

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque  
José Álvarez Junco  
Paloma Biglino Campos  
Bartolomé Clavero  
Luis E. Delgado del Rincón  
Elías Díaz  
Santos Juliá  
Francisco J. Laporta  
Clara Mapelli Marchena  
Francisco Rubio Llorente  
Joan Subirats Humet  
Joaquín Varela Suanzes-Carpegna

Francisco Javier Matia Portilla (dir.)  
.....

# Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática

César AGUADO RENEDO	Francisco Javier MATIA PORTILLA
Benito ALÁEZ CORRAL	M. <sup>a</sup> Aránzazu MORETÓN TOQUERO
Alfredo ALLUÉ BUIZA	Salvador O. NAVA GOMAR
Juan María BILBAO UBILLOS	Ana María REDONDO GARCÍA
Edgar CORZO SOSA	Fernando REY MARTÍNEZ
Luis E. DELGADO DEL RINCÓN	Esther SEIJAS VILLADANGOS
Juan Fernando DURÁN ALBA	Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ
Graciela LÓPEZ DE LA FUENTE	Pablo SANTOLAYA MACHETTI

| CENTRO DE | ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES |

MADRID, 2011

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales agradece al



la colaboración para la realización de la presente publicación.

*Catálogo general de publicaciones oficiales:*

<http://www.060.es>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2011:

© FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA (dir.)

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES  
Plaza de la Marina Española, 9  
28071 Madrid  
<http://www.cepc.es>

NIPO: 005-11-009-1

ISBN: 978-84-259-1515-4

Depósito Legal: M. 25781-2011

Realización: Gráficas/85, S. A. 28031 Madrid

Impreso en España - Printed in Spain

Impreso en papel reciclado



## ■ Índice

	<i>Págs.</i>
Presentación por FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA .....	XV
<i>Primera parte</i>	
LA PLURALIDAD DE CIUDADANÍAS	
Ciudadanía, participación política y justicia electoral: la experiencia en México. (Una aproximación)..... por SALVADOR O. NAVA GOMAR.	3
1. Palabras preliminares.....	3
2. El régimen jurídico de la ciudadanía en México.....	6
3. El papel de la justicia electoral como garante del derecho de participación política.....	9
a) LA «RESIDENCIA EFECTIVA» COMO REQUISITO DE ELEGIBILIDAD .....	10
b) LA PRUEBA DE LA NACIONALIDAD: UNA SOLUCIÓN DIVIDIDA.....	11
c) LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD .....	13
4. Comentario final.....	14
Los Acuerdos sobre voto en las elecciones municipales de la IX Legislatura .....	17
por PABLO SANTOLAYA MACHETTI.	
1. Derecho de sufragio, nacionalidad y ciudadanía .....	17
2. Un panorama de derecho comparado .....	18
3. La peculiar regulación de la materia en la Constitución española .....	20
4. Los Acuerdos sobre voto en las elecciones municipales de la IX Legislatura.....	22
5. Conclusiones.....	33

	<i>Págs.</i>
El Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña: de órgano consultivo de la Generalidad a órgano de control jurídico y de tutela institucional de los derechos estatutarios ..... <i>por</i> LUIS E. DELGADO DEL RINCÓN.	225
1. Introducción.....	225
2. Definición y caracterización institucional del Consejo de Garantías Estatutarias .....	231
3. Composición, funcionamiento y estatuto de sus miembros.....	234
4. Competencias del Consejo de Garantías Estatutarias.....	238
5. La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su incidencia sobre el Consejo de Garantías Estatutarias como órgano de tutela institucional de los derechos estatutarios.....	245
Significado de los nuevos derechos en el proceso de eventual federalización del modelo autonómico. El grado de federalidad del Estado español .....	257
<i>por</i> ESTHER SEIJAS VILLADANGOS.	
1. Introducción.....	257
2. Planteamiento tradicional: la virtualidad federal del Estado español.....	258
2.1. ESENCIA DEL ESTADO FEDERAL .....	258
2.2. SIGNIFICADO DE LA «VIRTUALIDAD FEDERAL DEL ESTADO ESPAÑOL» .....	262
2.3. LA TRANSICIÓN FORMAL Y MATERIAL AL FEDERALISMO .....	265
2.4. LA SUI GÉNERIS SENDA ESPAÑOLA AL FEDERALISMO.....	269
3. Planteamiento innovador: federalidad, como eslabón entre federación y federalismo. El grado de federalidad de España ...	274
3.1. FEDERACIÓN Y FEDERALISMO.....	274
3.2. FEDERALIDAD.....	275
3.3. CULTURA FEDERAL .....	277
4. Reflexión final: la definición del modelo constitucional de distribución del poder público desde una perspectiva federal (STC 31/2010, de 28 de junio).....	280



## ■ Significado de los nuevos derechos en el proceso de eventual federalización del modelo autonómico. El grado de federalidad del Estado español

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS

*Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de León<sup>1</sup>*

### 1. Introducción

La alargada sombra de la federalización se ha proyectado con más o menos énfasis desde el mismo momento de gestación de nuestro sistema de Comunidades Autónomas. Mucho se ha escrito sobre este particular. El objetivo de este trabajo se centra en recuperar desde una perspectiva fundamentalmente dogmática la esencia de un análisis en clave federal de nuestro Estado, así como en innovar, en la medida de lo posible, buscando refrescar el debate, mediante la inserción de nuevos significantes, como el término de federalidad, con la intención de aportar una nueva perspectiva en este debate.

El trabajo se ha estructurado en forma de tríptico donde el primer capítulo recupera el planteamiento tradicional de la cuestión de la mano de una disertación sobre la virtualidad federal de nuestro Estado autonómico. El segundo capítulo apuesta por un planteamiento relativamente novedoso de la mano de efectuar una conexión entre federación y federalismo, a través de la federalidad y de indagar cuales son las razones por las que un Estado se transforma en federal, para lo que acudiremos al término cultura federal. El epílogo de nuestra reflexión toma como hoja de ruta la STC 31/2010, de 28 de junio y trata de seguir la pista del federalismo en su fundamentación.

Dado que si es cierto que «antes o después estamos abocados al principio federal»<sup>2</sup>, la revisión que proponemos aspira a contribuir a avanzar en ese nuevo escenario territorial que, entre otras posibilidades, puede ser federal.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es fruto, fundamentalmente, de una estancia de investigación en el *Center for Federal Studies*, University of Kent, durante los meses de junio y julio de 2010. Agradezco al profesor Michael Burgess su colaboración y la amabilidad con la que me recibió, nuevamente.

<sup>2</sup> CRUZ VILLALÓN, P.: «La reforma del Estado de las Autonomías». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 2 (2006), p. 94.

## 2. Planteamiento tradicional: la virtualidad federal del Estado español

La atribución a España de un carácter federal requiere una reflexión previa, a modo de repaso, del significado de las principales características del Estado federal e, inductivamente, de su verificación o refutación con las principales notas que afloran de la forma territorial española. A esa tarea se dedica este primer epígrafe.

### 2.1. ESENCIA DEL ESTADO FEDERAL

Considerando las formas de Estado como la relación entre los elementos constitutivos del Estado y procediendo a utilizar el elemento territorial como eje de las mismas, una de las clasificaciones más sólidas de las formas territoriales de Estado nos remite a la figura de Kelsen y a su «teoría de los grados de descentralización». Kelsen se manifestaba a este respecto afirmando que «la centralización o descentralización de un orden jurídico pueden ser cuantitativamente de diverso grado. El grado de centralización o descentralización se encuentra determinado por la proporción relativa del número e importancia de las normas centrales o locales»<sup>3</sup>.

De esta forma, si procedemos a trazar un segmento en cuyos extremos se sitúen, de un lado, una centralización total, y de otro, una descentralización igualmente extrema o de grado máximo –ambas correlativamente se corresponderán con una descentralización de grado cero y con una centralización igualmente de grado cero–, habremos construido el instrumento necesario para distinguir una centralización (descentralización) total o parcial, piezas claves de esta teoría.

Como consecuencia de la aplicación de esta teoría de los «grados de descentralización», esencialmente cuantitativa, la doctrina ha distinguido dos grandes formas de Estado en sentido estricto: el Estado unitario o simple y el Estado compuesto o complejo<sup>4</sup>, en virtud de su proximidad o lejanía en esa línea imaginaria a los polos extremos de centralización y descentralización.

El Estado unitario sería aquel donde un único titular del poder desarrollase su actuación a través de un cuerpo normativo cuya validez

<sup>3</sup> Kelsen, H.: *Teoría general del Derecho y del Estado*. UNAM, México, 1983, p. 363.

<sup>4</sup> Giannini, de forma original, se refiere a ese binomio conceptual como *Estado-ente* vs. *Estado-conjunto coordinado de entes*. Ejemplo del primero sería Francia, mientras que los Estados federales o Estados con autonomías regionales serían supuestos del segundo tipo. Cfr. GIANNINI, M. S.: *Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo*, 2.ª edic. INAP, Madrid, 1987, p. 27

se extendiese a la totalidad del territorio. Por el contrario en un Estado compuesto, la existencia de una pluralidad de titulares del poder se materializa en la convivencia de normas jurídicas cuya esfera de validez se circunscribe a un delimitado ámbito territorial.

Desde este nivel de análisis es factible la delimitación de un estado mayor de concreción. Así, nos encontramos con las que designaremos como categorías clásicas de las formas de Estado en sentido estricto: Estado unitario, Estado regional, Estado federal y confederación de Estados. Centremos nuestra atención en el Estado federal, aunque la tesis global de este escrito exija no perder de vista las restantes categorías.

En un intento de definir<sup>5</sup> el Estado federal podríamos describirlo como *aquella formación estatal que a través del reparto de poder entre las instituciones centrales y las de los Estados miembros, con base en sus respectivas Constituciones, promueve la integración de las diferentes entidades territoriales, respetando su diversidad y observando la imprescindible unidad estatal.*

Un repaso a sus características más relevantes nos insta a reparar en las siguientes. A nuestro juicio, la esencia del Estado federal es la combinación equilibrada de unidad y autonomía, de participación y autogobierno. A este dato podemos agregar una serie de atributos, a veces complementarios, a veces subsidiarios, que nos permitirán concretar su formación y delimitar el grado de comunión con otras formas estatales, siempre a partir de ese principio exclusivo del Estado federal. Eso es posible, como afirma Elazar<sup>6</sup>, porque la esencia del federalismo no se encuentra en un tipo particular de estructura, sino en un particular grupo de relaciones entre los participantes de un sistema político, la combinación de autogobierno y gobierno compartido. Así, esos atributos serán útiles para perfilar la existencia de un Estado federal, pero no necesariamente hemos de encontrarnos con todos y cada uno de ellos en el análisis de un Estado federal concreto. Ahora, sólo nos resta señalar cuáles son, por consiguiente, los atributos de esa relación básica y genuina de todo Estado federal<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Reconociendo con Jallon que «le fédéralisme n'est pas facile à définir», esta dificultad se proyecta en la tentativa de definición del Estado federal. Jallon, A : Le fédéralisme, Presses Universitaires de France, París, 1981, p. 5.

<sup>6</sup> Cfr. ELAZAR, D.: *Federal Systems of the World*, 2.ª edic. Longman, London 1994, p. xv.

<sup>7</sup> Una de las enumeraciones más claras de estos atributos es la propuesta por Klaus Stern, quien identifica como «Normas constitucionales, principios e instituciones del Estado Federal Alemán» los siete siguientes:

- «1. Carácter estatal del *Bund* y los *Länder*.
2. Reparto competencial entre el *Bund* y los *Länder*.
3. El principio de lealtad (*Bundestreue*).

*La existencia de una Constitución escrita que tenga un carácter rígido.* Debe ser escrita para que los poderes y funciones asignados al gobierno central y a los Estados miembros se establezcan con claridad, ofreciendo un marco común de referencia dentro del que puedan decidirse todas las cuestiones que se susciten. Debe ser rígida, a los efectos de dotar de seguridad y estabilidad al reparto previamente estipulado y consignado por escrito. Dicha Constitución y el consiguiente poder constituyente en el que se origina, ha de predicarse tanto del Estado federal, como de los Estados federados, con independencia de las implicaciones que entre ambos poderes constituyentes puedan trabarse. Esto es, el envés complementario de la existencia de una Constitución para el conjunto del Estado federal es la existencia de Constituciones en cada uno de los diferentes Estados federados. Esta circunstancia constituye una prueba de la estatalidad de los miembros, tanto de los Estados federados como del Estado global federal, título que se materializa en la existencia de una esfera de diferentes espacios de actuación constitucional.

La singularidad de *las segundas Cámaras federales* es una cuestión de grado, de peso político y jurídico. Una segunda Cámara deputadamente federal sería aquella que, independientemente de la forma que adopte –tipo Consejo o tipo Senado–<sup>8</sup>, legislase con exclusividad o con predominio respecto a la Cámara Baja, aquellas cuestiones que afecten al estatuto de los Estados miembros o a las relaciones entre éstos y el Estado central. Esto podría materializarse mediante la disposición de un veto (*einspuch*), ya sea absoluto o suspensivo, sobre aquellos proyectos de ley que afecten a las cuestiones genéricamente mencionadas, de un modo similar a como lo regula la Ley Fundamental de la República Federal Alemana (arts. 77 y 81). En este sentido, no es menos importante para el reforzamiento del peso de la segunda Cámara la atribución de un poder «simbólico» que le conecte

4. La homogeneidad.
5. La posibilidad del *Bund* de influir en los *Länder*.
6. Supremacía del Derecho federal sobre los *Länder*.
7. La participación de los *Länder* en la formación de la decisión federal».

STERN, K.: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, strukturprinzipien der Verfassung*. C. H. Beck'sche Verlag Buchhandlung, München, 1984, p. 667.

<sup>8</sup> Bowie y Friedrich nos hablan de los dos tipos de Cámara Alta factibles en los Estados federales: tipo Consejo y tipo Senado. A través del Consejo, los gobiernos de los Estados miembros actúan directamente sobre los asuntos de la federación, mediante el seguimiento de sus instrucciones por parte de los delegados que componen la Cámara Alta. El Senado incorporaría una serie de diferencias básicas respecto al Consejo: métodos de elección y estatuto de independencia de sus miembros. *Sic*. BOWIE, R., y FRIEDRICH, C. J.: *Études sur le fédéralisme*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1960, pp. 20-23.

a otras instancias de la estructura federal. Así, por ejemplo, el artículo I, sección III.4, de la Constitución norteamericana que establece que el vicepresidente de los Estados Unidos será presidente del Senado, o el artículo 53 de la Constitución alemana que regula el derecho y el deber de asistir a las reuniones del *Bundesrat* por parte de los miembros del Gobierno federal. Cuando todos estos requisitos coexisten, podemos hablar de la existencia de una segunda Cámara federal, puesto que el reforzamiento de su posición redundará en subrayar el papel de los Estados miembros en la construcción del Estado. Sin embargo, cabe la posibilidad que esto se consiga a través de otros mecanismos, más o menos formalmente institucionalizados, por lo que la esencialidad de la segunda Cámara para un Estado federal no es plenamente intangible. Lo cierto es que como esos mecanismos alternativos –conferencias intersectoriales, ejecutivos asamblearios con participación de representantes de los Estados miembros, delegaciones de los Estados miembros en los diferentes Departamentos ministeriales– no han alcanzado un mínimo de estabilidad y funcionalidad, momentáneamente podemos considerar la institución del Senado como un elemento necesario y representativo de las actuales federaciones. Bajo este velo institucional del Senado, lo que resulta realmente esencial en la cualificación del Estado federal es la misión que a través de él se canaliza: la participación de los Estados miembros, de las unidades componentes de ese Estado federal, en la configuración de la voluntad global de la federación. Esa toma en consideración es particularmente decisiva en los procesos de reforma de la Constitución.

La existencia de un *Tribunal Constitucional* o Supremo encargado de resolver los litigios planteados por los Estados miembros entre sí o respecto a las instancias centrales es la consecuencia de la problemática aplicación del reparto de competencias, necesariamente acompañado de un correlativo reparto financiero (art. I, secc. VIII, Constitución de los Estados Unidos, arts. 70-75 de la Constitución de la República Federal Alemana). La presencia de estos «guardianes de la Constitución» es necesaria para un Estado federal en la medida en que el conflicto competencial se concibe como un rasgo consustancial al desarrollo federal. Empero, en momentos, bien es cierto que muy puntuales de ausencia de conflictividad, su protagonismo se vería reducido, así como la necesidad y la esencialidad de dichos Tribunales.

El punto final a esta sucinta relación de características esenciales del Estado federal nos llevaría a analizar en qué medida un Estado federal implica la exigencia de que sus Estados miembros sean *iguales, paritarios u homogéneos*. El debate sobre esta materia se suscita en dos momentos particularmente álgidos. En primer lugar, cuando se aborda la admisión de nuevos Estados miembros a una federación (art. IV,



## PLURALIDAD DE CIUDADANÍAS, NUEVOS DERECHOS Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

secc. III, Constitución de los Estados Unidos de América) y, más frecuentemente, en las situaciones generadas en una federación ya constituida como consecuencia de la demanda en pro del reconocimiento de derechos particulares (*iura singularia*) a determinados Estados miembros. Una resumida reflexión sobre estas cuestiones<sup>9</sup> nos lleva a sostener que mientras la homogeneidad entre las unidades componentes de un Estado federal es algo material, refiriéndose a la estructura institucional, social, económica e incluso geográfica, de cada uno de los Estados miembros y, en consecuencia se concibe como una cuestión de oportunidad, deseable, pero no necesaria. Este carácter material contrasta con la naturaleza formal que el principio de igualdad interestatal adquiere en un contexto federal, siendo consustancial a la misma idea federal.

## 2.2. SIGNIFICADO DE LA «VIRTUALIDAD FEDERAL DEL ESTADO ESPAÑOL»

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

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

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

*Dos*, en lo que respecta al procedimiento de elaboración estatutaria, tal y como tempranamente se ocupó de demostrar el profesor Gu-

---

<sup>9</sup> Cfr. SEIJAS VILLADANGOS, E.: *Configuración asimétricas del sistema de Comunidades Autónomas*. Universidad de León, León, 2003, pp. 139-145.

mersindo Trujillo<sup>10</sup>, el procedimiento previsto en el artículo 151.2 CE deja en evidencia numerosos rasgos contractualistas o pactistas que inducirían a definir un modelo claramente federativo. En apoyo de esta tesis el artículo 151.2.2.º reza expresamente que «aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de *común acuerdo* su formulación definitiva». A mayor abundamiento, el dato de la celebración de un referéndum (art. 151.2.3 CE) sobre el texto redactado de común acuerdo en las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto, con carácter previo a su elevación a las Cortes respalda esa veta de paccionalismo que podría singularizar en un sentido federal o federalizante cierto sector de nuestro ordenamiento jurídico.

*Tres*, la teoría tradicional de raíz proudhoniana de concepción federal como resultado de un pacto se refuerza en el supuesto de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del fuero de Navarra (LORAFNA).

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

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

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

*Siete*, el sistema de control adoptado en nuestra Constitución, referenciable en el artículo 153 de la misma, configura un sistema de con-

---

<sup>10</sup> TRUJILLO, G.: «Federalismo y regionalismo en la constitución española de 1978: el Estado «federo-regional», en VV.AA.: *Federalismo y regionalismo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, pp. 13-51. También del mismo autor, «¿Un estado federo-regional? (Consideraciones sobre la forma territorial del Estado, según el proyecto de Constitución aprobado por la Cámara Baja del Parlamento español», en VV.AA.: *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*. UNAM, México, 1979, pp. 207-246.

## PLURALIDAD DE CIUDADANÍAS, NUEVOS DERECHOS Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

troles imparciales de legalidad, de naturaleza esencialmente jurisdiccional y por tanto muy próximos al modelo federal.

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

*Otros*, reconocimiento de la autonomía en sede constitucional; la disposición de cada Comunidad Autónoma de instituciones políticas propias; la existencia de un Tribunal Constitucional encargado, entre otras funciones, de la resolución de conflictos entre el Estado central y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí; la articulación de un sistema de financiación que garantiza la pervivencia de los entes descentralizados; la creación de mecanismos institucionalizados que tratan de consolidar las relaciones de colaboración entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. El multilingüismo y la multiculturalidad son características que España comparte con otras federaciones como Suiza, India, Malasia, Bélgica o Canadá. El grado de asunción por el conjunto de las Comunidades Autónomas y por sus ciudadanos de esa realidad y de la riqueza y los valores que eso conlleva es nuestra asignatura pendiente.

El envés del análisis suscrito, estaría reflejado en los déficits de nuestro pretendido modelo federal: primero, la ausencia de naturaleza constitucional de los Estatutos de Autonomía que han de ser aprobados por el legislativo central; segundo, la ausencia de participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de aprobación, modificación y derogación de la Constitución del Estado; tercero, las dificultades del Senado para ser definido propiamente como tal, como una auténtica Cámara de los *a priori* Estados miembros de la federación; cuarto, la insuficiencia de los mecanismos de financiación de las Comunidades Autónomas para ser catalogados como auténticamente federales; quinto, la insuficiente estructuración y consolidación de los mecanismos de relación Estado central-Estados miembros, primando el bilateralismo y el oportunismo; sexto, la existencia de singularidades difíciles de encajar en un modelo federal inclinadamente homogéneo y que designaremos como «hechos diferenciales». Finalmente, hemos de recordar que la única referencia expresa que hace la Cons-

titución de 1978, siguiendo a lo estipulado en la de 9 de diciembre de 1931, es que « en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas» (art. 145.1 CE), es decir, una clara interdicción de la fórmula federal.

Sobre esa doble caracterización podemos sostener hablar de la *virtualidad federal* del Estado autonómico. La virtualidad alude a la cualidad de lo virtual, aquello que «tiene virtud para producir un efecto, aunque no lo produce de presente». Este escenario conceptual virtual permite insertar en nuestro estudio la «apariencia federal del Estado autonómico», respaldada en la actualidad por políticos y estudiosos de la materia<sup>11</sup>. A través de este renovado consenso en la evolución en sentido federal o federalizante de nuestra organización territorial, el siguiente paso resultaría ser anticipar los principales estadios a afrontar en esa transición federal en España.

### 2.3. LA TRANSICIÓN FORMAL Y MATERIAL AL FEDERALISMO

La transición hacia un Estado federal del vigente Estado constitucional autonómico la podemos remontar, en una perspectiva diacrónica muy estricta, al período constituyente. Uno de sus principales adalides fue Solé Turá. Una síntesis de su planteamiento acerca de la introducción del federalismo en el *ítér constitutionis* puede recuperarse en el siguiente parecer que manifestó en la sesión celebrada el 14 de junio de 1978, al hilo del debate del artículo 137 del Proyecto de Constitución, en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas: «Pensamos que, efectivamente, el llegar a una estructuración federal del Estado español será la fórmula más adecuada para compaginar el necesario autogobierno de las nacionalidades y regiones que integran España y la necesaria solidaridad y colaboración y actuación en conjunto»<sup>12</sup>.

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

<sup>11</sup> A modo de ejemplo, AJA, E.: «Igualtat competencial i fet diferencial: deu tesis sobre l'Estat autonòmic», en UDINA, E.: *Quo vadis, Catalonia?* Planeta, Barcelona, 1995, p. 235.

<sup>12</sup> SOLÉ TURÁ, J.: *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios, Publicaciones de las Cortes Generales*, tomo II, Madrid, 1980, p. 1538.



Ese punto de llegada, que requerirá seguramente un proceso largo, pasará yo no sé por qué caminos, porque es absolutamente imprevisible, pero se trata de que sean caminos pacíficos y constitucionales. En ese sentido, lo que se trata es de saber si la Constitución, que estamos elaborando, cierra todos los caminos o, por el contrario, establece un sistema, suficientemente equilibrado, como para permitir esa u otras transformaciones»<sup>13</sup>.

Asumiendo que el punto de partida no presenta una definida naturaleza federal, el proceso de transición hacia la federalización de España implica, como mínimo, algunos requisitos ineludibles, formales y materiales. Previamente, la preparación al salto federal ha de conllevar necesariamente una voluntad política y esa voluntad ha de concretarse en interpretar la Constitución en un sentido federalizante. Sobre la importancia de ese contexto federalizante volveremos en el siguiente capítulo. Así, las características formales y materiales del puente hacia el federalismo integrarían, al menos, las siguientes.

En el *plano formal*, dos vías son, inicialmente, las que se pueden seguir: una la reforma constitucional y otra el desarrollo constitucional en sentido federalizante, reforma federal *versus* mutación federal. La segunda opción consistiría en que «los dos –el Título VIII y los Estatutos– pueden ser interpretados, aplicados y desplegados de manera amplia y generosa en sentido federal sin ninguna modificación de su redacción actual o con muy escasas modificaciones»<sup>14</sup>. Esta opción, que parecía agonizante en los albores del siglo XXI, parece haber recibido un vigoroso impulso de la mano de los procesos de reforma estatutarias de la VIII y IX Legislaturas, cuyo denominador común es proclamar la vocación federal, descentralizada o de no-centralización, del Estado constitucional español. Afrontar la reforma federal del Estado, reformar la Constitución en un sentido federal, se topa con un enorme muro: la inexistencia de un consenso entre las fuerzas políticas mayoritarias sobre el mismo, tras el que subyace una desconfianza ciudadana hacia el federalismo y lo federal. Rebajar el rígido rasero canalizando por la vía de una reforma vía artículo 167 CE, entendiendo que el destinatario de la misma sea únicamente el Título VIII y petrificando el artículo 2, en el que en ningún momento se proscribiera el modelo federal es una opción. En esa reforma sería preciso introducir, desde el plano formal-procesal que nos ocupa, una reforma del Título X en la que se introduzca la toma en consideración de las Comunidades Autónomas. Se trataría de incorporar *a priori* una

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 1539.

<sup>14</sup> SOLÉ TURÁ, J.: «Una lectura autonomista y federal del modelo de Estado constitucional», en VV.AA.: *Federalismo y Estado de las Autonomías*. Planeta, Barcelona, 1988, p. 127.

característica sustancial del federalismo, la de la participación de las entidades territoriales, en la que se combinase flexibilidad y rigidez, posibilidad de cambio y seguridad. Formalmente, la federalización arrastraría la conversión en Constituciones de la norma fundamental de los territorios/Estados federados.

En un *plano material*, lo primero es el consenso sobre la opción federal. Debemos estar de acuerdo en dar ese paso y ser coherentes con él. El consenso acompañó la redacción de la Constitución y la configuración del vigente Estado constitucional autonómico y el consenso ha de acompañar un cambio federal. Su proyección ha de ser en un doble sentido, en la definición de la forma de Estado y en la coherencia, *a posteriori*, con los parámetros, flexibles pero existentes, del federalismo como fundamento de origen que avala esa construcción estatal. La pista la ofrece el concepto de «lealtad», la fidelidad federal o *bundestreue* de la que nos hablan los federalistas alemanes. Su significado es que «el funcionamiento del sistema se basa en el acuerdo sobre el marco jurídico y territorial y que el despliegue de las relaciones federales entre el poder central y los Estados miembros se basa en la confianza recíproca y no en la coacción como sistema»<sup>15</sup>.

El contenido de esa segunda transición federal se resume en lo positivo de la misma. Globalmente, sería coherente con el carácter abierto que se imprimió en sede constitucional a la forma de Estado, no se produciría una ruptura constitucional; solventaría algunas carencias del vigente modelo, que se hacen muy evidentes en el presente proceso de reformas estatutarias. Particularmente, el hecho de afrontar la definición del modelo de Estado como si de departamentos estanco se tratase, obviando que la reforma de cada Estatuto de Autonomía concierne y mucho al resto de las Comunidades Autónomas y sobre todo al Estado en su conjunto, sin que ello sea óbice para que el protagonismo recaiga en la Comunidad Autónoma que debería ser la exclusiva impulsora del proceso de reforma estatutaria; incorporaría afrontar la reiterada demanda del Senado, un Senado simétrico o asimétrico, pero no disimétrico. Es decir paritario o en el que tengan una recepción cualitativa los hechos diferenciales, pero no cuantitativa. La esencia de la democracia es transformar lo cuantitativo, número de votos, en cualitativo, decisiones y actuaciones políticas, pero no a la inversa; igualmente necesario se convierte la potenciación de un sistema transparente y estable de Relaciones Intergubernamentales, de carácter multipolar, compatible con necesarias referencias al bilateralismo, que han de concebirse como anclares de forma coherente con una concepción íntegra del funcionamiento del Estado federal.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 127.

## PLURALIDAD DE CIUDADANÍAS, NUEVOS DERECHOS Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Federalizar España no es equiparable a debilitarla, ni a abrir la puerta a su descomposición. Federalizar España equivaldría a potenciar su unidad de un modo descentralizado o no-centralizado. Exige una implicación de todos, del Estado central y de las autonomías periféricas y las del centro, geográfico y político. Igualmente, la compatibilidad entre forma de Estado y forma de gobierno es digna de ser resaltada. Una monarquía parlamentaria federal existe en otros Estados, como Bélgica o Malasia. La compatibilidad de parlamentarismo y Estado federal nos la demuestran desde Australia o desde Canadá. Ambas instituciones pueden revitalizarse y potenciarse al convenir en trabajar en pro de la unidad y de la democracia.

El Estado federal sigue siendo, *ad intra* y *ad extra*, un Estado. Estados Unidos, Canadá, Alemania y las 24 federaciones, con respecto a unos 180 Estados soberanos existentes en la actualidad, que integran aproximadamente unos 2000 millones de personas, equivalentes al 40% de la población mundial<sup>16</sup>, son Estados consolidados, algunos de ellos longevos en su existencia como federación, prósperos y, sobre todo, unidos.

El modelo federal que pudiera consolidarse en España pudiera ser el del federalismo asimétrico. La *asimetría para el Derecho Constitucional*, concretamente en su apartado dedicado al estudio de las formas territoriales de Estado, supone una *modalidad de estructuración estatal que presentan determinados Estados en los que los entes territoriales dotados de autonomía política que lo componen disfrutan de un trato constitucional diferenciado, legitimado por el reconocimiento positivo de disponer de singularidades de diversa índole (lingüísticas, culturales, jurídicas o financieras) con relación a los restantes componentes del Estado*. En otros términos, se trataría de la interpretación de las consecuencias que derivan del reconocimiento constitucional de ciertas particularidades específicas o propias de determinados territorios<sup>17</sup>. Estos factores de heterogeneidad se designan en el contexto español, virtualmente federal, como «hechos diferenciales». La principal *consecuencia* que deviene de la asimetría es la intensificación competencial, en términos cualitativos, de los sujetos territoriales legitimados constitucionalmente como titulares de asimetrías, especiales diferencias no discriminatorias. Su función es esencialmente integradora, persiguiendo dotar de estabilidad a la organización estatal en la que se incardina.

<sup>16</sup> WATTS, R.: *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 35.

<sup>17</sup> TRUJILLO, G.: «Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico», en VV.AA.: *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*. INAP, Madrid, 1997, p. 18.

La federalización de España<sup>18</sup> depende de que el federalismo acceda a una privilegiada posición de hegemonía cultural, como por ejemplo lo han hecho los nacionalismos. La posibilidad apuntada por Maquiavelo, recuperada por Gramsci<sup>19</sup> y traducida brillantemente por Solé Turá, acerca de «la necesidad de que el Estado domine a la ley» es un estímulo a ese proceso, que resta por formalizar y por ultimar su implementación, el momento en el que el federalismo forme parte de nuestro futuro.

#### 2.4. LA SUI GÉNERIS SENDA ESPAÑOLA AL FEDERALISMO

Los primeros pasos hacia la transición federal ya se han afrontado, pero ¿en qué dirección? Dos ejemplos tratarán de ilustrar una hipótesis que pretende alertar sobre la circunstancia de que no todas las transiciones al federalismo son óptimas, sino que hay que evaluar previamente si hacia lo que se cambia es realmente federalismo o es una aberración del mismo, una patología en palabras de Watts<sup>20</sup>. Centrados en la reciente ola de reformas estatutarias, dos datos han llamado particularmente nuestra atención: la generalización de la inserción de cartas de derechos en los mismos y la apuesta por la proliferación de elementos diferenciales en su articulado.

En lo concerniente al primer referente, hemos de recuperar a Madison cuando ensalzaba las virtudes del federalismo y lo positivo de su aplicación en Norteamérica no dudaba en avanzar una deuda de la posteridad contraída con América, con una América federal convertida en un laboratorio donde innovar, en un «teatro a favor de los derechos privados y el bienestar público»<sup>21</sup>. La conexión entre federalismo y derechos es, por consiguiente, evidente desde los inicios de su aplicación, desde la configuración del primer Estado federal. Lo que ahora proponemos es desgranar este maridaje y sus implicaciones en el contexto de las reformas estatutarias en España a partir de las tres reflexiones siguientes: la conexión de Estado federal y declaraciones de derechos; la problemática formal de dónde se regulan esas cartas de derechos en los Estados federales y, finalmente, los riesgos de afron-

<sup>18</sup> MORENO, L.: *La federalización de España*. Siglo XXI, Madrid, 1997. Es uno de los trabajos más sugerentes que se han publicado sobre esta materia.

<sup>19</sup> GRAMSCI, A.: *La política y el Estado moderno*. Península, Barcelona, 1971 (1.º 1949), p. 161.

<sup>20</sup> WATTS, R.: *Sistemas federales comparados*. Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 235-242.

<sup>21</sup> HAMILTON, Madison y Jay: *El federalista*. FCE, México, 1957. XIV. Este artículo de Madison está fechado el viernes 30 de noviembre de 1787.



## PLURALIDAD DE CIUDADANÍAS, NUEVOS DERECHOS Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

tar una federalización en España a partir de prodigar dispares declaraciones de derechos en los estatutos de autonomía.

El referente por excelencia de Estado federal y pionero en su aceptación contemporánea, Estados Unidos, incorporó la regulación dual de los derechos de una forma singular y gradual<sup>22</sup>. La incidencia del federalismo sobre la regulación de los derechos no es accesoria. Morley no duda en afirmar que la «Unión no se habría constituido como tal sin el avance que supusieron esas precisas restricciones a la democracia (la Carta de Derechos), agregadas tempranamente a una norma de carácter orgánico»<sup>23</sup>. Igualmente relevante es el protagonismo de la regulación de derechos en la formación y evolución del propio Estado federal. Esa interacción entre federalismo y derechos se materializa en una de las corrientes del federalismo, designada como «nuevo federalismo judicial», que surgiría a la sombra de las decisiones del Tribunal Supremo americano a mediados de los años setenta. Su

---

<sup>22</sup> Tras la emancipación de las colonias, éstas se dotaron de Constituciones escritas, siendo la primera de ellas la de Virginia de 1776, como un antídoto al desorden que desde un temido régimen de gobierno de las masas («the mob rule») parecía destinado a instalarse. Estas Constituciones incorporaron una parte dogmática, donde se regularon los derechos de los ciudadanos de la respectiva colonia, y una parte orgánica, dedicada a la estructuración de los órganos e instituciones de poder de la misma. El Congreso Continental, reunido en junio de 1776, impulsa la organización de las colonias, bajo una esfera confederal, que se plasmaría en los «Artículos de la Confederación» (1777), redactados por Benjamín Franklin. La necesidad de fortalecer esa unión determinó la adopción, el 17 de septiembre de 1787, de la Constitución de los Estados Unidos, una Constitución federal que inicialmente obvió insertar en su articulado una declaración de derechos, teniendo ésta que esperar hasta 1791 para su integración bajo la fórmula de enmiendas (I-X). Su eficacia se circunscribía al ámbito de la federación y su motivación se concreta en una desconfianza de los Estados hacia la intromisión del Congreso, de la legislación federal, en su ámbito de actuación que incluía la protección de los derechos de sus ciudadanos, monopolio de los Estados. Fue preciso esperar al estallido de la guerra civil, para que de la mano de las enmiendas XIII, XIV y XV, aprobadas respectivamente en 1865, 1868 y en 1870, se ampliase el ámbito de eficacia de los derechos convirtiendo a los Estados en sujetos pasivos vinculados por los derechos constitucionalmente regulados a nivel federal. Esa *vis* expansiva de los derechos necesitó de ayuda jurisprudencial para consolidarse, viaje que duraría más de dos siglos y que podríamos cerrar a mediados del siglo xx, con el referente indiscutible del juez Warren quien sería nombrado presidente del Tribunal Supremo por Eisenhower. El activismo judicial del último período del Tribunal Warren (1962-1969), coincidiendo con la presidencia de J. F. Kennedy, marcó una auténtica revolución en las relaciones federal-estatales, traducida en una «nacionalización» de la Carta de derechos consistente en extender a los poderes estatales y locales la eficacia de esos derechos, especialmente los contenidos en las enmiendas cuarta, quinta y sexta (inviolabilidad del domicilio, derecho a la propiedad, tutela judicial efectiva y garantías del proceso judicial). Unido a todo ello, la utilización por el Tribunal Warren del principio de igualdad recogido en la enmienda XIV, en el sentido de una igualdad real o material, presidiría las decisiones judiciales que marcaron este período: logro de una mayor justicia racial, asegurar las libertades civiles y reforma del proceso penal.

<sup>23</sup> MORLEY, F.: *Freedom and federalism*. Liberty Press, Indianapolis, 1981 (1.ª edic. 1959), p. 18.

esencia se conecta a la fijación de un nivel nacional de protección, concretado a partir de la Carta de derechos constitucional, nivel que los Estados no pueden rebajar, pero que sí pueden elevar a cotas más altas en ámbitos no limitados por las decisiones del Tribunal Supremo o por el Congreso<sup>24</sup>. Empero, aunque asumamos que la relación entre derechos y federalismo no es lineal<sup>25</sup>, ni puede limitarse a lo acaecido exclusivamente en los Estados Unidos<sup>26</sup>, podríamos concluir una primera reflexión en virtud de la cual *la dual consignación jurídica de los derechos es una nota cualificadora de los Estados federales*.

Tras esta primera reflexión sobre el significado de la regulación de los derechos en los Estados federales, procede analizar la naturaleza del «continente» de estos derechos, la naturaleza de las constituciones de los Estados federados y la equiparación a los mismos de los estatutos de autonomía.

El artículo 16 de la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano decía que «toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución». La reflexión que aquí se suscita es el fruto de invertir esa tesis, ¿una unidad territorial cuya norma institucional básica asegura derechos y distribuye el poder entre sus órganos tiene Constitución?

Lejos de tratar de disertar sobre la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía, convenimos con Aja en que «la diferencia más importante entre los Estatutos 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, *Land* o Cantón. En España, la elaboración y la reforma de los Estatutos requieren una voluntad consensuada entre la CA y el Estado, en concreto precisa la doble aprobación del Parlamento de cada CA y de

---

<sup>24</sup> Vid. WALKER, D. B.: *The rebirth of federalism*. Chatham House Publishers, New Jersey 1995, pp. 173-177.

<sup>25</sup> Así, Woehrling estima que «si se tiende a definir los derechos como el resultado de un equilibrio de intereses efectuado en un contexto social y político concreto, por el proceso democrático, la posibilidad de ajustar las soluciones a cada contexto particular aparecerá como una ventaja. El federalismo favorece este tipo de diversidad. Al contrario, si tendemos a definir los derechos como universos intangibles pedirán una aplicación uniforme por los tribunales. El federalismo aparecerá como una molestia, dado que conlleva necesariamente una multiplicidad de regímenes jurídicos y un cierto fraccionamiento del régimen de los derechos». WOEHRLING, J.: «Las consecuencias de la aplicación de la Carta de derechos y libertades en la vida política y democrática y en el federalismo en Canadá», en MITJANS, E., y CASTELLÁ, J. M.: *Derechos y libertades en Canadá*. Atelier, Barcelona 2005, p. 115.

<sup>26</sup> Así, en Canadá esa dualidad de regulación jurídica de los derechos se incumplía, hasta el año 1982, en el que se afrontó junto a la repatriación de la Constitución la incardinación en la Ley Constitucional de 1982 la Carta canadiense de derechos y libertades.

## PLURALIDAD DE CIUDADANÍAS, NUEVOS DERECHOS Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

las Cortes Generales y, en algunos casos, también necesitan el referéndum de la población (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía). Pese a estas diferencias, se puede afirmar la naturaleza constitucional de los Estatutos de Autonomía. Es verdad que la Constitución española no define a los Estatutos como leyes constitucionales, sino como leyes orgánicas especiales, como Estatutos de Autonomía, pero la propia Constitución, sin decirlo expresamente, les convierte en leyes constitucionales de segundo grado o, como ha dicho el profesor Rubio Llorente, en «normas constitucionales derivadas»<sup>27</sup>. En resumidas cuentas, Constitución y Estatutos de Autonomía difieren en origen y en destino, poder constituyente originario *versus* poder estatuyente originario = poderes constituidos y poder constituyente derivado que afrontaría la reforma constitucional, con una participación directa de la ciudadanía facultativa o preceptiva, en función de la envergadura de la reforma *versus* poder estatuyente derivado/doble aprobación parlamentaria autonómica y estatal y, en determinados supuestos, referéndum para afrontar su reforma. Si sostenemos que los estatutos de autonomía suplantando materialmente como tales, y si esas constituciones además incorporan derechos, y si invertimos la sentencia de Madison al ponderar el sistema federal americano al asociar al mismo, frente a lo que acontece en una república unitaria, «una doble seguridad para los derechos de los ciudadanos»<sup>28</sup>, concluiremos que «España es un país con clara *textura federal*»<sup>29</sup>.

El último eslabón de esta secuencia de reflexiones parte de la observación de lo que ocurre en materia de derechos en los Estados federales y lo que está ocurriendo en España. Así, en los Estados Unidos los derechos del individuo han sido notablemente «homogeneizados»<sup>30</sup>. En España las diferencias entre regulaciones estatutarias de derechos son importantes, especialmente porque alguna de las propuestas ni tan siquiera la incluye, y aunque sea necesario esperar a la implementación práctica de las mismas, es preciso constatar que si obviamos el componente de unidad mínimo para forjar esa federalización, estaremos contrayendo una de las «patologías del federalismo», estaremos cayendo en una profunda contradicción no exenta de riesgos. Aparentemente caminamos hacia la federalización de España, el doble

<sup>27</sup> AJA, E.: *El Estado autonómico. Federalismo y Hechos diferenciales*. Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 84.

<sup>28</sup> HAMILTON, Madison y Jay: *El federalista*, *op. cit.* Este artículo, escrito por Hamilton o Madison, está fechado el viernes 8 de febrero de 1788.

<sup>29</sup> MORENO, L.: *La federalización de España*, *op. cit.*, p. 42.

<sup>30</sup> FLEINER-GERSTER, T.: «El federalismo suizo: la influencia del federalismo americano», en VV.AA.: *El federalismo en Europa*. Ed. Hacer, Barcelona, 1993, p. 42.

nivel en la protección de los derechos se agregaría a otros caracteres que nos hacen presentarnos como federales, pero la realidad parece deparar un escenario tan complejo que lo que en verdad consigamos sea obstaculizar esa federalización por la proliferación de diversas, dispares y contradictorias formas de protección de los derechos de los ciudadanos. Utilizar las declaraciones de derechos como factores potenciadores de asimetrías conlleva grandes riesgos. La clave está en la Constitución, en ella se deberían reconocer ese carácter federal y los límites infranqueables del mismo.

Una segunda línea de reflexión nos lleva a indagar sobre el contenido de diversos Estatutos de Autonomía reformados donde potenciar la autonomía, la personalidad de los territorios se ha asimilado a prodigar diferencias (lenguas, ordenación del territorio), algo que, a modo de ejemplo podemos ilustrar en la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Castilla y León. Así, desde el mismo preámbulo del texto se procede a recordar, cuando no potenciar la dualidad de origen de dicha Comunidad Autónoma («Castilla y León es una Comunidad Histórica y Cultural que tiene su origen en los antiguos reinos de León y de Castilla, ha contribuido de modo decisivo a la formación de España como nación, ejerce su derecho al autogobierno y se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la Constitución y del presente Estatuto de Autonomía»). De inmediato, se procede dentro del Título Preliminar a regular sobre el valor de la lengua castellana y «del resto del patrimonio lingüístico de la Comunidad», en referencia al leonés y a la lengua gallega, como esenciales para la identidad de la Comunidad de Castilla y León (art. 4.º). La pujanza de la singularidad territorial intraautonómica se entrevé en el artículo 46.3, en el que se establece que «Una ley de las Cortes de Castilla y León regulará la Comarca del Bierzo, teniendo en cuenta sus singularidades y su trayectoria institucional». Finalmente, la explícita asunción de la diversidad interna inherente a la Comunidad se reconoce en la DA 2.ª, donde se aboga por la necesidad de afrontar una convergencia interior. Desde estos parámetros el federalismo al que parecemos estar abocados es un federalismo multiplural y multidiferencial, donde uno de los dos elementos de la ecuación, la autonomía y la diferencia pudieran fagocitar al primero e ineludible que es la unidad.

Sobre esta reflexión propugnamos una continuación de la mano de nuevos conceptos que si bien pueden ralentizar ese proceso federalizante, su inserción en el marco doctrinal de referencia pudiera contribuir a la solidez de tal eventualidad.



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

Resulta cada vez más frecuente hallar a España como un ejemplo más de federación, sin ningún tipo de explicaciones o con matices genéricos que parecen contribuir a una doctrina sólidamente asentada. A modo de ejemplo, uno de los maestros del federalismo en nuestros días, Ronald Watts sostiene en el primer capítulo de esta obra, *Sistemas federales comparados*, que España «como resultado del desarrollo de la Constitución de 1978 se ha convertido en la práctica en una completa federación salvo en la denominación»<sup>31</sup>. Asertos similares los encontramos en múltiples textos, especialmente internacionales<sup>32</sup>.

Sobre los mismos deseamos proponer una revisión de los conceptos esenciales del discurso federal y a partir de ese *prius* teórico reformular la eventual federalización del Estado español.

#### 3.1. FEDERACIÓN Y FEDERALISMO

El binomio federación-federalismo<sup>33</sup> condiciona la reflexión contemporánea sobre cualquier aplicación de principios o técnicas federales en un Estado, ya sea de forma originaria ya sea para defender la continuidad de esa forma de organización territorial.

La federación es un particular tipo de Estado. Es una forma organizacional diferenciada o una forma institucional cuyo principal propósito es insertar las unidades constituyentes de una unión en los procesos de adopción de decisiones del gobierno central mediante el seguimiento de lo preceptuado en la Constitución, una Constitución catalogada como federal. Históricamente este tipo de Estado se ha formado por una variedad de razones específicas, singulares en cada uno de los supuestos, pudiendo sostener que lo que es común a todos los supuestos históricos es compartir un deseo de preservar la diferencia

<sup>31</sup> WATTS, R.: *Sistemas federales comparados*, op. cit., p. 130.

<sup>32</sup> SUELT COCK, V.: *Federalismo en teoría y práctica. El caso español como proceso federal. Estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales*. Juruá, Lisboa, 2010, pp. 266-279. GAGNON, A.: *The case for multinational federalism. Beyond the all-encompassing nation*. Routledge, Oxon, 2010, pp. 6-9 («The federal condition in Canada and Spain»). REQUEJO, F.: «Federalism in plurinational societies: rethinking the ties between Catalonia, Spain and the European Union», en DARMIS, D., y WAYNE, N.: *Theories of Federalism. A reader*. Macmillan, New York, 2005, pp. 311-320. GRAUS I CREUS, Mireia: «Spain: incomplete federalism», WACHENDORFER-SCHMIDT, U. (edit.): *Federalism and political performance*. Routledge, London, 2000, pp. 58-79.

<sup>33</sup> KING, P.: *Federalism and federation*. Croom, London, 1982.

y la diversidad de las partes, a la vez que formar parte de una unidad en la que se integra. Dado que la diferencia produce y alienta una federación y, asumiendo que las diferencias son distintas entre sí, la conclusión inicial es que ninguna federación se parecerá exactamente a otra.

El federalismo, por otro lado, se concibe como la recomendación y, a veces, la promoción activa de apoyo a la federación o a alguna forma de acuerdo federal que impulsa algún tipo de federación. Es esencialmente un concepto multidimensional que incluye las siguientes perspectivas: histórica, cultural, intelectual, filosófica, social, económica, legal, ideológica, etc. Dentro del término federalismo también podemos incluir el conjunto de valores, intereses e identidades que sustentan la creación de una federación.

La relación entre federación y federalismo, cual vasos comunicantes, es a la vez compleja y contextual<sup>34</sup>. El federalismo informa la federación y viceversa. No se concibe la instauración de una federación y la continuidad de las ya establecidas sin una consolidación en mayor o menor grado de un movimiento o de una corriente de pensamiento que genéricamente describimos como federalismo.

### 3.2. FEDERALIDAD

El eslabón entre esas dos categorías clave en el entendimiento de una federación y del pilar ideológico en el que se sustenta es la categoría de federalidad.

El término federalidad, un neologismo de raíz británica, anglicismo, fue usado por vez primera por Henry Sidwigck<sup>35</sup>, aunque su divulgación contemporánea la podemos atribuir a Michael Burgess<sup>36</sup>. Las tesis de ambos son el fundamento de la presente disertación sobre el significado de federalidad en el discurso sobre una eventual federalización del Estado español.

Por federalidad de una federación podemos entender «cuánto federal es cada federación»<sup>37</sup>, en otras palabras lo federal que es una federación. La ausencia de un prototipo federal que sirviera como uni-

<sup>34</sup> BURGESS, M.: *Federal political culture revisited: creating and sustaining federal political systems*. Annual Conference of the International Association of Centers for Federal Studies (IAFCS), 17-19 septiembre, Canterbury, Inglaterra, p. 8.

<sup>35</sup> SIDGWICK, H.: *The elements of Politics*. Macmillan, London, 1891, pp. 505-525.

<sup>36</sup> BURGESS, M.: *Comparative Politics: Theory and Practice*. Routledge, London, 2006, pp. 21-22 y 282.

<sup>37</sup> BURGESS, M.: *Federal political culture revisited: creating and sustaining federal political systems*, *op. cit.*, p. 9.

## PLURALIDAD DE CIUDADANÍAS, NUEVOS DERECHOS Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

dad básica de referencia implica que los juicios que se realicen sobre cada federación o Estado candidato a federal tenga un fuerte determinismo histórico y, en consecuencia, una elevada dosis de relatividad. Sobre esa cuestión volveremos tratando de innovar, a partir de este referente conceptual, de la mano de la teoría del grado de federalidad.

La expresión «federalidad», una vez ya asentadas ciertas bases federales, se debería referir a la protección, preservación y promoción de valores federales y de aquello que esté directamente vinculado a cualquier propósito original con el que se conectó la propia fundación de la federación. Federalidad se refiere a cuánto un Estado federal ha integrado con éxito valores federales. Estos pueden ser brevemente resumidos en torno a los siguientes: lealtad, respeto mutuo, reconocimiento, tolerancia, consenso, dignidad, confianza, empatía y reciprocidad y es desde estos valores desde los que los principios federales de unidad y diversidad, gobierno común y autogobierno surgen. Este es un espacio jurídicamente difuso, pero sobre el mismo se asienta la posibilidad de que las federaciones hayan sobrevivido y continúen reforzando estos principios federales.

El paso siguiente sería identificar, medir, ese quantum de federalidad. Para ello hemos ideado una «Teoría del grado de federalidad» de un Estado. Se reflejaría en un *continuum* en cuyos extremos se ubicarían formas próximas a un Estado federal, es decir un Estado unitario con presencia de elementos descentralizados, lo que llamamos Estado regional, y en otro extremo situaríamos una confederación o liga de Estados.

Las cuestiones a resolver serían:

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

En el caso de la diferencia con la confederación, si las partes conservan el poder de segregarse de la unión, con independencia de los poderes que hayan otorgado a los órganos centrales; la necesidad de que todas las partes consientan o apoyen una reforma en el sistema de reparto de poderes. Unanimidad frente a mayorías cualificadas; que las partes conserven una capacidad decisora y gestora en materia de relaciones internacionales, a pesar de la existencia de un órgano común; la mediatez o inmediatez de las relaciones del gobierno central con los ciudadanos. Si solamente estas relaciones se canalizan por el conducto de los Estados miembros estamos ante un ejemplo meridia-

no de confederación. Esta circunstancia tendría una traducción cívica, en el dato de que uno de los rasgos más característicos de un Estado federal es la dualidad en la lealtad, al Estado parte y al Estado federal, en contraste con lo que ocurre en una confederación.

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

Con estos referentes, España sería una federación con un grado de federalidad mínimo, en cuya ampliación habría que potenciar la dimensión formal constitucional de ese cambio y una dimensión extraconstitucional cuyo eje sería el concepto de cultura federal.

### 3.3. CULTURA FEDERAL

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

## PLURALIDAD DE CIUDADANÍAS, NUEVOS DERECHOS Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Doctrinalmente la idea de la necesidad de una cultura federal como elemento indispensable en un Estado federal o en un Estado en el que afloran corrientes de federalismo la hallamos presente desde los primeros trabajos en la materia<sup>38</sup>. Así, Wheare en su disertación acerca de los prerequisites del gobierno federal se aferra a la expresión «deseo», enfatizando la importancia del elemento volitivo en ese proceso federalizador. Unido a él habla de la importancia en el proceso de transformación federal de un liderazgo, cuestión determinante a la que retornaremos. Para Wheare de este factor va a depender «la gran diferencia entre el estancamiento y un deseo activo para la unión (federal)»<sup>39</sup>.

No obstante, quien con más ahínco ha trabajado en el concepto de «cultura federal» dentro del panorama de estudios federales ha sido Ivo Duchacek. En las últimas líneas de su trabajo sobre federalismo comparado esboza los aspectos principales de una construcción teórica sobre «cultura federal», así como los principales interrogantes que se ciernen sobre la misma. Definida como «una variante de la *cultura cívica*, usada para describir un conjunto de orientaciones hacia el sistema político federal y de actitudes sobre el rol a desempeñar por cada uno (en el supuesto federal, las unidades componentes también como los individuos) en el sistema»<sup>40</sup>. El punto de partida es la asunción de Duchacek de la importante dosis de imprecisión con que nos aproximamos al concepto de cultura federal<sup>41</sup>. No obstante, en su obra se desgranar algunas claves decisivas para la comprensión de la categoría cultura política federal o cultura federal:

Primero, el contexto en el que se erige variable y marcado por las interconexiones y la dependencia de otros factores. Duchacek habla

---

<sup>38</sup> Morton Grodzins hablaba del «credo federal»; Livingston, de las «cualidades federales de una sociedad»; Franck, del «sentimiento federal» y «el carisma popular federal», y Truman, de «factores sociales». Cfr. GRODZINS, M.: *The American System*. McNally, New York, 1966, p. 314. LIVINGSTON, William: «A note on the nature of federalism», *Political Science Quarterly*, 62 (1952), p. 85.

<sup>39</sup> WHEARE, K.: *Federal Government*. Oxford University Press, London, 1946, p. 40.

<sup>40</sup> DUCHACEK, I.: *Comparative Federalism. The territorial dimension of Politics*. University Press of America, New York, 1987, p. 341.

<sup>41</sup> «Hasta el momento carecemos de unos referentes fiables que nos permitan afirmar que existe una unidad de medida llamada cultura política federal o unitaria que puede ser tanto potenciada como anulada por un sistema político dado... El concepto en cuanto prueba de la existencia de una cultura política federal o unitaria requiere más investigación de la que reflejan las generalizaciones previamente formuladas. Como los antiguos capitanes podríamos tener un mapa del federalismo que tiene zonas relativamente bien dibujadas, tales como las constituciones federales, los partidos federales, los partidos federales y la historia del federalismo, pero contiene algunas áreas no exploradas, incluyendo un espacio en blanco al que de forma tentadora hemos llamado cultura política federal». *Ibidem*, pp. 343-346.

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

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

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

Este último inciso resulta especialmente interesante, la conexión entre cultura política federal y reforma constitucional de contenido federalizante. La relación trabada entre ambas ha de ser constante pero con impulsos intermitentes. El papel más activo de la cultura federal ha de preceder al de una reforma constitucional. Su contenido ha de tener un fuerte determinismo histórico allí donde se predique y ahondar en la diferencia donde exista más añoranza de un Estado unitario o potenciar la unidad, donde la divergencia amenace con hacer desaparecer un sistema político. Una vez trascendida esta etapa la formalización constitucional de la federalización, ésta ha de ser algo irrenunciable que se entremezcle con la esencia de la federación. A partir de ahí, esa norma forma parte de la cultura federal que lejos de repudiarla se refuerza, del modo que «una auténtica cultura política federal se presenta como una fuerte creencia en el reparto competencial diseñado en la Constitución, basado en un difundido reconocimiento



## PLURALIDAD DE CIUDADANÍAS, NUEVOS DERECHOS Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

y respeto de una serie de valores federales que protegen, preservan y promueven diferentes identidades»<sup>42</sup>.

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

#### 4. Reflexión final: la definición del modelo constitucional de distribución del poder público desde una perspectiva federal (STC 31/2010, de 28 de junio)

Las últimas líneas de este trabajo sobre la eventual federalización del Estado español se orientan a esbozar una reflexión sobre la cuestión desde una lectura federalizante de la STC 31/2010, de 28 de junio. El interrogante de partida es el de cómo se percibe ese debate de prospectiva federal en la construcción de la sentencia.

<sup>42</sup> BURGESS, M.: *Federal political culture revisited: creating and sustaining federal political systems*, op. cit., p. 3.

Tres son los ejes argumentales de nuestra lacónica interpretación de esta extensa sentencia, asumiendo como sostiene Sosa Wagner<sup>43</sup> que ante tal ingente magnitud casi todo el mundo va a encontrar algún fundamento al que adscribirse y, agregamos nosotros, algún otro que delectar.

Primero, la referencia a una federación se hace como un recurso para *delimitar negativamente nuestra forma territorial*. Se alude a una federación y a sus elementos y características de modo similar con el que se trata de depurar un concepto jurídico indeterminado a partir del señalamiento de un halo negativo de certeza, es decir mediante la identificación de aquello que claramente no es la cuestión que nos ocupa. Así, ya en los antecedentes el Abogado del Estado enfatiza las evidentes diferencias existentes entre los Estatutos de Autonomía y las Constituciones de los Estados Miembros de una federación, a los que solo une una mera «apariencia» (Antecedente 12). Esa desmarcación de lo federal se hace en base a seis tipos de razones: la inexistencia de una garantía de coparticipación decisoria en las reformas; la imposibilidad de calificar a las Comunidades Autónomas como Estados en el sentido en el que este concepto se aplica a los miembros de la federación; la no calificación de soberanas de las Comunidades Autónomas; la diferencia entre la relación de la Constitución Federal y la de los Estados miembros, articulada en torno a la primacía, frente a la entablada entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía, estructurada en torno a un principio de jerarquía y, finalmente, el mismo origen de cada una de las entidades territoriales, a partir de que es el reconocimiento a la autonomía por parte de un constituyente unitario que conserva el poder de reforma de lo que surgen las Comunidades Autónomas, frente a un determinismo territorial propio de los Estados federados. El pleno del Tribunal se adscribe a esta metodología diferenciadora entre sistema de Comunidades Autónomas y Estado federal en uno de sus fundamentos jurídicos, al enjuiciar el Título III del Estatuto de Autonomía de Cataluña, «Del Poder judicial en Cataluña». A diferencia de los Estados federales, sostiene el Tribunal Constitucional, en el Estado autonómico «su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción» (FJ 42). Como apoyatura de este tajante aserto, en el que se generaliza la estructuración de poderes en los Estados federales, obviando que existen supuestos de federación como la austríaca en la que esta circunstancia no se contempla, el Tribunal hace otra manifestación apodíctica de diferencia entre un Estado federal y nuestra organización territorial, re-

<sup>43</sup> SOSA WAGNER, F.: «La sentencia de las mil páginas». El lunes 5 de julio de 2010, Facebook.com.

## PLURALIDAD DE CIUDADANÍAS, NUEVOS DERECHOS Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

ferida a la diversificación de ordenamientos, recordemos un eje determinante en la delimitación y clasificación de las diferentes formas de Estado desde la misma teoría kelseniana de los grados de descentralización en la que se fundamentan. Así, «la diversificación del ordenamiento en una pluralidad de sistemas normativos autónomos no se verifica ya en el nivel de la constitucionalidad con la existencia de una pluralidad de Constituciones (federal y federadas), sino que, a partir de una única Constitución nacional, sólo comienza en el nivel de legalidad» (FJ 42).

La otra cara de la moneda, el recurso a *la similitud entre el sistema de Comunidades Autónomas y el modelo federal* es el argumento utilizado por las partes para muchas de sus pretensiones, así como se advierte la referencia al mismo en alguno de los votos particulares suscritos. Desde las alegaciones del Parlamento de Cataluña para defender la constitucionalidad del artículo 78 del Estatuto referido al Sindic de Greuges, sosteniendo la paridad de su regulación con lo existente en los Estados federales, «en términos de exclusividad» (Antecedente 35.d). Con idéntico parecer se expresa cuando, respecto a las alegaciones respecto al Capítulo VI del Estatuto, gobierno local, defiende que «el municipio pertenece a la Comunidad Autónoma y se relaciona con más naturalidad con las instituciones autonómicas y como es absolutamente normal en los sistemas de tipo federal» (Antecedente 38.d). Con el mismo tenor se recogen algunos fundamentos de sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán, en aras de potenciar la similitud de las opciones estatutarias con lo acaecido en los Estados federales. Así, cuando se vierten as principales alegaciones en defensa del Título VI del Estatuto catalán referido a la financiación, el ejecutivo catalán redefine el papel de la solidaridad, afirmando como hizo el Tribunal germano que «la solidaridad en un Estado federal disminuye las diferencias, pero no las elimina» (Antecedente 120). Finalmente, es en el voto particular que formula el magistrado Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez en el más se prodigan los recursos a las similitudes entre Estado autonómico y Estados federales de la mano de hacer una referencia común a los Estados compuestos (FF 5, 6 y 11).

Finalmente, la *apreciación de la trascendencia federalizante de la reforma estatutaria ejecutada en Cataluña* se manifiesta con meridiana claridad en el voto particular que formula el magistrado Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez al sostener, en lo que se refiere al procedimiento de reforma estatutaria regulado, «tras la aceptación por la sentencia del nuevo procedimiento de reforma del EAC (FF.JJ. 144 a 148) puede entenderse que ha sido modificada, en sentido federal, la forma del *Estado de las Autonomías*» (F 11 *in fine*). Argumenta esta

afirmación en la defensa de que la interiorización del procedimiento de reforma de su norma institucional básica es una característica de los entes que componen un estado federal, y en consecuencia estaríamos ante la inserción de una «garantía federal» en el Estatuto de Autonomía y en el propio sistema organizativo del que forma parte. La consecuencia, superar la fuerza de resistencia del Estatuto frente a cualquier ley del Estado, que solo podrá disponer de él mediante los procedimientos de reforma constitucional, siendo «ese otro rasgo característico de los Estados federales».

Procedemos a concluir de la mano del mismo término con el que iniciamos este escrito, la tentativa de esbozar una senda federal en ese casi impenetrable bosque de la STC 31/2010, nos reivindica en la concepción del Tribunal Constitucional como un «legislador negativo»<sup>44</sup>, negatividad que proyecta sobre cualquier inclinación federal que pudiera adoptarse *lege data*. El Tribunal Constitucional reivindica el papel del poder constituyente como artífice de esa senda federal por la que eventualmente discurrirían los poderes constituidos, y no a la inversa<sup>45</sup>. Así, la identificación del poder constituyente como auténtico *Locus Appellationis* ante el cual sostener y apelar por una federalización del Estado español es la principal consecuencia de esta sentencia para la modesta reflexión que hemos realizado sobre el sistema autonómico que, eventualmente, pudiera devenir en federal.

<sup>44</sup> TUR AUXINA, R., y ÁLVAREZ CONDE, E.: *Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña*. La sentencia de la perfecta libertad. Pamplona, Aranzadi, 2010, p. 268.

<sup>45</sup> «Precisamente aquellos que definen toda la diferencia de concepto, naturaleza y cometido que media entre la Constitución y los Estatutos, como son cuantos delimitan los ámbitos inconfundibles del poder constituyente, por un lado, y de los poderes constituidos por otro» (F. 6). PULIDO QUEVEDO, M.: *El Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Pamplona, Aranzadi, 2010, p. 102.

