acuerdo doctrinal bastante amplio en torno a la idea de que nuestro modelo territorial es en esencia un Estado unitario que ha alcanzado unos niveles de autonomía y descentralización política similares a los de un Estado federal o incluso mayores¹⁴⁴, y debido a ello nos dice GERARDO RUIZ-RICO, que puede ser “*homologado*” a cualquier Estado federal¹⁴⁵.

¹³⁶ Vid. ALONSO DE ANTONIO, José Antonio. *El Estado Autonómico y el Principio de Solidaridad como colaboración legislativa*. vol. 2. Madrid: Organismos oficiales de la Administración. 1986. ISBN: 978-84-50544251.

¹³⁷ LÓPEZ PORTAS, María Begoña. *Los nuevos modelos federales. Una perspectiva competencial. Galicia y Escocia*. Tesis doctoral. Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela. 2006, pp. 83-84.

¹³⁸ TIERNO GALVÁN, Enrique. *La España Autonómica*. 1ª ed. Madrid: Bruguera, 1985. ISBN: 978-84-02104359.

¹³⁹ TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo. *Federalismo y regionalismo*. 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1979. ISBN: 978-8425906213.

¹⁴⁰ ENTRENA CUESTA, Rafael; BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano; GARRIDO FALLA, Fernando. *La Administración en la Constitución*. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 1980. ISBN: 978-8425906312.

¹⁴¹ ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *El modelo económico en la Constitución Española*. 1ª ed. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1981.

¹⁴² DE SIMÓN TOBALINA, Juan Luis. *El Estado Autonómico y sus matices federales*. 1ª ed. Madrid: INAP. 1981. ISBN: 978-84-70882715.

¹⁴³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón; MUÑOZ MACHADO, Santiago; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio. *Constitución y leyes Administrativas Fundamentales*. 2ª ed. Madrid: Portal Derecho. 2007. ISBN: 978-84-96717558.

¹⁴⁴ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel. “El Estado Autonómico”. En: *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*. núm. 2. 1993, p. 190. ISSN: 1133-1259.

¹⁴⁵ RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. “El Estado autonómico en crisis: el debate y las propuestas de revisión constitucional”. ...” En: OLIVER ARAUJO, Joan. *El futuro territorial...*, óp. cit., p. 250

Se puede generalizar que es un modelo estatal a mitad de camino entre el Estado unitario descentralizado (regional) y el Estado federal.

En mi opinión, España posee una estructura aproximada a los Estados federales, se aprecia que tiene “*textura federal*”¹⁴⁶, es en otras palabras un Estado federal *de facto*, como se intentará demostrar en este capítulo. No obstante, considero como requisito necesario y previo a ello conocer la estructura jurídica del Estado Autonómico.

3. LA ESTRUCTURA JURÍDICA DEL ESTADO AUTONÓMICO.

Comencemos por decir que los elementos nucleares de la organización territorial española se recogen primero en el artículo 2 CE, y después el Título VIII (particularmente su capítulo 3º), aunque son disposiciones que desarrollan la forma de Estado de forma confusa e incompleta.

Así, en primer lugar, el artículo 2 CE establece que: “*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”.

Por su parte, el Título VIII “*De la organización territorial del Estado*”, y concretamente el artículo 137 CE nos dice que el “*Estado se organiza en municipios, provincias y Comunidades Autónomas*”. Posteriormente, en el capítulo III de este mismo Título se incluyen fundamentalmente, estos aspectos:

- La constitución de Comunidades Autónomas.
- La prohibición de federación de Comunidades Autónomas.
- Las normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas y su contenido.
- Las reglas de reparto competencial.

¹⁴⁶ MORENO FERNÁNDEZ, Luis. La federalización de España..., óp. cit.

3.1. Principios básicos que articulan el Estado autonómico.

La ausencia de definición de la forma territorial de Estado no supone que la Constitución no enumere los principios aplicables a la materia a lo largo de su articulado, y que son cuatro: unidad, autonomía, igualdad y solidaridad.

3.1.1. Principio de unidad.

En primer lugar el principio de unidad viene a determinar que la soberanía del Estado español reside en una Nación, única e indivisible. Del análisis de su conexión con el principio de autonomía resulta su compatibilidad, y que el primero predomine al ser un “*principio estructural*”, mientras que el segundo lo sería más bien una “*posibilidad organizativa*”¹⁴⁷. Una de las consecuencias lógicas de la unidad de la Nación española es, como considera el Tribunal Constitucional en la STC 1/1982, su proyección hacia las distintas esferas del Estado, entre ellas la esfera económica, y como resultado nacerá el llamado “*principio de unidad económica*”¹⁴⁸, localizado en los arts. 128 CE, 131.1 CE, 139.2 CE y 138.2 CE. Apunta el Tribunal que existen una serie de normas destinadas a “*proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica*”, y que “*la unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores*”. Queda clara con esta cita del sumo intérprete de nuestra norma más importante, la necesidad de la existencia de una unión económica, que se presenta en el ámbito interno y externo¹⁴⁹:

- **Interno:** eliminación de fronteras interiores, pues “*ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional*” (art. 139.2 CE).
- **Externo:** supone una acción económica internacional unitaria. Esto se explica si recordamos que España forma parte de la Unión Europea desde 1986, y participa en los fines de la misma. Entre ellos ésta promoverá y fomentará “*la cohesión*”

¹⁴⁷ SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther. “El Estado Autonómico”, *óp. cit.*, p. 332.

¹⁴⁸ Vid. STC 1/1982, fundamento jurídico 1º.

¹⁴⁹ PÉREZ TREMPES, Pablo. “Principios generales...”, *óp. cit.*, p. 265.

económica (...) entre los Estados miembros” (art. 3.1 TUE) y *“un espacio de libertad, (...) sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas”* (art. 3.2 TUE). Incluso hasta el punto de establecer *“una unión económica y monetaria”* (art. 3.4 TUE)¹⁵⁰.

3.1.2. Principio de autonomía.

En segundo lugar el principio de autonomía es concebido por MIQUEL ROCA, conocido como uno de los siete padres de nuestra Constitución¹⁵¹, en el Diario de Sesiones del Congreso como el *“reconocimiento de la realidad plurinacional de la Nación española”*¹⁵². Etimológicamente, la palabra *“autonomía”* procede de la conjunción de dos vocablos griegos: *autos* (mismo) y *nomos* (ley)¹⁵³. Podemos definirla como la cualidad de autorregulación que tiene un sujeto¹⁵⁴. Se refiere a un régimen en el que una entidad pública observa y cumple leyes propias, es decir, que se originan de ella misma, pero que no alcanza nunca la soberanía, porque el vínculo que lo ata al Estado no se rompe¹⁵⁵. Autonomía no es soberanía, y por ese motivo se rechaza frontalmente las aspiraciones soberanistas de determinadas regiones, pues no puede disponerse *ad gustum* de la soberanía nacional¹⁵⁶. Nuestra Constitución reconoce a las *“nacionalidades”* y *“regiones”* que integran la Nación española, además de otras entidades (los entes locales) la capacidad para gestionar sus respectivos intereses en el art. 137 CE. Por lo tanto para el estudio del principio de autonomía debemos hacer dos

¹⁵⁰ Unión Europea. Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)*, núm. 83, 30 de marzo de 2010, pp. 13 a 46.

¹⁵¹ **RÍOS, Pere.** “Miquel Roca dice que el escenario de ruptura le produce angustia” [en línea]. En: *El País*, edición Cataluña, 16 de octubre de 2013. [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015]. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/10/15/catalunya/1381867321_713746.html

¹⁵² **ROCA JUNYENT, Miquel.** En: *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 59, 5 de mayo de 1978.

¹⁵³ **Real Academia Española.** “Autonomía”. En: *Diccionario de la lengua española* [en línea]. 22ª ed. 2015. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=autonomia> [Fecha de consulta: 20 de julio de 2015].

¹⁵⁴ **PAREJO ALFONSO, Luciano José.** “La autonomía local”. En: *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 229, 1986, p. 12. ISSN: 0213-4675.

¹⁵⁵ **PRADO, Gerardo.** “La autodeterminación de los pueblos como posible salida a la crisis del actual Estado autonómico español”. En: **OLIVER ARAUJO, Joan.** *El futuro territorial...*, óp. cit., p. 565.

¹⁵⁶ Vid. STC 4/1981, fundamento jurídico 3º y STC 247/2007, fundamento jurídico 4º.

grupos, cuya diferencia, leyendo al jurista PÉREZ TREMPs, se aprecia teniendo en cuenta los siguientes factores¹⁵⁷:

- **Regulación:** la regulación de la autonomía de los entes locales resulta exigua, mientras que en el caso de las nacionalidades y regiones existe un marco normativo fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.
- **Naturaleza:** mientras que la autonomía de las nacionalidades y regiones tiene un carácter político (ostentan más competencias y podrán legislar), la autonomía de los entes locales tiene un carácter administrativo (limitándose a reglamentar y ejecutar).
- **Extensión:** la autonomía de que gozan las nacionalidades y regiones es más amplia que la de los entes locales.

A) Nacionalidades y regiones.

Como ha señalado la doctrina, no resulta sencillo saber qué o quiénes pueden ser “nacionalidades” ni cuáles “regiones”, ni que repercusiones jurídicas puede tener la distinta denominación¹⁵⁸. Tan sólo el constituyente dejó en el art. 143.1 CE una serie de notas o criterios para determinarlas¹⁵⁹, así, son las “*provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica*”.

De una adecuada lectura de la STC 13/1992, obtenemos que son, en definitiva, las Comunidades Autónomas, pues dice esta sentencia que la autonomía de las nacionalidades y regiones es “*una capacidad de autogobierno que configura a la Comunidad Autónoma como una instancia de decisión política (...) gestionando sus intereses propios*”¹⁶⁰. Por su parte, la STC 25/1981 define a las Comunidades Autónomas como “*Corporaciones públicas de base territorial y naturaleza política*”¹⁶¹.

¹⁵⁷ PÉREZ TREMPs, Pablo. “Principios generales...”, *óp. cit.*, p. 254.

¹⁵⁸ BLANCO VALDÉS, Roberto Luis. Nacionalidades históricas y regiones sin Historia: a propósito de la obsesión ruritana. Madrid: Alianza. 2005. ISBN: 978-84-2064-751-7.

¹⁵⁹ CORCUERA ATIENZA, Francisco Javier. “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución”. En: *Documentación administrativa (DA)*, núm. 232-233. 1992-1993, pp. 13-32. ISSN: 0012-4494.

¹⁶⁰ Vid. STC 13/1992, caso Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1999.

¹⁶¹ STC 25/1981, caso derechos fundamentales en investigaciones que afecten a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas, fundamento jurídico 3º.

Acceder a la autonomía significa poder convertirse en Comunidades Autónomas, con lo que ello supone, pues podrán ejercer las competencias que se determinen, ambos entes tendrán una serie de poderes. Siguiendo una nueva vez a TREMPS, la autonomía en las nacionalidades y regiones se trata de un derecho fundamentalmente político, dispar y limitado¹⁶².

- **Derecho:** que la autonomía sea un derecho significa que puede ejercerse o no, que al final ha alcanzado el conjunto del territorio nacional.
- **Político:** la naturaleza política de la autonomía supone la capacidad de trazar y ejecutar una política propia sobre aquellas materias que caen en el ámbito de su autogobierno, contando con potestades legislativas¹⁶³.
- **Dispar:** su disparidad significa que la asunción competencial de materias tras la creación de la Constitución no ha sido uniforme u homogéneo, pues no todas las nacionalidades y regiones tienen porqué asumir el ejercicio de las mismas funciones o competencias en una materia de la vida política, ni ejercerlas en el mismo grado de autonomía.
- **Limitado:** la autonomía no es un derecho ilimitado, sino que encuentra su coto¹⁶⁴ en los principios de igualdad (138 CE y 139 CE) y de solidaridad (arts. 2 CE y 138 CE), además de en la existencia de los llamados “techos competenciales” (ciertas competencias que son exclusivas del Estado)¹⁶⁵.

B) Entes locales.

Por su parte, junto al reconocimiento de la autonomía para las nacionalidades y regiones, decir que también gozan de ella los entes locales. ¿Qué son los entes locales? fundamentalmente¹⁶⁶ son los municipios (art. 137 CE), provincias (art. 141 CE) e islas (art. 141.4 CE).

¹⁶² **PÉREZ TREMPS, Pablo.** “Principios generales...”, *óp. cit.*, p. 261.

¹⁶³ Vid. STC 13/1992, caso Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1999.

¹⁶⁴ Vid. STC 247/2007, caso Estatuto de Autonomía de Valencia.

¹⁶⁵ Vid. art. 149 CE.

¹⁶⁶ Dado que esto no es ningún tratado de Administración Local, restaré importancia a otras entidades menores como las *veguerías* catalanas. Para más información Vid.: **TRAYTER JIMÉNEZ, Joan M.** “Las *veguerías*”. En: **MEDINA ALCOZ, Luis** (coord.); **COSCULLUELA MONTANER, Luis** (dir.) y **CARBONELL PORRAS, Elisa**. (dir.). *Reforma estatutaria y régimen local*. Navarra: Aranzadi. 2011, pp. 345-376. ISBN: 978-84-470-3613-4.

Siguiendo la estructura, el derecho a la autonomía de los entes locales se caracteriza por estas notas¹⁶⁷:

- **Garantía:** los entes locales deben existir jurídicamente, y su ámbito de autoorganización debe respetarse siempre, pues existe un núcleo mínimo de potestades que tienen que respetar los demás entes, pudiendo incluso acudir, mediante un mecanismo procesal complejo, ante el Tribunal Constitucional.
- **Administrativa:** como ya se adelantó, la autonomía de los entes locales tiene un carácter marcadamente administrativo (pues se limitan a ejecutar las leyes y desarrollar reglamentando). Carecen de competencias legislativas.
- **Régimen económico:** en razón de lo establecido en el art. 142 CE, deben disponer de medios suficientes para cumplir sus funciones de autoorganización, pudiendo obtener financiación de tributos propios o de participación en los que establezcan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas.

3.1.3. Principio de igualdad.

Diremos que el principio de igualdad, constitucionalmente configurado, tiene dos vertientes, y cada una de ellas dos dimensiones: activa y pasiva¹⁶⁸.

- **Igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos:** el Estado español se presenta como “*social y democrático de Derecho*” en el art. 1 CE. Lo que este Estado representa, debe traducirse necesariamente en que todos los ciudadanos, independientemente del lugar del territorio en el que se encuentre, tienen los mismos derechos y obligaciones.
 - En su dimensión activa, implica la existencia de una única consideración político-institucional de las Comunidades Autónomas.
 - En su dimensión pasiva, no puede producirse discriminación de unas Comunidades Autónomas respecto de otras.
- **Igualdad de las Comunidades Autónomas:** no significa que todas las Comunidades Autónomas sean uniformes, pues ello chocaría frontalmente con la idea de autonomía, que en sí misma presupone la diversidad.

¹⁶⁷ Vid. **PÉREZ TREMPES, Pablo**. “Principios generales...”, *óp. cit.*, pp. 254-259.

¹⁶⁸ Vid., entre otras, STC 76/1983, fundamento jurídico 2º.

- En su dimensión activa, los ciudadanos conservan el mismo *status* jurídico de todos los ciudadanos.
- En su dimensión pasiva, la autonomía de nacionalidades y regiones nunca puede servir de cobertura para justificar tratos discriminatorios entre los ciudadanos.

3.1.4. Principio de solidaridad.

En tercer lugar el principio de solidaridad limita el grado de autonomía y supone la vinculación o interdependencia social de cada uno con los demás ¹⁶⁹, pues el hombre sólo puede cumplir sus aspiraciones si no es mediante la vida en común con otros, está, en palabras de DUGUIT¹⁷⁰, “*unido a los demás hombres por lazos de solidaridad social*”. En definitiva, es una garantía de cohesión social en un Estado constitucional¹⁷¹. En la Constitución se configura como un auténtico deber jurídico que debe cumplir el Gobierno de la nación, encargado de velar por él, administrando los recursos¹⁷² y se manifiesta en dos dimensiones, fundamentalmente del segundo tipo:

- **Solidaridad interpersonal o individual:** solidaridad entre ciudadanos. Aparece en el artículo 156.1 CE y alude a la “*solidaridad entre todos los españoles*”¹⁷³. Somos integrantes de un todo, y en tanto integrantes de un todo cada uno debe actuar respetando los intereses propios de los demás, que deben complementarse y no contraponerse¹⁷⁴.
- **Solidaridad interterritorial o comunitaria:** la solidaridad entre las Comunidades Autónomas aparece reflejada en los artículos 2 CE y 138 CE. El artículo 138 CE nos dice que: “*El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español*”,

¹⁶⁹ **TAJADURA TEJADA, Javier.** “El principio de solidaridad en el Estado Autonómico”. En: *Cuadernos de Derecho Público (CDP)*, núm. 32, septiembre-diciembre de 2007. pp. 2 y ss. ISSN: 1138-2848.

¹⁷⁰ **DUGUIT, Léon.** *Manual de Derecho constitucional*. 1921. Edición de **MONEREO, J. L.** y **CALVO J.**). Granada: Comares, 2005, pp. 6-7.

¹⁷¹ **GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther.** “El artículo 138 de la Constitución española de 1978 y el principio de solidaridad”. En: *Cuadernos de Derecho Público (CDP)*, núm. 21, enero-abril de 2004, pp. 47 y ss. ISSN: 1138-2848.

¹⁷² Vid. STC 25/1981, de 14 de julio.

¹⁷³ **PÉREZ AYALA, Andoni.** “En torno al Estado Social Autonómico”. En: **GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel** (coord.); **SEVILLA, Jordi** (pról.); **VIDAL BELTRÁN, José María** (coord.). *El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, Vol. I. Madrid: Colex-INAP, 2005, pp. 570-571. ISBN: 84-7879-976-1.

¹⁷⁴ Vid. **PÉREZ TREMPES, Pablo.** “Principios generales...”, *óp. cit.*, p. 263.

principalmente a través de dos medios: la planificación económica, en el art. 131 CE, y el Fondo de Compensación Interterritorial, en el art. 158.2 CE¹⁷⁵.

El Tribunal Constitucional ha extraído, a partir del principio de solidaridad, la existencia de los deberes constitucionales de apoyo, lealtad y auxilio recíprocos¹⁷⁶. En general, se pueden resumir estas ideas en el deber de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas ya que todas ellas, aun trabajando en sus propios ámbitos, deben perseguir el interés general de la comunidad superior y abstenerse de realizar actos o adoptar decisiones que lo perturben o perjudiquen¹⁷⁷.

3.2. Estructura normativa. Los Estatutos de Autonomía.

Los Estatutos de Autonomía son la norma institucional básica de cada una de las Comunidades Autónomas. Se dijo antes que era una concesión que hacía el poder estatal. Si no son constituciones, ¿cuál es la naturaleza jurídica de estas normas? nos dice ELISEO AJA¹⁷⁸ que aunque sean leyes orgánicas, son leyes constitucionales de segundo grado o derivadas, por su importancia y especialidad. El profesor nos muestra que *“la diferencia más importante entre los Estatutos [de Autonomía] y las Constituciones de los Estados federados, aparte del nombre, estriba en la forma de su aprobación, que en los federalismos depende sólo de las instituciones de cada Estado”*. Continúa indicándonos que la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía en España requieren una voluntad consensuada entre la Comunidad Autónoma y el Estado, en concreto precisa la doble aprobación de la Asamblea de cada Comunidad Autónoma y de las Cortes Generales, y en algunos casos también precisan de referéndum¹⁷⁹.

¹⁷⁵ **TAJADURA TEJADA, Javier.** “El principio de solidaridad...”, *óp. cit.*, p. 7.

¹⁷⁶ Vjd. STC 64/1990, caso Traslado de industrias a Galicia.

¹⁷⁷ **PÉREZ CALVO, Alberto.** *El Estado constitucional español*. Madrid: Reus. 2014, p. 195. ISBN: 978-84-290-1805-9.

¹⁷⁸ **AJA FERNÁNDEZ, Eliseo.** *El Estado autonómico...*, *óp. cit.* p. 84.

¹⁷⁹ **APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel.** “Posición y funciones de los Estatutos de Autonomía en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010”. En: *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 12. 2011, pp. 16-43. ISSN: 1886-2632.

3.3. ¿Es España un Estado federal? Federalidad positiva y negativa.

Tal y como se anticipó, el objeto de este apartado es dirimir si España es un Estado federal o no. Ello nos obliga inmediatamente a introducir un nuevo término en nuestro haber léxico-jurídico, la “federalidad de un Estado”¹⁸⁰.

¿Qué es la federalidad de un Estado? supone determinar “*cuánto federal es cada Federación*”¹⁸¹ o lo que es lo mismo, supone observar la forma jurídica del Estado español desde una óptica federalista. Para determinar el grado de federalidad de un Estado como el español, es preciso establecer gráficamente una línea en la cual situaremos en sus extremos:

- **Menor federalidad:** presentan más lejanía hacia lo que supone un Estado federal, por ejemplo una Confederación de Estados o un Estado unitario muy centralizado.
- **Mayor federalidad:** formas aproximadas al Estado federal, como es un Estado unitario con descentralización política (Estado regional).

Una vez tenemos esta escala de máximos y mínimos, ¿en base a qué elementos establecemos la graduación, es decir, cómo sabemos la posición de un Estado en el *continuum* de la misma? sobre esta cuestión afirma SEIJAS que el *quantum* se determina por dos formas¹⁸²:

Primero, hallando un punto en la configuración territorial de cada Estado, ya sea Confederación o Estado regional, a partir del cual podamos pasar denominarle Estado federal, según la relación de predominio unidad-pluralidad, pues no existe un prototipo de Federación sobre la cual hacer comparaciones, dada la inexistencia e imposibilidad de determinar una naturaleza única para el Estado federal.

¹⁸⁰ **SIDGWICK, Henry.** *The elements of Politics: Theory and Practice*. Londres: Routledge. 2006, pp. 21-22 y p. 282.

¹⁸¹ **BURGESS, Michael.** Federal political culture revisited: creating and sustaining federal political systems. En: Annual Conference of the International Association of Centers for Federal Studies (IAFCS). Canterbury. 18 de septiembre de 2009: p. 8.

¹⁸² **SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther.** “Significado de los nuevos derechos en el proceso de eventual federalización del modelo autonómico. El grado de federalidad del Estado español”. En: **MATIA PORTILLA, Francisco Javier et al.** *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2011, pp. 257 y ss. ISBN: 978-84-259-1515-4.

Segundo, averiguando si el Estado ha asumido o no tanto los llamados “valores federales”, como son lealtad, respeto mutuo, tolerancia o consenso; como los “principios federales”, unidad, diversidad, gobierno común y autogobierno.

Conocidos ya ambos criterios para determinar el grado de federalidad de un Estado, vayamos al fondo de la cuestión: ¿por qué es federal España y por qué no?

3.3.1. Federalidad positiva.

Puede considerarse que España es federal porque cumple¹⁸³ la mayoría de los requisitos generales que suele presentar cualquier Estado federal, a saber:

Primero. La Constitución española presenta similitudes con la que se da en un Estado federal, pues es escrita y rígida. Así, también existen en el Estado Autonómico al menos dos órdenes de gobierno (el estatal y el de las CCAA) cada uno de ellos elegido por sus ciudadanos y extiende su poder sobre los mismos. Además, rige una cláusula de prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho autonómico, por lo que se afianza al igual que en los Estados federales, ese carácter supremo de la Constitución sobre los Estatutos de Autonomía (norma autonómica más importante). Por otra parte y volviendo a la rigidez, se permite la capacidad de proponer reformas constitucionales a las Asambleas Legislativas de las CCAA. También se reconoce la autonomía de las CCAA como entes integrantes en sede constitucional, además de que cada ente puede disponer de instituciones políticas propias.

Segundo. En cuanto al reparto y distribución de competencias y funciones políticas, se hace de forma similar a un Estado federal. Ello se deduce de una lectura de los artículos 148 y 149.1 de la Constitución Española:

- En el artículo 148 CE se establecen las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas a su elección, entre ellas sanidad u organización de instituciones de autogobierno.

¹⁸³ Vid. **SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther.** “Significado...”, *óp. cit.*, p. 264 y ss. En el mismo sentido, **AJA FERNÁNDEZ, Eliseo.** *El Estado autonómico...*, *óp. cit.*, pp. 36-39 y 79 y ss.

- En el artículo 149.1 CE se establecen las competencias que el Estado se reserva para sí con exclusividad, entre ellas defensa, administración de justicia o legislación penal.
- Además, en el artículo 149.3 CE se establece una cláusula residual que cierra el reparto: *“las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”*.

La configuración del reparto en sede constitucional, junto al establecimiento de la cláusula de cierre (ya sean las competencias para el Estado o para los entes regionales) responde a auténticos patrones federales.

Tercero. Se ha hecho referencia en líneas anteriores a la homologación de institutos jurídicos entre los distintos entes regionales como característica de una Federación, respondiendo a los principios de igualdad y solidaridad, esto corresponde al federalismo clásico. Pero en los tiempos modernos ha surgido una variedad conocida como federalismo asimétrico, que postula que en una Federación quepan determinadas singularidades entre algunos de sus miembros, ya sean de tipo lingüístico, jurídico o financiero, disfrutando de un trato constitucional diferenciado. Esto es característico de muchas federaciones (Canadá, Suiza, Bélgica, India o Malasia). También en España se dan muchas de estas singularidades, es decir, que la diversidad es característica de nuestra idiosincrasia. Entre nuestros elementos distintivos *iura singularia* podemos hacer mención a:

- *Multilingüismo*: significa que algunas lenguas disfrutan de un trato diferenciado frente a otras, especialmente en cuanto a protección constitucional, así, el estatus de oficialidad del castellano y el de cooficialidad del catalán/valenciano, gallego, euskera y aranés.
- *Régimen jurídico*: el hecho de que algunas Comunidades Autónomas tengan tradiciones jurídicas propias que preexisten a la Constitución. El ejemplo más característico sería el Derecho civil catalán.
- *Régimen financiero*: la especialidad más destacada es el sistema del concierto y convenio vasco navarro, que difiere del común para el resto del territorio, debido a particularidades históricas forales.

Cuarto. El Poder Legislativo en España está estructurado en dos Cámaras (Congreso y Senado), al igual que en la mayoría de los Estados federales. A través del Senado como mecanismo institucional intervienen en la formación de la voluntad estatal (art. 69 CE) además de iniciativa (art. 87.2 CE) y cooperación en el proceso de formación de la ley (art. 109 CE).

Quinto. Al igual que en los Estados federales, en España existe una instancia jurisdiccional superior, llamada Tribunal Constitucional, que se encarga, entre otros cometidos, de resolver los conflictos entre el Estado central y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí.

Sexto. En cuanto a las relaciones jurídicas intersubjetivas, decir que existen mecanismos institucionalizados que tratan de consolidar las relaciones de colaboración entre el Estado central y las CCAA, sean de carácter bilateral o multilateral, por ejemplo las conferencias sectoriales.

Séptimo. El sistema de financiación, pese a sus eventuales críticas, está articulado a través de una distribución de las fuentes de ingreso para garantizar la supervivencia de los entes descentralizados, por lo que encaja bien en la categoría de Federación.

Octavo. En nuestro Estado Autonómico hay, por llamarlos de alguna manera, algunos “vestigios” de una concepción federal a través del pacto, para ello puede verse la LORAFNA¹⁸⁴, concebida como un régimen pactado¹⁸⁵.

Noveno. Nuestro texto constitucional configura un sistema imparcial de control de la actividad de los órganos autonómicos en el art. 153 CE, como hacen los modelos federales:

- *Tribunal Constitucional*: sobre las disposiciones normativas con fuerza de ley.
- *Gobierno*: sobre el ejercicio de funciones delegadas.
- *Jurisdicción contencioso-administrativa*: sobre las potestades autonómicas de gobierno y reglamentación.
- *Tribunal de Cuentas*: sobre lo económico y presupuestario.

¹⁸⁴ España. Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

¹⁸⁵ MARTÍN DUQUE, Ángel J. “Del pacto al Mejoramiento. Signos de identidad”. En: *Príncipe de Viana*. núm. 227. 2002, pp. 1083-1090. ISSN: 0032-8472.

3.3.2. *Federalidad negativa.*

Por contra, España no puede ser considerada puramente federal porque es deficitaria en su configuración de algunas notas federales esenciales¹⁸⁶, pese a cumplir *a priori* como vimos la mayoría de los requisitos. A saber:

Primero. El modo en que la Constitución está redactada parece vetar un progreso en clave federalista, se deduce esto de la redacción del artículo 145.1 CE, que reza que: “*en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas*”. Por otra parte, los Estatutos de Autonomía son normas importantes (leyes orgánicas) pero no tienen naturaleza jurídica constitucional, pues han de ser aprobados por el legislativo central. Tampoco es federal por la ausencia de participación de las CCAA en el proceso de aprobación, modificación y derogación de la Constitución del Estado.

Segundo. El sistema de reparto y distribución de competencias y funciones políticas resulta ambiguo y poco claro, a diferencia de en la mayoría de Estados federales.

Tercero. Las singularidades que presenta el Estado español son tales que difícilmente resultarían encajables en un modelo federal que por definición es homogéneo (*vid. punto séptimo*).

Cuarto. Pese a haber dos Cámaras Legislativas, el Senado (Cámara Alta) no puede considerarse como una auténtica Cámara de los *a priori* Estados miembros de la Federación, principalmente por su composición y debilidad funcional:

- *Composición:* en ella no están representadas las unidades descentralizadas como en un Estado federal.
- *Debilidad funcional:* carece de funciones legislativas, y se ha limitado a ser una Cámara de segunda lectura y de control al Gobierno.

Quinto. Las relaciones jurídicas intersubjetivas Estado-CCAA en la realidad no funcionan como debiera un Estado federal, mediante la coordinación para una acción común, sino que parece que priman otros fenómenos nocivos como el oportunismo. Significa esto que los mecanismos establecidos a este propósito no resultan suficientes ni eficaces.

¹⁸⁶ SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther. “Significado...”, *óp. cit.*, p. 262 y ss.

Sexto. El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es insuficiente para ser catalogado como auténticamente federal. Se razona así porque se produce una financiación autonómica desigual para todo el territorio debido a la asimetría, es decir es un hecho negativo la existencia de diferenciación en autonomía impositiva y financiera.

Séptimo. Entre parte de la doctrina jurídica¹⁸⁷ se niega la naturaleza federal del Estado Autonómico porque, según ellos, carece del presupuesto federal por excelencia que es la “*legitimidad federal de origen*”, es decir, que no es resultado de un pacto constitucional intersubjetivo en el que se defina la posición del Estado y de cada una de las nacionalidades y regiones que se integran en el mismo. Este problema de legitimación se solucionaría con un cambio de la estructura integral del Estado, no solo aspectos parciales. Debería llegarse a un pacto entre los distintos entes, con aprobación expresa mediante referéndum para legitimar el nuevo Estado federal.

3.3.3. *Recapitulación.*

En base a lo anterior, se concluir este capítulo afirmando que España es un Estado Federal impropio, *de facto*, o si se prefiere, con un grado mínimo de federalidad, al igual que indicaba SEIJAS sobre la apariencia o “virtualidad federal” del Estado Autonómico¹⁸⁸ como aquello que “*tiene virtud para producir un efecto, aunque no lo produce de presente*”¹⁸⁹.

La siguiente tarea que nos va a ocupar ahora es determinar en qué falla hoy en día el sistema autonómico, para posteriormente plantear alternativas de solución, centrándome, consecuencia de este análisis, en la posibilidad de convertirlo definitivamente en federal.

¹⁸⁷ **Grupo de Reflexión del PSOE-A.** *Por una reforma federal del Estado Autonómico: propuesta del Grupo de Reflexión creado por el PSOE-A sobre la reforma de la Constitución para el establecimiento de un modelo federal para España.* Sevilla: Fundación Alfonso Perales. 2012, pp. 17 y ss. ISBN: 978-84-695-6716-6.

¹⁸⁸ **SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther.** “Significado...”, *óp. cit.*, p. 262.

¹⁸⁹ **Real Academia Española.** “Virtualidad”. En: *Diccionario de la lengua española* [en línea]. 22ª ed. 2015. Disponible en: <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=virtual> [Fecha de consulta: 20 de julio de 2015]

CAPÍTULO 4

EL ESTADO AUTONÓMICO EN EL PUNTO DE MIRA: AGOTAMIENTO Y CRISIS

“Estoy firmemente convencido de que España es el país más fuerte del mundo, lleva siglos queriendo destruirse a sí mismo y todavía no lo ha conseguido”

(Anónima)

1. LA CRÍTICA CÍVICA: DEL ENTUSIASMO AL DESENCANTO.

Decía TORRES DEL MORAL que el diseño de la organización territorial del Estado fue sin dudar el desafío más importante que asumió el constituyente español en el año 1978. Ello requería desmontar la preexistente estructura unitaria y centralista, que recordamos provenía de una larga dictadura, y construir un Estado de nueva planta, políticamente descentralizado, donde hallaran su lugar las pretensiones de autogobierno de algunos territorios y dando carta de naturaleza a una pluralidad jurídica y cultural, incluyendo, por supuesto, el complicado problema lingüístico, era una tarea necesaria e inmediata, y quizá menos difícil de lo que en realidad era y está siendo todavía¹⁹⁰.

Es muy difícil negar que el Estado autonómico haya producido en España grandes beneficios políticos, económicos, sociales y culturales. Ha supuesto respecto al periodo dictatorial, una profundización en la democracia y una potenciación del desarrollo socioeconómico en el conjunto del país, ello ha de ser reconocido, sin duda, por cualquier observador imparcial. El ejercicio del derecho a la autonomía ha sido una respuesta muy eficaz de los constituyentes en el marco de la transición política, para dar la naturaleza a nuestro país de Estado social y democrático de Derecho¹⁹¹.

Pero a la vez que se afirman sus logros, también resulta muy difícil negar que, esa oleada de méritos haya llegado ya a su límite. Nuestro Estado autonómico presenta,

¹⁹⁰ TORRES DEL MORAL, Antonio. “Tensiones internas del Estado autonómico”. En: *Anuario jurídico de La Rioja*. núm. 8. 2002, pp. 267-285. ISSN: 1135-7096.

¹⁹¹ Grupo de Reflexión del PSOE-A. *Por una reforma federal...*, óp. cit., p. 17.

tras más de 35 años de funcionamiento, lo que FERNANDO REY, llama “*evidentes defectos, notables insuficiencias, peligrosas ambigüedades y grandes disfunciones*”¹⁹². En su conjunto se trata de una serie de circunstancias que están poniendo en cuestión la forma territorial del Estado, hasta el punto de que se discute hoy en día su subsistencia¹⁹³. Al menos en la última década se han puesto de manifiesto determinadas debilidades del modelo que no cabe infravalorar, pues convierten el claro “*optimismo hacia el pasado*” en “*oscuro pesimismo para el futuro*”¹⁹⁴.

Estos problemas verán aplicado aquí el ojo clínico-jurídico de las distintas doctrinas a fin de buscar posteriormente las distintas alternativas de solución, especialmente desde la óptica federal.

1.1. Una dosis de realidad: desafección ciudadana hacia las instituciones.

Nos encontramos en 2015, después de 37 años de vida de la Constitución española. No podemos olvidar, por su importancia, que en estos precisos instantes, estamos viviendo bajo una situación de gran descrédito ciudadano hacia el conjunto de nuestro sistema político-institucional. Todos los días vemos en los medios de comunicación las reivindicaciones de los distintos sectores afectados del país por las consecuencias de la crisis económica y las malas acciones de los distintos gobiernos, sin entrar en ideologías. La gente no es ingenua y se empieza a dar cuenta de la realidad en que vive, o en la que le hacen vivir. Podemos resumir todo este comportamiento en una palabra: “desafección”¹⁹⁵. Es un término impreciso hoy utilizado de forma omnipresente, con el que se intenta describir la creciente desconfianza y el distanciamiento entre la ciudadanía y sus representantes¹⁹⁶, ya sea en el plano de lo social, político o económico.

¹⁹² OLIVER ARAUJO, Joan. “España en la encrucijada”. En: *El futuro territorial...*, *óp. cit.*, p. 52.

¹⁹³ REY MARTÍNEZ, Fernando. “El Estado autonómico en la encrucijada”. En: OLIVER ARAUJO, Joan (dir.). *El futuro territorial...*, *óp. cit.*, p. 141.

¹⁹⁴ ARAGÓN REYES, Manuel. “Problemas del Estado autonómico”. En: *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 31. 2014, pp. 14 y ss. ISSN: 1575-5312.

¹⁹⁵ RAMÓN MONTERO, José; TORCAL LORIENTE, Mariano. “No es el descontento, es la desafección” [en línea]. En: *El País*. 14 de junio de 2013. [Fecha de consulta: 23 de julio de 2015]. http://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370978768_828729.html

¹⁹⁶ LEÓN ALFONSO, Sandra. “Las dos caras de la desafección política” [en línea]. En: *El diario.es*. 24 de enero de 2013. http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/caras-desafeccion-politica_6_93850617.html [Fecha de consulta: 23 de julio de 2015]

¿Cuáles son las causas de ese desmerecimiento hacia las instituciones? La socióloga y politóloga CARMEN BAÑUELOS MADERAS, en un revelador estudio de la actualidad, formula que el desencanto en la sociedad se debe a una serie de factores¹⁹⁷, aquí reproducidos:

- Primero, y fundamentalmente, a la grave situación de crisis que vivimos actualmente y que perdura por mucho que se intente ser optimista.
- Segundo, por la clase política, sin tener en cuenta el partido al que represente.
- Tercero, por el derroche o despilfarro de dinero público en las Comunidades Autónomas.

Razona la profesora que estos tres niveles de descontento han propiciado, y de forma significativa, que se genere una consecuente desafección también hacia el aspecto territorial, es decir, el debate sobre la forma territorial se produce justo en este contexto de aversión hacia todo lo político.

El Estado autonómico está en el punto de mira, siendo cuestionado por el conjunto de la opinión pública. No es posible sostener que la fórmula ideada se halle plenamente afianzada y cada vez mayor parte de la sociedad española está viendo a nuestro modelo territorial como un problema, y no como una solución razonable a la compleja convivencia entre los diversos pueblos que integran el Estado español, que es lo que inicialmente planeaban los constituyentes. Así pues, el profesor RUIZ ROBLEDO, en un artículo de opinión del diario *El País* ha manifestado en este sentido que las Comunidades Autónomas en España “*no andan sobradas de prestigio*”¹⁹⁸. Visto que el Estado autonómico está en la encrucijada, vamos a tratar por separado cada uno de los puntos que la profesora apuntaba como origen de su coetáneo declive: la crisis, la clase política y el despilfarro de dinero público.

¹⁹⁷ BAÑUELOS MADERA, M. Carmen. “La incidencia de la crisis en la desafección ciudadana hacia el Estado autonómico: el caso de la Comunidad de Madrid”. En: OLIVER ARAUJO, Joan (dir.). *El futuro territorial...*, *óp. cit.*, pp. 387.

¹⁹⁸ RUIZ ROBLEDO, Agustín. “Lifting constitucional” [en línea]. En: *El País*, edición de Andalucía. 17 de enero de 2004. [Fecha de consulta: 24 de julio de 2015]. http://elpais.com/elpais/2014/01/06/opinion/1389034885_885138.html

1.2. La crisis económica aplicada al modelo territorial.

1.2.1. Antecedentes.

El desarrollo de las economías avanzadas de tipo capitalista ha sido posible, fundamentalmente, a base de recurrir a la figura del endeudamiento. Se considera que las políticas de corte conservador o neoliberal, sobre todo las reformas impositivas desfiscalizadoras, han logrado una reactivación económica más rápida, pero a su vez han supuesto la desvalorización de los sistemas de protección social y un beneficio amplio las clases más ricas en detrimento de las clases populares, una situación, pues, de diferenciación o desigualdad¹⁹⁹. La racionalidad de ese sistema económico es cuestionada cuando estas economías sufren crisis cíclicas. Es habitual ubicar el inicio de la actual crisis económica y sistémica en el mes de septiembre del año 2008 con la quiebra del banco de inversión norteamericano *Lehman Brothers*, consecuencia del estallido de dos burbujas que habían estado gestando y alimentándose mutuamente bastante antes en la economía de los Estados Unidos: la burbuja del negocio financiero y la de la construcción de viviendas. Por aquellas fechas ya empezaban a mostrarse los primeros síntomas del estallido de las burbujas: crecía la morosidad hipotecaria, aumentaba el *stock* de viviendas a la venta, caían los precios, etc.

La masificación y acumulación de esa deuda, junto al aumento de la desigualdad en la distribución de recursos y rentas es el argumento explicativo origen de todos los demás, es la causa, en última instancia, de la crisis financiera. Son dos factores, pues, fuertemente interrelacionados. Estos hechos posteriormente contaminaron todas las economías de la Tierra²⁰⁰, aunque la crisis en la economía española tiene sus propios componentes, principalmente el estallido de la burbuja inmobiliaria propia, que ha propiciado una caída de la actividad económica general, que afectó de forma rápida y contundentemente a las finanzas públicas. En 2008 comenzó a destruirse empleo a toda máquina: las tasas de paro se incrementaron y la tasa de crecimiento del PIB real se redujo.

¹⁹⁹ **COLOM i CABAU, Agustí.** "La crisis económica española: orígenes y consecuencias. Una aproximación crítica". En: *XIII Jornadas de Economía Crítica: los costes de la crisis y alternativas en construcción*, febrero de 2012, pp. 1314-1328.

²⁰⁰ **HERNÁNDEZ PEDREÑO, Manuel.** "La crisis económica y sus consecuencias sociales: entrevista a Manuel Tovar, profesor de Economía de la Universidad de Murcia" [en línea]. En: *Boletín del Observatorio de la Exclusión Social*. Universidad de Murcia. [Fecha de consulta: 28 de julio de 2015]. <http://edit.um.es/exclusion-social/la-crisis-economica-y-sus-consecuencias-sociales/>

1.2.2. Consecuencias y pronósticos de solución de las Ciencias Sociales.

Entre otros efectos, la crisis ha provocado una caída drástica de la producción y de las rentas, que ha causado una fuerte reducción en la recaudación de impuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas²⁰¹, es decir, que las cuentas públicas se deterioraron por la caída de los ingresos. Es innegable afirmar que este grave atolladero económico ha manifestado las carencias del sistema territorial y como consecuencia ha provocado que se incrementa de forma exponencial la crítica ciudadana contra la regulación de la organización territorial del Estado²⁰².

Según defienden los investigadores de las variadas ramas de lo social (sociólogos, juristas, economistas, politólogos...) la única forma de posible de salir de esta crisis es la instauración de un nuevo marco general de cooperación en la utilización de los recursos, abandonando los ideales de supremacía de unos frente a los otros, con el único fin no hipotecar el bienestar de las generaciones futuras²⁰³.

1.3. La aversión hacia la clase política.

Antes de estas líneas se hacía breve referencia a términos similares como “ineficacia”, “desconfianza”, “desinterés”, “disconformidad”, “cinismo”, “frustración”, o incluso “hostilidad”. Estos forman parte de una familia de conceptos cuyo denominador común radica, en palabras de JACK CITRIN, en “*la tendencia a la aversión*”²⁰⁴. Nos referimos, ya se ha dicho, a la desafección. El catedrático italiano GIUSEPPE DI PALMA²⁰⁵ explica la desafección como un “*cierto alejamiento o desapego de los ciudadanos con respecto a su sistema político*”, consecuencia de una evaluación que los mismos hacen del rendimiento de los gobernantes, pues no ven

²⁰¹ HUGUET ROTGER, Joan. “De la España autonómica a la España federal”. En: OLIVER ARAUJO, Joan (dir.). *El futuro territorial...*, *óp. cit.*, p. 280.

²⁰² MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona: Crítica. 2012, pp. 13, 14 y 17. ISBN: 978-84-98924664.

²⁰³ BAÑUELOS MADERA, M. Carmen. “La incidencia de la crisis...”. En: OLIVER ARAUJO, Joan (dir.). *El futuro territorial...*, *óp. cit.* p. 389.

²⁰⁴ CITRIN, Jack. *Political Disaffection in America: 1958-1968*. Tesis doctoral. Universidad de California en Berkeley. 1972, pp. 92 y ss.

²⁰⁵ DI PALMA, Giuseppe. *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*. Nueva York: The Free Press. 1970, pp. 30 y ss.

cumplidas sus pretensiones²⁰⁶. Este fenómeno se ha mantenido relativamente estable a lo largo del tiempo²⁰⁷.

A grandes rasgos, este concepto de desafección se halla estrechamente vinculado, nos dice el emérito catedrático RICHARD GUNTHER, a sentimientos de impotencia y confusión respecto a la política²⁰⁸, y presenta dos facetas, una interna y una externa²⁰⁹, que responden a las impresiones que un sujeto tiene de sí mismo y del sistema político al que está vinculado. Son, pues:

- **Interna:** se refiere al cuestionamiento que se hace el ciudadano sobre su propia capacidad de entender la política. Coloquialmente: *“la política es tan complicada que la gente como yo no puede entender lo que pasa”*.
- **Externa:** se refiere a la capacidad de respuesta de las instituciones ante las demandas de los ciudadanos. Coloquialmente: *“los políticos no se preocupan mucho de lo que necesitamos”*.

Leyendo al profesor MONTERO GIBERT, quien trata este tema en algunos artículos, observamos que, España, durante su Historia, ha hecho frente a una amplia gama de diferentes situaciones políticas, lo que tiene repercusión en el fenómeno de aversión institucional²¹⁰. Así, entre los episodios políticos a destacar sucedidos en los últimos años primero decir que el país ha estado sumido en un duradero régimen autoritario (1939-1975), y a su finalización se entrañaban los riesgos de la transición política, pues había una situación continua de incertidumbre tras la alternancia en el poder. Dura fue la tarea y muchos los problemas de afirmar una democracia joven que regiría en un Estado de nueva planta territorial.

²⁰⁶ FARAH, Barbara G.; BARNES, Samuel H.; HEUNKS, Felix. “Political Dissatisfaction”. En: *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage. 1979, pp. 431-432. ISBN: 978-0803909571.

²⁰⁷ VAN DETH, Jan W. “Interest in Politics”. En: *Continuities in Political Action*. Berlín: Walter de Gruyter. 1990.

²⁰⁸ GUNTHER, Richard. *Política y cultura en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1992, pp. 15 y ss. ISBN: 978-84-25909122.

²⁰⁹ Vid. ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press. 1963, pp. 136 y ss. En el mismo sentido, BALCH, George I. “Multiple Indicators in Survey Research: The Concept ‘Sense of Political Efficacy’”. En: *Political Methodology*. vol. 1. Oxford: Oxford University Press. 1974, pp. 1-43. ISBN: 978-0691075037.

²¹⁰ MONTERO GIBERT, José Ramón; TORCAL LORIENTE, Mariano.; GUNTHER, Richard. “Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección”. En: *Revista española de investigaciones sociológicas (Reis)*, núm. 83. 1998, pp. 9-49. ISSN: 0210-5233.

A todo ello hay que añadir, como no podía evitarse, a que las cifras muestran hoy día a España como la subcampeona de Europa en desempleo²¹¹, con un 22,5%, tan sólo superada por Grecia; o que se haya convertido ya en un hecho tan natural (pero no por ello menos gravoso) ver en los medios la salida a la luz de otro caso de corrupción de cargos públicos²¹² de cualquier orden, escándalos en la financiación de los partidos, o incluso por revelaciones sobre comportamientos ilegales en la lucha contra el terrorismo. Si se tiene en cuenta la magnitud de estas experiencias vividas y el espacio temporal relativamente corto en el que han ocurrido, resulta lógico suponer su carácter influyente en la forma que tienen los ciudadanos de ver el sistema político.

Como tal, la corrupción supone la atribución de recursos públicos en beneficio propio, y en consecuencia, detrimento de toda la comunidad. Su existencia resta confianza hacia el sistema político democrático pues lo deslegitima y también degrada socialmente a la persona que la provoca. A priori la autoridad que incurra en corrupción debería sentirse avergonzada de sus actos, tal y como describe el psicólogo GABRIEL NAVARRO, “*una sensación humana mediante la cual (...) nos sentimos indignos frente a nosotros mismos, perdiendo la cualidad precisa para ser aceptados por quienes nos rodean*”²¹³, y que es una emoción que actúa como correctora moral.

No obstante, en nuestros políticos no parece tener ese efecto. Así lo considera el profesor FRANCESC NÚÑEZ²¹⁴, quien afirma que determinados políticos acusados de corrupción “*han dejado de avergonzarse por ser desprestigiados públicamente*” tras ser acusados de corrupción, y ello lo motiva el experto en dos factores:

- Primero, que existe una posición de desigualdad entre ciudadano y político, y el sentimiento de vergüenza sólo se hace efectivo cuando quien debiera

²¹¹ **DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, Belén.** “La inflación y el desempleo de la UE se mantienen ‘estables’ según Eurostat” [en línea]. En: *El País*. 31 de julio de 2015. http://economia.elpais.com/economia/2015/07/31/actualidad/1438335707_712501.html [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2015].

²¹² **PARDO, Pablo.** “El gigantesco impacto de la corrupción en la economía española” [en línea]. En: *El Mundo*. 4 de mayo de 2015. [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2015]. <http://www.elmundo.es/blogs/elmundo/espíritusanimales/2015/05/04/el-gigantesco-impacto-de-la-corrupcion.html>

²¹³ **NAVARRO CARRETERO, Gabriel.** “Vergüenza y corrupción” [en línea]. En: *El Diario*. Edición de Murcia. 21 de mayo de 2015. [Fecha de consulta: 4 de agosto de 2015]. http://www.eldiario.es/murcia/murcia_y_aparte/Verguena-Corrupcion_6_390271017.html

²¹⁴ **PUJANTE, Patricia.** “¿Por qué los políticos corruptos no sienten vergüenza?” [en línea]. En: *ABC*. 12 de enero de 2014. <http://www.abc.es/local-cataluna/20140112/abci-politicos-corrutos-sienten-verguenza-201401081942.html> [Fecha de consulta: 4 de agosto de 2015].

avergonzarse está al mismo nivel que frente a quien debiera, es decir, el político “no se avergüenza de sus acciones ante los inferiores”.

- Junto a este factor, apunta el experto que se ha producido una aceptación natural por parte de la sociedad de estos actos, pues “la repetición de un hecho puede acabar teniendo un efecto normalizador o invisibilizador”.

Llego a la conclusión a partir de los argumentos anteriores que la propia sociedad afectada por la corrupción constituye el *feedback* de la misma, es decir, la retroalimenta, y todo ello porque no tiene los mecanismos para hacerla frente. Esto demuestra que las herramientas de control de las autoridades de nuestro Estado democrático son insuficientes. Como no podemos permitir que nuestros gobernantes actúen alejados de la búsqueda del beneficio común sin sentir el mínimo pundonor o turbación del ánimo²¹⁵ ante sus acciones, pienso que debería concederse a los ciudadanos más participación en ello, a través de iniciativas de remoción.

Hay que hacer una última referencia en este aspecto a la aparición reciente de movimientos ciudadanos que buscan, a través de la protesta pacífica en plazas públicas y la desobediencia civil, acabar con el llamado “Estado del malestar”²¹⁶, que para tales colectivos (15-M, PAH...) engloba un conjunto de problemáticas de interés general, ya sea la indignación por los casos de corrupción, la protección de derechos sociales (vivienda, educación, sanidad, empleo...) o las reclamaciones de una democracia más participativa. Consecuencia²¹⁷ de esto, se empezaron a formar nuevos partidos políticos, que con ideales consonantes con estos movimientos parecen haber calado hondo en el sentir del afectado pueblo español, pues en las últimas elecciones municipales de mayo de 2015 han dado un varapalo al tradicional bipartidismo PP-PSOE²¹⁸. Veremos que ocurre en las generales a finales de este año, quizá si la vergüenza propia no se manifiesta deba manifestarse la ajena, a través de las urnas.

²¹⁵ **Real Academia Española.** “Vergüenza”. En: *Diccionario de la lengua española* [en línea]. 22ª ed. 2015. <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=Ddyz6nhE5DXX2t2O57yt> [Fecha de consulta: 6 de agosto de 2015].

²¹⁶ **BERZOSA ALONSO-MARTÍNEZ, Carlos.** “El Estado del malestar se impone sobre el Estado del bienestar”. En: *Nueva Tribuna*. 4 de mayo de 2015. [Fecha de consulta: 6 de agosto de 2015]. <http://www.nuevatribuna.es/opinion/carlos-berzosa/estado-malestar-impone-estado-bienestar/20150504100631115416.html>

²¹⁷ **GARCÍA DE BLAS, Elsa; JIMÉNEZ GÁLVEZ, José M.** “Las demandas del 15-M marcan ahora la agenda política”. En: *El País*. 15 de mayo de 2015. [Fecha de consulta: 7 de agosto de 2015]. http://politica.elpais.com/politica/2015/05/15/actualidad/1431717322_403505.html

²¹⁸ **AYUSO, Javier.** “Lecciones y paradojas del 24 M”. En: *El País*. 1 de junio de 2015. http://politica.elpais.com/politica/2015/05/29/actualidad/1432884394_831724.html [Fecha de consulta: 8 de agosto de 2015].

1.4. Derroche y despilfarro del dinero público.

Por último y como ya se ha apuntado, algunas de las razones de la crisis que sufre el modelo autonómico hay que situarlas también en el incontrolado crecimiento del gasto público, debido fundamentalmente a estos dos factores:

Primero. Debido que prácticamente todas las Comunidades Autónomas han llevado a cabo una política de gastos públicos “injustificables”, que podemos calificar más acertadamente como “derroches” y que les ha llevado a un nivel de endeudamiento tal que se sitúan en la quiebra financiera. Ese “encaprichamiento”²¹⁹ parece resultar de una competición entre autonomías “*por ver cuál tiene un mayor número de aeropuertos, el edificio más alto o el Palacio de Congresos más caro; y ahora luchan por no salir en las portadas de los periódicos como la obra más deficitaria (...) o el agujero más negro de nuestro país*”²²⁰.

Segundo. Debido a la existencia de duplicidades administrativas, a saber, competencias en las que se solapan varias Administraciones, ya sea por voluntad propia de calcar entes estatales o por falta de nitidez en la distribución competencial²²¹. Ejemplos como órganos consultivos, radiotelevisión pública, institutos de estadística, tribunales de la competencia... suponen un coste aproximado de 32.000 millones de euros²²².

Resulta totalmente lógico que cifras como las anteriores nos lleven a juzgar responsables a las Comunidades Autónomas de la crisis actual, afirmando que tal y como están configuradas son un lastre para el sostenimiento del Estado del bienestar. También resulta lógico que la mayoría de la población las perciba así, en tanto sus políticas derrochadoras de recursos públicos han acabado por tener un alto coste para ellos, consecuencia de ello que las críticas ciudadanas más duras se dirijan hacia el

²¹⁹ **CAÑIZARES, María Jesús.** “Viaje a las embajadas catalanas del derroche” [en línea]. En: ABC. 5 de diciembre de 2011. <http://www.abc.es/20111204/espana/abci-embajadas-catalanas-gasto-publico-201112040119.html> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015].

²²⁰ **ALONSO GARCÍA, David.** “Monumentos al derroche público. Parte I” [en línea]. En: Crónica Siete. 2012. <http://www.cronicasiete.com/2014/02/monumentos-al-derroche-publico-parte-i.html> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015].

²²¹ **PÉREZ, Roberto.** “El precio de un Estado ‘clonado’: más millones en entes duplicados” [en línea]. En: ABC. 26 de agosto de 2008. <http://www.abc.es/espana/20130826/abci-duplicidad-administraciones-publicas-201308251934.html> [Fecha de consulta: 11 de agosto de 2015].

²²² Cifra del catedrático de Economía **JUAN RAMÓN CUADRADO ROURA**. Vid. **HUGUET ROTGER, Joan.** “De la España autonómica a la España federal”. En: **OLIVER ARAUJO, Joan** (dir.). *El futuro territorial...*, óp. cit., p. 278.

Estado Autonómico, o como expresó REQUEJO, “*la crisis institucional es indisociable de la crisis del Estado de las Autonomías (...) y si se pudiese afrontar y resolver ésta [última] satisfactoriamente, podría [resolverse la primera]*”. Todo parece indicarnos que la reforma de la estructura del Estado es inevitable, pues debemos convertirlo en uno más eficaz y estable que el actual, y crear una financiación justa, equilibrada y objetiva que evite privilegios. De no hacerlo, vamos directos al precipicio de la insostenibilidad, la inestabilidad y, lo que es más grave, la confrontación social.

2. LA CRÍTICA TÉCNICO-JURÍDICA. IDENTIFICACIÓN DE ALGUNOS PROBLEMAS ELEMENTALES QUE PRESENTA EL MODELO.

Nuestro Estado autonómico no presenta sólo estos problemas económicos, sino que tras casi cuarenta años de vida, presenta también algunos problemas jurídicos fundamentales. Resulta imprescindible identificar esos males para poder formular luego una posible solución a los mismos (que será, dado el objeto del trabajo, solución federal). En el análisis negativo de la federalidad del Estado español ya se pudieron atisbar algunos de ellos, no obstante hay que conocer bien qué concretas disfunciones identifican los expertos. Una vez aclarado esto, decir que para buena parte de la doctrina constitucionalista de nuestro país (valgan por ellos nombres como MUÑOZ MACHADO o GARCÍA ROCA²²³) se formulan los siguientes:

Primero. Existencia de una situación de inseguridad jurídico-política²²⁴, derivada del “proceso autonómico”, que dejó abierto e inacabado el modelo constitucional de reparto de poder territorial, pues sólo se limitó a formular algunos principios y condiciones²²⁵, y no se recoge en la CE la denominación expresa de las CCAA. En palabras de FERRÁN REQUEJO, está cargado de “*ambigüedades e indefiniciones*”, pues “*quedaron por definir aspectos fundamentales susceptibles de diferentes interpretaciones*”. Junto a ello, el profesor dice que ha quedado “*obsoleto*

²²³ OLIVER ARAUJO, Joan. “España en la encrucijada”. En: *El futuro territorial...*, óp. cit., pp. 56-58.

²²⁴ FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín. “Los cinco problemas básicos del Estado autonómico”. En: *I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*. 1997.

²²⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. Madrid: Dykinson. 1997, pp. 131 y 868. ISBN: 978-84-88030320.

[para resolver los problemas] *en materia de autogobierno efectivo y reconocimiento de identidad plural*²²⁶ de territorios como Cataluña o el País Vasco.

Segundo. Existe una enorme dispersión normativa y una “*convivencia caótica de normas estatales y autonómicas*”²²⁷. En este sentido, el catedrático JOSÉ LUIS GARCÍA RUIZ critica un fenómeno desmesurado de producción legislativa entre la del Estado y la de las 17 Comunidades Autónomas. Nos ilustra que tal es su volumen que “*multiplica por diez el número de las de un país como Alemania*” (de casi el doble de población) o incluso que sólo las disposiciones normativas procedentes de Cataluña sobrepasan la totalidad de ese país. Califica como ejemplos “*bochornosos*” que generan confusión a la hora de determinar a qué legislación está uno sujeto, y “*subvierte la certeza del cumplimiento del Derecho, pues ninguna sociedad puede asimilar ese aluvión normativo*”²²⁸.

Tercero. El modelo autonómico es “*claramente imperfecto*” en lo que se refiere a las reglas de reparto competencial²²⁹, presenta inseguridades, por ejemplo cuando el texto normativo a través del art. 149 CE tasa como competencias exclusivas del Estado algunas que realmente no son; cuando encomienda a las Comunidades Autónomas la determinación de las no exclusivas mediante sus Estatutos de Autonomía; cuando el Estado ha querido “armonizar” sin seguir el adecuado procedimiento establecido, asumiendo algunas materias de las que las autonomías son titulares, con la consecuente producción de duplicidades. También es consecuencia de este mal reparto las dificultades de homologación interautonómica en algunos sectores, como las autorizaciones o licencias administrativas²³⁰.

Cuarto. El Senado está configurado constitucionalmente para ser una Cámara de representación territorial, pero actualmente no cumple esa función. La causa de esa ausencia se identifica según los expertos en que no se le ha otorgado la vertiente de la legitimación adecuada. Debe ostentar la “legitimación democrática territorial” (a través

²²⁶ REQUEJO COLL, Ferrán. “Democracia, pluralismo, bienestar” [en línea]. En *La Vanguardia*. 1 de marzo de 2013. <http://www.almendron.com/tribuna/democracia-pluralismo-bienestar/>. [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2015].

²²⁷ MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Informe sobre...*, *óp. cit.*, p. 19.

²²⁸ GARCÍA RUIZ, José Luis. “Trayectoria y perspectiva del Estado Autonómico”. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 31, 2012, p. 58.

²²⁹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “Reformar el Estado; ¿modificar la Constitución? apuntes para el debate”. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 34, 2013, p. 33. ISSN: 1889-0016.

²³⁰ Grupo de Reflexión del PSOE-A. *Por una reforma...*, *óp. cit.*, pp. 53-54.

de la cual las Comunidades puedan ejercer su poder, art. 2 CE), y ello supone que ha errado el legislador al no estructurarlo adecuadamente como una Cámara de representación de las “nacionalidades y regiones” sino de la ciudadanía de las mismas lo que ya recae en el Congreso de los Diputados y sólo en él (esto es, tiene “legitimación democrática personal”, art. 1.2 CE). Consecuencia de esto es que las Comunidades Autónomas no participan realmente en la formación de la voluntad general²³¹.

Quinto. El Poder Judicial en España se encuentra atascado y no ha sabido adecuar su funcionamiento a las demandas de tutela judicial propias de una sociedad contemporánea²³². Ello se debe a que a diferencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, el Judicial no ha sido apenas descentralizado. Junto a ello existe disfunción en el reparto de competencias entre el Estado, el Consejo General del Poder Judicial y el poco que tienen las Comunidades. En esencia, esa sobrecarga se debe al inmovilismo²³³.

Sexto. El modelo autonómico presenta un deficiente funcionamiento en cuanto a relaciones se refiere, ello porque no existe un marco normativo estable que dé lugar a relaciones intergubernamentales flexibles, pues los mecanismos y procedimientos de colaboración (convenios, conferencias...) tienen una regulación parca y carecen de una infraestructura y organización. Por otra parte España no tiene una cultura de colaboración, sino más bien de desconfianza, deslealtad y oportunismo²³⁴. En resumen, son insuficientes e ineficaces las fórmulas de coordinación y cooperación establecidas.

Séptimo. El sistema de financiación autonómico en esencia no está definido en la Constitución. El en texto normativo fundamentalmente se les reconoce autonomía financiera a los entes (art. 156.1 CE), a la que se dan unos límites (art. 157.2 CE), pero todo queda en manos de una ley orgánica, la LOFCA (art. 157.3 CE). Al Estado es a quien le corresponde el establecimiento del alcance de la autonomía financiera de las CCAA y la coordinación general en materia financiera, al ser ley orgánica estatal de expresa reserva en la Constitución en tanto delimitadora de competencia autonómica²³⁵. La relegación a una Ley Orgánica va a implicar que las Comunidades Autónomas apenas tienen presencia en la producción legislativa en esta materia, sólo a través del

²³¹ **Grupo de Reflexión del PSOE-A.** *Por una reforma...*, óp. cit., pp. 34-39.

²³² **ROMERO-SALAZAR, José Manuel.** “De la descentralización de la justicia al Estatuto catalán” [en línea]. En: *El País*. 27 de noviembre de 2005. [Fecha de consulta: 14 de agosto de 2015]. http://elpais.com/diario/2005/11/27/espana/1133046010_850215.html

²³³ **Grupo de Reflexión del PSOE-A.** *Por una reforma...*, óp. cit., p. 46.

²³⁴ *Ib.*, pp. 64 y ss.

²³⁵ Vid. STC 31/2010, fundamentos jurídicos 132 y ss.

Consejo de Política Fiscal y Financiera, cuyos acuerdos no tienen valor jurídico real, son meras recomendaciones²³⁶. Otro problema en esta materia lo encontramos en la imprecisa distribución de los costes entre el Estado y las CCAA. Según MEDINA GUERRERO, se perfila hasta dónde pueden gastar tanto el Estado como las CCAA, pero no quién va a hacer frente a esos gastos²³⁷, y ello trae la consecuencia de que un ente distinto acabe asumiendo el coste de una decisión legislativa, y se requiere un sistema de compensación. Junto a esto, también se critica que no tengamos unos criterios precisos para calcular las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma²³⁸, y la cuestión quedará en la negociación política, lo que va a afectar directamente el principio de responsabilidad tributaria. Por otra parte, nuestro sistema financiero se caracteriza porque por razones históricas se reconocen (Disp. Adicional Primera) regímenes singulares de financiación para ciertos territorios, que suponen diferenciación recaudatoria frente al régimen común. Nos referimos a los regímenes financieros forales (régimen del Concierto vasco y Convenio navarro), toda una anomalía en la actualidad pues en el Derecho comparado no hay precedentes de sistemas en que “*la titularidad, recaudación, gestión e inspección de la totalidad de los impuestos sea competencia de las entidades territoriales*”²³⁹. Estos regímenes son criticados porque, en la práctica, proporcionan a sus ciudadanos una financiación *per cápita* superior al resto, incluso les ha llegado a colocar en ocasiones dos puntos por encima de la de la media nacional del régimen común²⁴⁰. Finalmente, este sistema ha sido cuestionado porque puede resultar incompatible con el ordenamiento comunitario, por producirse posibles vulneraciones de la libertad de establecimiento²⁴¹.

²³⁶ **SÁENZ ROYO, Eva**: “El reto de la financiación autonómica en el espejo del federalismo fiscal”. En: *Desmontando mitos del Estado Autonómico*. **GONZÁLEZ MÁRQUEZ, Felipe** (pról.). Madrid: Marcial Pons. 2014, pp. 91 a 129. ISBN: 978-84-15-15948-71-1.

²³⁷ **MEDINA GUERRERO, Manuel**. “Comunidades Autónomas y crisis económica: la eficiencia económica y política del Estado autonómico en el actual contexto de crisis”. En: *Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad*, núm. 1. 2011, p. 45. ISSN-e: 2254-4445.

²³⁸ **ZUBIRI ORIA, Ignacio**: “El nuevo sistema de financiación de las CCAA”. En: **PAU I VALL, Francesc** (coord.), *La financiación autonómica. XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos-Aelpa. 2010, pp. 276 y 278. ISBN: 978-84-309-5189-5.

²³⁹ **SÁENZ ROYO, Eva**: “El reto de la financiación autonómica...”, *óp. cit.*, p. 104.

²⁴⁰ **Grupo de Reflexión del PSOE-A**. *Por una reforma...*, *óp. cit.*, p. 80.

²⁴¹ **FALCÓN Y TELLA, Ramón**. “El régimen de concierto o convenio, la prohibición de ayudas de Estado y la libertad de establecimiento: la STJCE de 11 de septiembre de 2008 y sus antecedentes”. En: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 31. 2008, pp. 713 y ss. ISSN: 4026.

CAPÍTULO 5

ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LA CRISIS TERRITORIAL

*“El problema de España no es que un nacionalista pida el oro y el moro,
sino que se lo den”*

(Albert Rivera)

1. UNA APROXIMACIÓN AL FUTURO DEL SISTEMA TERRITORIAL ESPAÑOL.

El futuro es múltiple e indeterminado, y por ello en la organización jurídico-territorial son diversos los medios de cambio que podrían plantearse. El filósofo británico BERTRAND RUSSELL dijo en su día que *“hay dos maneras de escribir sobre el futuro: la utópica y la científica. La científica trata de descubrir lo probable; la utópica lo que al autor le gustaría”*²⁴²; ambas están cargadas de dudas y de incertidumbres.

La alusión del insigne pensador galés nos ilustra con claridad el problema con el que se enfrenta el jurista a la hora de abordar el tema del inmediato futuro territorial del Estado español: habrá que analizar los desarrollos venideros desde tres tipos de escenarios: qué es lo posible, qué es lo probable y qué es lo deseable²⁴³.

Hemos explicado en el capítulo anterior que el Estado Autonómico, tal y como está configurado, no es económicamente sostenible en un momento de crisis como el que vivimos²⁴⁴, pues el gasto territorial supone un riesgo de destrucción del Estado del

²⁴² Vid. RUSSELL, Bertrand. *Ensayos escépticos*. Barcelona: RBA. 2013, p. 169. ISBN: 978-84-90064795.

²⁴³ MORENO FERNÁNDEZ, Luis. “El Estado federalizante”. En: *La federalización de España...*, *óp. cit.* pp. 166-167.

²⁴⁴ GARCÍA RUIZ, José Luis. “Trayectoria y perspectiva del Estado Autonómico”. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. núm. 31. 2012, pp. 55-56. ISSN: 1889-0016.

bienestar²⁴⁵. Pero el Estado Autonómico no sólo se aqueja de lo económico; como ya se vio presenta importantes fallos estructurales o deficiencias.

Si el modelo presenta estos fallos debe ser profundamente reformado, y no sirve pues, con conformarse con la descentralización política lograda en este tiempo, sino que tenemos que hacer un riguroso análisis crítico, observando las propuestas de reforma del sistema territorial existentes tanto constitucionales como legales, que no serían nada sin la imprescindible voluntad de consenso entre las principales fuerzas políticas de nuestro país. Mantener esta situación, dejando pasar el tiempo como si nada, no resulta razonable. Ha llegado el momento de reaccionar y constitucionalizar la estructura del Estado, de no hacerlo, podríamos caer hacia el precipicio.

2. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN A LA CRISIS TERRITORIAL. LAS DIVERSAS HIPÓTESIS DOCTRINALES Y POLÍTICAS FRENTE AL AGOTAMIENTO DEL ESTADO AUTONÓMICO.

Los resultados que despierta el examen del diseño estructural de la forma del Estado español varían según la percepción con la que cada observador del Derecho constitucional se adentra en este campo, y consecuentemente varía también la pluralidad de fórmulas que cabrían aplicar para dar solución a los numerosos problemas que plantea nuestro Estado autonómico desde su implantación.

Así pues, los problemas que presenta el Estado serán distintos si los observa un analista del sector conservador, progresista o independentista, por ejemplo. Realmente no es esencial el factor ideológico, pues la práctica totalidad de los partidos con presencia parlamentaria han manifestado su acogimiento a superar el modelo territorial actual por diferentes vías²⁴⁶, pero resulta interesante reflejarlo en este trabajo, a efectos de introducir las propuestas de reforma.

²⁴⁵ **GARCÍA ROCA, Francisco Javier.** “¿Reforma constitucional en clave federal?”. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 34. febrero de 2013, p. 21. ISSN: 1889-0016.

²⁴⁶ **REY MARTÍNEZ, Fernando.** “El Estado autonómico en la encrucijada” [en línea]. En *The Economy Journal*. 1 de octubre de 2013. [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015] <http://www.theeconomyjournal.com/es/notices/2013/05/-el-estado-autonomico-en-la-encrucijada-66773.php>

Por lo expuesto, se darán a conocer a continuación tres distintas hipótesis para dar solución a los problemas que presenta el modelo territorial, enmarcadas según la doctrina política que las defiende, en razón de este esquema:

- Centralismo → neoliberalismo, conservadurismo (centro-derecha).
- Federalismo → socialdemocracia, progresismo (centro-izquierda).
- Secesión → nacionalismos periféricos.

2.1. De vuelta al centralismo.

Las posiciones ideológicas que podrían calificarse como de tipo conservador o neoliberal se manifiestan cercanas a una visión unitaria o centralista del Estado. Desde este punto de vista se toman como problemas principales de la decadencia del modelo territorial dos:

- El Estado autonómico ha propiciado un desproporcionado crecimiento del gasto de las Administraciones Públicas. Se critica la existencia de duplicidades organizativas y competenciales, que conducen inevitablemente a una situación de ineficacia.
- Por otra parte, la crisis económica ha reducido considerablemente la capacidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, y estas no pueden hacer frente correctamente a sus compromisos para con los ciudadanos.

La solución a las anteriores patologías del sistema exigiría para este sector un proceso de recentralización, realizado a través de la racionalidad en lo administrativo, o en otras palabras, la reubicación de ámbitos funcionales en la esfera político-administrativa del Estado. En este sentido, en el Preámbulo de la *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* del año 2013, se establecen como propósitos principalmente estos tres²⁴⁷:

- Primero, “*clarificar las competencias (...) para evitar duplicidades con las (...) de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio de ‘una Administración, una competencia’*”.

²⁴⁷ España. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

- Segundo, “*racionalizar la estructura organizativa de la Administración (...) de acuerdo a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera*”.
- Tercero, “*garantizar un control y presupuestario más riguroso*”.

Ante esta postura surgen críticas. Así, GERARDO RUIZ-RICO nos dice que estas soluciones plantean inconvenientes, principalmente el necesario pero hoy inviable consenso con las fuerzas políticas nacionalistas, junto a la imposibilidad que supondría evitar el “blindaje” de los Estatutos de Autonomía como norma, pues se requeriría el concurso de la voluntad política de las entidades autonómicas para su reforma²⁴⁸. Como alternativa a la dificultad que supone este “blindaje consensual” se ha pensado saltar mediante el traslado de atribuciones autonómicas hacia la esfera estatal, no obstante el Tribunal Constitucional se ha manifestado contrario a esta cuestión en algunas sentencias²⁴⁹, corroborando la irrenunciabilidad e indisponibilidad de las competencias, tanto de forma unilateral por parte de las CCAA, como mediante pacto intersubjetivo para tal fin²⁵⁰. Aunque el Estado quizás podría prescindir de este consentimiento unilateralmente, tal y como defienden algunos autores como SOSA WAGNER²⁵¹, mediante el mecanismo de armonización del artículo 150.3 CE.

El profesor JOSÉ TUDELA añade a esta cuestión que no hay estudios científicos que demuestren que la gestión estatal sea, por sí misma, más eficiente y económica, es decir, no hay pruebas para afirmar que la racionalidad económica esté necesariamente vinculada al centralismo²⁵². Además, este reclamo de vuelta hacia el centralismo, no coincide con uno de los pilares básicos de la vida política española en este tiempo, la descentralización política. Como conclusión, la vuelta al centralismo no me parece una solución adecuada al problema territorial del Estado.

²⁴⁸ RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. “El Estado autonómico en crisis: el debate y las propuestas de revisión constitucional”. En: OLIVER ARAUJO, Joan. *El futuro territorial...*, óp. cit., pp. 247-249.

²⁴⁹ Vid. STC 26/1982, STC 76/1983 y STC 247/2007.

²⁵⁰ Vid. STC 96/1986, fundamento jurídico 50 y STC 13/1992.

²⁵¹ SOSA WAGNER, Francisco; FUERTES LÓPEZ, Mercedes. “Devolución de competencias autonómicas” [en línea]. En *Diario del Derecho*. 7 de noviembre de 2011. http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1053995 [Fecha de consulta 17 de agosto de 2015].

²⁵² LUIS BARBERÍA, José. “La hora de racionalizar la España autonómica” [en línea]. En: *El País*. 1 de noviembre de 2011. [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2015]. http://politica.elpais.com/politica/2011/11/01/actualidad/1320167641_242862.html

2.2. Rompiendo con el Estado: segregación y secesión.

Ciertas regiones de España (más bien las “nacionalidades y regiones” históricas) desde siempre han querido tener mayor poder y aspiraciones que las que han tenido en el conjunto de la Nación española, y a partir de ese sentimiento han derivado planteamientos radicales hacia la independencia, más patentes aún en los tiempos actuales. Así, en el País Vasco pero especialmente notorio este tiempo en Cataluña se plantea el deseo de romper con el Estado (incluso unilateralmente)²⁵³ para constituir un Estado independiente, figura que conocemos como “secesión”. Este proceso es definido por el profesor JOSÉ MANUEL VERA SANTOS como un “*acto político (...) que fractura un Estado matriz previo y afirma un ‘nuevo Estado’*” y que supone “*la negación de los elementos esenciales (...) vinculados desde el antiguo a la realidad estatal*”²⁵⁴, que son, como se explicó (territorio, pueblo y soberanía). En mi opinión permitir este acto como una alternativa territorial futura para España debe ser descartado sin lugar a dudas, por lo siguiente:

- Primero, porque supone pasar por alto un cúmulo de errores jurídico-conceptuales. Los dirigentes proindependentistas buscan justificar sus bravatas en el llamado “derecho a la autodeterminación”, lo que considero un mal argumento porque el ámbito aplicable de este derecho es exclusivamente un territorio colonizado, cosa que a todas luces no es Cataluña, y tampoco existe ese “derecho a decidir” como tal, es un concepto sin contenido jurídico²⁵⁵.
- Segundo, porque es hacer una aberración jurídica de las ideas de soberanía y democracia, es así que se lanza la pregunta de ¿por qué va a primar lo que les parezca a unos pocos sobre el futuro de todos, o mejor, en virtud de qué potestad pueden decidir esos pocos sin tener en cuenta al resto del conjunto? coincidimos así con el profesor cuando dice que no es ningún derecho sino una especie de ficción creada *ad hoc* por un territorio concreto o grupo de ciudadanos, que no

²⁵³ **GARCÍA SASTRE, Daniel.** “Mas convoca a la ‘nación’ el 27-S como ‘último recurso’” [en línea]. En: *El Mundo*. 3 de agosto de 2015. [Fecha de consulta: 18 de agosto de 2015]. <http://www.elmundo.es/cataluna/2015/08/03/55bfa6f722601d79268b45a1.html>

²⁵⁴ **VERA SANTOS, José Manuel.** “Algunas precisiones terminológicas doctrinales, curiosamente olvidadas...”. En: **OLIVER ARAUJO, Joan:** *El futuro territorial...*, *óp. cit.* pp. 160-161.

²⁵⁵ **SAURA ESTAPA, Jaume.** “Autodeterminación y derecho a decidir: reflexiones desde el Derecho internacional” [en línea]. En: *El Diario*. 4 de febrero de 2013. [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2015]. http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/Autodeterminacion-derecho-decidir-reflexiones-internacional_6_97700231.html

ostenta realmente la soberanía sino que es un “*subgrupo dentro del pueblo soberano*”, que es única y efectivamente, el español, y sólo él puede decidir sobre si una parte del territorio deja de serlo y “*en qué condiciones*”, recordamos que autonomía no es soberanía.

- Tercero, la producción de un fenómeno de estas circunstancias daría aumento a la situación de segregación que se vive en el país y aunque nadie sabe qué consecuencias prácticas tendría, pienso que probablemente provocaría un alarmante estado de confrontación social, con peligrosos resultados.

2.3. Viaje hacia un Estado federal.

Vistas las alternativas neocentralista conservadora, primero, y secesionista, después, en este apartado se va a tratar de analizar algunas propuestas para reformar el Estado Autonómico siguiendo una vía federal. El análisis de estas propuestas conlleva volver la vista atrás a la identificación de los problemas que presenta el modelo actual. Con esto, se elaborará una hoja de ruta para realizar esta transformación, las ventajas e inconvenientes que supondría el cambio y los elementos concretos en que deberían recaer las reformas. Se puede adelantar que para las formaciones políticas del sector progresista o socialdemócrata (izquierda política) el principal problema se sitúa en los déficits competenciales y funcionales de la estructura, y para su solución abogan generalmente por un proceso de institucionalización federal encauzado a través de una reforma constitucional. Para dar redacción y explicar esta propuesta nos hemos basado en tres pilares referenciales: el estudio de reforma que desarrolló el grupo técnico-jurídico de reflexión a petición del PSOE-A en 2012²⁵⁶, postulando por un federalismo de tipo social, cooperativo y pluralista; el *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española* de 2006; y otras imprescindibles aportaciones de expertos juristas en esta materia.

²⁵⁶ Estudio de carácter técnico encargado por la ejecutiva del PSOE de Andalucía a un grupo de profesores y catedráticos andaluces especialistas en el campo del Derecho constitucional. En la metodología del mismo se especifica que las Comisiones que redactaron las diferentes partes del mismo actuaron con total libertad, y el autor de este trabajo pretende dejar claro que su uso aquí vendrá determinado exclusivamente por su importante valor jurídico, excluyendo eventuales manifestaciones y elementos “partidistas” que pudieran presentarse en él.

2.3.1. *Ventajas e inconvenientes.*

Se hará aquí una breve exposición de las virtudes que supondría la adopción del en España del federalismo, junto a algunos de sus inconvenientes.

A) **Ventajas.**

Así pues, la adopción de este sistema teóricamente sería una solución idónea por los siguientes puntos²⁵⁷:

En primer lugar, el federalismo es un principio político moderno, vivo y flexible, que responde a una concepción profundamente democrática de Estado, ya que posee una gran fuerza integradora, pues es capaz de garantizar al mismo tiempo la pluralidad política y la identidad cultural de las entidades autónomas vinculadas. La filosofía federalista se ha considerado la más apropiada porque combina los aspectos “autonomía” y “gobierno compartido” en diversa graduación, y funciona tanto en sociedades étnicamente homogéneas (Alemania) como heterogéneas (Suiza o Estados Unidos)²⁵⁸. Supondría, en otras palabras, constituir un punto de encuentro alternativo que lograría la cohesión de un ámbito territorial como el español, profundamente fragmentado, pues viene a crear una realidad global que se sobrepone al *continuum* de conflictos intersubjetivos de binomios “unidad-autonomía” o “igualdad-diversidad” que caracterizan el pluralismo de España, que quedarían superados a través de mecanismos de cooperación. Sería capaz de satisfacer equilibradamente tanto los intereses generales de la organización política global como también los de los entes autónomos de los respectivos territorios. Para ciertos sectores de la ciudadanía que recusan de otras propuestas, apostar por la clarificación del modelo autonómico a través de un avance federalista constituye una alternativa de solución idónea según los académicos frente a la desintegración y rotura que ofrecen las tendencias independentistas periféricas y la recentralización absorbente que abogan los sectores conservadores; y también eficaz, pues podría neutralizar esas demandas. En resumen, en el avance hacia ese hipotético Estado federal, España se conformaría como un Estado plurinacional (“nación de naciones”) con integración de todos los territorios.

²⁵⁷ **Grupo de Reflexión del PSOE-A.** *Por una reforma federal, óp. cit.*, pp. 28 y ss.

²⁵⁸ **MORENO FERNÁNDEZ, Luis.** *La federalización de España...*, *óp. cit.*

En segundo lugar, el federalismo se basa en gobierno multinivel y en el coejercicio del poder político, esto es porque es perfectamente compatible con el principio de subsidiariedad. Igualmente el reconocimiento de un amplio grado de autogobierno a las unidades federadas no implica necesariamente una duplicación inevitable de funciones y estructuras administrativas. Es además perfectamente armonizador, pues es compatible con principios que se entienden básicos en un Estado moderno, como la autonomía, participación, igualdad y solidaridad.

El tercer lugar, el federalismo permite construir un Estado según las necesidades de cada país en cada momento, sin limitarse a rígidos esquemas o modelos previos, conforme a la experiencia histórica y comparada, esto último importante si observamos que los países organizados bajo modelos federales gozan de una mayor estabilidad política²⁵⁹.

B) Inconvenientes.

Ante la formulación de una hipótesis lógicamente surgen críticas, y el federalismo las tiene también. Así, el diputado JOSÉ MARÍA BENEGAS opinó que el Estado Autonómico tal y como está configurado en la Constitución de 1978 resulta preferible antes que optar por un federalismo al que criticó por lo siguiente²⁶⁰:

- El modelo autonómico de 1978 es una aportación tan avanzada, abierta y flexible que no requiere reformas, pues ya contiene los adecuados mecanismos de cooperación y solidaridad, tan sólo postula el autor por cambios en lo que se refiere al Senado, para un mejor funcionamiento del mismo.
- El modelo autonómico de 1978 es superior al modelo federal de tipo clásico, que establece un nivel similar de competencias de las entidades federadas, y por tanto no tiene capacidad para resolver conflictos de integración en el seno de la peculiar idiosincrasia española, pues, según el autor, es incapaz de arreglar la problemática situación de exigencia de mayor soberanía que hacen el País Vasco y Cataluña.

Como contraargumento ante esta afirmación diremos que quizá este autor no tuvo en cuenta lo que dice, entre otros, el catedrático de Derecho constitucional PABLO

²⁵⁹ **Grupo de Reflexión del PSOE-A.** *Por una reforma federal, óp. cit.*, pp. 28 y ss.

²⁶⁰ **BENEGAS, José María.** "Estado de las Autonomías versus Estado federal". En: *Temas para el debate*. núm. 112, marzo de 2004, pp. 55-59. ISSN: 1134-6574.

SANTOLAYA acerca del fenómeno del federalismo asimétrico en contraposición a los federalismos clásicos, es decir, que en varios sistemas federales no todos los miembros tienen las mismas competencias, pues en los modelos asimétricos, como Canadá, algunos de sus componentes tienen diferenciaciones, como mayores cuotas de autogobierno²⁶¹. Por otra parte, el federalismo no está demasiado bien valorado generalmente en nuestro país, debido fundamentalmente a su incomprensión por buena parte de la opinión pública, incomprensión que genera confusión en su significado con otras figuras, y por ello recibe críticas. Es un hecho que somos los únicos para los que federalismo implica “rotura del Estado” o “balcanización”²⁶². Como razonan tanto RUIZ-RICO como SANTOLAYA, esta asimilación de términos es errónea, pues federalismo no conlleva independentismo, y desde los Estados federales “*nunca se han llegado a catapultar movimientos de tipo secesionista o segregacionista*”, sino todo lo contrario, se ha impulsado un diseño alternativo de gobierno multinivel en el que se concede elevado grado de autonomía política a las partes de la Federación, pero se mantiene un equilibrio con la unidad.

2.3.2. Metodología: hoja de ruta para federalizar España.

Si elegimos seguir el camino federal para enfrentarnos con los actuales problemas del Estado autonómico, es preciso tomar como punto de partida que somos un Estado constitucional, nuestra Constitución supone el suelo firme sobre el que cualquier modificación de nuestro sistema territorial ha de asentarse. Por ello cualquier eventual modificación o reforma del sistema territorial tiene que satisfacer las exigencias que de la Constitución se derivan.

Así, la metodología a seguir para edificar *ex novo* el sistema consiste en reformar la Constitución según los objetivos que se persigan. Nos recuerda ELISEO AJA²⁶³ que en los países democráticos con amplia tradición constitucional lo normal es reformar el texto normativo más importante cada pocos años, cuando se advierte que

²⁶¹ RUIZ VALDIVIA, Antonio. “Pros y contras de un Estado federal” [en línea]. En: *Diario de Cádiz*. 7 de octubre de 2012. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2015]. <http://www.diariodecadiz.es/article/espana/1369565/argumentos/favor/y/contra/estado/federal.html>

²⁶² MÁIZ SUÁREZ, Ramón. “Las razones del federalismo” [en línea]. En: *El País*. 17 de octubre de 2012. http://elpais.com/elpais/2012/10/08/opinion/1349692622_661786.html [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2015].

²⁶³ AJA FERNÁNDEZ, Eliseo. *El Estado autonómico...*, *óp. cit.*, pp. 273 y ss.

presenta importantes defectos y/o problemas, pues es la norma más sensible a los cambios sociopolíticos y debe adaptar sus normas a las nuevas situaciones y necesidades. Baste citar a Alemania, donde la Ley Fundamental de Bonn ha recibido más de 50 modificaciones desde su aprobación en 1949. En contraposición, la nuestra sólo ha sido modificada en 2010-2011 para introducir el principio de estabilidad presupuestaria en el art. 135 CE, hecho que fue muy cuestionado²⁶⁴ entre la opinión pública y los expertos juristas porque “vendía” la soberanía y subordinaba la Constitución a los intereses de los mercados financieros²⁶⁵, y por su precipitación, pues se llevó a cabo mediante un procedimiento de urgencia, que no resultaba lo más idóneo, ya que en un asunto fundamental como es una reforma de la Constitución, la excesiva agilización del procedimiento legislativo iría en detrimento del principio democrático pluralista²⁶⁶.

Antes de confrontar la reforma constitucional en clave federal se requiere sí un elemento muy importante que por desgracia no se da en nuestro país: “credo federal”, “cultura federal” o “sentimiento federal”²⁶⁷. Son términos imprecisos²⁶⁸, aunque se puede ubicar su significación en la esfera de proyección que hace el federalismo de sus valores (que ya vimos: en esencia, *in varietate concordia*) hacia los gobernantes y ciudadanos, que la asumen²⁶⁹, y que es lo habitual antes de reformar una Constitución para convertirla en federal²⁷⁰. En resumen, se puede decir que la inexistencia de un consenso general entre las fuerzas políticas mayoritarias sobre una evolución en clave federal del modelo, siguiendo los pilares de la unidad, libertad y solidaridad, tras el que subyace una desconfianza de la gente hacia el federalismo y lo federal, son seguramente la mayor de las dificultades a la hora de plantearla. En palabras de SEIJAS “*el grado de asunción por el conjunto de las CCAA y por sus ciudadanos de esa realidad y de la*

²⁶⁴ RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa. “La reforma del artículo 135 de la Constitución española. ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”. En: *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29. 2012, pp. 249-260. ISSN: 1139-5583.

²⁶⁵ SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. “La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE”. En: *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29. 2012, p. 418. ISSN: 1139-5583.

²⁶⁶ ÁLVAREZ CONDE, Enrique. “La reforma del artículo 135 CE”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, núm. 93. 2001, p. 172. ISSN: 0211-5743.

²⁶⁷ GRODZINS, Morton. *The American System*. Nueva York: McNally. 1966, p. 314.

²⁶⁸ DUCHACEK, Ivo. *Comparative Federalism. The territorial dimension of Politics*. Nueva York: University Press of America. 1987, pp. 343-346. ISBN: 978-0819157416.

²⁶⁹ LIVINGSTON, William. “A note on the nature of federalism”, En: *Political Science Quarterly*, vol. 62, núm. 1. 1952, p. 85. ISSN: 0032-3195.

²⁷⁰ BURGESS, Michael. *Federal political culture revisited...*, óp. cit. p. 3.

*riqueza y los valores que eso conlleva es nuestra asignatura pendiente*²⁷¹. Una vez se hubiere alcanzado un grado de cultura federal aceptable, se iniciaría la reforma constitucional. Debemos recordar que existen dos procedimientos de reforma de nuestra Constitución (Título X, arts. 166 a 169 CE)²⁷², que explicaré sumariamente:

El procedimiento ordinario se regula en los arts. 166 y 167 CE y es el menos complejo, porque se requieren mayorías menos exigentes. La iniciativa para la reforma corresponde al Gobierno, al Congreso de los Diputados (dos Grupos Parlamentarios o 1/5 de la Cámara), al Senado (50 senadores del mismo Grupo) y a las Asambleas de las CCAA. Tras esta fase vendrán la elaboración, aprobación parlamentaria (3/5 Congreso y Senado) y posterior ratificación popular (si lo solicita 1/10 de las Cámaras).

El procedimiento especial se regula en los artículos 168 y 169 CE y es el más complejo, ello debido a que se prevé para materias sustancialmente más importantes: Título Preliminar (arts. 1 a 9 CE), derechos y libertades fundamentales (Título I, Cap. II, sección 1ª, arts. 15 a 29 CE) o al Título III que regula la Corona (arts. 56 a 65 CE). La iniciativa corresponde a los mismos órganos antes mencionados, la diferencia radica en las mayorías. Las Cortes Generales deberán aprobar la reforma por una mayoría de dos tercios (El Congreso sobre 350 diputados y el Senado sobre 266 senadores). A continuación se disolverán las Cortes y se convocan elecciones. Las nuevas Cámaras decidirán si continúan con la reforma, si esto es afirmativo pasamos a la fase de elaboración y tramitación, finalmente debe ser aprobada por las mismas mayorías. Después de esto, se someterá a ratificación popular mediante referéndum, cuyo resultado será a todos los efectos, vinculante, valiendo para ello la mayoría simple²⁷³.

Esta introducción se hace para ubicar el camino adecuado de reforma, puesto que los elementos a modificar son varios. Según ARAGÓN REYES²⁷⁴, algunos los elementos de la misma sobre los que debería recaer una modificación son fundamentalmente el Título Preliminar (art. 2 CE), Título III (Senado), Título VI (Poder Judicial), Título VII (financiación autonómica), Título VIII (Comunidades Autónomas), Título IX (Tribunal Constitucional) y Título X (reforma de la Constitución). Se dejan de

²⁷¹ SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther. "Significado...", *óp. cit.*, p. 264.

²⁷² PÉREZ ROYO, Javier. *La reforma de la Constitución*. Madrid: Congreso de los Diputados. 1987. ISBN: 84-505-6535-9.

²⁷³ GARCÍA CUADRADO, Antonio M. *Principios...*, *óp. cit.*, pp. 657-659.

²⁷⁴ ARAGÓN REYES, Manuel. "El modelo territorial del Estado en España y sus problemas actuales". En: *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de Derecho constitucional*, núm. 1, 1999, pp. 42 y ss. ISSN-e: 1405-9193.

lado otros aspectos, también necesitados de reforma, como la mejora del sistema electoral y de la participación de los ciudadanos, sucesión a la Corona, cláusula europea... por el propósito de este trabajo. Visto el amplio número de materias a reformar y que se afecta el Preámbulo, creo que será preciso encauzar la forma por el procedimiento especial, aunque algunos opinan que dar a España una forma federal podría producirse mediante la vía ordinaria del art. 167 CE, entendiendo que el destinatario de la misma sea únicamente el Título VIII, además de reformar el Título X para introducir la toma en consideración de las CCAA a través de la participación²⁷⁵.

A) Determinación de la organización territorial y sus unidades.

A efectos de seguridad jurídica hay que cerrar el mapa territorial, lo que requiere varios cambios. La Constitución debería autodenominarse como federal, y tal como hacen las federales, recoger²⁷⁶ las unidades federadas que forman el Estado (ya sea en algún lugar del Título destinado a la organización territorial o al final). Se debe buscar una denominación genérica para el ente jurídico-político resultante, que si bien tendrá la naturaleza de Estado federado, podría conservar la denominación de “Comunidad Autónoma” u otra, sabiendo que responde a razones históricas. Su norma institucional más importante sería a todos los efectos una Constitución, pero subordinada a la Federal, que podría seguir denominándose “Estatuto de Autonomía” para evitar equívocos, y sería modificada en principio sólo por la unidad federada y bajo el control del Tribunal Constitucional Federal a fin de su no contradicción con la Constitución federal. Por último decir que se prohibirá expresamente la secesión de una entidad federada o parte de esta del conjunto del Estado español, pues se entiende que la soberanía sigue siendo única y ello contradiría frontalmente la naturaleza del

²⁷⁵ **SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther.** “Significado...”, *óp. cit.*, p. 266 y ss.

²⁷⁶ Vid. los debates académicos del Consejo de Estado sobre las Comunidades Autónomas entre otros: **BALAGUER CALLEJÓN, Francisco.** “Reformas constitucionales relativas al título VIII en relación con la recepción constitucional de la denominación oficial de las CCAA”; **FOSSAS ESPADALER, Enric.** “La inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución”; o **TAJADURA TEJADA, Javier.** “Inclusión de las Comunidades Autónomas en la Constitución”. Todo ello En: **ÁLVAREZ JUNCO, José** (ed. lit.); **RUBIO LLORENTE, Francisco** (ed. lit.) *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2006, pp. 565-583, pp. 585-608 y pp. 627-651, respectivamente. ISBN: 84-259-1323-3.

federalismo como pacto, y habrá que determinar el correspondiente mecanismo de consenso sobre una eventual alteración territorial interior que quisiera producirse.

Por otra parte, dar una solución al conflicto político²⁷⁷ catalán y vasco con el resto del Estado español es harto difícil, pues una premisa del independentismo es el rechazo también del federalismo, que consideran frontalmente contrario a la exaltación y reconocimiento de sus singularidades por el plano internacional. En este sentido, apunta JOAN OLIVER que una solución sería crear un sistema un sistema institucional definitivo que integre a las “nacionalidades y regiones” y cierre esas aspiraciones soberanistas y excluyentes. Ese sistema sería un federalismo asimétrico, en el que se aceptaría su condición de verdaderas naciones²⁷⁸, consagrada a nivel constitucional como un Estado-libre-asociado con el “*máximo nivel de autogobierno compatible, jurídica y políticamente, con la existencia del Estado español en sus actuales fronteras*”. Una solución en esos términos no es fácilmente elaborable en la práctica, pero lo cierto, como nos muestra el profesor, es que se da en el Derecho comparado federal²⁷⁹.

B) La reforma del Senado.

Acerca de la modificación funcional del Senado se proponen algunas soluciones, abogando muchos por su directa supresión²⁸⁰. Sin embargo, entre ellas, la que me parece más lógica pasaría por una radical conversión en un órgano independiente respecto al Congreso, lo que daría más visibilidad a las dos facetas de la legitimación democrática (“personal” y “territorial”). También se le puede dotar de funciones legislativas efectivas (más allá del veto que puede ser levantado) en materias *numerus clausus* donde se vieran directamente afectadas las unidades federadas, por ejemplo en la

²⁷⁷ Se refiere así **MIGUEL HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN**. Vid. “Roca y Herrero de Miñón reclaman un acuerdo basado en que Catalunya es nación”. En: *La Vanguardia*. 16 de diciembre de 2013. <http://www.lavanguardia.com/politica/20131216/54397273681/roca-herrero-minon-acuerdo-catalunya-nacion.html>.

²⁷⁸ **DE ESTEBAN ALONSO, Jorge**. “La escalada de Cataluña hacia la independencia”. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 39. 2013, p. 11. ISSN: 1889-0016.

²⁷⁹ **OLIVER ARAUJO, Joan**. “España en la encrucijada”. En: *El futuro territorial...*, *óp. cit.* p. 29 y pp. 74 y ss.

²⁸⁰ **GARRIDO LÓPEZ, Carlos; SÁENZ ROYO, Eva**. “Razones para plantear la supresión del Senado”. En: *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7. 2004, pp. 57-69. ISSN-e: 2254-4445.

aprobación de normativa básica estatal o leyes de financiación autonómica. Con ello se sintetizaría la relación orgánica y jurídica entre el poder político central y las unidades federadas²⁸¹. Además, creo que podría desempeñar también funciones para favorecer las interrelaciones entre las unidades, abogando por la multilateralidad²⁸². Por último, entrar en su eventual composición es un asunto muy complejo que excede el propósito de este trabajo, pero pienso que debe reducirse drásticamente el número de senadores.

C) La federalización del Poder Judicial.

Desde una óptica federal, se proponen dos soluciones frente a la sobrecarga e ineficiencia de la justicia en España. La primera propuesta, más drástica, sería “quitar” del texto constitucional el artículo 117.5 CE que hace referencia a la unidad jurisdiccional del Estado²⁸³. Esta opción de “dividir en varios” el Poder Judicial parece la más consonante con esa formulación teórica de lo que es el modelo federal, pues supondría en la práctica que cada unidad dispondría de un Poder Judicial propio, aparte del Poder Judicial de la Federación²⁸⁴. Esto es lo que sucede en un Estado federal como Alemania, como nos explica el abogado MATHIAS GRUPP, “*cada Estado federado es competente sobre los tribunales sitos en su territorio y el Estado sobre los tribunales de ámbito nacional*”, y parece ser que a consecuencia de ello, como apunta por su parte el abogado SEBASTIÁN VON THUNEN, “*los casos que entran anualmente en el sistema judicial equivalen a los que se resuelven*”, es decir, que el sistema de justicia se basa en la disciplina, organización y eficiencia, no como el español en estos instantes, debido a las multiplicidades de Administraciones y órganos en materia de justicia²⁸⁵. Sin embargo, creo que debe ser descartada, porque la división del Poder Judicial supondría una multiplicación de órdenes normativos que daría lugar a la existencia de dos

²⁸¹ RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. “El Estado autonómico en crisis”. En: *El futuro territorial...*, *óp. cit.*, p. 253.

²⁸² Grupo de Reflexión del PSOE-A. *Por una reforma...*, *óp. cit.*, p. 41.

²⁸³ RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. “El Estado autonómico en crisis”. En: *El futuro territorial...*, *óp. cit.*, p. 254.

²⁸⁴ Opinión de JUAN LUIS IBARRA. Vid. “Presidente TSJPV: crear un Poder Judicial en cada Comunidad sería una federalización que no permite la Constitución” [en línea]. En: *Europa Press*. 9 de septiembre de 2010. [Fecha de consulta: 23 de agosto de 2015]. <http://www.europapress.es/nacional/noticia-presidente-tsjpgv-crear-poder-judicial-cada-comunidad-seria-federalizacion-no-permite-constitucion-20100909121452.html>

²⁸⁵ TORRES AGUDO, Diego. “Alemania: una Justicia sin CGPJ, descentralizada... y eficiente” [en línea]. En: *Expansión*. 12 de junio de 2008. [Fecha de consulta: 24 de agosto de 2015]. <http://www.expansion.com/2008/06/12/juridico/1134101.html>

Derechos civiles, dos Derechos laborales, etc.²⁸⁶, y todo ello en un Estado como el nuestro que de por sí ya tiene gran dispersión y acumulación normativa. En su lugar, la opción más sensata para adecuar el Poder Judicial al nuevo sistema federal “*sin romper su unidad*”, es introducir elementos sustancialmente descentralizadores del mismo a través de una territorialización del órgano del gobierno de los jueces. Esta opción conlleva crear diferentes comisiones del Poder Judicial en las unidades federadas, en las que “*habría que dar un ámbito de participación importante a entidades sociales y culturales, porque (...) el ejercicio del Poder Judicial es el ejercicio de la práctica de la ley a una sociedad determinada, y quien legitima al Poder Judicial es la propia sociedad*”²⁸⁷. En esta nueva configuración del Consejo General del Poder Judicial, las unidades federadas elegirían a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 152 CE), órgano cuyo rol cambiaría hasta pasar a ser algo así como delegaciones en la región de lo que es hoy el Tribunal Supremo, desempeñando sus funciones actuales como última instancia. Por contra, las competencias del nuevo Tribunal Supremo se limitarían al recurso de casación para unificación de doctrina²⁸⁸. Me parece más correcta esta opción porque si se combinase con la atribución exclusiva del conjunto de medios materiales y personal no judicial (“administración de la Administración de Justicia”) a las unidades federadas, desahogaría el sistema judicial. Es una solución intermedia y viable entre la división del Poder Judicial (que podría ocasionar adversas consecuencias) y el mantenimiento del estatus actual, que no conduce a nada.

D) Distribución competencial.

Es completamente necesario clarificar constitucionalmente este reparto competencial, definiendo con más precisión los ámbitos propios de actuación del Estado y el de las unidades descentralizadas. En este sentido, y fundamentalmente, habría que concretar la dirección económica que hará la Federación y reducir las competencias compartidas a sanidad y educación, fijándose leyes de armonización que eliminen trabas

²⁸⁶ **Grupo de Reflexión del PSOE-A.** *Por una reforma...*, *óp. cit.*, p. 48.

²⁸⁷ Así opinaba en una entrevista el ya fallecido juez **JOSÉ MANUEL FÍNEZ RATÓN**, vid. “Sería lamentable que el poder judicial fuera elegido sólo por los jueces” [en línea]. En: *ResPública - La revista jurídica vasca*. 15 de diciembre de 2009. [Fecha de consulta: 25 de agosto de 2015]. <http://rpublica.org/contenidos/266-jose-manuel-finez-viceconsejero-de-justicia-gseria-muy-lamentable-que-el-poder-judicial-fuera-elegido-solo-por-los-juecesq>

²⁸⁸ **Grupo de Reflexión del PSOE-A.** *Por una reforma...*, *óp. cit.*, p. 50.

por razones lingüísticas y aseguren la prestación del servicio sanitario en condiciones de igualdad para todos los españoles. Estas leyes tendrán que aprobarse con la participación legislativa del nuevo Senado²⁸⁹.

E) Sistema de financiación federal.

La solución federal abarca por establecer una estructura basada en los principios de solidaridad, suficiencia, estabilidad y responsabilidad fiscal, y que sostenga de la manera más justa, equitativa y eficaz el desarrollo de todos los españoles, independientemente de la unidad descentralizada a la que pertenezcan. Para lograr tal sistema se debería consagrar en la Constitución y no en la LOFCA los elementos más importantes de este sistema, a fin de reducir su actual apertura. Debe precisarse el sistema de reparto y distribución de competencias normativas y de gestión financieras entre la Federación y las unidades federadas: en materia recaudatoria y redistributiva, que será flexible a fin de adaptarse a las condiciones cambiantes de la realidad²⁹⁰:

Así, en materia recaudatoria (especialmente lo relativo a los impuestos al ser la mayor fuente directa de ingresos, hay que constitucionalizar el poder normativo de las unidades federadas atribuyéndoles la gestión de sus tributos y de los impuestos cedidos totalmente, fijándose topes máximos y mínimos para los parciales). También habría que incluir aspectos de financiación local (poder normativo mínimo de municipios y participación en impuestos comunes como el IVA). Junto a esto, la existencia de desequilibrios económicos interterritoriales hace también necesaria la organización de este reparto, en vistas de un adecuado mecanismo de función redistributiva, por el que se regularían las transferencias de nivelación financiera del Estado a las CCAA, a fin de conseguir que los servicios públicos y sociales se presten para todos de manera homogénea y no discriminatoria, siempre que realicen un esfuerzo fiscal similar.

En lo referente a los “hechos diferenciales” del concierto y convenio, lo ideal sería una solución homogeneizadora, como explican algunos autores²⁹¹, aunque intentar equiparar fiscalmente estos regímenes con los comunes parece una solución poco

²⁸⁹ **Grupo de Reflexión del PSOE-A.** *Por una reforma...*, *óp. cit.*, pp. 61 y ss.

²⁹⁰ **SÁENZ ROYO, Eva:** “El reto de la financiación...”. En: *Desmontando mitos...*, *óp. cit.*, p. 121-129.

²⁹¹ **GARCÍA RUIZ, José Luis; GIRÓN REGUERA, Emilia.** “Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el Estado de Derecho”. En: *Debates Constitucionales*, núm. 2. 1999, p. 31. ISSN-e: 1575-7641.

factible debido a que “*el carácter pacticio de ambos regímenes financieros (...) es una “garantía de la constitucionalidad” y por ello “los territorios forales están en condición de vetar cualquier modificación que entiendan contraria a sus intereses”*”. Una solución que se trata es su “actualización”, es decir, que las transferencias del Estado destinadas a la nivelación financiera de las unidades federadas se considerarán cargas en la metodología de determinación del cupo y la aportación navarra.

F) Impulso de las relaciones intersubjetivas.

Lo primero decir que las relaciones entre los entes en cualquier Estado descentralizado son muy importantes, pues permiten el ejercicio consensuado de las competencias que tienen exclusivamente asignadas, y también de las que comparten. Por ese motivo, hay que revisar los mecanismos de relación que tenemos, estableciendo al efecto otros para hacerlas más eficaces. En suma, la propuesta aboga por la construcción de un marco normativo estable que articule un sistema flexible de relaciones. Este marco sería sin duda la Constitución, donde quedaría reflejada su esencia²⁹²:

- Hay que consagrar como ejes estructurales del sistema los principios de coordinación, colaboración y participación, junto al principio de lealtad federal (respeto a los intereses generales y particulares, que conlleva la obligación de colaborar y prestar auxilio)²⁹³.
- Las relaciones serán en su mayoría multilaterales en vez de bilaterales, permitiéndose un pequeño margen de relación bilateral para asuntos de interés específico para una determinada unidad sin afectar a otras.
- Los instrumentos de colaboración (convenios de colaboración, verticales y horizontales) deberían definirse y determinarse su régimen jurídico, al igual que los supuestos de participación de las unidades federadas en competencias estatales, designación de órganos constitucionales y económico-sociales y asuntos europeos, según lo que establezca la Federación o Unión Europea en cada caso.

²⁹² Grupo de Reflexión del PSOE-A. *Por una reforma...*, *óp. cit.*, pp. 64 y ss.

²⁹³ Así lo propuso el pleno del Consejo de Estado. Vid. **ÁLVAREZ JUNCO, José** (ed. lit.); **RUBIO LLORENTE, Francisco** (ed. lit.) *El informe del Consejo de Estado...*, *óp. cit.*, pp. 198-201.

- Los órganos que harán posible las relaciones, o lugares de encuentro serán tres sujetos cada uno con un nivel:
 - **Conferencia de Presidentes (nivel simbólico-político):** sería el máximo lugar de encuentro político entre el Presidente del Gobierno Federal y los de las unidades federadas, donde se adoptarían grandes acuerdos sobre grandes temas de carácter general, como la orientación política general y evolución del modelo federal, y se establecerían mecanismos de integración, cooperación y colaboración en el marco del principio de unidad y con respeto a la pluralidad y la diversidad.
 - **Senado (nivel de decisión ordinario):** *vid.* apartado B).
 - **Conferencias sectoriales (nivel técnico):** se organizan todos los aspectos técnicos de la negociación, como el lugar de las reuniones.

2.4. Hablando desde el pesimismo: no hay solución.

Por último, quería dejar constancia de que al margen de estas fórmulas tradicionales de organización estatal que se dan en la práctica en el Derecho constitucional comparado (centralismo, secesión, federalización) no deja de haber otras opiniones en la doctrina que ven poca esperanza en el devenir del Estado Autonomico. Así, entre ellos el profesor DEYÁ CERDÁ²⁹⁴ cree que ninguna de ellas es viable para garantizar la unidad e integridad del Estado español en el futuro, “*ni la fuerza normativa del Derecho ni el ingenio de los juristas para articular sistemas de organización territorial*”. Es una visión pesimista que muchos podrán compartir, y ello nos trae a la mente lo que una vez dijo el filósofo ORTEGA Y GASSET²⁹⁵, y que “*son a veces las cosas de tal condición, que juzgarlas con sesgo optimista equivale a no haberse enterado de ellas*”. El debate queda abierto.

²⁹⁴ DEYÁ CERDÁ, Antonio. “La nación lábil”. En: OLIVER ARAUJO, Joan (dir.). *El futuro territorial...*, *óp. cit.*, p. 305.

²⁹⁵ Vid. ORTEGA Y GASSET, José. *La España invertebrada*. Barcelona: Espasa. 1999, p. 32. ISBN: 978-84-67021929.

CONCLUSIONES

Tras la elaboración de este Trabajo de Fin de Grado, y en consecuencia con los interrogantes planteados al principio del mismo, llego a las siguientes conclusiones:

Primera. El Estado es la forma jurídico-política ideal para organizar una sociedad contemporánea. La configuración de sus elementos (territorio, pueblo, gobierno y cultura) llevan a cabo diversas interrelaciones que determinan, junto a otros elementos, la idiosincrasia de la misma y la existencia de cuatro formas de Estado en la actualidad (unitario, regional, federal y confederal), cada una con diferente configuración debido al grado de descentralización política y administrativa presente en el Estado.

Segunda. La Constitución española de 1978 configura un modelo territorial indefinido y abierto, *in fieri*, donde rigen los principios de unidad, autonomía, igualdad y solidaridad, y coexisten dos órdenes normativos (estatal y autonómico). Tiene tanta descentralización que el análisis jurídico lo sitúa como una vía intermedia entre las categorías unitaria y federal. Diremos que no se trata de un Estado federal propio en la teoría pero sí en la práctica, radicando su federalidad en que cumple la mayoría de los elementos que configuran a un Estado como Federación.

Tercera. El entusiasmo y aceptación general que manifestó el conjunto de los españoles tras el cambio y abandono de un modelo autoritario y centralista como era el franquista no es tal en la actualidad, pues tras casi cuarenta años de funcionamiento, y dado que vivimos una gravísima crisis institucional en la que la población manifiesta de forma patente la desafección hacia todo lo político (debido ello a los continuos fenómenos nocivos como los casos de corrupción), se ha originado una sensación general de pesimismo y rechazo también hacia el modelo autonómico, que se justifica en que, tal y como están configuradas actualmente las autonomías, son un lastre para el sostenimiento del Estado del bienestar, en tanto sus políticas derrochadoras de recursos han acabado por tener un alto coste para los ciudadanos. Por tanto, se puede decir que crisis institucional y crisis del Estado Autonómico son indisociables, y si se pudiese afrontar y resolver satisfactoriamente la última se podría resolver la primera.

Cuarta. La instauración del Estado autonómico ha traído para España grandes beneficios políticos, sociales y culturales, en esencia, ha potenciado el desarrollo

socioeconómico en el conjunto del país. No obstante, la doctrina apunta y es un hecho que se haya quedado desfasado y que adolezca, además de los problemas económicos derivados de la crisis y las malas políticas, de graves disfunciones estructurales como son la inseguridad jurídica que presenta derivada de su grado de apertura; dispersión y acumulación normativa; falta de clarificación competencial; estancamiento de la justicia; falta de instrumentos de participación de las unidades regionales en la voluntad estatal; relaciones intergubernamentales basadas en la desconfianza y el oportunismo; y un sistema de financiación no equitativo.

Quinta. Ante la previsible insostenibilidad futura del modelo se vislumbran tres alternativas de cambio. Tras su análisis cabe decir que, en primer lugar, una vuelta a la centralización del Estado no manifiesta argumentos suficientes para poder solucionar los problemas. Por otra parte, la secesión de parte del territorio español sería la peor de todas las soluciones eventuales pues provocaría la destrucción de identidad de un Estado con más de 500 años de historia y un más que probable empobrecimiento y confrontación social. En tercer lugar, se postula convertir a España en un Estado federal, que considero la mejor opción, pues la ideología del federalismo aporta la armonía de los binomios unidad y diversidad, autogobierno y participación, y se trataría de la vía natural de evolución jurídico-territorial.

Sexta. La hoja de ruta a seguir para transformar la realidad territorial española en un Estado federal conllevaría una reforma del texto constitucional, incluyendo la determinación de las unidades federadas y su papel en la nueva Constitución; clarificando el reparto de competencias; modificando la configuración institucional que presenta el Senado para hacer partícipes a las unidades descentralizadas de la formación de la voluntad federal y la reforma constitucional; descentralizando el Poder Judicial; convirtiendo el sistema de financiación en uno sostenible, equitativo y solidario; y ordenando y promoviendo las relaciones intersubjetivas de colaboración, cooperación y coordinación, que serán multilaterales y se basarán en el principio de lealtad federal.

Séptima. La transición hacia ese hipotético Estado federal debe hacerse de forma progresiva, siendo antes necesario que nuestro país adquiriera suficiente cultura federal, que de momento no tiene, fundamentalmente por el desconocimiento de las ideas que soporta el federalismo. La adquisición de la misma debe ser una tarea de los ciudadanos, los partidos políticos, y los distintos movimientos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo.** *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales.* Madrid: Alianza Editorial. 1999. ISBN 84-206-6722-6.
- ALÁEZ CORRAL, Benito.** “Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, núm. 45. Madrid: Centro de Estudios Institucionales. 1995, pp. 243-278. ISSN: 0211-5743.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney.** *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations.* Princeton: Princeton University Press. 1963. ISBN: 978-0691075037.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio.** “Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado”. En: *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, núm. 2, 2005, pp. 359-407. ISSN: 1698-5583.
- _____. *El Estado Autonómico y el Principio de Solidaridad como colaboración legislativa.* Vol. 2. Madrid: Organismos oficiales de la Administración. 1986. ISBN: 978-84-50544251.
- ALONSO GARCÍA, David.** “Monumentos al derroche público. Parte I” [en línea]. En: *Crónica Siete*. 2012. <http://www.cronicasiete.com/2014/02/monumentos-al-derroche-publico-parte-i.html> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015].
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique.** “La reforma del artículo 135 CE”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, núm. 93. 2001, p. 159-210. ISSN: 0211-5743.
- APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel.** “Posición y funciones de los Estatutos de Autonomía en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010”. En: *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 12. 2011, pp. 16-43. ISSN: 1886-2632.
- ARAGÓN REYES, Manuel.** “El modelo territorial del Estado en España y sus problemas actuales”. En: *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de Derecho constitucional*, núm. 1, 1999, pp. 25-47. ISSN-e: 1405-9193.
- _____. “Problemas del Estado autonómico”. En: *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 31. 2014, pp. 13-34. ISSN: 1575-5312.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar.** *El modelo económico en la Constitución Española.* 1ª ed. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1981.
- AYUSO, Javier.** “Lecciones y paradojas del 24 M”. En: *El País*. 1 de junio de 2015. http://politica.elpais.com/politica/2015/05/29/actualidad/1432884394_831724.html [Fecha de consulta: 8 de agosto de 2015].
- BALCH, George I.** “Multiple Indicators in Survey Research: The Concept ‘Sense of Political Efficacy’”. En: *Political Methodology*. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press. 1974, pp. 1-43.
- BAÑUELOS MADERA, M. Carmen.** “La incidencia de la crisis en la desafección ciudadana hacia el Estado autonómico: el caso de la Comunidad de Madrid”. En: **OLIVER ARAUJO, Joan (dir.) et al.** *El futuro territorial del estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch. 2014, pp. 387-394. ISBN 978-84-9053-896-8.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique.** “El uso del concepto ‘territorio’ en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. En: *Revista de Estudios Políticos (REP)*, núm. 116, abril-junio de 2002, pp. 219-266. ISSN: 0048-7694.
- BENEGAS, José María.** “Estado de las Autonomías versus Estado federal”. En: *Temas para el debate*. núm. 112, marzo de 2004, pp. 55-59. ISSN: 1134-6574.
- BERCHMANS VALLET DE GOYTISOLO, Juan.** “Las relaciones jurídico-políticas. Su relación con la Constitución escrita y no escrita”. En: *Verbo: Revista de formación cívica y de acción cultural, según el derecho natural y cristiano*, núm. 409-410, 2002, pp. 707-720. ISSN: 0210-4784.
- BERMÚDEZ DE CASTRO, José María.** *Un viaje por la Prehistoria.* Madrid: Akal, 2013. ISBN: 978-84-46037736.
- BERZOSA ALONSO-MARTÍNEZ, Carlos.** “El Estado del malestar se impone sobre el Estado del bienestar”. En: *Nueva Tribuna*. 4 de mayo de 2015. [Fecha de consulta: 6 de agosto de 2015]. <http://www.nuevatribuna.es/opinion/carlos-berzosa/estado-malestar-impone-estado-bienestar/20150504100631115416.html>
- BLANCO VALDÉS, Roberto Luis.** “Para acabar con la vergüenza del Senado” [en línea]. En: *La Voz de Galicia*. 26 de junio de 2015. [Fecha de consulta: 8 de julio de 2015] http://www.lavozdegalicia.es/noticia/opinion/2015/06/26/acabar-verguenza-senado/0003_201506G26P12993.htm

_____. Nacionalidades históricas y regiones sin Historia: a propósito de la obsesión ruritana. Madrid: Alianza. 2005. ISBN: 978-84-2064-751-7.

BLÁZQUEZ MARTÍNEZ, José M. “Prehistoria y primeras culturas”. En: *Historia Universal*. Madrid: Océano - Instituto Gallach. ISBN: 84-494-0828-8

BORÍSOV, V.A.; ZHAMIN, A; MAKÁROVA, M.F. et al. “Modo de producción de la comunidad primitiva”. En: *Diccionario de Economía Política*. **VIDAL ROGET, Augusto** (trad.). México: Grijalbo, 1983, p. 164. ISBN: 978-968-419-274-4. Tomado de la reedición del sitio electrónico *eumed.net* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/m/modopc.htm> [en línea]. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2015].

BRYCE, James. *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988. ISBN: 978-84-25908088.

BURGESS, Michael. Federal political culture revisited: creating and sustaining federal political systems. En: Annual Conference of the International Association of Centers for Federal Studies (IAFCS). Canterbury. 18 de septiembre de 2009.

CALDUCH CERVERA, Rafael. “El Estado, el Pueblo y la Nación”. En: *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ciencias Sociales. 1991. ISBN: 978-84-87510250.

CALLEJA SALADO, Manuel. “El Estado complejo y el Estado simple en la encrucijada de los principios de identidad y diferencia. Una reflexión sobre la descentralización”. En: **CARRASCO DURÁN, Manuel** (coord.); **PÉREZ ROYO, Francisco Javier** (coord.); **URÍAS MARTÍNEZ, Joaquín** (coord.); **TEROL BECERRA, Manuel José** (coord.). *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Vol. 2, 2006, pp. 4595-4603. ISBN 84-8355-005-9.

CAMPILLO MESEGUER, Antonio. *Variaciones de la vida humana: una teoría de la Historia*. Barcelona: Akal, 2001. ISBN: 84-460-0992-7.

CAÑIZARES, María Jesús. “Viaje a las embajadas catalanas del derroche” [en línea]. En: *ABC*. 5 de diciembre de 2011. <http://www.abc.es/20111204/espana/abci-embajadas-catalanas-gasto-publico-201112040119.html> [Fecha de consulta: 10 de agosto de 2015].

CARBONELL i ROURA, Eudald (coord.). *Homínidos: las primeras ocupaciones de los continentes*. Barcelona: Ariel, 2011. ISBN: 978-84-34413344.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica de España. 1998. ISBN: 978-9681652814.

CERVATI, Angelo Antonio. “El derecho constitucional entre método comparado y ciencia de la cultura (el pensamiento de Peter Häberle y la exigencia de modificar el método de estudio del Derecho constitucional)”. **GUILLÉN LÓPEZ, Enrique** (trad.). En: *Revista de Derecho Constitucional Europeo (ReDCE)*, núm. 5. enero-junio 2006, pp. 297-328. ISSN: 1697-7890.

CHERNICHERO DÍAZ, Carlos Alberto. *El Estado integral en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. 2007. ISBN: 978-84-9828-146-0.

CITRIN, Jack. *Political Disaffection in America: 1958-1968*. Tesis doctoral. Universidad de California en Berkeley. 1972.

CLARKE, Paul Barry. “State”. En: **CLARKE, Paul Barry** (ed.); **LINZEY, Andrew**. (ed.) *Dictionary of Ethics, Theology and Society*. Londres: Routledge. 1996. ISBN: 978-0415062121.

CLOUGH DAFFERN, Thomas. “Towards the semantical history of the federal idea”. En: **BOSCO, Andrea.** *Federal idea*. Londres: Lothian Foundation Press. 1992.

COLOM i CABAU, Agustí. “La crisis económica española: orígenes y consecuencias. Una aproximación crítica”. En: *XIII Jornadas de Economía Crítica: los costes de la crisis y alternativas en construcción*, febrero de 2012, pp. 1314-1328.

CORCUERA ATIENZA, Francisco Javier. “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución”. En: *Documentación administrativa (DA)*, núm. 232-233. 1992-1993, pp. 13-32. ISSN: 0012-4494.

DE CARRERAS, Francesc. “¿El Senado puede ser útil? Sí” [en línea]. En: *La Vanguardia*. 8 de diciembre de 2011. [Fecha de consulta: 10 de julio de 2015]. <http://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20111208/54239939483/francesc-de-carreras-el-senado-puede-ser-util-si.html>

_____. “La UE y la secesión en Estados miembros” [en línea]. *El País*. 10 de marzo de 2014. [Fecha de consulta: 14 de julio de 2015]. http://elpais.com/elpais/2014/03/05/opinion/1394047861_892553.html

DE ESTEBAN ALONSO, Jorge. “La configuración del Estado Autonomista”. En: **DE ESTEBAN ALONSO, Jorge; LÓPEZ GUERRA, Luis.**, *El régimen constitucional español*. Barcelona: Labor, 1984, pp. 327-402. ISBN: 978-84-33517258.

_____. “La escalada de Cataluña hacia la independencia”. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 39. 2013, pp. 4-11. ISSN: 1889-0016.

DE MADARIAGA, Salvador. *De la angustia a la libertad. Memorias de un federalista*. Madrid: Espasa-Calpe. 1982. ISBN: 978-84-23949502.

DE RIQUER i PERMANYER, Borja. *La dictadura de Franco*. Madrid: Marcial Pons. 2010. ISBN: 978-84-9892-063-5.

DE SIMÓN TOBALINA, Juan Luis. *El Estado Autonomico y sus matices federales*. 1ª ed. Madrid: INAP. 1981. ISBN: 978-84-70882715.

DE VERGOTTINI, Guiseppe. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Espasa. 1985. ISBN: 978-84-23965151.

DEL REAL, Juan Alberto. “Teoría del Estado de F. Meinecke: los modelos de Estado moderno según las doctrinas ‘Staatsnation’ y ‘Kulturnation’”. En: *Revista de Estudios Políticos (REP)*, núm. 154. Madrid. Octubre-diciembre, 2011, pp. 177-210. ISSN: 0048-7694.

_____. *Nacionalismo e identidades colectivas: la disputa de los intelectuales*. Madrid: Dykinson. 2007. ISBN: 978-84-98491562.

DEYÁ CERDÁ, Antonio. “La nación lábil”. En: **OLIVER ARAUJO, Joan (dir.) et al.** *El futuro territorial del estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch. 2014, pp. 293-308. ISBN 978-84-9053-896-8.

DI PALMA, Giuseppe. *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*. Nueva York: The Free Press. 1970.

DÍAZ REVORIO, Francisco Javier. “Proceso constituyente y proceso descentralizador”. En: **OLIVER ARAUJO, Joan (dir.) et al.** *El futuro territorial del estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch. 2014, pp. 99-140. ISBN 978-84-9053-896-8.

DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, Belén. “La inflación y el desempleo de la UE se mantienen ‘estables’ según Eurostat” [en línea]. En: *El País*. 31 de julio de 2015. http://economia.elpais.com/economia/2015/07/31/actualidad/1438335707_712501.html [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2015].

DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio. “Tomo III: El Antiguo Régimen: los Reyes Católicos y los Austrias”. En: **ARTOLA GALLEGU, Miguel**. *Historia de España*. Madrid: Alianza Editorial. 1988. ISBN: 978-84-206-9566-2.

DUCHACEK, Ivo. *Comparative Federalism. The territorial dimension of Politics*. Nueva York: University Press of America. 1987. ISBN: 978-0819157416.

DUGUIT, Léon. *Manual de Derecho constitucional*. 1921. Edición de **MONEREO, J. L. y CALVO J.** Granada: Comares, 2005.

DUVERGER, Maurice. *Sociología política*. Barcelona: Ariel. 1979. ISBN: 978-84-34416567.

EISENMANN, Charles. *Centralisation et décentralisation*. París: Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1948.

ELAZAR, Daniel Judah. *Federal Systems of the World*. 2ª ed. Londres: Longman, 1994.

_____. *Federalism: an overview*. Pretoria: Human Sciences Research Council, 1995. ISBN: 0796917000.

ENTRENA CUESTA, Rafael; BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano; GARRIDO FALLA, Fernando. *La Administración en la Constitución*. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 1980. ISBN: 978-8425906312.

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, José. *Sistemas políticos constitucionales en el mundo*. Madrid: Aebius, 2012. ISBN: 978-84-15402305.

FALCÓN Y TELLA, Ramón. “El régimen de concierto o convenio, la prohibición de ayudas de Estado y la libertad de establecimiento: la STJCE de 11 de septiembre de 2008 y sus antecedentes”. En: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, número 31. 2008, pp. 713-742. ISSN: 4026.

FARAH, Barbara G.; BARNES, Samuel H.; HEUNKS, Felix. “Political Dissatisfaction”. En: *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage. 1979, pp. 431-432. ISBN: 978-0803909571.

FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín. “Los cinco problemas básicos del Estado autonómico”. En: *I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*. 1997.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón; MUÑOZ MACHADO, Santiago; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio. *Constitución y leyes administrativas fundamentales*. 2ª ed. Madrid: Portal Derecho. 2007. ISBN: 978-84-96717558.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. Madrid: Dykinson. 1997. ISBN: 978-84-88030320.

FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino. “Los problemas de la distribución territorial del poder en España: la reforma del Senado”. En: *Revista de Derecho Político*, núm. 34, 1991, p. 71-122. ISSN: 0210-7562.

FONCILLAS, Santiago. “El Estado de las Autonomías y la unidad del sistema económico”. En: *Cuenta y Razón*, núm. 1, 1981, pp. 55-64. ISSN: 1889-1489.

FRIEDRICH, Carl Joachim. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Nueva York: Praeger Publishers, 1968. ISBN 978-0269670657.

GARCÍA CUADRADO, Antonio M. *Principios de Derecho constitucional*. León: Eolas Ediciones. 2011. ISBN: 978-84-938666-8-6.

GARCÍA DE BLAS, Elsa; JIMÉNEZ GÁLVEZ, José María. “Las demandas del 15-M marcan ahora la agenda política”. En: *El País*. 15 de mayo de 2015. [Fecha de consulta: 7 de agosto de 2015]. http://politica.elpais.com/politica/2015/05/15/actualidad/1431717322_403505.html

GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando; GONZÁLEZ VESGA, José Manuel. *Breve historia de España*. 2ª ed. Madrid: Alianza. ISBN: 978-84-206-5830-8.

GARCÍA DOMÍNGUEZ, José. “La estafa intelectual de Durán i Lleida” [en línea]. *Libertad digital*. 24 de septiembre de 2013. [Fecha de consulta: 15 de julio de 2015]. <http://www.libertaddigital.com/opinion/jose-garcia-dominguez/la-estafa-intelectual-de-duran-lleida-69509/>

GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza. 1993. ISBN: 978-84-20680866.

GARCÍA ROCA, Francisco Javier. “¿Reforma constitucional en clave federal?”. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 34, febrero de 2013, 20-31. ISSN: 1889-0016.

_____. *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado Español*. Tesis Doctoral. Madrid: Editorial de la Universidad Complutense de Madrid. 1985.

GARCÍA RUIZ, José Luis. “Trayectoria y perspectiva del Estado Autonómico”. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 31, 2012, pp. 46-59. ISSN: 1889-0016.

_____. *Introducción al Derecho constitucional*. Cádiz: Universidad de Cádiz. 2010. ISBN: 978-84-9828-297-9.

_____; **GIRÓN REGUERA, Emilia.** “Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el Estado de Derecho”. En: *Debates Constitucionales*, núm. 2, 1999. ISSN-e: 1575-7641.

GARCÍA SASTRE, Daniel. “Mas convoca a la ‘nación’ el 27-S como ‘último recurso’” [en línea]. En: *El Mundo*. 3 de agosto de 2015. [Fecha de consulta: 18 de agosto de 2015]. <http://www.elmundo.es/cataluna/2015/08/03/55bfa6f722601d79268b45a1.html>

GARRIDO LÓPEZ, Carlos; SÁENZ ROYO, Eva. “Razones para plantear la supresión del Senado”. En: *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 7, 2004, pp. 57-69. ISSN-e: 2254-4445.

GARRIGÓS, Eduardo. *Las Autonomías: historia de su configuración territorial*. Madrid: Anaya. 1995. ISBN: 978-84-20765341.

GIANNINI, Massimo Severo. *Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo*, 2ª ed. Madrid: INAP. 1987. ISBN: 978-8473511506.

GÓMEZ PELLÓN, Miguel. “Tema 5: Antropología política”. En: *Introducción a la antropología social y cultural*, Universidad de Cantabria. 2010.

GONZÁLEZ ANTÓN, Luis. “El territorio y su ordenación político-administrativa”. En: **ARTOLA GALLEGO, Miguel** (dir.); **PÉREZ LEDESMA, Manuel** (col.); **PRO RUIZ, Juan**

(col.). *Enciclopedia de historia de España. Vol. 2: Instituciones políticas. Imperio*. Madrid: Alianza. 1988, pp. 11-92. ISBN 84-206-5226-1.

GONZÁLEZ CASANOVA, José A., “El Estado de las Comunidades Autónomas”. En: *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 38-39, octubre de 1980, pp. 219-239. ISSN: 0210-0223.

GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. *El Estado unitario-federal*, Madrid: Tecnos, 1985. ISBN: 978-84-30911547.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. “El artículo 138 de la Constitución española de 1978 y el principio de solidaridad”. En: *Cuadernos de Derecho Público (CDP)*, núm. 21, enero-abril de 2004, pp. 48-78. ISSN: 1138-2848.

GONZÁLEZ-POSADA y BIESCA, Adolfo. *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Librería de Victoriano Suárez. 1935.

GRODZINS, Morton. *The American System*. Nueva York: McNally. 1966.

Grupo de Reflexión del PSOE-A. *Por una reforma federal del Estado Autonómico: propuesta del Grupo de Reflexión creado por el PSOE-A sobre la reforma de la Constitución para el establecimiento de un modelo federal para España*. Sevilla: Fundación Alfonso Perales. 2012, pp. 17 y ss. ISBN: 978-84-695-6716-6.

GUNTHER, Richard. *Política y cultura en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1992. ISBN: 978-84-25909122.

HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. 2013. ISBN: 9972-42-574-6.

HALL, John A.; IKENBERRY, G. John. *El Estado*. Madrid: Alianza Editorial. 1993. ISBN: 84-206-0603-0.

HAURIOU, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Barcelona: Ariel, 2ª Edición. 1989. ISBN: 978-84-34417946.

HERNÁNDEZ PEDREÑO, Manuel. “La crisis económica y sus consecuencias sociales: entrevista a Manuel Tovar, profesor de Economía de la Universidad de Murcia” [en línea]. En: *Boletín del Observatorio de la Exclusión Social*. Universidad de Murcia. [Fecha de consulta: 28 de julio de 2015]. <http://edit.um.es/exclusion-social/la-crisis-economica-y-sus-consecuencias-sociales/>

HUGUET ROTGER, Joan. “De la España autonómica a la España federal”. En: **OLIVER ARAUJO, Joan (dir.) et al.** *El futuro territorial del estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch. 2014, pp. 277-292. ISBN 978-84-9053-896-8.

JALLON, Andrée. *Le fédéralisme*. París: Presses Universitaires de France. 1971.

JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. **DE LOS RÍOS, Fernando** (trad. y pról.). México: Fondo de Cultura Económica de España. 2012. ISBN: 978-9681659509.

JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. *Proceso histórico de la Constitución española*. Madrid: Editorial Reus. 1932.

KELSEN, Hans. *Teoría general del Estado*. México: Coyoacán, 2008. ISBN: 978-9706332349.

LA PÉRGOLA, Antonio. *Los nuevos senderos del federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1994. ISBN: 978-84-25909580.

LABORDA, Juan José. “La criatura peor diseñada de 1978” [en línea] En: *El País*. 11 de noviembre de 2011. [Fecha de consulta: 8 de julio de 2015]. http://politica.elpais.com/politica/2011/11/11/actualidad/1321045100_010379.html

LASO PRIETO, José M. “Comunismo”. En: **REYES, Román (dir.)**. *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales: terminología científico-social*. Madrid: Plaza y Valdés. 2009. ISBN: 978-84-96780-14-9.

LEÓN ALFONSO, Sandra. “Las dos caras de la desafección política” [en línea]. En: *El diario.es*. 24 de enero de 2013. http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/caras-desafeccion-politica_6_93850617.html [Fecha de consulta: 23 de julio de 2015]

LINZ, Juan José. “Democracia, multinacionalismo y federalismo”. En: *Revista española de Ciencia Política*, núm. 1. 1999, pp. 7-40. ISSN: 1575-6548.

LIVINGSTON, William: “A note on the nature of federalism”, En: *Political Science Quarterly*, vol. 62, núm. 1. 1952. ISSN: 0032-3195.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. **GALLEGO ANABITARTE, Alfredo**. (trad.), Barcelona: Ariel, 1965.

LÓPEZ PORTAS, María Begoña. *Los nuevos modelos federales. Una perspectiva competencial. Galicia y Escocia*. Tesis doctoral. Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela. 2006.

LÓPEZ RODÓ, Laureano. *En torno a la indefinición constitucional del modelo de Estado*. Madrid: Abella, 1984. ISBN: 978-84-600-3419-3.

LUIS BARBERÍA, José. “La hora de racionalizar la España autonómica” [en línea]. En: *El País*. 1 de noviembre de 2011. [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2015]. http://politica.elpais.com/politica/2011/11/01/actualidad/1320167641_242862.html

MÁIZ SUÁREZ, Ramón. “Las razones del federalismo” [en línea]. En: *El País*. 17 de octubre de 2012. http://elpais.com/elpais/2012/10/08/opinion/1349692622_661786.html [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2015].

MARAGALL MIRA, Pasqual. *Espíritu federal*. Barcelona: RBA. 2009. ISBN: 978-84-98676549.

MARTÍN DUQUE, Ángel J. “Del pacto al Amejoramiento. Signos de identidad”. En: *Príncipe de Viana*. núm. 227. 2002, pp. 1083-1090. ISSN: 0032-8472.

MARTINES, Temistocle. *Diritto costituzionale*. Milán: Giuffrè. 2011. ISBN: 978-8814156526.

McCORMICK, John. *The European Union: Politics and Policies*, Westview Press: Boulder Colorado, 1999. ISBN: 978-0813390321.

MEDINA GUERRERO, Manuel. “Comunidades Autónomas y crisis económica: la eficiencia económica y política del Estado autonómico en el actual contexto de crisis”. En: *Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad*, núm. 1. 2011, p. 43-53. ISSN-e: 2254-4445.

MOLAS i RIBALTA, Pere; VÁZQUEZ DE PRADA, Valentín. “Los comienzos del centralismo en España: un problema a replantear por la historiografía”. En: *Actas del Simposio sobre posibilidades y límites de una historiografía nacional*. 1984, pp. 191-224.

MONTERO GIBERT, José Ramón; TORCAL LORIENTE, Mariano.; GUNTHER, Richard. “Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección”. En: *Revista española de investigaciones sociológicas (Reis)*, núm. 83. 1998, pp. 9-49. ISSN: 0210-5233.

MORENO FERNÁNDEZ, Luis. *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI de España. 1997. ISBN: 84-323-0946-X.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Barcelona: Crítica. 2012. ISBN: 978-84-98924664.

NAVARRO CARRETERO, Gabriel. “Vergüenza y corrupción” [en línea]. En: *El Diario*. Edición de Murcia. 21 de mayo de 2015. [Fecha de consulta: 4 de agosto de 2015]. http://www.eldiario.es/murcia/murcia_y_aparte/Verguenza-Corrupcion_6_390271017.html

OLIVER ARAUJO, Joan. “España en la encrucijada”. En: **OLIVER ARAUJO, Joan (dir.) et al.** *El futuro territorial del estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch. 2014, pp. 35-96. ISBN 978-84-9053-896-8.

ORTEGA Y GASSET, José. *La España invertebrada*. Barcelona: Espasa. 1999. ISBN: 978-84-67021929.

PACE, Alessandro. “Constituciones rígidas y Constituciones flexibles”. En: *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 33, 2000, pp. 23-28. ISSN: 1133-7087.

PARDO, Pablo. “El gigantesco impacto de la corrupción en la economía española” [en línea]. En: *El Mundo*. 4 de mayo de 2015. [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2015]. <http://www.elmundo.es/blogs/elmundo/espíritusanimales/2015/05/04/el-gigantesco-impacto-de-la-corrupcion.html>

PAREJO ALFONSO, Luciano José. “La autonomía local”. En: *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 229, 1986, p. 9-64. ISSN: 0213-4675.

PAU i VALL, Francesc. *El Senado: Cámara de representación territorial*. Madrid: Tecnos, 1996. ISBN: 978-84-30928231.

PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos et al. *La Constitución europea: tratados constitutivos y jurisprudencia*. Santiago de Compostela: Ed. Universidad de Santiago de Compostela. 2000. ISBN: 978-84-8121-810-7.

PÉREZ AYALA, Andoni. “En torno al Estado Social Autonómico”. En: **GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel (coord.); SEVILLA, Jordi (pról.); VIDAL BELTRÁN, José María (coord.)**. *El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, Vol. I. Madrid: Colex-INAP, 2005, pp. 557-582. ISBN: 84-7879-976-1.

PÉREZ CALVO, Alberto. *El Estado constitucional español*. Madrid: Reus. 2014. ISBN: 978-84-290-1805-9.

PÉREZ ROYO, Javier. *La reforma de la Constitución.* Madrid: Congreso de los Diputados. 1987. ISBN: 84-505-6535-9.

PÉREZ TREMPES, Pablo. “Principios generales de la organización territorial del Estado”. En: **LÓPEZ GUERRA, Luis; ESPÍN TEMPLADO, Eduardo; GARCÍA MORILLO, Joaquín; PÉREZ TREMPES, Pablo; SATRÚSTEGUI, Miguel.** *Derecho constitucional. Volumen II: los poderes del Estado. La organización territorial del Estado.* Valencia: Tirant lo Blanch, 8ª edición. 2010, p. 251-273. ISBN: 978-84-9876-940-1.

PÉREZ, Roberto. “El precio de un Estado ‘clonado’: más millones en entes duplicados” [en línea]. En: *ABC*. 26 de agosto de 2008. <http://www.abc.es/espana/20130826/abci-duplicidad-administraciones-publicas-201308251934.html> [Fecha de consulta: 11 de agosto de 2015].

PRADO, Gerardo. “La autodeterminación de los pueblos como posible salida a la crisis del actual Estado autonómico español”. En: **OLIVER ARAUJO, Joan (dir.) et al.** *El futuro territorial del estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch. 2014, pp. 564-576. ISBN 978-84-9053-896-8.

PRÉLOT, Marcel; BOULOIS, Jean. *Institutions politiques et Droit constitutionnel.* París: Dalloz. 6ª ed. 1975. ISBN: 978-2247010745.

PUJANTE, Patricia. “¿Por qué los políticos corruptos no sienten vergüenza?” [en línea]. En: *ABC*. 12 de enero de 2014. <http://www.abc.es/local-cataluna/20140112/abci-politicos-corruptos-sienten-verguenza-201401081942.html> [Fecha de consulta: 4 de agosto de 2015].

PUNSET BLANCO, Ramón. *El Senado y las Comunidades Autónomas.* Madrid: Tecnos, 1987. ISBN: 978-84-30914753.

QUADRI, Rolando. *Appunti di Diritto pubblico generale.* 5ª ed. Nápoles: Liguori. 1970. ISBN: 978-8820705589.

RAMÓN MONTERO, José; TORCAL LORIENTE, Mariano. “No es el descontento, es la desafección” [en línea]. En: *El País*. 14 de junio de 2013. [Fecha de consulta: 23 de julio de 2015]. http://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370978768_828729.html

REQUEJO COLL, Ferrán. “Democracia, pluralismo, bienestar” [en línea]. En *La Vanguardia*. 1 de marzo de 2013. <http://www.almendron.com/tribuna/democracia-pluralismo-bienestar/> [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2015].

REY MARTÍNEZ, Fernando. “El Estado autonómico en la encrucijada” [en línea]. En *The Economy Journal*. 1 de octubre de 2013. [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015] <http://www.theeconomyjournal.com/es/notices/2013/05/-el-estado-autonomico-en-la-encrucijada-66773.php>

_____. “El Estado autonómico en la encrucijada”. En: **OLIVER ARAUJO, Joan (dir.) et al.** *El futuro territorial del estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch. 2014, pp. 141-156. ISBN 978-84-9053-896-8.

RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa. “La reforma del artículo 135 de la Constitución española. ¿Pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?”. En: *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29. 2012, pp. 249-260. ISSN: 1139-5583.

RÍOS, Pere. “Miquel Roca dice que el escenario de ruptura le produce angustia” [en línea]. En: *El País*, edición Cataluña, 16 de octubre de 2013. [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015]. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/10/15/catalunya/1381867321_713746.html

ROCA JUNYENT, Miquel. En: *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 59, 5 de mayo de 1978.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime; GARCÍA MEXÍA, Pablo. *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas.* Madrid: Montecorvo, 2003. ISBN: 978-84-71114228.

RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge. *Sanción, promulgación y publicación de las leyes.* Madrid: Tecnos. 1987. ISBN: 84-309-1495-1.

_____. *Teoría y práctica del Derecho constitucional,* Madrid: Tecnos, 1996. ISBN: 978-84-30928378.

ROMERO-SALAZAR, José Manuel. “De la descentralización de la justicia al Estatuto catalán” [en línea]. En: *El País*. 27 de noviembre de 2005. [Fecha de consulta: 14 de agosto de 2015]. http://elpais.com/diario/2005/11/27/espana/1133046010_850215.html

RUBIO LLORENTE, Francisco (ed. lit.) *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2006, pp. 565-583, pp. 585-608 y pp. 627-651, respectivamente. ISBN: 84-259-1323-3.

RUIZ ORTIZ, Miguel Ángel. “La organización territorial de España a lo largo de su historia”. En: *Revista de ClasesHistoria*, artículo núm. 185. 15 de marzo de 2011. ISSN: 1989-4988.

RUIZ ROBLEDO, Agustín. “Lifting constitucional” [en línea]. En: *El País*, edición de Andalucía. 17 de enero de 2004. [Fecha de consulta: 24 de julio de 2015]. http://elpais.com/elpais/2014/01/06/opinion/1389034885_885138.html

RUIZ VALDIVIA, Antonio. “Pros y contras de un Estado federal” [en línea]. En: *Diario de Cádiz*. 7 de octubre de 2012. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2015]. <http://www.diariodecadiz.es/article/espana/1369565/argumentos/favor/y/contra/estado/federal.html>

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. “El Estado autonómico en crisis: el debate y las propuestas de revisión constitucional”. En: **OLIVER ARAUJO, Joan (dir.) et al.** *El futuro territorial del estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch. 2014, pp. 235-276. ISBN 978-84-9053-896-8.

RUSELL, Bertrand. *Ensayos escépticos*. Barcelona: RBA. 2013. ISBN: 978-84-90064795.

SÁENZ ROYO, Eva: “El reto de la financiación autonómica en el espejo del federalismo fiscal”. En: *Desmontando mitos del Estado Autonómico*. **GONZÁLEZ MÁRQUEZ, Felipe** (pról.). Madrid: Marcial Pons. 2014, pp. 91 a 129. ISBN: 978-84-15-15948-71-1.

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. “La Constitución domesticada: algunas reflexiones críticas sobre la reforma del artículo 135 CE”. En: *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29. 2012, p. 409-432. ISSN: 1139-5583.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis. “De Cádiz a Javier de Burgos. La influencia de Napoleón en España”. En: **VV. AA.** *En torno a Pemán*. Cádiz: Excma. Diputación Provincial de Cádiz. 1974. ISBN: 978-84-60063025.

_____. *Principios de teoría política*. Madrid: Editora Nacional. 1983. ISBN: 978-84-27603349.

_____. *Sistema Político de la Constitución Española de 1978. Ensayo de un sistema*. Madrid: Editora Nacional, 1980. ISBN: 978-84-71305077.

SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel. “¿Es necesario el Senado en los sistemas federales?”. En: *Revista General de las Cortes (RGC)*, núm. 63. 2004, pp. 43-90. ISSN: 0213-0130.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel. “El Estado Autonómico”. En: *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*. núm. 2. 1993. ISSN: 1133-1259.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “Reformar el Estado; ¿modificar la Constitución? apuntes para el debate”. En: *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 34, 2013, p. 32-39. ISSN: 1889-0016.

SAURA ESTAPA, Jaume. “Autodeterminación y derecho a decidir: reflexiones desde el Derecho internacional” [en línea]. En: *El Diario*. 4 de febrero de 2013. [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2015]. http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/Autodeterminacion-derecho-decidir-reflexiones-internacional_6_97700231.html

SCHETTINO, Humberto. “Las condiciones de la democracia posible: El Federalista y Tocqueville”. En: *Signos Filosóficos*, núm. 9, enero-junio, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 2003. ISSN: 1665-1324.

SCHWABE, Jürgen. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán: extractos de las sentencias más relevantes*. **ANZOLA GIL, Marcela** (trad.); **MAUS RATZ, EMILIO** (trad.). Berlín: Konrad-Adenauer-Stiftung. 2009.

SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther. “El Estado Autonómico”. En: **CASTELLÁ ANDREU, Josep María.** *Derecho Constitucional básico*. Barcelona: Huygens. 2014, pp. 323-341. ISBN: 978-84-15663362.

_____. “Significado de los nuevos derechos en el proceso de eventual federalización del modelo autonómico. El grado de federalidad del Estado español”. En: **MATIA PORTILLA, Francisco Javier et al.** *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2011, pp. 257-283. ISBN: 978-84-259-1515-4.

_____. “Un nuevo estadio en el discurso federal: el federalismo asimétrico”. Ensayo. En: *Pensamiento Constitucional*. núm. 7. 2000, p. 343-386. ISSN: 1027-6779.

SIDGWICK, Henry. *The elements of Politics: Theory and Practice*. Londres: Routledge. 2006.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. “Sobre el principio de la separación de poderes”. En: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 24, noviembre-diciembre 1981, pp. 215-234. ISSN: 0210-6337.

SOSA WAGNER, Francisco; FUERTES LÓPEZ, Mercedes. “Devolución de competencias autonómicas” [en línea]. En *Diario del Derecho*. 7 de noviembre de 2011. http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1053995 [Fecha de consulta 17 de agosto de 2015].

STERN, Klaus. *El Derecho del Estado de la República Federal alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1987. ISBN: 978-84-25907708.

SUÉLT COCK, Vanessa. *Federalismo en teoría y práctica: el caso español como proceso federal. Estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales*. Lisboa: Editorial Juruá, 2010. ISBN: 978-989-8312-48-8.

TAJADURA TEJADA, Javier. “El principio de solidaridad en el Estado Autonomico”. En: *Cuadernos de Derecho Público (CDP)*, núm. 32, septiembre-diciembre de 2007. pp. 69-102. ISSN: 1138-2848.

TIERNO GALVÁN, Enrique. *La España Autonómica*. 1ª ed. Madrid: Bruguera, 1985. ISBN: 978-84-02104359.

TORRES AGUDO, Diego. “Alemania: una Justicia sin CGPJ, descentralizada... y eficiente” [en línea]. En: *Expansión*. 12 de junio de 2008. [Fecha de consulta: 24 de agosto de 2015]. <http://www.expansion.com/2008/06/12/juridico/1134101.html>

TORRES DEL MORAL, Antonio. “Tensiones internas del Estado autonómico”. En: *Anuario jurídico de La Rioja*. núm. 8. 2002, pp. 267-285. ISSN: 1135-7096.

TRIVELLI, Laurent. *Le bicaméralisme: institutions comparées: étude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des États*. Lausana: Diffusion Payot. 1975.

TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo. *Federalismo y regionalismo*. 1ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1979. ISBN: 978-8425906213.

VAN DETH, Jan W. “Interest in Politics”. En: *Continuities in Political Action*. Berlín: Walter de Gruyter. 1990.

VANDELLI, Luciano. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982. ISBN: 84-7088-305-4

VERA SANTOS, José Manuel. “Algunas precisiones terminológicamente doctrinales, curiosamente olvidadas...”. En: **OLIVER ARAUJO, Joan (dir.) et al.** *El futuro territorial del estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch. 2014, pp. 157-172. ISBN: 978-84-9053-896-8.

WATTS, Ronald L. *Sistemas federales comparados*. **SEIJAS VILLADANGOS, M. Esther** (trad.). Madrid: Marcial Pons. 2006. ISBN: 84-9768-340-4.

WEBER, Albrecht. “El control del Tratado de Maastricht por la jurisdicción constitucional desde una perspectiva comparada”. En: *Revista Española de Derecho constitucional (REDC)*. núm. 45, septiembre-diciembre, 1995, pp. 31-51. ISSN: 0211-5743.

ZAFRA VALVERDE, José. *Teoría fundamental del Estado*. Tomo I. Navarra: Universidad de Navarra. 1990. ISBN: 84-404-6076-7.

ZUBIRI ORIA, Ignacio: “El nuevo sistema de financiación de las CCAA”. En: **PAU i VALL, Francesc** (coord.), *La financiación autonómica. XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos-Aelpa. 2010, pp. 275-308. ISBN: 978-84-309-5189-5.