

UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

de Elche



Trabajo Fin de Grado

“Modificación del sistema de organización territorial español: evolución de nuestro modelo autonómico mediante el desarrollo de sus elementos federales”

Alumno: Alejandro Pérez Clement

Tutora: Rosario Tur Ausina

Grado en Derecho

Curso académico 2019/2020

ÍNDICE

DEDICATORIA	5
ABREVIATURAS	6
INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	7
PRIMERA PARTE	9
LA PENDIENTE REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	
A) Problemática del actual sistema territorial	9
1. Cuestión nacional como origen del conflicto territorial	9
<i>a) España como realidad plural y asimétrica</i>	10
2. Estado de las autonomías	12
<i>a) Federalismo de ejecución</i>	12
<i>b) Estado de las autonomías como particular variante del federalismo de ejecución</i>	13
<i>c) Descentralización política del Estado de las autonomías</i>	16
<i>d) Reformas de estatutos e insuficiencia del sistema autonómico</i>	18
3. De la descentralización a la articulación federal	22
B) Hacia un modelo territorial federal	23
1. Realidad plurinacional española	23
<i>a) Reconocimiento de la plurinacionalidad</i>	23
<i>b) Asimetrías en un Estado federal</i>	25
<i>c) Federalismo pluralista</i>	25
2. Municipalismo	27
<i>a) Competencia sobre los municipios</i>	27
<i>b) Autonomía política</i>	29

SEGUNDA PARTE	31
ECONOMÍA E INSTITUCIONES EN UN SISTEMA TERRITORIAL FEDERAL	
A) Economía en un Estado federal	31
1. Conveniencia de un sistema financiero federal	31
<i>a) Autonomía política y dependencia financiera</i>	31
<i>b) Necesidad de una reforma del sistema de financiación</i>	33
<i>c) Instituciones estables para una economía estable</i>	34
<i>d) Nuevo pacto fiscal</i>	36
2. Financiación	38
<i>a) Solidaridad interterritorial</i>	38
<i>b) El sistema de financiación actual</i>	40
<i>c) Hacienda federal en contraposición a los sistemas foral y común</i>	41
B) Instituciones en un sistema federal	43
1. Cultura federal	43
<i>a) Debilidad de las relaciones intergubernamentales</i>	43
<i>b) Lealtad federal</i>	44
<i>c) Federalismo cooperativo</i>	46
2. Mecanismos institucionales del federalismo	49
3. Senado	50
<i>a) Composición de un Senado federal</i>	51
4. Poder Judicial	54
TERCERA PARTE	56
PROPUESTA FEDERALISTA SOCIALISTA	
A) Federalismo en el seno del PSOE	56
1. La relevancia de una propuesta federalista para un Estado español plurinacional	56
2. La tradición federalista del PSC y la opción por el federalismo en el PSOE	57

3. El pacto de Granada	58
4. La propuesta del Consell de la Comunidad Valenciana	60
B) Propuesta socialista tras el Pacto de Granada	61
1. Hacia una estructura federal del Estado	61
<i>a) Modelo territorial estable y equilibrado</i>	61
<i>b) Competencias y financiación</i>	63
2. Plano institucional	64
<i>a) Senado</i>	64
<i>b) Justicia</i>	66
CONCLUSIONES	67
BIBLIOGRAFÍA	72



Dedicatoria

En primer lugar, agradecer a mis padres su apoyo constante a lo largo de estos cuatro años, no sólo por soportar mis cambios de humor durante los exámenes sino por estar siempre encima de mi cuando el estrés me superaba, empujándome a seguir adelante luchando por mis sueños. De no haber sido por ellos, por su ayuda no solo económica, sino también psicológica, no creo que hubiera sido posible.

En segundo lugar, dar gracias a todas las personas, amigos, compañeros y profesores, que han pasado por mi vida durante esta etapa, gracias a los cuales soy quien soy a día de hoy. Algunos continúan a mi lado desde el principio, otros se quedaron por el camino y otros llegaron al final, pero todos ellos, sigan a mi lado o no, me han ayudado a madurar y a crecer como persona.

Por último, quiero dedicárselo a toda la sociedad progresista, que busca una solución pacífica, cívica y armoniosa a los actuales problemas que afectan a nuestro país, como son el conflicto territorial, el drama humano de la inmigración y las desigualdades y discriminaciones que, por desgracia, todavía siguen sucediendo en la actualidad.

“Las fronteras son cicatrices grabadas en la piel de la tierra. No levantemos más”

J. Borrell

ABREVIATURAS:

AAPP	Administraciones públicas
Art./Arts.	Artículo/Artículos
CE	Constitución Española
CCAA	Comunidades Autónomas
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
Cit.	Citado
CiU	Convergència i Unió
DDFF	Derechos Fundamentales
EEMM	Estados Miembros
EE.UU./U.S.	Estados Unidos/United States
FGSB	Fondo de Garantía de los Servicios Básicos
LFB	Ley Fundamental de Bonn
Nº	Número
PIB	Producto Interior Bruto
PJ	Poder Judicial
P./PP.	Página/Páginas
PP	Partido Popular
PSC	Partido Socialista Catalán
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSPV	Partido Socialista del País Valenciano
RJUAM	Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid
SS.	Siguientes
STC/SSTC	Sentencia/Sentencias del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TCF	Tribunal Constitucional Federal
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
V.	Versus (contra)
Vol.	Volumen

INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El presente trabajo trata sobre los motivos que sustentan la conveniencia de adaptar la organización territorial a los tiempos actuales, profundizando en los elementos federales de nuestro modelo que permitan incluir y defender las particularidades que presenta España, como un país plural en lo social, cultural, patrimonial, político, medioambiental y territorial. Las reivindicaciones nacionales históricas (catalana, vasca o gallega), así como de otros territorios con exigencias identitarias (como puede ser la Comunidad Valenciana), no han de verse como un ataque a la unidad española, sino como el vivo ejemplo de una España multicultural que reivindica su reconocimiento.

Puede parecer un tema abstracto (sobre la conveniencia de un sistema u otro), pero, debido a las repercusiones y conflictos que en el actual sistema autonómico han ido surgiendo, sin menospreciar los éxitos conseguidos por el mismo tras superar el modelo centralista del franquismo, y como ha afectado a la convivencia entre ciudadanos con distintos sentimientos identitarios, se presenta como necesario reforzar la idea de España en su diversidad, mediante una reforma constitucional federal que permita dar respuesta a los problemas concretos que han llevado al actual nivel de descontento y conflictividad y que han hecho crecer el sentimiento independentista.

Con el objetivo de abordar tal cuestión, el trabajo se estructura en tres partes relacionadas entre sí, donde la primera y la segunda abordan un análisis sobre los motivos y la conveniencia de llevar a cabo la reforma federal, mientras la tercera se centra en explicar la propuesta política socialista para llevar a cabo tal modificación en los aspectos planteados en las partes anteriores, desde el reconocimiento de la pluralidad nacional española hasta la necesidad de reforma institucional.

Para ello, en primer lugar, se abordarán las causas de la actual crisis territorial, como puede ser la cuestión nacional y el desarrollo del Estado Autonómico, así como las razones identitarias que han llevado al descontento de ciertos sectores de la población. También se tratarán los pasos necesarios para llegar a un modelo territorial federal, mencionando el papel y lugar de los municipios en esta labor.

En segundo lugar, se tratarán los aspectos económicos necesarios para evolucionar hacia un Estado federal, ahondando en los cambios que precisa el sistema financiero, comparándolo con los sistemas actuales, y se discutirán los pasos necesarios para adaptar los mecanismos institucionales, encarando las reformas necesarias tanto en el Senado como en el Poder Judicial.

En tercer y último lugar, se procederá a explicar, en primer lugar, los motivos que han llevado al PSOE a considerar el federalismo como la mejor solución a los problemas a los que se enfrenta España, así como a analizar las propuestas concretas que se ponen sobre el tablero para llevar a cabo tal reforma, la cual, sin embargo, no podrá tener lugar sin un auténtico consenso con el resto de las formaciones.

Desde el punto de vista metodológico, el presente trabajo pretende realizar un análisis documental, desde una posición interdisciplinar, tanto legal como política, mediante el estudio de fuentes jurídicas primarias (como jurisprudencia y normativa), secundarias (manifestaciones doctrinales en artículos, entrevistas, libros...), y documentos y declaraciones surgidos del debate en el seno del PSOE, así como de otras organizaciones políticas.



I. PRIMERA PARTE

LA PENDIENTE REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A) Problemática del actual sistema territorial

1. Cuestión nacional como origen del conflicto territorial¹

La cuestión nacional, con la connotación territorial que la acompaña, no se encuentra resuelta en España. Tanto el art. 2 CE² como el Título VIII, relativo a la configuración de las CCAA, han sido piezas decisivas para el Estado social y democrático de derecho que con la CE quedó establecido. Sin embargo, aun habiéndose dado un gran proceso de descentralización política que dejó atrás al Estado unitario y centralista del pasado, no han quedado resueltas todas las incógnitas que acompañan a la cuestión territorial. Esta, si bien fue encauzada, no se ha zanjado con el desarrollo del estado autonómico a lo largo de los años, siendo mejor hablar, a la vista de la realidad, de las cuestiones nacionales que aún hay que abordar, afrontando así la pluralidad nacional de España.

En el hecho de que la CE no haya decidido qué tipo de Estado es el español, se revela un problema político pendiente de solución: “en 1978 tampoco se llegó a un modelo de organización territorial definido en la Constitución, sino que se dispusieron en su título VIII elementos básicos para un Estado ‘descentralizable’. Se hizo abriendo un ‘proceso autonómico’ a partir del reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones en su artículo segundo, más la tácita delegación en el legislador orgánico para el cierre de sus enunciados de apertura. Si bien [...] hubo un rotundo rechazo del agobiante centralismo y una indudable aspiración al establecimiento de la autonomía regional, no pudo fraguarse una neta voluntad constituyente en esta materia que estuviera en condiciones de sostener un modelo claramente definido. Así las cosas, la cuestión territorial sigue abriéndose recurrentemente en canal en los momentos de crisis, a falta de una constitucionalización adecuada que permita vertebrar nuestro Estado con la eficacia y

¹ J. A. Pérez Tapias, *Invitación al federalismo. España y las razones para un Estado plurinacional*, Trotta, Madrid, 2013, pp. 21 y ss.

² “La CE 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 ellas”.

estabilidad necesarias”³. El estado autonómico no deja por ello de suscitar cuestiones en torno a la estructura territorial del poder, las cuales van desde las problemáticas relativas a la distribución de competencias y la financiación, hasta problemas de legitimación del modelo a los que puede conducir su indefinición. Así, “entre los dos grandes tipos vigentes en Europa (federal y unitario), ¿dónde se incluye España? La cuestión no es fruto únicamente de la curiosidad intelectual [...] sino que tiene una importancia muy superior [...], porque las soluciones a los grandes problemas políticos son muy diferentes según el tipo de Estado y porque los ciudadanos necesitan entender la lógica que guía a las instituciones y estas, a su vez, requieren la identificación de los ciudadanos con su forma de proceder”⁴. No se niega que tal indefinición haya reportado ventajas desde el momento que se dejó abierta la puerta para la conformación de las CCAA sin constreñir demasiado su despliegue futuro, pero también ha tenido su coste, dando lugar a una configuración del Estado autonómico falto de la suficiente claridad y coherencia.

Esta cuestión nacional, como se ha dicho anteriormente, debe pluralizarse, dado que la realidad política española es especialmente compleja por la existencia de diferentes naciones, hasta ahora enmarcadas en la unidad del Estado español. Por ello, no encontrará solución esta cuestión si no se trata al mismo tiempo las diferentes identidades nacionales que se encuentran en España (como es el caso de Euskadi, Cataluña o, en menor medida, Galicia). Si bien la configuración territorial propiciada por la CE del 78 ha permitido cierta descentralización política, ello no ha sido suficiente para resolver estas cuestiones, que vuelven a aflorar.

*a) España como realidad plural y asimétrica*⁵

En España, las fuerzas contrarias a una integración forzada homogeneizadora han ido surgiendo recurrentemente mediante movimientos de autoafirmación sociopolítica en clave etnoterritorial, con un claro ejemplo en Cataluña donde la industrialización aumentó aún más la heterogeneidad. Uno de los mayores contrastes de la España moderna, consistió en el hecho de que las nacionalidades étnicamente más pujantes, Cataluña y el País Vasco, llegaron a ser más ricas y modernas que el resto del territorio español, al tiempo que permanecían en una posición política, fiscal y administrativa subordinada y

³ G. Cámara Villar, “La reforma territorial necesaria”, *El País*, 06/04/2018. https://elpais.com/elpais/2013/06/04/opinion/1370370510_576865.html

⁴ E. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales* [1999], Alianza, Madrid, 2007, p. 96.

⁵ L. Moreno, *La federalización de España. Poder político y territorio*, Siglo XXI, 1997 (primera edición), 2008 (segunda edición), pp. 90 y ss.

fragmentada (salvo por la situación fiscal vasco-navarra, excepto en las épocas de suspensión y abolición). Esta situación se veía empeorada por un enfrentamiento de mentalidades y de intereses entre las élites centralistas y las periféricas.

A pesar de los intentos de centralización nacional estatal, la asimetría interna española se ha mantenido constante en los dos últimos siglos, a lo largo de los cuales el aumento de territorios con base etnoterritorial se debe a dos factores: las rivalidades, el orgullo histórico y la fortaleza de las culturas locales, y el rechazo a un estatualismo, generalmente déspota e ineficaz, coincidente con un largo proceso de decadencia generalizada.

La lengua, junto a los dialectos y los acentos regionales en menor medida, ha sido también un elemento clave en la revitalización de los nacionalismos minoritarios, aportando un elemento diferenciador en el grado de asimetría interna del Estado nacional español, surgiendo con ello una sólida base de autoafirmación etnoterritorial. No obstante, el recurso a la historia es, en nuestro caso, la principal fuente proveedora de elementos de identidad y movilización sociopolítica, no sólo en el área etnoterritorial, sino a nivel general, constituyendo una constante en la consolidación del carácter nacional español. Como consecuencia, “la dicotomía entre nacionalismo español y periféricos ha estado en el centro de no pocos dislates de interpretación histórica y en múltiples desencuentros políticos y sociales.

Con ello, el fenómeno nacionalista se divide en dos cauces: uno mayoritario o estatualista, cuando nación y estado se solapan, o cuando existe una clara prevalencia de una nación en un estado de carácter plural, la cual desarrolla una acción de formación nacional asimiladora; y minoritario o periférico, consecuencia a menudo de la mala integración étnica o etnoterritorial en los procesos de construcción estatal, y que aspira a dotar de estructuras políticas de autogobierno a comunidades subestatales.

El amplio consenso político que permitió la aprobación de la CE del 78 fue reflejo de una superación de esta dicotomía entre el nacionalismo estatualista y los periféricos. Mas sus disposiciones respecto a la organización territorial quedaron abiertas a un desarrollo posterior que el proceso autonómico ha ido moldeando paulatinamente a través de la promulgación de los diferentes estatutos de las CCAA, por lo que explicar de una manera simple procesos políticos tan complicados como el de la descentralización es una labor compleja. En cambio, sí que es posible la elaboración de un modelo territorial que represente tal realidad compleja.

2. Estado de las autonomías

a) *Federalismo de ejecución*⁶

Surgido en Europa, defiende la idea de que pueda existir un Estado federal con "Administración única", con una única Constitución que integraba la Federación y los Estados (como en el caso de Alemania o Austria), hecho realmente insólito en el federalismo anglosajón, donde sí que existía (como en el caso de los Estados Unidos de América) una dualidad entre las Constituciones de los Estados y la Constitución Federal.

De acuerdo con la lógica del modelo anglosajón, si una comunidad política ha decidido unirse con otras y constituir una federación a la que se le otorgan una serie de poderes semejantes a los de los Estados miembros, lo que se espera de la federación es que lleve a cabo íntegramente esas políticas dando cuenta de ellas. Por lo tanto, su poder tiene un circuito de actuación y cada uno de los EEMM tiene el suyo propio, compitiendo entre sí con el fin de garantizar la libertad de las personas. Es esta competencia la que hace impensable que la federación apruebe una serie de medidas que le corresponde y que entregue la ejecución de estas a su competidor, es decir, a la administración de cada uno de los EEMM, además de contraproducente puesto que crearía un conflicto entre estos y el gobierno federal en torno a qué potestad tiene este último para establecerle labores, además de que estos EEMM podrían desarrollar tal política pública de un modo distinto, de acuerdo con sus compromisos políticos o las peculiaridades de su ciudadanía o territorio. La consecuencia sería clara: la política federal podría fracasar por la resistencia o pasividad de algunos Estados miembros, además de que los mismos podrían incomodarse por una política federal que no comparten y que, obligatoriamente tienen que ejecutar. Es por ello por lo que el TS de los EE. UU. ha declarado inconstitucional que el Gobierno federal encargue a los EEMM la ejecución de un programa federal, pues eso aumentaría excesivamente su poder (STS de los EE. UU. v. *New York v. United States*, 505 U.S. 144, 1992, o *Pritz v. United States*, 521 U.S. 98, 1997).

En este sentido, conviene no confundir competencias concurrentes (existentes en el federalismo anglosajón), con las compartidas propias del federalismo de ejecución europeo y que tienden a entremezclarse⁷. En el caso de las competencias concurrentes, al

⁶ F. Caamaño, *Democracia federal. Apuntes sobre España*, Turpial, Madrid, 2014, pp. 94 y ss.

⁷ K. C. Wheare, *Federal Government*, Universidad Estatal de Pensilvania, 1946. Manifiesta la existencia de competencias concurrentes como algo inevitable, a pesar de que lo ideal sería desarrollar una lista de estas distinta de las competencias exclusivas de la federación, pero que, en la práctica, no es tan sencillo, sino que lo más recomendable es hallar respuestas en base a los equilibrios de fuerzas y al tipo de asuntos a resolver.

ser concebidas como un escenario inevitable pero no deseado, se articulan diversas soluciones para atribuir temporal o definitivamente la titularidad exclusiva de la misma a una de las partes. En cambio, en el federalismo de ejecución las competencias compartidas son deseadas e inducidas, procurando que las mismas sean repartidas entre ambos niveles de gobierno, reservándose a la federación la potestad normativa principal y a los Estados su ejecución, siendo tal base la columna vertebral del federalismo europeo.

La labor de la federación es, por lo tanto, determinar la política global del Estado, disponer los elementos clave para cada materia y, una vez definido, dejar a los entes federados que puedan ejecutarlos, con discrecionalidad política, bien normativamente, bien asumiendo la gestión directa de la competencia. No se produce, pues, una divisoria entre poderes de la federación y de los Estados, sino que la federación define las grandes políticas públicas y los Estados las ejecutan. La federación tiene competencias exclusivas, además de definir prácticamente todas las restantes áreas (competencias compartidas), quedando en manos de los Estados la simple ejecución además de un reducido número de competencias exclusivas referidas normalmente a aspectos culturales, institucionales y organizativos. La concurrencia competitiva se sustituye por un modelo de cooperación vertical: los entes federados intervienen en la formulación de la voluntad normativa federal (cooperación ascendente) y posteriormente desarrollan y ejecutan las normas aprobadas por la federación (cooperación descendente).

b) Estado de las autonomías como particular variante del Federalismo de ejecución⁸

La CE del 78 es, sin mencionarlo nominalmente, “un claro ejemplo de federalismo de ejecución, pero imperfecto, consecuencia de la necesidad de ocultar políticamente su inspiración federal, debido “a las dudas y temores que la cuestión territorial planteaba en 1977, en el momento en que se creaba una democracia a la salida de una dictadura que había tomado la lucha contra el separatismo como uno de sus rasgos esenciales⁹. Es por ello que quedó sin definir de qué modelo de Estado se trata, siendo designado por la doctrina mediante diferentes fórmulas, como “ ‘Estado plural’ (Tierno Galván), ‘Estado autonómico’ (Sánchez Agesta), ‘Estado regional’ (Peces Barba), ‘Estado de las Autonomías’ (Clavero Arévalo), ‘Estado federal unitario’ (Ariño), ‘Estado unitario regional’ (Fernández Rodríguez), ‘Estado semifederal, semirregional o semicentralizado’ (Muñoz Machado), ‘Estado federo-regional’ (G. Trujillo), ‘Estado autonómico con matices

⁸ F. Caamaño, *Democracia federal...*, cit., pp. 102 y ss.

⁹ V. Camps, J. Botella, F. Trillas, *¿Qué es el federalismo?*, Catarata, Madrid, 2016.

federalistas' (Entrena Cuesta), 'Estado unitario con espíritu federalista' (Simón Tobalina), 'Estado integral' (Herrero y Rodríguez de Miñón)"¹⁰.

A partir de los arts. 148 y 149 CE (y gracias a la jurisprudencia del TC y al desarrollo de los diferentes Estatutos que fueron asumiendo competencias), se ha diferenciado el conjunto de competencias en tres grupos: competencias exclusivas del Estado, competencias compartidas (de base desarrollo o de legislación básica) y competencias exclusivas de las CCAA¹¹. Este último grupo, sin embargo, y a pesar de que de la doctrina del TC se extraiga que son exclusivas, en la CE nunca se las califica como tales, sino que, según el texto constitucional, solo el Estado tiene competencias exclusivas (149.1), mientras que las del 148 son simplemente aquellas que pueden ser asumidas por las CCAA. Además, es el propio TC quien afirma que, a pesar de la declaración de exclusividad competencias que un Estatuto pueda asumir, no se impide que también concurren potestades exclusivas del Estado que podrá llevar a cabo libremente al tiempo que considera que el término "exclusivo" es utilizado por estos de manera errada ya que la existencia de una competencia regional no puede limitar el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado (SSTC 31/2010, 37/1981, 56/1986). "En cualquier caso, la consecuencia de esta doctrina constitucional es que el concepto teórico de exclusividad de las competencias autonómicas [...] no comporta, en la práctica, a pesar de su dicción literal, el ejercicio de todas las potestades que configuran el régimen jurídico de una materia, atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional que en la configuración de este régimen jurídico también podrá intervenir el Estado en función de las competencias que le atribuye el artículo 149.1 CE"¹².

Suponiendo, no obstante, que sí fueran exclusivas, seguiría existiendo un déficit de exclusividad dado que no tendría presente dos aspectos clave en la evolución del Estado de las autonomías. Por un lado, el ingreso en la UE y la consiguiente cesión de competencias, lo que ha supuesto un incremento de las materias compartidas entre Estado y CCAA pues, aunque la competencia no sea estatal sí lo es la responsabilidad ante la UE. Y por otro, la jurisprudencia constitucional que siempre ha visto en las soluciones del federalismo de ejecución una vía útil para resolver los conflictos de competencias y cubrir los vacíos existentes en la propia CE. Así, el TC, o bien cogió una competencia exclusiva

¹⁰ J. Castelao, *Sinopsis artículo 137*, diciembre de 2003, revisado en agosto de 2006, actualizado por Sara Sieira en 2011. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=137&tipo=2>

¹¹ E. Aja, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza, Madrid, 2014, pp. 162 y ss.

¹² G. Martín i Alonso, "La jurisprudencia constitucional sobre la organización territorial del estado autonómico y bibliografía sobre la incidencia de esta jurisprudencia", *Revista catalana de dret públic*, nº 43, 2011, pp. 9 y ss.

del Estado dándole facultades ejecutivas a las CCAA (por ejemplo, las SSTC 56/1990 y 62/1990, sobre la administración de la Administración de Justicia) o bien, en la mayoría de los casos, dio competencias al Estado en materias inicialmente exclusivas de las CCAA (como la STC 61/1997, en materia de urbanismo), obligando a ambos niveles a compartir la materia.

En definitiva, descentralización política sí, pero mediante la actuación secuenciada de todos los poderes públicos. Este podría ser el lema del federalismo de ejecución siendo la federación la encargada de decidir lo políticamente relevante y siendo los Estados los encargados de su ejecución.

El Estado autonómico puede considerarse como una variante de federalismo de ejecución que podría denominarse, como defiende Francisco Caamaño, federalismo de ejecución imperfecto, caracterizado por la ausencia de vertiente ascendente. La federación es políticamente sostenible si los EEMM participan activamente en la toma de decisiones de la federación que después habrán de ejecutar, con el objetivo de anticipar el debate acerca de su oportunidad y contenidos, de modo que la norma resultante cuente con el apoyo final de todos. Mientras que en Alemania esa vertiente ascendente se pretende canalizar institucionalmente a través del Consejo federal, en España ese cometido se adjudica teóricamente al Senado, que, aun siendo una segunda cámara parlamentaria formalmente, en la práctica política constituye una “recámara, en el sentido propiamente balístico del término”¹³. En esta cámara, no obstante, se ahondará más adelante.

Como el Estado de las autonomías es una variante imperfecta del federalismo de ejecución, muchos han considerado que perfeccionándolo en esa dirección se superarían algunos de los principales problemas. Un ejemplo sería Manuel Fraga quien, a pesar de su oposición a la descentralización política de España, veía en el federalismo de ejecución el “resultado lógico del proceso autonómico abierto por la CE”¹⁴, en virtud del cual permanecería en Madrid la toma de decisiones políticas relevantes mientras que se transferiría a las CCAA, en aquellas competencias relacionadas directamente con los ciudadanos, la ejecución de estas políticas. También, desde un punto de vista distinto, se encuentran los redactores del Estatut de Catalunya, quienes le dedicaron un precepto: “La Generalitat será Administración ordinaria del Estado en Catalunya en la medida en que le sean transferidas, mediante los instrumentos que corresponda, las funciones ejecutivas que

¹³ J. Solé Tura; A. Pérez, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984.

¹⁴ X. Hermida, “Fraga apuesta por el federalismo porque “el proceso autonómico está en punto muerto”, *El País*, 11/11/1992. https://elpais.com/diario/1992/11/11/espana/721436407_850215.html

ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña.”¹⁵. Mientras que Fraga veía en el federalismo de ejecución una inspiración para defender un autonomismo avanzado con su propuesta de administración única, que convierte a las CCAA en terminales del Estado, los redactores del Estatut, en cambio, consideraban que la Administración única creaba la ilusión de hacer desaparecer la Administración territorial del Estado pues, los ciudadanos, para arreglar sus asuntos, tanto si fueran competente la Generalitat como si lo fuera el Estado, acudirían siempre a la Generalitat. Ambos, aun por diferentes motivos, veían en este tipo de federalismo la evolución natural que el Estado de las autonomías precisaba.

No obstante, este modelo, así como sucede con las competencias compartidas entre Estado y CCAA, tiene un impacto sobre la responsabilidad política, puesto que unos hacen las normas mientras que otros las ejecutan, causándose así un problema relativo a quién responde de qué, a quién se le puede exigir responsabilidades mediante el derecho al voto, si el problema reside en la norma, en quién y cómo la ejecuta, o en ambas partes. “El federalismo de ejecución es un peligroso disolvente de la responsabilidad política de los gobernantes con graves consecuencias sobre la calidad de la democracia. La ausencia de circuitos políticos claros todo lo confunde, y entre la niebla desaparecen los responsables”¹⁶.

c) *Descentralización política del Estado de las autonomías*¹⁷

No se debe, no obstante, restar valor a la descentralización política del Estado español posibilitada por la CE y encarnada en las diecisiete CCAA que componen España, constituyendo un logro político de primer nivel. No solo tal descentralización no se ha quedado en simple descentralización administrativa, sino que puede considerarse como un hecho de primera magnitud al que difícilmente se le puede encontrar paralelismo. Como bien decía el político catalán Roca i Junyent: “contra el pronóstico de los negros augurios, la democracia se consolidó en España; contra los teóricos de la España incapaz de reconocer su propio pluralismo, se avanzó (por la vía del Estado de las autonomías) en el proceso de descentralización del poder político más radical que ha conocido la Europa de posguerra y que ha representado rectificar más de doscientos cincuenta años de centralismo

¹⁵ Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006, disposición adicional sexta.

¹⁶ F. Caamaño, *Democracia federal...*, cit., pp. 107.

¹⁷ J. A. Pérez Tapias, *Invitación...*, cit. p. 24-28.

homogeneizante y despersonalizador [...]. La CE del 78 ha sentado las bases de un Estado democrático y poderosamente descentralizado”¹⁸.

Lo que en un principio constituía un planteamiento autonomista para solucionar la problemática de las nacionalidades históricas ha terminado siendo la vía a la que otras regiones se fueron sumando para constituirse como CCAA, mediante el cauce del art. 151 CE (“vía rápida”) hacia una autonomía de máximo nivel¹⁹. El igualamiento competencial entre CCAA trató algún problema, como es la disolución, por extensión a todas, de especificidades a las que aspiraban las comunidades históricas, perdiendo importancia las diferencias entre regiones y nacionalidades.

A pesar de los temores de cierta parte de la doctrina²⁰, que consideraba que tal proceso de igualación entre CCAA podía aumentar la insatisfacción crónica que alienta las reivindicaciones independentistas, el caso es que desde las comunidades históricas nunca se ha formulado explícitamente protesta alguna por tal equiparación, sino, en todo caso, no quedar por detrás en cuanto a autonomía y reconocimiento. Además, sin embargo, la cuestión no estriba en que lo conseguido por unos sea también alcanzado por otros, sino en que hay un límite al reconocimiento de ciertas demandas planteadas desde Cataluña, País Vasco y en menor medida, Galicia, como puede ser el reconocimiento de su identidad nacional, como ha quedado patente tras la STC sobre el Estatut catalán de 2006 al impedir su reconocimiento como nación explícitamente.

“El Estado autonómico es el punto de llegada de un Estado fuertemente descentralizado, fruto de un dilatado proceso de desarrollo político e interpretación de las normas constitucionales y estatutarias que ya parece haber alcanzado su límite tras la STC 31/2010 sobre el Estatut. Al importante desgaste que venía sufriendo desde hace años, ha de unirse ahora el deterioro que produce su fuerte cuestionamiento; de un lado, por pretensiones recentralizadoras que apuntan en sentido contrario a la indiscutible realidad plural de España; y de otro, por un nacionalismo que se ha venido instalando con intensidad creciente en planteamientos soberanistas en el País Vasco y en Cataluña. Los efectos y las tensiones generadas por la profunda crisis económica, social y política se

¹⁸ M. Roca i Junyent, *20 años después. La Constitución cara al siglo XXI*, Taurus, Madrid, 1998, p. 160.

¹⁹ Cataluña, Galicia y País Vasco se configuraron como CCAA mediante la vía rápida, gracias a la disposición transitoria segunda que se aplicaba a estos territorios, por haber plebiscitado estatutos de autonomía durante la II República. A estas se unió Andalucía la cual, aun no pudiendo acogerse a la disposición en la que se amparaban las anteriores, cumplía los requisitos de esta vía. Además, Navarra accedió a la autonomía a través de la disposición adicional primera de la CE, y la Comunidad Valenciana y Canarias, pese a corresponderles la vía lenta, tuvieron competencias propias de la vía rápida debido a las transferencias realizadas por el Estado. A partir de 1992 se fueron equiparando las competencias entre las CCAA de vía rápida y las de la vía lenta.

²⁰ R. L. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. A propósito de la obsesión ruritana*, Alianza, Madrid, 2005, p. 215. Considera que plantear nuevamente el reconocimiento de las nacionalidades históricas conduciría a la fractura del Estado.

suman también a una progresiva pérdida de su legitimidad de ejercicio”²¹. Es por ello que se requiere llevar a cabo cambios políticos y administrativos inaplazables para lo que constituiría únicamente un mejor funcionamiento del Estado autonómico, para buscar soluciones no solo a problemas relativos a ajustes funcionales, sino también relativos con desarrollos institucionales bloqueados, cuestiones jurídico-políticas no resueltas y demandas de reconocimiento no suficientemente satisfechas.

Sin embargo, no se puede negar que el estado autonómico ha tenido una dinámica federalizante, frente al Estado unitario, en lo relativo a la descentralización política y a la distribución de competencias constituyendo, como se ha defendido anteriormente, un ejemplo de federalismo de ejecución que, aun imperfecto, ha conducido a que el descentralizado y compuesto Estado español no sea solo mencionado como caso singular de desarrollo federal no explícito, sino que con frecuencia se hace referencia a cómo sus autonomías tienen un nivel de competencias más alto que el de muchos Estados en Estados federales. A pesar de todo ello, un elemento clave que sigue faltando, que denota una rémora centralista que no se acaba de vencer, es la falta de un Senado que sea una auténtica cámara territorial en la que tratar los asuntos relativos a las relaciones entre CCAA y de estas con el Estado.

d) *Reformas de estatutos e insuficiencia del sistema autonómico*²²

España, después de más de 40 años de democracia tras la CE del 78, tiene un Estado autonómico que ha conseguido importantes logros, pero que aun así es insuficiente, pues sigue existiendo conflictos en torno a la situación y encaje en España de ciertos territorios. De ahí que las reformas de los Estatutos de Autonomía se realicen con el fin de resolver insuficiencias del Estado autonómico, pero introduciendo además otros factores políticos, sociales o culturales que van más allá del mero ajuste de la distribución de competencias.

Así, el Plan Ibarretxe, aun siendo frenado en el Parlamento español, puso de relieve la clara voluntad de las fuerzas nacionalistas del País Vasco de ir más allá del marco constitucional al que se debía el mismo Estatuto de Gernika. El plan Ibarretxe, ya no en su literalidad, pero sí en sus líneas y presupuestos fundamentales, seguirá siendo referencia en un País Vasco que, a pesar de sus cotas de autogobierno y autofinanciación gracias al

²¹ G. Cámara Villar; M. C. Calvo Poyato, “Por una reforma federal del Estado autonómico”, *El País*, 11/07/2013. https://elpais.com/elpais/2013/06/04/opinion/1370370510_576865.html

²² J. A. Pérez Tapias, *Invitación...*, cit., pp. 52 y ss.

Concierto Económico vasco, seguirá demandando una solución distinta de la autonómica para su realidad política.

Llegando al caso catalán, constituye el ejemplo más claro de cómo las reformas de los Estatutos realizados respondían a una nueva etapa de desarrollo del Estado compuesto y complejo de la CE 78. El proceso de elaboración del Estatut, su aprobación por el Parlamento de Cataluña, su ulterior aprobación por las Cortes Generales, para ser después sometido a la ratificación por referéndum de la ciudadanía catalana, no fue aceptado por todos, como quedó patente por parte de quienes no terminaban de hacer suya la idea de una España plural, llevando a cabo un recurso de inconstitucionalidad ante el TC por parte del PP. Los pasos que se dieron por parte de este tribunal durante la deliberación preocuparon a la ciudadanía (recusación de algún magistrado, defunción de otro o el bloqueo institucional en cuanto a la renovación del Tribunal), y condujeron a una erosión de su legitimidad, por más que se manifestara la voluntad de acatar su decisión, lo que llevó a que se incrementaran en amplios sectores de la sociedad, sobre todo en Cataluña, los temores sobre cuáles podrían ser los recortes que se le efectuaran. Desde antes de la sentencia se vaticinaba que, si la nación y lo nacional se entienden solo aplicables a la nación española, se agravarían las dificultades jurídicas para la articulación territorial del Estado español²³. Ello impediría trabajar con fórmulas como la de “nación de naciones” para abordar la realidad española.

Por ello, el reconocimiento de las diferencias requiere una cultura del pacto, y el Estatut pretendía un pacto que se inscribiera en el pacto constitucional, por más que se pudiera afirmar que se apuraban los límites de la CE, en lo cual no dejaban de ver muchos un rebasamiento de esos límites y, en todo caso, *de facto* una reforma de la CE por la vía de la reforma del Estatuto. Es cierto que la legitimidad democrática que otorga votar en un referéndum sobre un Estatuto o aprobarlo en sede parlamentaria ha de verse acompañada por el respeto a la norma constitucional, pero no es menos cierto que una cultura federal tiene que considerar las dos apoyaturas del Estado democrático de derecho: a la vez, en relación recíproca, el ejercicio de la soberanía popular y el respeto a la norma constitucional que implica el imperio de la ley en las democracias constitucionales. La CE debe su legitimidad a la soberanía en que se funda y el despliegue de esta ha de tener lugar en el marco del ordenamiento legal que del texto constitucional arranca.

²³ Así, J. R. Recalde, “Constitución y derechos históricos”, *Claves de razón práctica*, nº86, 1998 pp. 22 y ss, reflexiona sobre los problemas acarreados por la presidencia de tal concepto de “nación” en la CE, así como por la introducción de referencias a lo nacional en los estatutos de autonomía.

Aunque el proceso de elaboración del nuevo Estatut no estuviera falto de fallos y de motivos de crítica, el TC, en su STC 31/2010, no permitió la afirmación de Cataluña como nación que incluía el preámbulo del Estatut, inclinándose por una posición jurídica que se aferraba al concepto rígido de nación que entiende a esta, con la unidad e indivisibilidad que se le atribuye, como soporte del Estado, para ratificar desde ahí la intransigencia respecto a cualquier afirmación de lo nacional que no estuviese referida a la nación española, por entender que ello debilitaría al Estado y facilitaría futuras reivindicaciones secesionistas que resultarían legitimadas²⁴. Con un concepto de nación tan cerrado y monopolizado a la nación española, no solo el Estatut, sino también la idea de “España plural” quedaba malparada. Se planteaba de nuevo el problema del encaje de Cataluña en España, así como la cuestión de la configuración territorial del Estado, pues, como ya se ha dicho, el Estado autonómico nacido de la CE del 78 conlleva una indefinición jurídico-política no resuelta. La descentralización política no impide que encuentren aliento tanto la insatisfacción crónica de nacionalismos “centrífugos” como las reacciones “centrípetas”.

Por lo tanto, se requiere ir más allá de la contraposición entre un concepto jurídico de nación, que se utiliza lastrado por una considerable carga ideológica de españolismo, y un concepto cultural de nacionalidad. El camino se entrevió aun con más claridad por la vía de un desarrollo federalista del Estado de las autonomías que nos permita hablar de España como Estado plurinacional. Ello exige repensar las naciones, desatándolas de soberanías mitificadas. De todas maneras, lo vivido con el Estatuto de Cataluña es muestra de que el Estado autonómico ha llegado a su límite, como se ha manifestado anteriormente. La paradoja es que la conclusión parece imponerse, a pesar de las reformas de los Estatutos que a lo largo de los últimos años se hicieron. Ello da a entender que el problema no se limita a los Estatutos, sino que se debe en gran medida al marco en el que se inscriben.

Puestos a resumir algunas de las incoherencias y carencias del Estado autonómico se pueden señalar las siguientes²⁵:

- Insuficiencia de los mecanismos de participación de los entes territoriales en órganos de participación desde los que conformar la voluntad estatal.

²⁴ F. J. Laporta, “La rigidez constitucional y otras perversiones”, *El País*, 18/12/2008. https://elpais.com/diario/2008/12/18/opinion/122954804_850215.html

²⁵ G. Cámara Villar (coord.), *Por una reforma federal del Estado autonómico*, Fundación Alfonso Perales, Sevilla, 2013. Fue promovido por el expresidente de la Junta de Andalucía J. A. Griñán.

- Sobre el Poder Judicial, su concepción, articulación y funcionamiento siguen siendo las propias de un Estado unitario.
- El modelo de distribución competencial es bastante disfuncional y expuesto a continuos factores de incertidumbre.
- La articulación de las relaciones entre gobierno central y autonómicos, así como de los autonómicos entre sí, es deficiente, siendo patente la debilidad de los instrumentos de cooperación, tanto vertical como horizontal.
- En el Estado autonómico también hay que considerar los municipios a la hora del balance. La garantía constitucional de la autonomía local está insuficientemente definida, dando lugar a confusiones y solapamientos por la falta de una diferenciación competencial, además de que tampoco existe un sistema de financiación necesaria para garantizar su suficiencia y estabilidad.
- La CE no contiene reglas precisas para configurar un sistema de financiación de las CCAA.

Respecto a la financiación, replantear el sistema implicaba perfilar con mayor concreción un Estado autonómico que nació sin modelo definido. Lo que incluso los Estatutos reformados no acababan de aclarar debía resolverse solucionando el problema representado por un cuadro de doble entrada (población y recursos) que ha de tener diecisiete salidas, dos de ellas con un sistema distinto de financiación (concierto vasco y régimen foral navarro). El cuadro es asimétrico y su apoyatura constitucional lo hace irreversible. Por ello, se tenían que evitar derivas confederales en el caso de que Cataluña se inclinara hacia un sistema más similar al cupo vasco, llegando el expresidente Montilla a proponer, ante la supuesta imposibilidad de que Cataluña soporte la situación actual, “la aplicación del principio que ya contenía la Constitución de los confederados en la guerra de Secesión americana: no aportar recursos para disminuir la desigualdad interterritorial”²⁶. Si la cohesión estatal precisa un modelo de financiación que contemple criterios igualitarios de corte federalista, no cabría sino trabajar el Estado de las autonomías con las claves de un federalismo cooperativo que, a partir de las diferencias territoriales, garantice solidariamente la igualdad entre ciudadanos.

Con todo, el vacío de un modelo ausente²⁷ se fue cubriendo mediante negociaciones hasta perfilar un sistema de financiación que para contemplar todas las

²⁶ A. Elorza, “El síndrome confederal”, *El País*, 29/05/2008. https://elpais.com/diario/2008/05/29/opinion/1212012005_850215.html

²⁷ F. Rubio Llorente, “Sobre la conveniencia de terminar la Constitución”, *Claves de razón práctica*, nº25, 1992, pp. 10 y ss, se pronuncia sobre la problemática de la financiación es donde se acusan en términos constantes los inconvenientes de una CE abierta.

variables tenía que conjugar tres fondos: el de garantía de servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales), el de suficiencia para dotar adecuadamente el desempeño de todas las competencias transferidas, y el de convergencia para equilibrar los recursos por habitante en cada comunidad. Junto a estos fondos, el principio de ordinalidad establecía que ninguna comunidad debe retroceder en el orden entre comunidades por ejercer la solidaridad con las demás. Sin embargo, todo empezó a palidecer a medida que se recrudecía la crisis económica, y el sistema financiero (que al mismo tiempo se legisló con la LOFCA) pronto se vio en cuestión, más aún tras las políticas restrictivas llevadas a cabo por el PP a partir de las elecciones del 20 de noviembre de 2011. Con ello, la insuficiencia del modelo autonómico mostraba las cuestiones no resueltas.

3. De la descentralización a la articulación federal²⁸

Aunque, como a veces suele argumentarse, es posible que las CCAA tengan más competencias y capacidad de autogobierno que los Estados federados en otros países federales, al Estado en su totalidad “le falta una determinación más clara de su distribución territorial del poder, de la relación entre los Gobiernos de distinta escala, de delimitación de competencias entre gobierno central y autogobierno de las CCAA, de reconocimiento suficiente de las diversas entidades territoriales y de pacto político explícito en torno al modelo de Estado en el que todo eso tiene que desplegarse”. En resumen, el Estado de las autonomías no ha podido resolver no solo los evidentes problemas de funcionamiento, sino el déficit inicial en cuanto a legitimación de origen.

Como sostiene el constitucionalista Javier Pérez Royo, aunque el Estado autonómico ha logrado una fuerte legitimidad de ejercicio, ha sido un Estado con una débil legitimidad de origen. El que haya conseguido la primera se debe a su eficacia para dar progresiva respuesta a la distribución territorial del poder. El déficit en cuanto a la segunda se debe a la inexistencia de un pacto constitucional en el que se definiera la posición del Estado y de cada una de las nacionalidades y regiones que lo integran. Por ello, “una forma de Estado exige una definición expresa de su legitimidad de origen. No basta con la legitimidad de ejercicio que pueda adquirir por la eficacia que pueda acreditar en la respuesta a los problemas con los que la sociedad tiene que enfrentarse. Esta legitimidad de ejercicio puede ser suficiente cuando el viento sopla a favor, pero deja de serlo en cuanto el viento sopla en contra. Es lo que le está ocurriendo al Estado autonómico, que ha sido

²⁸ J. A. Pérez Tapias, *Invitación...*, cit., p. 65 y ss.

durante casi 30 años el Estado más legítimo y eficaz de toda nuestra historia, pero que ha entrado en una crisis de enorme intensidad en cuanto ha tenido que enfrentarse a una situación de emergencia. No estamos ante un problema de ingeniería constitucional, sino ante una cuestión de legitimidad. El país necesita formalizar constitucionalmente el pacto federal, el pacto entre las distintas nacionalidades y regiones que integran España”²⁹.

En la medida en que no se le ha dado tal legitimidad de origen al sistema autonómico, se ha alimentado a los nacionalismos. Por un lado, con esa falta de claridad, los nacionalismos, cuando se disparan a posiciones más extremas, se embarcan en el discurso de la autodeterminación. Eso no quita que, por otra parte, los partidos nacionalistas hayan jugado durante décadas con una estrategia ventajista, obteniendo mediante negociación con el gobierno central todo lo que pueden de un Estado autonómico que no acaban de aceptar del todo, llegando a cuestionar incluso tal Estado, lo que conlleva que, a medida que el nacionalismo gana apoyo social, puede llegar hasta planteamientos independentistas explícitos. Si estos otrora eran vistos como propuesta descabellada o excesiva, el desarrollo de los acontecimientos ha ido haciendo que aparezcan aceptadas socialmente estas pretensiones soberanistas.

Lo que se planteaba en el nuevo escenario era un serio problema institucional de la democracia española que ya no se podría arreglar con mera conllevancia sino, como el exsecretario general del PSC, Pere Navarro, pidió al PSOE, que se avanzara seriamente hacia un replanteamiento federal del Estado de las autonomías³⁰. No es ninguna exageración hablar de crisis institucional del Estado español, al cual le afecta una acuciante crisis de legitimidad que es de todo punto obligado resolver.

B) Hacia un modelo territorial federal

1. Realidad plurinacional española

a) *Reconocimiento de la plurinacionalidad*³¹

Ciertas reformas de Estatutos de autonomía de diversas CCAA, entre las que cabe destacar Andalucía y Cataluña, han resaltado por cómo lo nacional aparecía en ellas,

²⁹ J. Pérez Arroyo, “Cuestión de legitimidad”, *El País*, 18/01/2013. https://elpais.com/politica/2013/01/18/actualidad/1358534981_891943.html

³⁰ J. A. Pérez Tapias, “Federalismo urgente”, diario *Granada*, 13/09/2012 <http://web.psoe.es/izquierdasocialista/docs/662661/page/federalismo-urgente.html>

³¹ J. A. Pérez Tapias, *Invitación...*, cit., pp. 33 y ss.

dando lugar a resoluciones del TC (STC 31/2010) recortando tales pretensiones, como ha sucedido con el Estatuto de Cataluña, fruto de una interpretación del término de “nación” con un rigor jurídico que puede considerarse como excesivo. Al margen de las reacciones despertadas con tal decisión, resulta paradójico que en otros casos en que lo nacional aparece en otros Estatutos, al no ser impugnado, ahí permanece, como es el caso de Andalucía, donde ni ha habido ni hay problema alguno de identidad nacional, compatibilizándose perfectamente la doble condición de españoles y andaluces.

De esta forma, el Estatuto andaluz expresa una conciencia nacional andaluza que, por un lado, se corresponde con la afirmación política de una “realidad nacional” al hilo de la reivindicación y logro del autogobierno, pero, por otro lado, se trata de una conciencia colectiva que no se afirma en los términos de un nacionalismo que ande a la búsqueda de la máxima traducción política posible. De ahí que pueda afirmarse que su identidad colectiva se expresa en una forma de afirmación nacional no nacionalista, a pesar de que pueda presentarse como aparentemente contradictorio.

Desde la confirmación de que lo nacional se presenta de diversas formas, el Estatuto andaluz enseña que se pueden conjugar en las CCAA los diferentes modos de ser y sentirse nación³², haciendo posible avanzar hacia un mejor logro de la pretensión constitucional sobre el tratamiento de las diversas modalidades de lo nacional que se encuentran en España.

Por este motivo, para afrontar el reconocimiento de la pluralidad nacional³³ en la construcción de un Estado federal es necesario, por una parte, no dejar de tener presente que un federalismo democrático, sujeto al principio de justicia, siempre tendrá como criterio la igualdad. Ahora bien, sea cual sea el modelo federal que se adopte, la igualdad de derechos de los ciudadanos no puede sufrir menoscabo alguno. Por otra parte, al tratarse de la articulación de entidades políticas que se federan, el principio de igualdad a ese respecto se modula, debido a la existencia de territorios diversos entre los que hay algunos que presentan una fuerte conciencia nacional con las consiguientes aspiraciones políticas. Es en tal caso cuando la descentralización sin más resulta insuficiente, y al criterio de reconocimiento igualitario de derechos y justa redistribución de beneficios y cargas entre los individuos hay que añadirle el criterio del reconocimiento político de las entidades nacionales.

³² Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2006, título preliminar, art. 1.1.: “Andalucía, como nacionalidad histórica y en el ejercicio del derecho de autogobierno que reconoce la Constitución, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución.”

³³ J. A. Pérez Tapias, *Invitación...*, cit., pp. 107-108.

Así, el elemento central es la manera como conjugue igualdad de derechos entre la ciudadanía y diferencias entre los territorios. Tal reconocimiento de las diferencias ha de jugar a la postre a favor de un mejor reconocimiento de los derechos de los individuos, dentro y fuera de los territorios diferentes, de manera tal que esa dinámica de reconocimientos que interactúan no redunde en privilegios de unos o discriminación de otros en la sociedad que asume el vivir juntos en el marco de convivencia política de un Estado federal de esas características.

b) *Federalismo pluralista*³⁴

El federalismo pluralista, frente a un centralismo nacionalista, propone una “poliarquía federal” que conlleva la idea de transformación profunda del Estado nacional. Al romper la correlación nación-Estado para plantear un Estado plurinacional, se presenta como vía para la reconstrucción de nuevos Estados, comportando nuevas dimensiones de lealtad política que, sin anular la lealtad nacional, la llevan a una órbita en la cual los criterios de universalizabilidad para justificar, en aras de la convivencia democrática, las instituciones de un Estado democrático constitucional de derecho son mucho más consistentes.

La novedad que se introduce como propuesta para el Estado español se debe, sobre todo, a nuestra histórica incapacidad para reconocer y respetar el hecho de la plurinacionalidad por parte de la cultura social mayoritaria, ya que “reconocer la existencia de diversas naciones en España no supone que se tenga que ser nacionalista [...]. Un nacionalista español procurará negar toda opción al reconocimiento de las otras culturas sociales minoritarias.”³⁵

Este federalismo pluralista, “provee de valiosos argumentos (pacto revisable, producción política de la confianza), diseños institucionales (sistema adaptativo, experimental, flexible, de coordinación no jerárquica) y emociones (empatía, frente a odio o resentimiento), para encontrar las respuestas que ciega el soberanismo”³⁶. Pero, para ello, requiere lealtad al pacto federal, siendo conscientes de la relatividad del modelo, pero consecuentes con su valor para el encaje de la pluralidad.

³⁴ J. A. Pérez Tapias, *Invitación...*, cit., pp. 101 y ss.

³⁵ CF. J. Romero, “Autonomía política y acomodo de la diversidad en España”, en la obra colectiva, J. Arrieta Alberdi, J. Astiagarraga Goenaga, *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Universidad del País Vasco, Álava, 2009.

³⁶ R. Maíz, “Argumentos del federalismo plurinacional”, *El País*, 20/12/2018. https://elpais.com/elpais/2018/12/19/opinion/1545220937_172272.html

c) *Asimetrías en un Estado federal*³⁷

Una dinámica de reconocimiento así lleva a la cuestión de las posibles asimetrías. Si el federalismo simétrico se toma como encarnación indiscutible del principio de igualdad, parece ser que el asimétrico, *a priori*, colisiona con exigencias de igualdad, prescindiendo de la distinción entre derechos de los individuos y el tratamiento de los territorios, así como se descuida el hecho de que en muchos Estados federados que pasan por simétricos también se dan ciertas asimetrías, y todo ello pasando por alto que lo que a veces se denominan asimetrías no pasan de ser deshomogeneidades, dadas por circunstancias determinadas cuya consideración jurídica no implica exactamente ningún plus que implique diferencias constitucionales³⁸.

Pero por razones igualmente comprensibles alguna suerte de federalismo asimétrico acaba siendo necesario para conjugar igualdad y diferencias en un Estado que se quiera plurinacional. Lo primero que hay que hacer, poniendo el punto de vista desde España, en el debate en torno a la simetría o asimetría de un posible Estado federal es reparar en la realidad misma del Estado autonómico, y en la existencia del concierto vasco y la foralidad navarra, los cuales, otorgan a estas comunidades un régimen fiscal propio y distinto del resto de España, en el marco de sus “derechos históricos”. Junto a esta, se pueden encontrar otras asimetrías como sería la lengua (de la que ya se ha hablado con anterioridad), la “heterogeneidad administrativa básica entre comunidades pluri y uniprovinciales”³⁹, así como la existencia de diputaciones, cabildos o consejos insulares, dependiendo de donde nos encontremos, etc. Sin embargo, parece que espanta hablar de asimetría jurídico-política al pensar un modelo federal idóneo para la realidad plurinacional de España. Pero no hay que dejarse horrorizar por las palabras, sino utilizarlas para designar adecuadamente realidades a las que a veces ellas mismas abren paso. Es necesario un modelo federal capaz de articular un España plural desde el reconocimiento de las diferencias, a la vez que comprometido con la garantía de la cohesión social y la solidaridad interterritorial.

El federalismo, no obstante, no es tan flexible como a veces se piensa. No es fácil la instauración estable de un modelo federal asimétrico, y la consolidación, aún transitoria, del mismo puede alentar procesos de confederación o incluso de secesión ante los cuales las estructuras federales se ven desbordadas. No obstante, aun sabiendo que no

³⁷ J. A. Pérez Tapias, *Invitación...*, cit., p. 108 y ss.

³⁸ R. L. Blanco, *Los rostros del federalismo*, Alianza, Madrid, 2012, epílogo.

³⁹ L. Moreno, *La federalización de...*, cit., p. 144.

es fácil ni mucho menos la negociación para el encaje de distintas naciones en un Estado federal plurinacional, un federalismo con cierto grado de asimetría puede que sea capaz de resolver la integración en un Estado de diferentes naciones, lo cual “proporciona una esperanza para ese acomodo [la inclusión de diferencias etnoterritoriales en un Estado multinacional], pero hacerlo funcionar requiere un enorme grado de [...] buena voluntad”⁴⁰.

Las asimetrías han de ser relativas al reconocimiento de las diferencias territoriales, procurando que ello no repercuta negativamente sobre la exigible igualdad de derechos de toda la ciudadanía, que es fundamental.

Existen soluciones para conjugar adecuadamente igualdad y reconocimiento de las diferencias nacionales, pero también es cierto que, como en el caso de España, las diferentes naciones, una vez reconocida su existencia y reflejadas jurídicamente, se sentirían miembros de un Estado plurinacional si todo ello se lleva a reconocimiento constitucional explícito. A partir de éste, hay que regular adecuadamente esa plurinacionalidad con un pacto federal explícito en torno a la relación entre naciones dentro de un mismo Estado, para, posteriormente, proceder al acuerdo sobre competencias, financiamiento, etc.

2. Municipalismo⁴¹

a) Competencia sobre los municipios

El retorno al centralismo como cauce para la regeneración del Estado, retomado por la derecha española en un alarde, no se ha detenido en la linde de las CCAA, sino que también se pretende que las políticas de ajuste económico, contención del gasto y consolidación fiscal también afecten a la autonomía de las entidades locales. Así, el gobierno de Mariano Rajoy con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, buscaba reforzar el papel del Gobierno para poder intervenir en los municipios con el fin de “lograr un control económico-presupuestario más riguroso”⁴², iniciando por primera vez en la reciente historia

⁴⁰ W. Kymlicka, “Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº7, 1996, p. 48.

⁴¹ F. Caamaño, *Democracia federal...*, cit., pp. 202 y ss.

⁴² “Publicada la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Noticias jurídicas*, 30/12/2013. <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/3444-publicada-la-ley-27-2013-de-27-de-diciembre-de-racionalizacion-y-sostenibilidad-de-la-administracion-local/>

democrática española un orden jurídico reductivo de la posición de los gobiernos locales en el conjunto del poder territorial estatal.

El gobierno de las entidades locales es el elemento más indefinido y peor situado dentro del sistema de la España descentralizada, puesto que nada se dice claramente sobre ella en las listas de competencias de las CCAA ni del Estado de los arts. 148 y 149.1, salvo la garantía existencial de municipios y provincias prevista. El presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias, Abel Caballero pide, para evitar esta situación, una reforma Constitucional que incluya un apartado reservado para los municipios que contemple la participación de los Gobiernos Locales “en cuestiones de interés para los ciudadanos como sanidad, educación o cambio climático, que se producen en las propias ciudades”⁴³.

Cuando se examina este asunto en Estados de tipo federal se observa que la ordenación territorial y regulación del gobierno local son competencias constitucionalmente reconocidas a las entidades federadas. Pues si, de forma general, la competencia ha de ser ejercida por el poder público más cercano al ciudadano, es lógico que la configuración legal de la autonomía local corresponda al legislador más cercano, mayor conocedor de la realidad política y social del territorio. Todo parecía indicar la internalización del gobierno local en las CCAA, de acuerdo con los límites establecidos en la CE, hasta que el TC (STC 84/1982) y, sobre todo, el legislador (Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local y LO 5/1985, de Régimen Electoral General) reivindicaron para sí el núcleo esencial de la competencia legislativa en la materia.

Sostener que si solo las CCAA tuviesen competencias sobre los gobiernos locales estos estarían en peligro porque invadirían su autonomía no es más que una falsedad, en primer lugar, porque la garantía constitucional de la autonomía local opera también frente al legislador autonómico y, en segundo lugar, porque, de acuerdo a esta lógica, repartir la competencia entre el Estado y las CCAA solo significa duplicar el riesgo de invasión competencial.

A pesar de la contienda entre Estado y CCAA por el control de la competencia legislativa sobre los gobiernos locales, estos demostraron que eran verdaderos gobiernos y no meras corporaciones: buscaron fórmulas adicionales de financiación, promovieron reformas legislativas que flexibilicen sus actuaciones y asumieron competencias a pesar de

⁴³ “Abel Caballero pide una reforma de la Constitución para incluir un apartado específico dedicado a los municipios”, *Federación Española de Municipios y Provincias*, 06/11/2018. <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/abel-caballero-pide-una-reforma-de-la-constitucion-para-incluir-un-apartado>

no estar expresamente atribuidas en la ley. Desgraciadamente, la inexistencia de una adecuada legislación dejaba demasiadas posibilidades para excesos inversores y prácticas ilegales que llegaron a cobijar corruptelas. Si bien es necesario poner orden en algunos aspectos económicos y financieros, distinto es reducir sistemáticamente su autonomía y pretender convertirlos en entes políticamente debilitados y asimilados a los órganos administrativos.

De los tres niveles de gobierno existentes en nuestro país, el local es el que ofrece una evolución más constante en relación con su endeudamiento, manteniéndose en cifras bajas comparadas con las CCAA y el Estado⁴⁴, no siendo, por lo tanto, estos, los causantes del endeudamiento. Sin embargo, es fácil afirmar que lo diverso comporta siempre mayor gasto y que la eficiencia económica y social ha de descansar en un único centro de decisión, o considerar al gobierno local como una pieza secundaria en la disputa de las naciones en España.

b) Autonomía política

La cultura federal comienza desde abajo y obliga a definir el papel que debe desempeñar el primer nivel de gobierno de una comunidad política, pues “el federalismo siempre ha considerado que los municipios son el primer nivel [...]. El municipio [...] es el lugar donde se plantean con mayor claridad los problemas fundamentales de la sociedad actual”⁴⁵. La defensa de la internalización de los gobiernos locales por las CCAA como fórmula más conveniente a un estado descentralizado (como ocurre en la mayoría de los Estados federales) no puede significar que el centralismo que se le niega al Estado sea entregado a las CCAA, sino que la coherencia federal ha de ser completa, dotándole de los instrumentos de autonomía política necesarios para llevar a cabo sus competencias. Si sostenemos que cada gobierno local debe tener la suficiente autonomía para atender los asuntos de interés de los vecinos en el marco de la ley, se debería reconocer, en línea con la *Carta Europea de la Autonomía Local* (1985), que:

- a) El marco jurídico que regule el ámbito local debe ofrecer márgenes claros en los que estos gobiernos puedan ejercer sus competencias libremente.

⁴⁴ De acuerdo con el Protocolo de Déficit Excesivo del Banco de España, a diciembre de 2018 la deuda de las entidades locales era de un 2'13%, mientras que la de las CCAA era del 24'26% y la del Estado, del 86'68%.

⁴⁵ “Editorial: el federalismo se construye desde los municipios (I comenzando por Barcelona...)”, *Federalistes d'Esquerres*, 04/06/2019. <https://federalistesdesquerres.org/es/2019/06/editorial-el-federalismo-se-construye-desde-los-municipios-i-comenzando-por-barcelona/>

- b) Cada gobierno local deber tener garantizada su suficiencia financiera en función de criterios objetivos y un conjunto de competencias que le permita implementar sus políticas públicas y atender las necesidades básicas de sus ciudadanos. A partir de aquí podrá buscar nuevas formas de financiación e incrementar sus competencias y su esfera de decisión.
- c) La responsabilidad democrática es el factor que pauta el proceso de evolución y cambio. Si el gobierno local traiciona la confianza de su ciudadanía se elegirá otro, pero las consecuencias de sus políticas serán responsabilidad de todos, por lo que la transparencia y la claridad en la información son de suma importancia, pues su ausencia impide adjudicar, exigir y depurar responsabilidades.

En definitiva, el municipio es espacio político de autonomía local, la cual ha de ser respetada, potenciada y tenida en cuenta en todos los mecanismos de cooperación que se desarrollen en un Estado federal. Es más, como unidad territorial básica, requiere un tratamiento constitucional específico, que establezca las competencias propias del mismo, así como una legislación federal que atienda a las posibilidades de autoorganización municipal. Por lo demás, dado que entre el nivel municipal y el federal está el de las entidades federadas, lo más entendible es que correspondiera a sus parlamentos establecer la normativa sobre organización, funcionamiento y relaciones en organismos compartidos de los municipios de su territorio.

II. SEGUNDA PARTE

ECONOMÍA E INSTITUCIONES EN UN SISTEMA TERRITORIAL FEDERAL

A) Economía en un Estado federal

1. Conveniencia de un sistema financiero federal

a) *Autonomía política y dependencia financiera*⁴⁶

En el análisis económico se ha establecido una relación entre el grado de autonomía política y el grado de dependencia financiera, que resulta muy útil para valorar la eficiencia de un determinado modelo de distribución de la riqueza⁴⁷: los gobiernos locales tienen más información sobre las preferencias de la ciudadanía acerca de los bienes y servicios públicos, y su proximidad les coloca en situación de poder administrarlos mejor. Pero esa mayor capacidad de decisión debe contrarrestarse con un mayor grado de responsabilidad financiera, lo que significa tener que incrementar el porcentaje de los ingresos percibidos mediante tributos propios y, a la vez, reducir la cuantía de los fondos que han sido transferidos desde otras administraciones. Por lo tanto, cuanto mayor sea la autonomía política, menor ha de ser la dependencia financiera. En definitiva, el modelo de financiación será más eficiente cuanto menor sea el grado de desequilibrio vertical.

Si el federalismo pretende acercar la decisión y la responsabilidad política de los gobernantes a los gobernados, la fiscalidad federal debería descansar sobre dos pilares fundamentales: por un lado, el reconocimiento de la autonomía financiera de los entes subfederales (ingresos y gastos) y, por otro, la asignación de unas fuentes de ingresos propias de cada nivel de gobierno, hablando así de unos impuestos locales, autonómicos y estatales que garantizarían la suficiencia financiera básica de cada esfera de gobierno respectivamente, y permitirían la creación de un fondo de nivelación y solidaridad para corregir desequilibrios interterritoriales, así como para invertir en programas federales extraordinarios orientados a fortalecer determinadas políticas públicas de interés relevantes para la unión, garantizándose de este modo la colaboración entre las entidades federadas así como con la federación.

⁴⁶ F. Caamaño, *Democracia federal. Apuntes sobre España*, Madrid, Turpial, 2014, pp. 187-200.

⁴⁷ J. Von Hagen; D. Foremny, "Fiscal Federalism in Times of Crisis", 2012.

Para sus funciones propias, los Estados deben obtener, mediante impuestos, los ingresos necesarios para cubrir sus gastos; y la federación debe establecer los impuestos necesarios para financiar sus actividades, siendo cada uno responsable de sus finanzas, debiendo asumir las consecuencias de sus errores. Ello es independiente de la eventual existencia de políticas redistributivas que tiendan a reducir las desigualdades entre territorios o que permitan que algunos territorios presten servicios más allá de sus recursos disponibles. Es por ello por lo que, sin autonomía financiera, la política es imposible de alcanzar.

El sistema de autogobiernos territoriales en España, el Estado de las autonomías, comparte rasgos tanto de los Estados propiamente federales como de los unitarios descentralizados, debido, por un lado, a la naturaleza plural de las tierras españolas así como, por otro lado, a los temores que la cuestión territorial planteaba durante la transición. Desde el primer momento, la estructura territorial española se ha mostrado como una estructura compleja que mezcla elementos de diversas lógicas, probablemente a consecuencia de la complicada anatomía cultural, política e histórica española, con las contradicciones y tensiones que ello puede ocasionar entre los territorios, por ejemplo, entre los dos sistemas de financiación autonómicos (foral y común)⁴⁸. La aspiración inicial de la CE del 78 era federalizadora, a partir de la voluntad de reconocimiento de los territorios con mayor identidad cultural y lingüística; el término federal no aparece debido, en parte, a la visión hipercentralista del conservadurismo español, para quien una estructura federal sería poco menos que la puerta a la descomposición de España.

Con la extensión de los autogobiernos regionales, las políticas centralizadoras adoptadas en los últimos años a consecuencia de la crisis y la congelación de las instituciones de cogobierno, los elementos federalizantes han quedado paralizados en favor de una visión crecientemente regional del Estado de las autonomías, en el que las CCAA son simplemente estructuras descentralizadas, sin soberanía originaria, cuya existencia y actividad se debe solamente a la voluntad del legislador central y del pueblo español en su conjunto, como establecía la jurisprudencia del TC⁴⁹. Por lo tanto, a diferencia de los que ocurre en otros países como Canadá o Bélgica en los que el federalismo es una barrera a las aspiraciones independentistas de ciertos territorios, federalismo significa hoy en España

⁴⁸ G. Bareño, “La crisis en Cataluña y el cupo vasco recrudecen el debate de la financiación”, *La Voz de Asturias*, 23/11/2017. https://www.lavozdeasturias.es/noticia/actualidad/2017/11/23/crisis-cataluna-cupo-vasco-recrudecen-debate-financiacion/0003_201711G23P19991.htm

⁴⁹ El TC declaró en su STC 4/1981 que: “la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad”.

más pluralidad, más descentralización y más autogobierno territorial, reconociendo las identidades territoriales como parte de la pluralidad española, y no como un ataque a la unidad. Ello significa reforma de las estructuras centrales, así como un mayor reconocimiento de la pluralidad cultural y lingüística. En definitiva, falta, para que nuestro país pueda llamarse federal, la devolución de núcleos sustantivos de decisión soberana a las CCAA, entendido como participación de estas en lo común.

Sobre la autonomía financiera en España, no sería verdad defender que las CCAA carecen de ella, aunque sí es cierto que la tienen muy condicionada. Ello se debe, en primer lugar, a que la CE no establece impuestos propios para cada nivel de gobierno, pudiendo las CCAA legislar sobre aquellos que les sean cedidos por el Estado y en los términos que este determine, así como en aquellas materias sobre las que tengan una competencia material (extrafiscales o de ordenación). Además, las CCAA solo pueden regular impuestos propios cuando los mismos no recaigan sobre hechos imposables ya gravados por el Estado o reservados a las entidades locales, lo que, en la práctica, lleva a un muy difícil ejercicio. Hay que destacar también que el marco regulatorio general es competencia exclusiva del Estado (149.1.14 CE⁵⁰).

Si la capacidad de crear impuestos es un factor fundamental para contar con una hacienda propia, las CCAA la tienen de una manera muy limitada y condicionada. En resumen, si bien es cierto que España tiene un alto nivel de descentralización del gasto (50% Estado, 35% CCAA y 15% entidades locales), también lo es que la capacidad de disponibilidad de ese gasto por las CCAA está sustancialmente acotada dentro de un marco común, que condiciona las posibilidades de esta descentralización.

b) Necesidad de una reforma del sistema de financiación

La opacidad del sistema de financiación y su ambigüedad a la hora de determinar quién ha de responder ante los ciudadanos ha provocado a lo largo de estos años el nacimiento de una corriente de opinión sobre la aparente sencillez y eficiencia de los mecanismos de asignación de recursos en los Estados centralizados⁵¹. Y es que, sin la base de la cultura federal y sin su capacidad para conciliar competencia y equidad mediante fórmulas flexibles, compartidas y transparentes, también en los procesos de asignación de

⁵⁰ “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 14.ª Hacienda general y Deuda del Estado”.

⁵¹ C. González Enríquez, “El apoyo al centralismo sigue aumentando en España”, *blog Elcano*, 11/04/2018. <https://blog.realinstitutoelcano.org/apoyo-al-centralismo-sigue-aumentando-en-espana/>

recursos públicos, se olvidan las virtudes de un sistema de financiación descentralizado, aflorando incomprendiones.

Esta falta de pensamiento federal ha hecho que en España la priorización temporal de políticas de financiación se canalizase hacia la titularidad de las competencias. Y ello debido a que, si desde el Gobierno se decide intervenir a través de programas no ordinarios sobre ámbitos que se entienden como difusos, el conflicto es cuestión de tiempo. Y esto es así ya que, mientras el Estado tendrá que forzar alguna de sus competencias, las CCAA manifestarán sus propios títulos competenciales y exigirán que esa financiación adicional les sea transferida. Todo ello a pesar del esfuerzo de ordenación por parte del TC (sobre todo a partir de su STC 13/1992) por reafirmar que la competencia no se obtiene por poner el dinero, dado que “no existe una ‘competencia subvencional’ ‘diferenciada’ resultante de la potestad financiera del Estado” y, por ende, “la subvención no es un concepto que delimite competencias”. Sin embargo, esta afirmación no se acomoda fácilmente con lo que seguidamente declaró el tribunal en la misma sentencia: “el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso) asignar fondos públicos a unas finalidades u otras”. Esto significa un poder de gasto universal por parte del Estado del que carecen las CCAA.

Este círculo vicioso se podría haber liberado parcialmente facilitando la gestión económica y política, si se hubiese pensado “en federal”, incluso permitiendo el mismo inicio. Asumiendo que el Estado tiene un poder de gasto universal, cuando decida gastar en ámbitos en lo que no es competente, deberá pactar su ejecución con las CCAA afectadas, aceptando, además, que estas políticas estén limitadas temporalmente. Así, el Estado no abrogaría competencias de otros, sino que impulsaría temporalmente una determinada política social o económica mediante la aportación de recursos propios a los que las CCAA podrán acceder voluntariamente, además de hacer más transparente a toda la ciudadanía que el Estado está ayudando a una CA, juzgándosele así por la oportunidad y el contenido de sus programas, y a las CCAA por su decisión de participar o no.

c) *Instituciones estables para una economía estable*

Desde el punto de vista económico, el federalismo permite mejorar el funcionamiento de los mecanismos de representación política, el ejercicio de las competencias de intervención del Estado en la economía y la rendición de cuentas, en el horizonte de una arquitectura institucional que reconozca que la ciudadanía está gobernada

por distintas administraciones. Ello responde a la lógica de la existencia de necesidades de intervención colectiva en distintas escalas. Los mercados y el individualismo no garantizan la eficiencia en una serie de casos: necesidad de bienes o reducción de males públicos, presencia de externalidades, necesidad de estabilización macroeconómica, etc. Además, cuando los mercados garantizan la eficiencia, no garantizan necesariamente al mismo tiempo la equidad. Las necesidades de restaurar la eficiencia y la equidad se producen a diferentes escalas, y el Estado-nación centralizado solo garantiza la solución parcial de estos.

Es por ello por lo que el federalismo, que puede tener diferentes concreciones en función de las realidades, no solo supone un esfuerzo por adaptar la organización del gobierno a la realidad de los problemas de eficiencia y equidad, introduciendo niveles de gobierno relevantes a distintas escalas, sino que tiene también como objetivo que estos gobiernos tengan una serie de características: en primer lugar, deben rendir cuentas directamente a la ciudadanía; en segundo lugar, las distintas instancias se reconocen mutuamente, cooperan y practican el gobierno compartido en una serie de tareas donde se considera que el input de varias unidades es necesario porque legitima el resultado o porque es crucial para que las intervenciones públicas sean eficaces; y, por último, el conjunto promueve una cultura de lealtad, consentimiento y fraternidad, lo que tiene la virtud económica adicional de hacer más sostenibles las reglas y las disposiciones legales ante las cuales los agentes económicos articulan sus planes.

El economista F. Trillas argumenta que “la cuestión clave desde el punto de vista económico es cómo reformar el marco institucional actual para que cumpla una serie de objetivos:

- Regular mejor en el ámbito geográfico óptimo.
- Redistribuir más y mejor la renta, la riqueza y el poder.
- Proporcionar estabilidad y seguridad jurídica para facilitar inversiones y otras decisiones irreversibles.
- Ser aceptado democráticamente para que actúe con legitimidad y no sea visto como un instrumento tecnocrático al servicio de intereses lejanos.
- Ser consistente con valores éticos universalistas de igualdad, justicia y libertad y con una realidad de creciente mezcla y diversidad cultural”⁵².

⁵² F. Trillas, “Aspectos económicos de la necesaria aceleración federal”, *Economistas Frente a la Crisis*, 28/10/2015. <https://economistasfrentealacrisis.com/aspectos-economicos-de-la-necesaria-aceleracion-federal/>

Una economía estable y próspera requiere hoy instituciones estables y legitimadas, apoyadas por grandes mayorías que puedan discrepar en las políticas concretas. El federalismo puede contribuir a la regeneración democrática porque, como se ha dicho, en un sistema federal cada nivel relevante de gobierno rinde cuentas directamente a la ciudadanía.

d) *Nuevo pacto fiscal*⁵³

Aunque la acción pública no se limita a gastar e ingresar, sino también a regular, promover y liderar, una cuestión crucial en la construcción de la hacienda federal es cómo se distribuyen los gastos e ingresos públicos entre unidades de gobierno. Un buen sistema federal debe combinar autonomía y solidaridad, teniendo en cuenta los efectos que la acción fiscal de una unidad causa en las otras, como la sobreexplotación de una misma base fiscal mediante impuestos compartidos, pues un sistema solidario debe garantizar que toda la ciudadanía esté protegida por igual ante los riesgos básicos, y la autonomía debe garantizar que las unidades puedan dar protección ante estos de distinta manera. Para combinar bien autonomía y solidaridad, todos los sistemas federales disponen de fondos de nivelación, a través de los cuales los estados federados recaudan sus impuestos, y aquellos que no logran unos mínimos para alcanzar el nivel de gasto básico, ven complementada su financiación con fondos procedentes bien del nivel federal directamente o de un fondo al que contribuyen los demás. Cuando los saldos fiscales entre territorios se desarrollan de forma justa, el resultado final no se aleja mucho de la fórmula por la que las unidades contribuyen en función de la renta y reciben en función de la población.

Respecto a los efectos externos entre Estados, es crucial la coordinación federal para minimizar los efectos negativos de la competencia fiscal, para lo cual la asignación de impuestos a cada unidad debe tener en cuenta la movilidad potencial de las bases a las que se aplican los impuestos. Es por ello por lo que el proceso de federalización de España debería seguir estos principios de autonomía y solidaridad, y el pacto fiscal debería girar en torno a:

- La reforma del proceso descentralizador en una dirección federal, pues este proceso ha estado arbitrado, en último lugar, por el Gobierno central. Esta labor podría asignarse a la Conferencia de Presidentes o al Senado, con el objetivo de hacer partícipes tanto a los gobiernos territoriales como al central.

⁵³ V. Camps; J. Botella; F. Trillas, *¿Qué es el federalismo?*, Catarata, Madrid, 2016, pp. 90-94.

- La reforma del sistema de financiación, buscando uno nuevo que vele por la equidad, pero también por la eficiencia. Debe simplificar y hacer más transparente el mecanismo de nivelación, así como incorporar fuertes incentivos marginales al esfuerzo fiscal de las CCAA, que permitan su autonomía financiera y la corrección de los altos niveles de endeudamiento provocados por la crisis.
- El establecimiento de fondos de desarrollo y criterios de inversión por parte del gobierno central separados de las reglas de financiación de los gastos corrientes, que respondan a criterios objetivos, transparentes y evaluables, y en los cuales tengan una participación el conjunto de gobiernos autonómicos a través del Senado.
- Debe producirse un encaje de los regímenes foral y común, eliminando la falta de equidad del sistema actual, convergiendo el sistema foral hacia el común. A fin de evitar tensiones, un cambio en el diseño del cupo puede ser factible a medio plazo, de no ser ofrecida esta convergencia voluntariamente por las comunidades forales.

En la situación actual (en el primer trimestre de 2019, la deuda pública se situaba en el 98,7% del PIB⁵⁴), debe reflexionarse sobre los criterios de reparto de las condiciones de déficit y endeudamiento. En la actualidad, gran parte de los criterios de financiación autonómica quedan desfigurados por el hecho de que las CCAA tienen altísimos niveles de endeudamiento⁵⁵, radicando “el origen del problema [...] en el actual sistema de financiación autonómica, caduco desde el año 2014 y no reformado a causa, también, de la situación política”⁵⁶. Estas, al ver cerrado su acceso a los mercados crediticios, tienen al gobierno central como única fuente de liquidez. Un nuevo sistema más justo y transparente de financiación probablemente deberá partir de una reestructuración de la deuda actual y del establecimiento de reglas adaptadas a casos específicos para evitar que la situación se repita, mediante mecanismos e instituciones creíbles para eliminar la expectativa de altos niveles de endeudamiento y del consiguiente rescate. Para ello es imprescindible que el sistema en su conjunto responda mejor ante la existencia de shocks macroeconómicos asimétricos.

El federalismo no promete un futuro perfecto; todas las federaciones tienen controversias y debates permanente sobre el reparto de gastos e ingresos, pero ofrecen mecanismos democráticos estables para canalizar estos debates y controversias, a partir de

⁵⁴ “Deuda pública, estadística del Banco de España”, *epdata*, 17/07/2019. <https://www.epdata.es/datos/deuda-publica-espana-hoy-datos-banco-espana/7/espana/106>

⁵⁵ C. Jan, “La asfixia de las comunidades frena la recuperación del gasto en políticas sociales”, *El País*, 09/09/2019. https://elpais.com/sociedad/2019/09/09/actualidad/1568017021_494187.html

⁵⁶ M. Vega, “El retraso en los pagos a las CCAA por el bloqueo político obligará a emitir 5.000 millones de deuda”, *El Español*, 06/09/2019. https://www.elespanol.com/economia/macroeconomia/20190906/retraso-ccaa-bloqueo-politico-obligara-emitir-millones/426958328_0.html

unas reglas e instituciones comunes y unos criterios estables y compartidos, adaptándose a las condiciones concretas de cada país, no existiendo un modelo estricto de federalismo, sino que goza de flexibilidad para adaptarse a las necesidades y exigencias de la población y el territorio, no existiendo prácticamente dos modelos iguales.

2. Financiación

Si bien se podría argumentar que a Hacienda pagan las personas y no los territorios por lo que, por lo tanto, las reclamaciones de ciertas CCAA exigiendo una mayor financiación carecen de sentido, no son ellas las que gastan sino las administraciones públicas territoriales que prestan aquellos servicios que los habitantes reciben y por los que han tributado. Por ello, lo importante, a efectos de determinar la financiación imprescindible para mantener y mejorar la calidad de tales servicios públicos, es saber no solo lo aportado por cada uno, sino determinar qué cuantía de lo que se recauda se destina a financiar el coste de tales servicios, así como qué población los recibe, y cuál va dirigida a sufragar los gastos de otros territorios, mediante un sistema solidario que permita solventar la falta de ingresos de estos.

a) *Solidaridad interterritorial*⁵⁷

Un aspecto clave de la financiación territorial es el tratamiento de la solidaridad; para lo que es clave diferenciar los diversos tipos de solidaridad con el fin de evitar dar respuestas únicas a problemas distintos. Se trata, como argumenta el profesor J. M. Vegara, de la solidaridad como socialización institucionalizada de la “mala suerte”⁵⁸ y relativa a riesgos básicos, como son la salud, vejez, servicios sociales básicos, desempleo o la falta de oportunidades de formación. Es decir, a los infortunios que puedan suceder independientemente de las acciones de la ciudadanía, disminuyendo o imposibilitándoseles cierta calidad de vida.

Si bien los mercados pueden implementar un sistema de seguros privados en el que cada individuo o familia pague su cuota en función de su probabilidad de exposición al riesgo, como sería el caso de un seguro privado de salud, lo que no pueden hacer, por su

⁵⁷ F. Trillas; J. M. Vegara; A. Zabalza; M. A. Monés; M. Colldeforns, *Economía de una España federal*, La Lluvia, Barcelona, 2014, pp. 179 ss.

⁵⁸ Entendida como aquellas circunstancias que no dependen de la voluntad de las personas pero que afectan directamente a la calidad de vida de estas.

propia naturaleza, es organizar la solidaridad. Alternativamente, siendo este el primer criterio de solidaridad como defiende el profesor Vegara, se puede organizar la solidaridad mediante un sistema de cobertura universal, obligatorio para toda la ciudadanía, con independencia de sus riesgos personales, y sin hacer pagar a las personas en función de su probabilidad individual anticipada de exposición al riesgo y de la gravedad de sus consecuencias, lo que comporta una socialización del riesgo, es decir, una redistribución de las consecuencias de los infortunios. Este es el criterio más fuerte y exigente, y ello deriva de su relación con los derechos sociales básicos garantizados. La solidaridad es, por lo tanto, una opción política e ideológica, relativa al modelo de sociedad que se desea.

Según el segundo criterio de solidaridad, más allá de la cobertura de los riesgos sociales básicos, la solidaridad institucionalizada tiene como límite el principio general que afirma que aquellos que aportan a la misma no deben quedar en peores condiciones que los que reciben, es decir, aun perdiendo parte de su poder, respetando el principio de ordinalidad, manteniendo el orden que ocupan las diversas unidades territoriales clasificadas, después de aplicar las medidas de redistribución.

Las desigualdades personales tienen un origen preponderantemente social⁵⁹, y el hecho de hacer frente al riesgo de la suerte adversa no se puede dejar en manos de mecanismos puramente de mercado. Es necesario organizar la solidaridad institucionalizada mediante un conjunto de políticas públicas, y su financiación pública efectiva a partir, mayoritariamente, de impuestos. Asimismo, los países federales tienen que hacer compatible la existencia de estas políticas públicas con los principios del funcionamiento de una estructura federal, y de acuerdo con la distribución de competencias existente⁶⁰.

Según Marcos Peña, presidente del Consejo Económico y Social, cualquier reforma que se lleve a cabo "debería orientarse a favorecer la coordinación y promover la solidaridad", dado que esta ausencia de cooperación institucional afecta directamente a la eficiencia y eficacia "en la gestión de los bienes constitucionalmente protegidos, amenazando la igualdad y atentando contra la solidaridad". En ese sentido, destaca que año tras año los índices de dispersión y divergencia no solo se mantienen, sino que se profundizan⁶¹.

⁵⁹ S. Avram; O. Cantó, "Situación laboral y origen familiar en Europa durante la crisis: no somos todos iguales", *Observatorio Social de "la Caixa"*, octubre 2017. <https://observatoriosociallacaixa.org/es/-/situacion-laboral-y-origen-familiar-en-europa-durante-la-crisis-no-somos-todos-iguales>

⁶⁰ M. H. Tavares de Almeida, *Federalismo y políticas sociales*, Cepal, Santiago de Chile, 1995.

⁶¹ M. Á. Noceda, "El presidente del CES denuncia el aumento de las diferencias entre comunidades", *El País*, 15/02/2018. https://elpais.com/economia/2018/02/15/actualidad/1518716226_374779.html

En cualquier caso, hasta que no se expliciten y se compartan plenamente unos principios, y unos criterios para aplicar estos principios, que sean válidos para todas las CCAA, no se podrá avanzar en la construcción de un verdadero Estado federal, aquel que pueda generar los suficientes niveles de lealtad y respeto mutuo que permitan construir una sociedad en la que su ciudadanía considere una ventaja su pertenencia a diversas comunidades territoriales a la vez.

b) El sistema de financiación actual

El sistema fiscal español es un sistema asimétrico, ya que existen dos regímenes diferentes: el foral y el común. En el sistema de 2009, el sistema común (actual, tras la imposibilidad de su reforma en 2014 debido a la crisis) los Fondos constituyen el núcleo duro de la financiación territorial, sobre los cuales se organizan las aportaciones y la redistribución de recursos, con aportaciones tanto del Estado como de las CCAA⁶².

El principal instrumento de solidaridad lo constituye el Fondo de Garantía de los Servicios Básicos, y tiene el fin de asegurar que cada CA reciba los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios esenciales haciendo el mismo esfuerzo fiscal. El resultado que se consigue es que los recursos necesarios para cubrir los servicios básicos sean iguales en términos de población ajustada⁶³. Este fondo tiene una participación de las CCAA del 75% de sus tributos cedidos, es decir, de los ingresos tributarios que reciben.

Además, este modelo de financiación contiene tres fondos: el de competitividad y los de suficiencia y cooperación (Fondos de Convergencia Autonómica). El fondo de suficiencia global surgió con el fin de asegurar, mediante transferencias estatales, que ninguna CA perdiera recursos en relación con el modelo existente anteriormente. El de competitividad, en cambio, busca reforzar la equidad entre CCAA, y reducir las diferencias en la financiación por habitante. Por último, el de cooperación se crea para alcanzar el desarrollo regional y estimular el crecimiento y la convergencia regional en términos de renta. No hay que olvidar el Fondo de Compensación Interterritorial, recogido en el art. 158.2 CE, cuya finalidad es “corregir desequilibrios

⁶² M. Bassols; N. Bosch; M. Vilalta, “El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración”, Generalitat de Catalunya, *Monografies* n° 13/2010.

⁶³ Ley 22/2009, sobre el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía: “La población ajustada se obtiene corrigiendo la población real mediante la estimación de los costes unitarios de provisión de los servicios públicos de titularidad autonómica a partir de variables demográficas y geográficas como son la población y su dispersión”.

económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad”, es decir, un objetivo coincidente con los anteriores.

No obstante, este sistema es solo aplicable a las CCAA de régimen común, pero no a las forales (Navarra y País Vasco), las cuales no están incluidas en el sistema de nivelación del FGSB por lo que no aportan su parte de financiación autonómica. Estas comunidades tienen autonomía para establecer y regular su régimen propio, además de negociar con el Estado los pagos a realizar por los servicios que este les presta (el “cupo” en el País Vasco y la “cuota” en Navarra). Asimismo, sobre el Fondo de Compensación Interterritorial, se especifica que el mismo formará parte del cómputo de los gastos asumidos por el Estado, lo que significa que el único mecanismo de solidaridad interterritorial es el que se concreta en este fondo, de manera que las comunidades forales contribuyen a financiarlo en proporción a su PIB.

c) *Hacienda federal en contraposición a los sistemas foral y común*⁶⁴

Según G. Anderson⁶⁵, si existe una esencia del federalismo es la existencia de dos niveles de gobierno constitucionalmente establecidos con cierta autonomía el uno respecto del otro y que sean directamente responsables ante sus votantes. Así, la CE del 78 transformó a un Estado unitario y muy centralizado en uno bastante descentralizado, consolidándose en España dos sistemas de financiación autonómico: el foral y el común, completamente diferentes, que conllevan no solo resultados económicos beneficiosos para el foral, sino también niveles diferentes de autonomía con respecto a los recursos tributarios. Ambos se basan en concepciones diferentes: el foral se fundamenta en un modelo confederal basado en los ingresos impositivos sin prácticamente transferencias interterritoriales, mientras que el común es aún un modelo de descentralización del gasto en el que las transferencias interterritoriales se hacen de manera abundante, difusa y sin criterios claros.

En un sistema federal, las transferencias interterritoriales se postulan porque se entiende que debe haber equidad fiscal a nivel individual, es decir, si las unidades federadas se financian solo mediante impuestos recaudados en su territorio, entonces resulta que dos personas tendrían un nivel diferente de servicios, porque el total recaudado en la jurisdicción más rica es potencialmente superior al total recaudado en la más pobre. Un sistema federal equitativo a nivel personal requiere, por tanto, transferencias

⁶⁴ ⁶⁴ F. Trillas; J. M. Vegara; A. Zabalza; M. A. Monés; M. Colldeforns, *Economía...*, cit., pp. 275 ss.

⁶⁵ G. Anderson, *Federalism: Una introducción*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008.

interterritoriales de nivelación, que se pueden hacer entre las propias CCAA o desde el Gobierno central (o ambos), pero deben tener unas reglas y objetivos de nivelación conocidos y fijados.

El modelo que inspira el régimen foral es un modelo confederal puro, en el sentido de que todos los ingresos del Gobierno de la confederación provienen de los que transfieren sus unidades federadas. Además, el Gobierno tiene muy pocas competencias y es fiscalmente muy débil, porque no tiene recursos tributarios propios, además de que prácticamente no puede modificar la distribución territorial de sus propias competencias. En este modelo, las CCAA confederadas son fiscalmente independientes entre sí, y no hay ningún tipo de nivelación en sus recursos y las transferencias interterritoriales son casi inexistentes. Es, además, inevitable que, en todas las simulaciones sobre la generalización del sistema de concierto para toda España, las CCAA más pobres fiscalmente no puedan financiar sus gastos por lo que, a efectos prácticos, este resultado depende más del alcance de los tributos concertado y de la manera como se ha articulado el cálculo del cupo que de cualquier otra consideración respecto al mantenimiento de los derechos históricos de las comunidades forales reconocidos en la CE. En cualquier caso, es un modelo que da la máxima autonomía que se puede obtener en un país federal, con un desequilibrio vertical a favor de las unidades confederadas elevado y unos mecanismos de nivelación prácticamente inexistentes.

En cambio, el sistema común no se basa en los ingresos tributarios de cada CA sino en la evaluación del gasto necesario para financiar las competencias transferidas. Las sucesivas modificaciones han supuesto siempre un pequeño aumento en la capacidad normativa de los impuestos cedidos, un aumento en la cantidad total asignada al conjunto de las CCAA de este régimen y un avance en el nivel de autonomía en el gasto. No obstante, el hecho es que es la hacienda del Estado la que ha mantenido el control sobre la mayoría de los recursos tributarios, además de gestionar directamente la mayor parte de todos ellos. Por ello, y a pesar de los cambios, los resultados han sido siempre insatisfactorios, no pudiendo dar respuesta a los temas recurrentes como son la insuficiencia de los recursos tanto para el conjunto de CCAA de régimen común como para algunas de ellas en particular, la cuestión de la “solidaridad” y su concreción en el modelo de financiación y la corresponsabilidad fiscal de las CCAA en la obtención de sus ingresos. El modelo actual no ha podido romper la lógica de descentralización del gasto que domina el modelo de financiación para el sistema común, y es esta incapacidad la que genera la insatisfacción continua cuando se aplica a una realidad que es en esencia federal.

Una hacienda federal sitúa como elemento central del sistema el reparto (en sentido amplio de capacidad normativa y de gestión) de los recursos impositivos tanto en conjunto para los dos niveles de gobierno como para cada una de las CCAA, para incorporar posteriormente los mecanismos de nivelación que se consideren adecuados. Una hacienda federal estable solo puede basarse en situar los recursos impositivos pagados por todos los ciudadanos como elemento central del sistema.

Una primera razón para entender esta dispersión de criterios y las diferentes interpretaciones pasa por la dificultad para reconocer el hecho de que todo presupuesto público es un poderoso mecanismo redistributivo. Esta redistribución de recursos puede responder a criterios específicos de solidaridad o bien a otros criterios. Por lo tanto, cuando en España se habla de solidaridad interterritorial hay que ponerse de acuerdo sobre qué significado se quiere dar al principio de solidaridad en la acción de las Administraciones Públicas.

B) Instituciones en un sistema federal

1. Cultura federal

a) Debilidad de las relaciones intergubernamentales⁶⁶

Un sistema político que funciona con un parlamento y un gobierno centrales y 17 parlamentos y gobiernos autonómicos, dotados de poderes importantes, necesita unas relaciones eficaces y coordinadas entre todas las instituciones. Sin embargo, esta exigencia no era tan clara en los primeros años de las autonomías. La inexistencia de instituciones y técnicas eficaces para las relaciones intergubernamentales entre las CCAA, y de estas con el Estado, es uno de los puntos débiles de todo el sistema autonómico. Así, surgen periódicamente problemas serios que afectan a los intereses de varias CCAA, como, por ejemplo, los trasvases entre cuencas hidrográficas, así como situaciones que despiertan la necesidad de adoptar decisiones que conviene negociar entre los gobiernos autonómicos y el central, al margen de quién es competente, puesto que se busca una solución razonable a un problema común (como pueda ser el alcanzar un plan contra la contaminación), pues, en la actualidad, casi todas las competencias acaban siendo compartidas.

⁶⁶ E. Aja, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza editorial, Madrid, 2014, pp. 212 y ss.

Estos problemas también se dan en los sistemas federales, pero en España carecemos de los instrumentos idóneos para resolverlos, pues “el ordenamiento no ha contemplado la existencia de foros de colaboración al más alto nivel político en los que, más allá del plano de las competencias, se aborden cuestiones de interés para el Estado y las CCAA. A pesar de que algunos puedan tener una composición política (p.ej. Conferencias Sectoriales), su funcionamiento ha demostrado que son órganos en los que predomina la dimensión más técnica y, por tanto, no sirven como canal de relación política⁶⁷, ni desde la perspectiva vertical ni horizontal”⁶⁸. Además, apartando los convenios que puedan ser suscritos entre CCAA (rígidamente controlados por las Cortes Generales), no hay ningún órgano que permita la colaboración horizontal, pues en todos estos canales interviene el Estado, “lo que constituye un déficit además de una ‘gran anomalía’”⁶⁹, dificultándose en gran medida la posibilidad de alcanzar convenios horizontales.

Poco a poco se han ido construyendo estas relaciones, aunque actualmente continúa siendo muy irregular: 700 convenios verticales al año (desde los 752 acordados en 1999 hasta los 467 firmados en 2012, pasando por los 1.093 de 2007⁷⁰), pero solo 2 o 3 horizontales, no realizándose varios años ninguno. Ante esta irregularidad en las relaciones y la escasa cultura de colaboración existente, convendría introducir en nuestro sistema un doble tipo de elementos: en primer lugar, las técnicas e instituciones que pongan remedio a los defectos apuntados, y, en segundo lugar, una teoría general de las relaciones presidida por el principio de lealtad federal.

Hay que asumir que una parte muy importante de las relaciones Estado-CCAA se lleva a cabo a través de técnicas insertas en las propias competencias, que no pueden ejercerse de forma separada, pudiendo hablarse de cooperación competencial (como sucede en las que estructuran sobre planes como los de urbanismo, o cuando varias competencias concurren en un mismo territorio, como sucede con las obras de carreteras).

En segundo lugar, es preciso desarrollar mucho más la coordinación, por cuanto implica que el ente coordinador puede establecer procedimientos o instrumentos para alcanzar resultados comunes.

⁶⁷ R. Bocanegra Sierra; A. Huergo Lora, *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005, p. 21.

⁶⁸ E. Expósito, “Relaciones de colaboración intergubernamentales en el Estado autonómico: los pasos recorridos y el camino por hacer”, *La Administración al Día*, 25/05/2007. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507435#nota5>

⁶⁹ M. J. García Morales, “Las relaciones intergubernamentales en España y la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán: ¿y ahora, qué?”, en la obra colectiva, A. López Basaguren; L. Escajedo San Epifanio (Coords.), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonómico*. IVAP, Bilbao, 2013, p. 840.

⁷⁰ E. Aja, *Estado...*, cit., p. 215.

b) *Lealtad federal*

El principio de lealtad federal aparece en Alemania para caracterizar las relaciones entre los Estados y la federación, y, pese a no figurar en la Ley Fundamental de Bonn, alcanza dimensión constitucional gracias a la jurisprudencia del TCF alemán, el cual afirma que los Länder y la federación no solo deben cumplir íntegramente sus obligaciones constitucionales sino que además deben mostrar en sus relaciones recíprocas una actitud o espíritu amistoso, que sea favorable a los intereses de todos los miembros y de la propia federación⁷¹, respondiendo a la lógica interna del sistema federal. Hoy la lealtad federal en Alemania es un principio general de carácter jurídico-constitucional, que afecta a la totalidad de las actuaciones de la federación y los Estados, y dirige el ejercicio por estos de las respectivas competencias, que deben tener en cuenta los intereses del resto⁷².

En España se ha desarrollado una suerte de lealtad federal, aun con diferencias, en la jurisprudencia constitucional. Así, las STC 18/1982 y 80/1985, si bien no utilizan la expresión “lealtad” sino de “deber general de colaboración” y “de buena fe”, como la lealtad en Alemania, se consideran principios implícitos en la forma autonómica del Estado, pero más débiles, pues nunca se ha anulado ninguna disposición por incumplimiento de este principio. Será a partir de la STC 152/1988 cuando se utilice por primera vez la idea de “lealtad constitucional”, que se combina después con el término “lealtad institucional”. En cuanto a su contenido, un primer elemento es la obligación de información a las otras instancias, que en la doctrina del TC aparece siempre como mínimo imprescindible en las relaciones entre el Estado y las CCAA, cuando sea preciso para el desarrollo de sus competencias. En segundo lugar, tanto el Estado como las CCAA tienen el deber de asistencia y deben actuar de forma diligente en las competencias propias que pueden incidir en otras administraciones, para facilitar a su vez el ejercicio de las competencias de otras instancias. En tercer lugar, las CCAA y el Estado deben abstenerse de realizar cualquier actividad que pueda perturbar el ejercicio de competencias ajenas; en general, el principio de lealtad prohíbe que las competencias puedan ejercerse de forma que produzca efectos negativos para los demás. En cuarto y último lugar, este principio puede matizar o modular el contenido mismo de una competencia, aunque el principio es que las mismas resultan indisponibles. No obstante, no emana de esta sentencia ninguna obligación para las CCAA

⁷¹ Deriva el fundamento de esta doctrina del principio federal que sí se encuentra recogido explícitamente en el art. 20 LFB.

⁷² Antonio Arroyo, *Lealtad federal y coerción federal*, El País, 10/09/2014.
https://elpais.com/elpais/2014/09/04/opinion/1409831275_944297.html

de actuar teniendo en cuenta los fines comunes. Aunque no se obligue a cada ente a actuar teniendo en cuenta los fines comunes, sí que surge un deber de colaboración a la hora de actuar, con el fin de apoyarse las unas a las otras y de no perjudicar en el ejercicio de las competencias ajenas.

Los anteriores supuestos afectaban a los gobiernos, pero el principio de lealtad también alcanza a los parlamentos, como puede ser el caso en el que el TC, tras declarar inconstitucional una ley sin acompañarla de la nulidad, concede al legislador tiempo para que la sustituya, o, siendo más frecuente, cuando declara una norma inconstitucional y nula, si tuviera incidencia en el ejercicio de competencias autonómicas.

c) *Federalismo cooperativo*⁷³

Históricamente, el federalismo dual, que nació bajo la férula de un estricto equilibrio federal, según el cual la distribución de poderes entre el poder nacional y los Estados era algo fijo, fue evolucionando hacia un federalismo de naturaleza cooperativa, cuando, en 1938, se empieza a ver en EEUU la necesidad de superar la rivalidad en las relaciones entre el poder central y los entes territoriales autónomos⁷⁴, lo que llevó a Grodzins, en los años 60, a sentar las bases del “federalismo cooperativo”⁷⁵. La más estricta separación entre los EEMM, hasta la desconexión, se mostró claramente perjudicial para todas las partes, por lo que una delimitación clara pero flexible, para facilitar la cooperación se entendió como la mejor alternativa, dando paso a un federalismo cooperativo propiamente dicho. Para resolver esta necesaria cooperación, el federalismo proporciona modelos muy flexibles de gobierno plural y multinivel, fundamentados en el consentimiento mutuo, en el co-ejercicio del poder político, y, lo que parece demandar la situación actual española, con gran capacidad para conciliar los diferentes sentimientos identitarios de pertenencia.

La cooperación en un Estado federal supone una regulación clara y precisa de las relaciones intergubernamentales que se dan en su seno. Estas, en cualquier Estado descentralizado, son pieza clave para el ejercicio coordinado y consensuado de las competencias respectivas. Ello requiere una cultura de colaboración, es decir, existe una necesidad, más allá de las previsiones normativas (que, no obstante, también pueden acoger

⁷³ J. A. Pérez Tapias, *Invitación...*, cit. pp. 91 ss.

⁷⁴ J. P. Clark, *The Rise of a New Federalism. Federal-State Cooperation in the United States*, Columbia University Press, Nueva York, 1938.

⁷⁵ M. Grodzins, *The American System. A New View of Government in the United States*, Routledge, Chicago, 1966.

y regular esta colaboración), de que las distintas partes consideren la colaboración un buen cauce para resolver problemas comunes, se hace necesaria una cultura de pacto.

El caso es que la CE no previó las técnicas para articular las relaciones del Estado con las CCAA y de estas entre sí, aunque paulatinamente se han ido incorporando al ordenamiento pautas establecidas legalmente (como la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público⁷⁶, donde trata las técnicas de colaboración posibles para alcanzar el interés general de las partes implicadas). Los mecanismos de colaboración encuentran diversas vías para desarrollarse, como pueden ser, entre otros, los convenios de colaboración u otros procedimientos multinivel. En relación con los convenios de colaboración entre CCAA y el Estado, todavía falta una más completa regulación de su régimen jurídico, mientras que, por lo demás, junto a estos convenios, que basta con que sean comunicados a las Cortes, se han venido dando otros procedimientos, como los acuerdos de cooperación, que sí que deben ser autorizados por las Cortes, pudiendo dar lugar a indeseables interferencias estatales en la autonomía de las partes.

Cuando en España se habla, a partir del Estado autonómico, de federalismo cooperativo, hay que tener presente la experiencia de cooperación de las conferencias sectoriales, las cuales han actuado, desde que arrancaron las CCAA, como órganos de colaboración voluntaria para articular relaciones multilaterales entre las CCAA, y con el Estado⁷⁷.

La colaboración interterritorial es, pues, asunto de capital importancia en todo modelo federal, pero hay que recordar que la constitucionalización de los procedimientos e instituciones de colaboración requiere de cultura federal, para llevar a cabo la clarificación de las pautas de cooperación y la potenciación que desde ellas se haga de la mayor capacidad de integración de las estructuras federales, asentadas sobre el respeto a la autonomía y con las miras puestas en la participación de los territorios en la concreción y desarrollo de las políticas de la federación en toda clase de asuntos comunes, máxime en un Estado federal y democrático de derecho que constitucionalmente se define además como Estado social. Por esta razón, la propuesta de federalismo cooperativo se acompaña de la

⁷⁶ En su capítulo II “Deber de colaboración”, en su sección 1ª “Técnicas de cooperación”.

⁷⁷ “El origen de este mecanismo de colaboración se sitúa en la necesidad de coordinar las haciendas estatal y autonómicas, lo que tuvo lugar con la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de diciembre, de Financiación de las Comunidades autónomas [...]. Las Conferencias sectoriales son definidas en el artículo 147 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público como lugares de encuentro entre el Gobierno central y representantes de los gobiernos autonómicos para intercambiar puntos de vista, examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos y resolverlos”. https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSBF1jTAAAUNDS0tzbtLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAXZKEfDUAAAA=WKE

demanda de que tal modelo lleve un compromiso con el Estado social. Ello requiere un desarrollo legal detallado que establezca con claridad competencias y responsabilidades de cada cual y los modos pautados de cooperación.

Si en España hay que ir a un modelo federal de Estado es para resolver tanto lo relativo a la redistribución de cargas y beneficios como al reconocimiento de derechos individuales y colectivos que desde el ámbito político han de abordarse. La unidad en y desde la diversidad que el federalismo implica requiere, como decía C. Taylor⁷⁸, una cuidada política de reconocimiento y una cultura de pacto.

No está de más, una vez planteada la opción federal como solución a la actual crisis institucional, resolver las resistencias que esta opción presenta, como hace Miquel Caminal⁷⁹: “El federalismo [...] todavía atemoriza a un nacionalismo español que no se fía de la “solución federal” en la España de las nacionalidades. Al mismo tiempo, tampoco los nacionalismos de la periferia se fían de las soluciones federales por temor a la uniformidad”. A pesar de estos temores, el federalismo cooperativo se presenta como la solución, y es que un nacionalista, si tiene poder de elección, optará por la congruencia entre nación y Estado unitario, siendo esta la solución ideal para él. No obstante, cuando ello no sea posible, aparece la solución federal. Es por ello por lo que, cuando no hay ni un nacionalismo suficientemente fuerte para defender la unión, ni unos nacionalismos de oposición que puedan llevar a cabo la secesión, la federación puede ser la vía de acuerdo entre ambas partes.

Sin embargo, esto no puede ser la única razón a favor de un modelo federal, puesto que, si no hay voluntad de acuerdo en torno al mismo, el federalismo fracasará. Es por ello por lo que es necesario ofrecer razones de fondo que puedan generar adhesiones al mismo, pues la lealtad federal en torno al pacto en que todo federalismo se sustenta, no solo requiere un adecuado diseño institucional, sino una cultura federal, entendida como un conjunto de actitudes éticas y políticas que, desde la asunción por una mayoría de individuos y colectividades en una sociedad, respaldan socialmente el federalismo como solución política para la unidad en y desde la diversidad.

Se puede decir que la cultura federal es el más cierto denominador que tienen en común los sistemas federales. A la hora de aplicar un modelo federal, es obligada la reinención de una propuesta idónea para la situación de la que se trate, ya que no hay un

⁷⁸ C. Taylor, *El multiculturalismo y la política de reconocimiento* (1992), FCE, México, 1993.

⁷⁹ M. Caminal, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona, 2002, p. 154.

federalismo que establezca un modelo universal. Hay federalismos, y cada uno de ellos responde a las circunstancias concretas en que se ha puesto en práctica.

2. Mecanismos institucionales del federalismo⁸⁰

El federalismo no consiste en un conjunto de recetas que se puedan adoptar y copiar, sino que cada sistema se ha constituido en respuesta a problemas específicos y en las condiciones concretas de cada sociedad. Pero por debajo de la variedad de formas que adoptan estos sistemas, sí se pueden detectar elementos comunes, encaminados a encarnar los dos principios generales: autogobierno a escala local, gobierno compartido a escala general. Y esos elementos comunes incluyen algunos elementos institucionales muy frecuentes. En un Estado federal no hay un único poder constituyente, no basta con la voluntad de la mayoría de los ciudadanos para reformar la Constitución, sino que es preciso que las autoridades representativas de los Estados expresen también su acuerdo. Sobre el gobierno del Estado federal aparece con toda claridad la naturaleza anti mayoritaria del federalismo, intensificándose la idea de la división de poderes, asegurando una auténtica separación entre legislativo y ejecutivo. Finalmente, también existe un poder judicial independiente. Esta situación encuentra su explicación en la coexistencia de dos circuitos judiciales distintos y paralelos, vinculados a la división de funciones entre Estados y federación que establece la Constitución.

En el poder legislativo federal tienen su sitio los Estados. Así como el poder constituyente tiene dos titulares, los ciudadanos de la federación y los Estados, el poder legislativo responde a la misma lógica: se trata de un poder legislativo bicameral, en el que la Cámara Baja representa a los ciudadanos y es elegida con criterios de proporcionalidad, y, frente a ella, una segunda Cámara (Senado), donde quienes están representados son los Estados. Esta es, en los Estados federales, la pieza clave de la intervención de los EEMM en el gobierno de la federación, lugar donde deben hacer valer sus propios intereses y puntos de vista, y donde participan en la toma central de decisiones.

En definitiva, el sistema federal es una forma de gobierno especialmente complicada, y así la caracterizó R. Dahl⁸¹, advirtiendo sobre la existencia de al menos dos

^{80 80} V. Camps; J. Botella; F. Trillas, *¿Qué es...?*, cit., pp. 53 ss.

⁸¹ R. A. Dahl, "Federalism and the democratic process". *Democracy, Liberty and equality*, Norwegian University Press, Bergen, 1986. "Por federalismo entendemos aquel sistema en el que algunos asuntos están dentro de la competencia exclusiva de ciertas unidades locales y están constitucionalmente más allá de la autoridad del

niveles de gobierno. Así, es necesario preguntarse sobre cómo se da respuesta a los conflictos entre el Gobierno federal y los diferentes Estados que, si bien son minoría en el conjunto de la federación, son mayoría de gobierno en cada una de las unidades federadas. Ante la insuficiencia de una Constitución escrita dado que los debates sobre su interpretación serían habituales, será necesaria la existencia de un Tribunal Constitucional u órgano similar que dirima tales conflictos. Como señala J. J. Linz: “a veces, una institución no elegida democráticamente tendrá que tomar decisiones importantes que, aunque formuladas en términos legales, son a menudo políticas”⁸².

3. Senado

Si desde los municipios y desde las CCAA se eleva la vista hacia el Senado es, en el caso de España, para constatar la contradicción política en la que nos movemos en tanto que la CE le asigna, en su art. 69, una función de Cámara de representación territorial que luego no se lleva a cabo de manera efectiva. Si se insiste constantemente en el imprescindible papel del Senado como Cámara territorial, pieza fundamental del poder legislativo en todo Estado federal, y más aún en uno plurinacional como es en el caso español, es por considerar que sus funciones legislativas, de foro de debate político y de decisiones democráticas, así como de control del Ejecutivo, han de estar focalizadas hacia todas las cuestiones territoriales, hacia la cooperación y coordinación entre poderes de distinto nivel. En el caso español, además, teniendo presente que tales funciones hay que realizarlas desde el reconocimiento de una pluralidad no solo territorial, sino nacional, lo que obliga a cuidar aún más ciertos aspectos en la potenciación de la cooperación interpartes (incluyendo, por su fuerte simbolismo, el uso de las lenguas propias que en determinadas CCAA son oficiales).

La conciencia de sus insuficiencias llevó a la propia Cámara a elaborar, tras una serie de propuestas por parte de los distintos grupos políticos⁸³, iniciadas por Trias Fargas (CiU) en 1987, una moción para iniciar su reforma en 1989. No obstante, no fue hasta 1994 cuando se aprobó la reforma, dirigida a potenciar la dimensión territorial de la institución, y

Gobierno nacional, y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades menores”.

⁸² J. J. Linz, “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 1, p. 9.

⁸³ A. Díez, “Acuerdo para cambiar el reglamento del Senado y adaptarlo a Cámara territorial”, *El País*, 03/12/1987. https://elpais.com/diario/1987/12/03/espana/565484405_850215.html

lo hizo mediante la creación de una “Comisión General de las CCAA”⁸⁴ pero que, a pesar de la extensa lista de funciones que le atribuye el art. 56 del Reglamento del Senado, estas se pueden “resumir diciendo que es el órgano encargado de informar y ser informado de los asuntos autonómicos: es como una especie de central informativa de cuanto acontece en materia autonómica⁸⁵”, debido a la limitación que supone que una Comisión no pueda suplantar en cuanto a capacidad decisoria al Pleno. Así, en el marco del art. 56 bis, se obliga a celebrar anualmente un debate sobre el estado de las autonomías. Sin embargo, y desde que se aprobó en 1994, solo se han convocado tres debates: en 1994, 1997 y 2005⁸⁶. Estos problemas fueron reconocidos por el Consejo de Estado, al determinar que “sí importa subrayar que el proceso permitió constatar la existencia de ‘problemas o insuficiencias ampliamente reconocidos’ en relación con el Senado”⁸⁷.

Los fracasos a la hora de intentar activar la función de representación territorial del Senado son una clara muestra de la necesidad de una reforma estructural en profundidad para conseguir un Senado realmente federal y para que, finalmente, esta Cámara sea el espacio parlamentario en que estén representados los territorios, lo cual puede repercutir en criterios distintos de representación, incluso en la conformación electoral de las respectivas Cámaras: un Congreso de los Diputados más proporcional y un Senado más centrado en la representación equilibrada de los territorios.

a) *Composición de un Senado federal*⁸⁸

Con esta reforma no se busca plantear una nueva propuesta, sino mostrar que es posible un Senado que potencie el autogobierno de las CCAA. Y por ello, el primer criterio para abordarla sea que responda a esta función, conduciendo a una primera opción entre un Senado de carácter parlamentario tradicional, como el actual, y una Cámara más orientada hacia las notas de los gobiernos autonómicos, al estilo alemán. La diferencia principal consiste en que el tradicional, tanto si es elegido por los ciudadanos como si es designado por los parlamentos autonómicos, reproduce a los partidos políticos que ya están representados en el Congreso y se integra por candidatos propuestos por la dirección de

⁸⁴ P. García-Escudero Márquez, “La Comisión General de las Comunidades Autónomas (Reforma del Reglamento del Senado)”, *Revista de Administración Pública*, nº133, enero-abril 1994, pp. 485 y ss.

⁸⁵ A. Cidoncha Martín, “El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar)”, *RJUAM*, nº23, 15/09/2011, pp. 183-184.

⁸⁶ A. Flotats, “El Senado incumple su reglamento al llevar 13 años sin convocar el debate sobre el estado de las autonomías”, *Público*, 31/01/2018. <https://www.publico.es/politica/senado-incumple-reglamento-llevar-13-anos-convocar-debate-autonomias.html>

⁸⁷ *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, Consejo de Estado, febrero 2006, p. 230.

⁸⁸ E. Aja, *Estado autonómico...*, cit., pp. 319 y ss.

esos partidos sin intermediación de las instituciones autonómicas y sin preparación técnica especial en las cuestiones autonómicas. En cambio, una Cámara integrada por miembros de los gobiernos autonómicos también seguirá las grandes orientaciones de los partidos, pero matizadas por las necesidades e intereses de las CCAA que gobiernan, además de ser expertos en las diferentes materias que deban aprobar porque son las propias de su consejería. Es razonable que las funciones de una futura Cámara autonómica pueden ser asumidas con la mayor eficacia por los gobiernos autonómicos, como sería el caso de las relaciones intergubernamentales que se establezcan con los demás ejecutivos autonómicos o con el Gobierno, (por ejemplo para tratar conflictos interterritoriales, así como para la discusión de los grandes planes del Estado que afectan a varias CCAA), pero incluso cuando se trata de participar en funciones legislativas, los miembros de los gobiernos resultan más adecuados, dado que con el consejero y los altos funcionarios de los gobiernos autonómicos se garantiza su preparación para la discusión de la ley estatal y el conocimiento de las necesidades de las CCAA (los miembros de los gobiernos están respaldados por una administración para estudiar los diferentes problemas que se planteen con una capacidad técnica muy superior a la que ofrecen los parlamentos). El diseño de la circunscripción para las elecciones al Senado, que gira en torno a provincias e islas, impide una adecuada representación de las CCAA, que deberían ser las protagonistas del debate político de esta cámara, si realmente quiere constituir el espacio en el que están representados los territorios. Se podría criticar que los municipios no serían oídos al no participar en la elección de los senadores, pero, al estar estos respaldados por sus administraciones territoriales, sería más sencillo que estos les dirigieran sus necesidades, pues no serían sujetos alejados del territorio que deben representar sino que mantendrían una comunicación directa con este y sus necesidades a nivel también provincial y local. Este modelo integrado por los miembros de los gobiernos autonómicos presenta muchas ventajas y en realidad tiene su mayor inconveniente en nuestra dificultad para imaginar su funcionamiento: sería un órgano muy político, pero al mismo tiempo mucho más técnico que un parlamento, porque el consejero autonómico sin duda es un buen conocedor del ámbito de su administración. Esta faceta de preparación técnica y de capacidad ejecutiva distingue claramente la dinámica general de este órgano respecto de una Cámara parlamentaria y le sitúa en condiciones no solo de participar en la aprobación de normas estatales sino también de negociar con otras CCAA y con el gobierno central. La legitimidad del Senado no residiría por tanto en la elección indirecta de sus miembros sino en su capacidad para abordar los problemas de las CCAA.

Podría argüirse que si se asume la noción de un Senado donde nacionalidades y regiones hallan su cauce natural de expresión y participación legislativa, los miembros de la Cámara deberían ser elegidos en referencia a los procesos autonómicos, por lo que cabe incluso la posibilidad de que la Cámara alta no se disolviera al tiempo que el Congreso de los Diputados y quedara sujeta a una permanente renovación de sus miembros.

En definitiva, el principio de legitimidad democrática del Senado puede ser, no ya solo el de la representación de los ciudadanos y ciudadanas que constituyen el pueblo donde reside la soberanía, sino el reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, con un modelo como el alemán, donde el Bundesrat está formado por los representantes elegidos por los Gobiernos de los diferentes estados federados⁸⁹. En la misma línea se dirige cierta doctrina al concluir que “si pretendemos un Senado territorial para realizar esas funciones, la experiencia comparada nos muestra que el modelo más adecuado puede ser el Bundesrat alemán, integrado por miembros de los gobiernos de las Comunidades en cuanto son los órganos de dirección política de éstas y, en consecuencia, quienes mejor las pueden representar. Es evidente que este modelo tiene contraindicaciones como la ralentización de las decisiones o la injerencia de los partidos, que deben tenerse en cuenta. No obstante, es el que mejor ha resuelto los dos grandes problemas que han aquejado a nuestro modelo: la excesiva conflictividad y la escasa participación de los territorios en las decisiones que les afectan, de los que deriva el déficit de integración que padecemos”⁹⁰. El Consejo de Estado presenta esta solución como aparentemente la más simple, “transformando la representación política, en la que el representante crea libremente la voluntad imputada a los ciudadanos, en una representación de un género muy distinto. La voluntad que el representante ha de hacer valer es la voluntad preexistente de una persona jurídica”⁹¹. Sin embargo, desecha esta opción pues, a su juicio sus miembros no representan a los ciudadanos sino al aparato gubernamental territorial. Ante esto cabe decir que más que un problema, podría verse como la solución ante la visión del Senado como “una cámara inútil que no añade nada al proceso legislativo”⁹², convirtiéndose en el espacio para representar a las entidades territoriales, mientras que el Congreso quedaría configurado como el lugar para representar a la

⁸⁹ G. Cámara Villar; C. Calvo Poyato, *Por una reforma federal del Estado autonómico*, Fundación Alfonso Perales, 2013.

⁹⁰ S. Muñoz Machado; E. Aja; A. Carmona Contreras; F. de Carreras Serra; E. Fossas Espadaler; V. Ferreres Coma; J. García Roca; A. López Basaguren; J. A. Monilla Martos; J. Tornos Mas, *Ideas para la reforma de la Constitución*, 20/11/2017.

⁹¹ *Informe sobre modificaciones...*, cit., p. 234.

⁹² P. Ximénez de Sandoval, “Ahora en serio, ¿y si cerramos el Senado?”, *El País*, 11/11/2011. https://elpais.com/politica/2011/11/11/actualidad/1321044223_166934.html

población, sin olvidar que los Gobiernos de las CCAA también son elegidos por sus habitantes.

4. Poder Judicial

Pasando de la cuestión crucial de un Senado federal a la también decisiva del Poder Judicial, este ha de tener también una estructura igualmente federal, ya que, aunque en el Estado autonómico sí que se han territorializado determinados aspectos de la Administración de Justicia (más concretamente de la administración de la Administración de Justicia, STC 56/1990, p. 46), la estructura y funcionamiento siguen siendo mayormente los de un Estado unitario y centralista. Así, el actual Poder Judicial se caracteriza por una estructura piramidal en la que la competencia exclusiva es ostentada por el Estado, con una serie de tribunales jerarquizados, integrados dentro de este poder judicial único, bajo la regulación del Consejo General del Poder Judicial. En la cúspide estaría el Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes (salvo en cuanto a garantías constitucionales), y por debajo de este se encontrarían los Tribunales Superiores de Justicia de cada CA. La necesidad de descentralizar el Poder Judicial fue uno de los temas principales que ya se discutió en el VIII Congreso de la Abogacía, donde Hernández Puértolas señaló la conveniencia de que las autonomías que ya tienen competencias en materia de Justicia “tengan un referente en sus propias comunidades con la creación de consejos regionales, en los que los abogados tengan una representación adecuada”⁹³. En la misma línea argumentaba el exviceconsejero de Justicia del Gobierno Vasco, J. M. Fínez, quien se mostraba “partidario de la descentralización del poder judicial para que, ‘sin romper su unidad’, se adapte a un Estado ‘autonómico, federalizante o lo que fuere’. Además, abogó porque entidades sociales y culturales estén en los futuros consejos o comisiones del Poder Judicial que se puedan crear”⁹⁴.

Los distintos Estados federales existentes ofrecen diferentes opciones⁹⁵, pero una viable a nuestro caso, basada en el modelo alemán, consistiría en que quedaran en el poder judicial de las unidades federadas los TSJ, así como los órganos judiciales que ejercieran sus funciones sobre un ámbito territorial inferior al de la entidad federada, además del personal judicial integrante de dichos órganos, permaneciendo en el PJ de la Federación los órganos judiciales cuya competencia se extiende al conjunto del territorio

⁹³ “La descentralización del Poder Judicial es necesaria”, *el Periódico de Aragón*, 07/10/2003.

⁹⁴ “Descentralización del Poder Judicial”, CCOO Justicia, 02/01/2010. <http://www.ccoojusticia.com/2010/01/descentralizacion-del-poder-judicial.html>

⁹⁵ J. A. Pérez Tapias, *Invitación...*, cit. pp. 99 y ss.

estatal (TS y Audiencia Nacional). La competencia del TS podría quedar delimitada por los recursos de casación para la unificación de la doctrina y, eventualmente por algún recurso para la tutela de los DDFD que pudiera crearse para asegurar la vigencia uniforme de estos derechos en el ámbito territorial del Estado, sin perjuicio del ámbito del recurso de amparo ante el TC⁹⁶.

Otras opciones podrían consistir en diversificar el PJ según el tipo de causas que se atiendan, siendo así competente el poder judicial federal cuando las causas estén fundadas en el derecho de la federación, mientras que sería competente el PJ federado en los casos en que los litigios tengan que ver con lo establecido por la legislación del derecho federado. Para ello es claramente necesario que se apliquen simultáneamente dos ordenamientos claramente diferenciados en los territorios del Estado en cuestión.

Aparte, más allá de instituciones y órganos del PJ se sitúa a distinto nivel, como sostiene Blanco Valdés⁹⁷, el TC, que en los Estados federales adquiere una especial relevancia por su cometido a la hora de resolver conflictos entre unidades federadas o entre estas y el Estado federal. Si el Senado como Cámara territorial es institución parlamentaria imprescindible para un federalismo cooperativo, el TC es institución clave como garantía de su buen funcionamiento conforme a lo establecido en la legalidad de un Estado federal democrático de derecho, de manera que en virtud de ella se mantenga la legitimidad del Estado y del pacto en que se sustenta.

⁹⁶ G. Cámara Villar; C. Calvo Poyato, *Por una reforma...*, cit., p. 50.

⁹⁷ R. L. Blanco Valdes, *Los rostros del federalismo*, Alianza, Madrid, 2012, p. 184.

III. TERCERA PARTE

PROPUESTA FEDERALISTA SOCIALISTA

A) Federalismo en el seno del PSOE

1. La importancia de una propuesta federalista para un Estado español plurinacional

Si bien es cierto que hoy en día no existe un convencimiento general sobre el futuro federal del Estado autonómico en España, por más que en Cataluña tenga ya más que un eco notable⁹⁸, es menester convencer de la propuesta federalista desde la razón.

Una España verdaderamente federal, y con un federalismo que articule su plurinacionalidad es algo inédito, pero no descabellado. Este es el objetivo, pero para ello ha de desarrollarse a partir de la voluntad de la ciudadanía de distintas nacionalidades, pero dispuestos a compartir el proyecto de una vida en común en el marco de un Estado plurinacional, pues “las identidades nacionales existen. Desconocer o negar la evidencia es contraproducente, además de inútil. El nacionalismo español nunca ha entendido esta cuestión. Se niegan a reconocer que España es un Estado plurinacional. [...] Los esfuerzos debieran encaminarse a argumentar que el respeto a las reglas de juego constitucionales es uno de nuestros mejores activos como comunidad política plurinacional y debiera ser uno de nuestros mejores legados; a convencer a la mayoría de que [...] formar parte de un Estado plurinacional es mejor que verse obligado a decidir, aunque fuera posible, entre nacionalismos o entre una de las identidades posibles; a defender los valores positivos de una comunidad política multinacional, multicultural y multilingüe; a exigir a los poderes públicos avances sustanciales en el terreno del reconocimiento simbólico de la diversidad; a superar el Estado Autonómico en clave federal y a dar contenido al hecho plurinacional. En definitiva, frente a los intentos de desfederalización [...], se propone un nuevo [...] pacto constitucional en favor del federalismo plurinacional que aborde estas cuestiones con claridad y normalidad. En caso contrario, la desafección aumentará, aún más, y las fracturas

⁹⁸ C. Villalonga, “El no a la independencia supera al sí por primera vez en casi dos años”, *La Vanguardia*, 10/05/2019. https://www.lavanguardia.com/politica/20190510/462146558038/independencia-rechazo-apoyo-ceo.html?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_content=politica&fbclid=IwAR01QuXcX1kI3fWZNN-S5Zh3wQHB4H1OOcTzjVshku7pViRslXFUR76Doz8.

sociales y las tensiones se trasladarán a la estabilidad de un sistema que descansa en la provisionalidad y el pacto permanente.”⁹⁹

2. La tradición federalista del PSC y la opción por el federalismo en el PSOE¹⁰⁰

Tras el análisis llevado a cabo, uno de los aspectos de mayor importancia es quién debe promover la reforma constitucional, así como convencer a la ciudadanía sobre el modelo federal como tercera vía frente al discurso centralista y al rupturista. Ante esto, parece surgir el PSOE como partido a liderar esta demanda de adecuación del texto constitucional a la situación actual, sobre todo a partir del Pacto de Granada del 6 de julio de 2013. Es el PSOE, como partido con una estructura federal, quien parece el más encaminado a favorecer el trabajo político a favor del federalismo.

Sin embargo, no siempre ha sido así. Fue en el XXXVIII Congreso Federal del PSOE de 2012 donde se rechazaron aportaciones de la corriente interna “Izquierda socialista”, que pedían profundizar en la propuesta de un modelo federal pluralista y cooperativo que encauzara la cooperación entre Estado y CCAA, unos meses antes de tratar el asunto del federalismo al hilo de las elecciones catalanas del 2013. En cambio, en el XII Congreso de Andalucía, del mismo año, se expresó la necesidad de reforzar la lógica federalista del Estado autonómico. Más allá de la falta de clarificación que existía dentro del PSOE sobre este asunto, queda patente que la evolución de los planteamientos territoriales socialistas ha ido muy unida a los hechos, como respuestas a las situaciones que se iban presentando.

Fue en el seno del PSC donde se profundizó en la conjunción entre socialismo y federalismo¹⁰¹, repensando el socialismo, lejos de la visión dada por la experiencia soviética, como radicalización de la democracia, a la vez que se dice que el federalismo extiende y profundiza la democracia a distintos niveles¹⁰². El entonces presidente del PSC, Pere Navarro hizo campaña para estas elecciones catalanas apostando abiertamente por un modelo federal alejado de los nacionalismos centralista y territorial¹⁰³, defendiendo con este modelo la continuidad de Cataluña en España. “Solo en el PSC y en la sensibilidad

⁹⁹ J. Romero, “La (im)posible vía del federalismo plurinacional”, *El País*, 09/10/2012.

https://elpais.com/ccaa/2012/10/09/valencia/1349772950_482440.html

¹⁰⁰ J. A. Pérez Tapias, *Imitación...*, cit., pp. 156-171.

¹⁰¹ M. Iceta, *Catalanisme federalista*, FRC Llibres, Barcelona, 2007, pp. 58-75.

¹⁰² J. Habermas, *La necesidad de revisión de la izquierda*, Tecnos, Madrid, 1990.

¹⁰³ “Soy Pere Navarro y creo firmemente que el federalismo es la alternativa”, *La Vanguardia*, 09/11/2012.

‘catalanista’ original de una parte importante de esta formación [...] se puede observar la evolución hacia la propuesta de un ‘federalismo diferencial’. Hay que tener en cuenta que ya en sus orígenes mismos ese partido es el producto de una fusión entre un PSC ya existente y la Federación catalana del PSOE [...]. Esa nueva formación [...] empieza a esbozar un proyecto federal que, aun apoyándose en una lectura ‘federalizante’ de la CE del 78, no logra encontrar apoyos significativos dentro del PSOE”¹⁰⁴.

Por el lado del PSOE, destaca la “Declaración de Mérida” de octubre de 1998, suscitada por los entonces presidentes de Castilla La Mancha, Extremadura y Andalucía, en la que manifestaban su preocupación por el auge de nacionalismos que cuestionan la cohesión española, así como que no buscan más que justificar privilegios entre los territorios y desigualdad entre la ciudadanía¹⁰⁵.

En el socialismo español, el federalismo no puede ser algo exclusivo de los catalanes, dado su esencia como proyecto para España. Aun destacando las aportaciones del catalanismo federalista, es necesario un discurso asumido por el conjunto del PSOE, pues las pretensiones nacionalistas son en último término excluyentes y acaban por chocar en el seno del Estado.

Sin embargo, la situación cambia tras las elecciones catalanas de 2012 en las que las fuerzas independentistas obtienen la victoria, iniciándose así un proceso de secesión agudizado progresivamente por la falta de diálogo entre los gobiernos español y catalán. Este hecho, junto a la insistencia del exlíder catalán Pere Navarro, llevan al seno del PSOE a defender el federalismo como única vía para mantener, en su diversidad, la unidad de la nación, mediante una urgente revisión y actualización del Estado de las Autonomías. Así, en pleno inicio del conflicto catalán el PSOE asume por unanimidad de su Consejo Territorial la propuesta de una España federal, mediante la aprobación de un documento que propone la modificación constitucional en un sentido federal, naciendo así el Pacto de Granada.

3. El pacto de Granada

Los motivos que llevan a tal necesidad se reducen principalmente a tres: un Estado autonómico excesivamente abierto e impreciso, el paso del tiempo que nos sitúa en un contexto distinto al de la promulgación de la CE, y el malestar social que ha surgido con la crisis económica. La organización territorial establecida por la CE del 78 tenía mucho de

¹⁰⁴ J. Pastor, *Los nacionalismos, el Estado español y la izquierda*, La Oveja Roja, Madrid, 2012, p. 149.

¹⁰⁵ J. C. Rodríguez Ibarra; José Bono; Manuel Chaves, *Declaración de Mérida*, 06/10/1998.

tentativa y ha sido a través de la práctica lo que ha permitido comprobar su funcionamiento y problemas, como la falta de determinación de las CCAA, la distribución de competencias con el Estado, el modelo de financiación, la organización de las AAPP o los mecanismos de cooperación entre CCAA. En segundo lugar, la situación en el 1978 era bastante diferente de la actual, con un Estado del Bienestar todavía por construir: no existía la Unión Europea como tal ni el Euro, tampoco Internet, la crisis migratoria todavía no había comenzado, no se había universalizado la sanidad ni la educación como servicios públicos y universales a financiar y gestionar...

Tampoco se estaba en el contexto de crisis financiera que se inició en el 2008 y que todavía continúa afectando a la población¹⁰⁶, pero que ha sobrepasado la barrera financiera afectando también a la confianza de la población en las instituciones y en la UE, así como en el sistema autonómico. Además, la situación de inestabilidad y bloqueo de los últimos cuatro años tras los intentos fallidos de formación de gobierno con las repeticiones electorales fruto de estos¹⁰⁷, sumado a la moción de censura de junio de 2018 que cesó al Gobierno del PP establecido tras las elecciones del 19 de julio de 2006 (en segunda votación, el 29 de octubre del mismo año) y llevó al poder al PSOE, repercutió negativamente en el desarrollo y gestión del estado autonómico.

Como solución ante ello, la propuesta es la de la reforma en profundidad del Estado autonómico, avanzando hacia una estructura territorial de carácter federal que responda al:

- “Respeto a las identidades diferenciadas dentro de España, compatible con un compromiso colectivo con el proyecto común.
- Solidaridad para seguir reduciendo las desigualdades territoriales.
- Cooperación efectiva entre el Gobierno de España y los Gobiernos autonómicos, y de éstos entre sí.
- Igualdad de derechos básicos de todos los ciudadanos, cualquiera que sea el lugar en el que residan. Sí a los legítimos hechos diferenciales, no a los privilegios o a las discriminaciones.
- Y eficacia en la gestión de los recursos públicos, lo que exige una racionalización de las Administraciones, de todas ellas, para que éstas faciliten la vida a los ciudadanos”¹⁰⁸.

¹⁰⁶ “Uno de cada cuatro niños en España permanecerá pobre en 2030, pese a la mejora del empleo”, *El País*, 08/02/2019. https://elpais.com/elpais/2019/02/07/planeta_futuro/1549551689_908967.html

¹⁰⁷ M. Blanco, “4 elecciones generales en 4 años, una cifra de récord en la UE”, *Newtral*, 23/98/2019. <https://www.newtral.es/explainer/4-elecciones-generales-en-4-anos-una-cifra-de-record-en-la-ue/>

¹⁰⁸ *Un nuevo pacto territorial: la España de todos*, Declaración del Consejo Territorial, Granada, 06/07/2013.

Es en el XXXIX Congreso Federal del PSOE cuando se da el respaldo definitivo a la idea del federalismo y de la España plurinacional, aun manteniendo que la soberanía reside en el conjunto del pueblo español, pues fue aprobada en las ponencias “la definición de España como una nación de naciones, ahondando en el carácter federal del país y la necesidad de modificar la Constitución en ese sentido”¹⁰⁹.

4. La propuesta del Consell de la Comunidad Valenciana

Antes de entrar en la propuesta socialista, considero necesario abordar resumidamente la propuesta del Consell de la Comunidad Valenciana de inicios de 2008 de reforma de la Constitución que, aun no siendo estrictamente llevada a cabo por los socialistas, sí que tuvo la participación para su elaboración del PSPV-PSOE (con Ximo Puig al frente del ejecutivo valenciano) junto a sus socios de Compromís. Esta propuesta “baja poco al detalle, plasmación de un pacto de mínimos que refleja más bien una cierta sensibilidad tendencialmente federalizante y comprensiva hacia las peticiones de diferenciación de ciertos territorios (Cataluña, País Vasco...) dentro de lo que la propia Constitución y el pacto de 1978 permitían y debieran poder seguir permitiendo antes que suponer un verdadero esbozo de propuesta de reforma constitucional”¹¹⁰. Se trata, por lo tanto, de un documento fundamentalmente político más que de carácter técnico, que no busca hacer un análisis exhaustivo, sino aportar y participar “en un debate político en el que las comunidades autónomas deben jugar un papel activo y fundamental como sujetos políticos del sistema constitucional”¹¹¹.

El documento aborda tres ámbitos:

- Inclusión de nuevos valores y derechos que, aun asumidos por la sociedad, no están recogidos en la CE de forma explícita (como el Derecho a la diversidad de orientaciones sexuales y a la libre identidad de género).
- Mejora de la calidad democrática, mediante nuevas expresiones de la democracia participativa y fortaleciendo la separación de poderes (como la mejora de la

¹⁰⁹ C. Andrés, “Principales conclusiones del 39º Congreso Federal del PSOE”, *Evercom*, 19/06/2017. <https://www.evercom.es/39-congreso-federal-psoe/>

¹¹⁰ A. Boix Palop, “La propuesta de reforma constitucional del Botànic”, *El Diario*, 04/05/2018. https://www.eldiario.es/cv/arguments/propuesta-reforma-constitucional-Botanic_6_767183303.html

¹¹¹ M. Alcaraz Ramos, “Acuerdo del Consell de la Generalitat Valenciana sobre la reforma constitucional”, *Federalistes d'esquerrres*, 16/04/2018. <https://federalistesdesquerres.org/es/2018/04/acuerdo-del-consell-de-la-generalitat-valenciana-sobre-la-reforma-constitucional/>

proporcionalidad del sistema electoral para la Cámara Baja) el fortalecimiento de la autonomía de la Fiscalía General del Estado);

- Un nuevo modelo territorial federal, para el que se proponen medidas que van desde aspectos más generales como “la definición del Estado como Federal y Plurinacional”¹¹² hasta propuestas de reforma del sistema de financiación con el fin de solucionar “las deficiencias del sistema de financiación autonómica” que “no sólo producen desigualdad de oportunidades entre territorios, sino que generan disparidades en la capacidad de ejercer el autogobierno”¹¹³. También se abordan medidas relativas a la importancia de los ayuntamientos como tercer pilar del Estado, el modo de aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía, una distribución competencial más clara, mecanismos de coordinación y cooperación, el papel y composición del Senado, la Conferencia de Presidentes... medidas que, en definitiva, buscan rediseñar el modelo territorial con una perspectiva federal¹¹⁴.

B) Propuesta socialista tras el pacto de Granada¹¹⁵

1. Hacia una estructura federal del Estado

a) Modelo territorial estable y equilibrado

Con la reforma del modelo territorial que se propone se busca fortalecer tanto la unidad del Estado, como el autogobierno de las CCAA y el respeto e integración democrática de la diversidad española, mediante la corrección de los defectos organizativos y de funcionamiento del Estado autonómico a través de una estructura federal.

El primer paso es la inclusión en la CE del mapa autonómico, conforme a lo previsto en el informe del Consejo de Estado¹¹⁶ y siguiendo el ejemplo de otras Constituciones Federales (“En todos los Estados europeos que se definen como federales[...], la enumeración de los componentes [Länder, cantones, etc.] se hace efectivamente al comienzo del texto constitucional [el Preámbulo, en Alemania; el artículo

¹¹² *Acuerdo del Consell sobre la reforma constitucional*, Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, Valencia, 09/02/2018, pág. 14

¹¹³ *Acuerdo del Consell...*, cit., pág. 20.

¹¹⁴ Véase *Acuerdo del Consell...*, cit., pp. 14-24.

¹¹⁵ *Hacia una estructura federal del Estado*, Consejo territorial PSOE, Granada, 06/07/2013

¹¹⁶ *Informe sobre modificaciones...*, cit., pp. 128 y ss.

1 en Bélgica y Suiza; el artículo 2 en Austria]”¹¹⁷), con el fin de terminar con la apertura inicial e indefinida del modelo de descentralización política establecido en la CE, pasando las CCAA de ser una posibilidad constitucional a sujetos políticos pertenecientes a la misma CE.

Si el art. 2 CE marca el carácter plurinacional de España al hablar de nacionalidades y regiones, el TC, no obstante, aclaró en su sentencia sobre el Estatuto de Cataluña que la única nación que conoce la CE es la española. Es por ello que se presenta como necesaria una reforma que mantenga la unidad del Estado, pero que perfeccione su carácter plurinacional, puesto que la existencia de identidades nacionales diferentes no puede convertirse en un instrumento político de dominación y ruptura, ya que “España necesita una transición a una solución federal análoga y homologable con la de otros Estados miembros de la Unión Europea de estructura federal, pues solo ésta puede dar cabida a la pluralidad española, conferir acomodo a los diversos sentimientos de identidad de los españoles en todos los territorios, y estabilizar la descentralización política, económica y presupuestaria de la que nos hemos dotado”¹¹⁸.

Especial atención requieren los municipios, como espacio básico de participación de la ciudadanía y de sus asociaciones y comunidades, en el que deben potenciarse mecanismos de participación vecinal, más allá de la mera participación en los procesos electorales (un ejemplo se puede encontrar en la dinámica de “brainstorming” público llevada a cabo por el gobierno menorquín con el fin de dar respuesta al problema de la vivienda, mediante la convocatoria a agentes sociales diversos para tratar el problema en profundidad¹¹⁹). “El municipalismo ha de estar vinculado al federalismo, pues este solo puede ser construido de abajo arriba, desde los municipios, ya que la eficacia y la eficiencia de la acción política y la gestión pública hallan en los municipios la máxima expresión de proximidad al ciudadano y subsidiariedad administrativa”¹²⁰. Por ello es de gran relevancia potenciar los mecanismos de participación del municipalismo en la toma de decisiones estatales y autonómicas que afecten a sus competencias y financiación, desarrollando mecanismos de participación institucionales propios de un Estado Federal, como es el Consejo de Gobiernos Locales que ya existe en algunas CCAA¹²¹.

¹¹⁷ Informe sobre modificaciones. ..., cit., p. 149.

¹¹⁸ Resoluciones 39 Congreso Federal, Madrid, 18/06/2017 p. 41.

¹¹⁹ Tots feim Menorca, Consell Insular de Menorca. <https://totsfeimmenorca.org/>

¹²⁰ Ponencia marco 39º Congreso PSOE, 16/06/2017, p. 38.

¹²¹ “Nace el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales”, *Diario Córdoba*, 03/08/2011. https://www.diariocordoba.com/noticias/cordobaandalucia/nace-consejo-andaluz-gobiernos-locales_655706.html

b) Competencias y financiación

También resulta esencial clarificar el reparto competencial entre Estado y CCAA en la CE a partir de la tarea ya realizada por el TC y por los Estatutos al especificar sus competencias, mediante la inclusión en el texto constitucional de un único listado con las competencias exclusivas del Estado y considerando que las restantes corresponden a las CCAA. De esta forma, cualquier duda sobre competencia podría ser fácilmente resuelta, puesto que aquellas competencias no atribuidas expresamente al Estado lo son de las CCAA. Así, se reducirán las competencias compartidas, evitando duplicidades y delimitando las responsabilidades y obligaciones del Estado y de las CCAA, lo cual facilita el buscar responsables ante las decisiones de los ejecutivos¹²².

En lo relativo a financiación, hay que tener en cuenta que las CCAA gestionan pilares básicos como la sanidad, la educación o la dependencia. A pesar del progresivo perfeccionamiento del modelo a través de sucesivos acuerdos entre la Hacienda estatal y las de las CCAA, el modelo sigue mostrando difíciles equilibrios y disfunciones entre solidaridad interterritorial y los recursos propios y entre los resultados financieros de las autonomías forales y las del régimen común¹²³. El actual sistema de financiación ha producido insuficiencia de recursos y requiere una reforma que aumente los recursos de las CCAA y que tenga en cuenta los efectos que ha tenido la infrafinanciación en el endeudamiento y en la prestación de servicios¹²⁴. El nuevo sistema de financiación autonómica debe asegurar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, garantizando un acceso a niveles equiparables de servicios públicos. Un sistema fiscal más equitativo y justo debe ser la base para definir, desde la solidaridad, la participación de las CCAA en el conjunto de los ingresos públicos, bajo los principios de suficiencia y corresponsabilidad. Ello significa que todos los gobiernos autonómicos deben tener asegurado un nivel de ingresos suficiente para prestar en el ámbito geográfico de su competencia un catálogo de servicios públicos garantizado en todo el territorio español, y aquellos que deseen mejorarlo habrán de acudir a instrumentos fiscales propios, definidos de modo que existan límites a la competencia fiscal a la baja.

¹²² Véase, “El PSOE apuesta por la España federal y plurinacional y rechaza la independencia de Catalunya”, *Público*, 15/04/2019. <https://www.publico.es/politica/programa-electoral-psoe-apuesta-espana-federal-plurinacional-rechaza-independencia-catalunya.html>

¹²³ F. Trillas; J. M. Vegara; A. Zabalza; M. A. Monés; M. Colldeforns, *Economía de una España Federal*, La Lluvia, Barcelona, 2014, pp. 305 y ss.

¹²⁴ Véase, D. Valero, “Infrafinanciación en la Comunitat Valenciana: la ‘patata caliente’ de un nuevo mandato”, *El Economista*, 29/04/2019. <https://www.eleconomista.es/elecciones-comunidad-valenciana/noticias/9847156/04/19/Infrafinanciacion-en-la-Comunitat-Valenciana-la-patata-caliente-de-un-nuevo-mandato.html>

2. Plano institucional

a) *Senado*

El modelo autonómico ha funcionado desde su origen con un defecto pendiente de subsanar, y es la falta de una auténtica Cámara territorial que diera a la democracia española la legitimidad territorial (Art. 2 de la CE), junto a la legitimidad personal (Art. 1.2 de la CE). A pesar de que el Art. 69.1 de la Constitución le otorga esa función¹²⁵, queda lejos de cumplirla.

El Senado, tanto en su composición como en sus funciones, tiene que convertirse en una auténtica Cámara de representación territorial y de interconexión e integración de políticas territoriales. Entre las posibles opciones de reforma, como se ha argumentado anteriormente, la que más destaca su carácter territorial es la que toma como modelo de referencia al Bundesrat o Consejo Federal alemán, órgano constitucional en el que se encuentran representados, de manera relativamente proporcional a la población de cada uno de los Länder, los gobiernos de estos. Para representar la voluntad autonómica, nadie mejor que los gobiernos de cada una de las CCAA, como máximos responsables de la dirección política territorial y, además, dado que son también ellos los que de manera más unitaria pueden expresar la voluntad de cada una de éstas. Existen también otros modelos federales de derecho comparado en los que la designación de los representantes autonómicos en la Cámara Territorial se realiza en el seno de la Asamblea Autonómica con arreglo a un procedimiento que respete la composición plural de la Cámara. Cabría, asimismo, considerar una fórmula mixta de las dos o valorar procedimientos de elección de los senadores por sufragio universal en los ámbitos territoriales autonómicos, siendo así elegidos directamente por la ciudadanía.

Las decisiones en esta Cámara se adoptarían, por regla general, por mayoría simple de los votos a favor, salvo cuando para casos singulares (como el de la aprobación de Leyes de Armonización o el de la reforma de la Constitución), se exigiese una mayoría cualificada. Las leyes estatales cuya aprobación requerirán la aprobación de la nueva Cámara serían todas aquellas que incluyeran materias o aspectos que de manera directa afecten al ámbito de intereses propios de las CCAA, especialmente aquellas que supusieran alguna carga financiera para éstas.

¹²⁵ “El Senado es la Cámara de representación territorial”.

Además, la nueva Cámara puede ser una instancia ideal para potenciar las relaciones de colaboración entre CCAA, por ejemplo, otorgando la autorización parlamentaria de los convenios de cooperación, con el fin de otorgarles valor normativo, siguiendo el modelo de Alemania; así como para asegurar la participación en asuntos europeos en la fase ascendente, ratificando los acuerdos de las Conferencias Sectoriales, y, en la descendente, concretando normativamente estos acuerdos sobre la reforma en que se incorpora una norma europea en nuestro ordenamiento. Puede contribuir, asimismo, a la participación de las CCAA en la designación de miembros de distintos órganos constitucionales (CGPJ o TC) y otros organismos económico-sociales.

Encontrarían también espacio las Conferencias Sectoriales (mencionadas anteriormente), instrumentos fundamentales de la Cooperación federal, pues el cambio de sede, desde los Ministerios a la Cámara Territorial de estas reuniones, es altamente simbólico. Asimismo, sería conveniente instalar en la nueva Cámara el Consejo de Política Fiscal y financiera, auténtico foro del debate sobre las finanzas del Estado y su reparto territorial, debido a la importancia que este tiene en la coordinación de la actividad financiera de las CCAA y del Estado.

Por último, resulta preciso institucionalizar, en el marco de la participación territorial en la política nacional, de un auténtico órgano de encuentro del Presidente del Gobierno central y los Presidentes de los gobiernos territoriales, como es la Conferencia de Presidentes (cooperación vertical), pero asegurando un correcto funcionamiento de esta. Su función principal sería servir de lugar de intercambio de información al máximo nivel político, así como actuar de motor de las grandes decisiones o estrategias políticas de carácter estatal. Para un correcto funcionamiento sería óptimo, al menos, que se reunieran una vez al año, y siempre que así lo solicite o bien el Presidente del Gobierno del Estado o bien la mayoría de los Presidentes autonómicos (nueve).

b) Justicia

La organización de la Justicia en el plano territorial requiere aclaración y orden. Cinco Comunidades (Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Murcia), no han asumido las competencias de los medios materiales y económicos de la Administración de Justicia. Los denominados estatutos de segunda generación demandan

una determinada organización judicial¹²⁶, pero las leyes del Estado que debieran desarrollar esas previsiones no se han aprobado. No obstante, es aconsejable prudencia en este campo, pues no se debe forzar a la culminación de las transferencias porque nada puede obligar a las demás CCAA a su equiparación competencial ni institucional.

Admitida la posibilidad jurídica de la transferencia, se ha de respetar la voluntariedad política de cada CCAA en hacerlo o no. La propuesta es que, con carácter general, los diferentes procesos en todos y cada uno de los órdenes jurisdiccionales, deban culminar en los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) de cada CCAA y no en el Tribunal Supremo. El Artículo 152 de la CE ya mandata que los TSJ “culminen la sucesión de instancias” en el territorio de cada CCAA lo que, equivale a que el TS sea Tribunal de Casación (unificación de doctrina) y no “segunda o tercera instancia” (revisión de los hechos probados y de la interpretación de la Ley aplicable). No obstante, la relación de supuestos competenciales, del Tribunal Supremo, deberá ser establecida en las leyes procesales pendientes de reforma.

Puede ser conveniente una cierta territorialización del sistema de gobierno del Poder Judicial (respetando su carácter de poder único y exclusivo del Estado), en el sentido apuntado por la dilatada experiencia de las salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia. Ellas serían el mejor foro en el que desconcentrar determinadas deliberaciones y decisiones que no afectan al núcleo fundamental de las funciones del CGPJ y serán también el mejor órgano desde el que coordinar la gestión de la Administración de Justicia y las diferentes Administraciones políticas con responsabilidad en ella.

¹²⁶ Véase J. M.^a Porras Ramírez, *La Justicia en los Estatutos de Autonomía de segunda generación*, Universidad de Granada, 2009.

CONCLUSIONES

PRIMERA. - El centralismo y los movimientos nacionalistas periféricos han estado en los últimos años alimentándose mutuamente, generando una situación de tensión en la que los partidarios de uno y de otro se iban cerrando en sus ideas y convicciones, y creando con ello un clima de conflicto que, en algunos casos, ha llevado a unos a valorar el fin del autonomismo con una vuelta a un sistema centralista como el que caracterizaba al franquismo, y a otros a llegar a posiciones independentistas, buscando la completa desconexión del Estado central. Ello no ha hecho más que generar problemas de convivencia, así como dificultar enormemente el diálogo y la búsqueda de soluciones compartidas. En medio de ambas posiciones puede situarse el federalismo, como vía para mantener la unidad del Estado y, al mismo tiempo, reconocer y proteger las diferencias y peculiaridades de los distintos territorios.

SEGUNDA. - Además, tras la sentencia a los líderes del “procés” la situación se ha recrudecido, creciendo los sentimientos nacionalistas de uno y otro lado. Sin embargo, la necesidad de buscar otra alternativa para resolver este conflicto parece ser que también ha ido en aumento, y la ciudadanía más alejada de estos extremismos empieza a exigir medidas que aboguen por la convivencia y el diálogo, frente al enfrentamiento y la exclusión. Ante esta situación, el PSOE, tras la presión efectuada por el PSC, ha vuelto a incluir referencias al autogobierno y a la declaración de Granada dentro de sus propuestas electorales para el proceso electoral del 10 de noviembre, destacando la importancia de la pluralidad española para la construcción de un estado inclusivo, frente a posiciones excluyentes tanto de independentistas como de la ultraderecha española. La situación actual de alta tensión social en Cataluña debe ser aprovechada para mostrar la importancia de seguir otra vía basada en el respeto y la convivencia dentro de una España plural e integradora. El PSOE, no obstante, no está solo en la búsqueda de un Estado federal, sino que a él se ha unido Más País, con el fin, como han defendido, de dar voz a los territorios, aunque apostando explícitamente porque este Estado federal sea, además, republicano.

TERCERA. - Una estructura federal requiere esencialmente el reconocimiento de la existencia de diferencias reales entre la ciudadanía, con grados de especificidad distintos (diferencias lingüísticas, culturales, de instituciones políticas y jurídicas, además de las de tipo geográfico o económico), pues solo desde el respeto a esa diversidad se puede llegar a

convivir y a buscar soluciones comunes a los problemas. No obstante, la ciudadanía de una federación lo es tanto de esta como del Estado en su conjunto, con independencia de sentimientos personales de identidad, siendo todos iguales y teniendo los mismos derechos. Es esta estructura federal la que garantiza la igualdad entre la ciudadanía aun manteniendo sus asimetrías, puesto que de la existencia de las reglas federales surge de la existencia de hechos objetivos (como los mencionados anteriormente) que constituyen un patrimonio compartido.

CUARTA. - Además, se posibilita la combinación de un autogobierno territorial y uno compartido a escala global, permitiendo aunar libertad y cooperación. Los entes federados se autogobiernan democráticamente, por lo que sus órganos de gobierno son los encargados de acordar las políticas a seguir, la legislación a adoptar o los impuestos a establecer. Por ello, las decisiones de las autoridades centrales que se tengan que aplicar a uno o varios territorios deben adoptarse conjuntamente, de acuerdo con el principio de autogobierno.

QUINTA. - El federalismo no es una estructura cerrada y única, sino que existen tantos modelos como países federales, no obstante, para su correcto funcionamiento es crucial un clima de colaboración y confianza entre los territorios que los componen. Un modelo federal cooperativo y pluralista podría dar respuesta a la compleja situación que vivimos actualmente en España. Un modelo en el que los territorios consideren la colaboración como la mejor vía para resolver problemas comunes, al mismo tiempo que reconoce las diferencias entre ellos, pero garantizando solidariamente la igualdad entre todos los ciudadanos. Se rompería así la correlación entre nación y Estado, abriéndose a la posibilidad de articular un Estado plurinacional. Por ello, un federalismo únicamente cooperativo no sería suficiente, puesto que se podría caer en un sistema al servicio de un Estado uninacional y simétrico. Frente a esto, es necesario ir por la vía de este federalismo plurinacional, potenciando el respeto, integración y defensa de la pluralidad española.

SEXTA. - La distribución competencial en España es también una fuente de tensiones entre Estado y CCAA, pues favorece la duplicidad de acciones, así como difumina la responsabilidad política de las mismas. Un reparto competencial claro en el que se determine cuáles son las competencias exclusivas estatales, dejando en manos de los territorios las no incluidas expresamente, favorecería el esclarecimiento de las

responsabilidades por las consecuencias y resultados generados por sus decisiones. Ello no impediría que Gobierno y CCAA, así como estas entre sí, pudiesen acordar políticas comunes para situaciones específicas, delimitándose claramente cuál es el papel de cada uno de los participantes. Es decir, se daría más flexibilidad para que los territorios pudieran crear y potenciar mecanismos de cooperación y colaboración voluntaria entre ellos, así como desarrollar los ya existentes (como las conferencias sectoriales), para resolver aquellos problemas que no afecten solo a su territorio sino a otros.

SÉPTIMA. - La autonomía política debe ir acompañada de independencia financiera, por lo que si de verdad se quiere mejorar el autogobierno de las entidades territoriales, es necesario que estas puedan financiarse mediante fuentes de ingresos propias y, en menor medida, con los fondos percibidos desde otras administraciones (sin perjuicio de las medidas de solidaridad, necesarias para evitar grandes desequilibrios entre comunidades ricas y pobres), es decir, reduciendo el desequilibrio vertical. Así, además de aumentar la autonomía, simplificaría el proceso de transparencia, al ser más sencillo explicar a qué se destina el dinero que se recauda mediante impuestos, puesto que podría destinarse directamente a la prestación de los servicios a la ciudadanía sin necesidad de realizar transferencias a otras administraciones (quien recibe el dinero es quien lo utiliza).

OCTAVA. - Como se ha mencionado en el apartado anterior, los distintos niveles de desarrollo económico entre territorios deben llevar al establecimiento de políticas de solidaridad interterritorial, que han de ser acordadas en la cámara que represente a estos territorios, no siendo necesario que sean adoptadas por las autoridades centrales. Es por ello por lo que las políticas de igualación interterritorial son necesarias y han de ser acordadas, evaluadas y periódicamente revisadas por el conjunto de los territorios a través de sus representantes.

NOVENA. - Un tratamiento adecuado de los municipios es esencial, pues son sus gobiernos municipales los más cercanos a las necesidades y demandas de la población, además de ser los que de modo más rápido y de una manera más cercana y personalizada les pueden dar respuesta. Es por ello por lo que sería necesario reconocerlos constitucionalmente como pilares del Estado (junto al gobierno central y los de las CCAA), regulando sus competencias para delimitar su autonomía política y funcional ante interferencias excesivas de otros poderes (pudiendo en todo caso verse ampliadas, pero

nunca reducidas). Mediante este reconocimiento constitucional se les podría dar voz en aquellos asuntos que afectan directamente a sus ciudadanos, como puede ser educación o sanidad, al mismo tiempo que se les otorga mayor nivel de autoorganización para que puedan ser más eficientes para dar respuesta a estos mismos asuntos.

DÉCIMA. - El Senado actual queda lejos de cumplir la función que le otorgó la CE, como espacio en el que los territorios pudieran defender sus interés ante las políticas estatales, así como obtener una integración y coordinación mayor entre el poder central y los autonómicos (es hasta la propia Cámara la que ha manifestado explícitamente su incapacidad para cumplir su objetivo de representación territorial, proponiendo modificaciones, que se han visto infructuosas, para corregir esta situación). Es por ello por lo que se plantea como necesaria una reforma del Senado en profundidad, en la que se convierta a esta cámara en el espacio donde representar la voluntad de los territorios de manera equilibrada (a diferencia de un Congreso con una representación más proporcional y equilibrada de toda la ciudadanía), al estilo alemán. Ello permitiría superar la mecánica de partidos que dirige la vida política, al estar formada por miembros de los ejecutivos autonómicos, los cuales (aun viéndose orientados por sus partidos), tienen más conciencia de las necesidades de sus territorios, con lo que se garantiza su preparación para defender los intereses de su comunidad.

ONCEAVA. - Sin entrar en la crisis de legitimación que afecta al Poder Judicial, acusado de estar excesivamente politizado en cuanto a la elección de los miembros del TS, y en las reformas que, para solventar esto, deberían llevarse a cabo, es también en el plano de su organización territorial donde pueden ser precisas algunas modificaciones para adaptarlo a un modelo federal, pues el actual responde más a un Estado centralista, con una estructura de poder piramidal. Si bien no se trata de obligar a todos los territorios a asumir las competencias de Justicia, sería recomendable que la labor del TS fuera de unificación de doctrina y no como segunda o tercera instancia, terminándose el proceso en los TSJ de cada comunidad. De esta manera no se rompería su unidad ni podría ocasionar grandes diferencias entre territorios, pues al TS le correspondería asentar unas bases y directrices comunes.

DUODÉCIMA. - Pero lo esencial para el correcto funcionamiento de una federación es la lealtad de la ciudadanía entre sí, de las fuerzas políticas hacia la estructura general, de los territorios hacia el conjunto, y de las instituciones federales hacia cada uno de los territorios. Para ello es necesario que los actores políticos y sociales promuevan actitudes de respeto recíproco y cooperación frente al aprovechamiento particularista o de partidismo táctico, para aceptar las diferencias como parte de la pluralidad española y no con sospechas de privilegios. Para esta labor, el TC tendría una labor fundamental a la hora de garantizar esta lealtad, resolviendo los conflictos que puedan surgir con el Estado central o entre territorios.



BIBLIOGRAFÍA

- E. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales* [1999], Alianza, Madrid, 2007
- E. Aja, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza editorial, Madrid, 2014
- G. Anderson, *Federalisme: Una introducció*n, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008
- R. L. Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. A propósito de la obsesión ruritana*, Alianza, Madrid, 2005
- R. L. Blanco, *Los rostros del federalismo*, Alianza, Madrid, 2012
- R. Bocanegra Sierra; A. Huergo Lora, *La conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005
- *Resoluciones 39 Congreso Federal*, Madrid, 18/06/2017
- F. Caamaño, *Democracia federal. Apuntes sobre España*, Turpial, Madrid, 2014
- G. Cámara Villar (coord.), *Por una reforma federal del Estado autonómico*, Fundación Alfonso Perales, Sevilla, 2013
- M. Caminal, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona, 2002
- V. Camps, J. Botella, F. Trillas, *¿Qué es el federalismo?*, Catarata, Madrid, 2016
- J. Castela, *Sinopsis artículo 137*, diciembre de 2003, revisado en agosto de 2006, actualizado por S. Sieira en 2011
- A. Cidoncha Martín, “El Senado y su reforma (un clásico de nunca acabar)”, *RJUAM*, nº23, 15/09/2011
- J. P. Clark, *The rise of a New Federalism. Federal-State Cooperation in the United States*, Columbia University Press, Nueva York, 1938
- R. A. Dahl, “Federalism and the democratic process”. *Democracy, Liberty and Equality*, Norwegian University Press, Bergen, 1986
- P. García-Escudero Márquez, “La Comisión General de las Comunidades Autónomas (Reforma del Reglamento del Senado)”, *Revista de Administración Pública*, nº133, enero-abril 1994
- M. J. García Morales, “Las relaciones intergubernamentales en España y la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán: ¿y ahora, qué?” en la obra colectiva, A. López Basaguren; L. Escajedo San Eufanio (Coords.), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado autonómico*, IVAP, Bilbao, 2013
- M. Grodzins, *The American System. A New View of Government in the United States*, Routledge, Chicago, 1966

- M. Iceta, *Catalanisme federalista*, FRC Llibres, Barcelona, 2007
- W. Kymlicka, *Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo*, Revista Internacional de Filosofía Política, nº7, 1996
- J. J. Linz, *Democracia, multinacionalismo y federalismo*, Revista Española de Ciencia Política, vol. 1 nº1, p. 9
- R. Máiz, *La frontera interior. El lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*, Tres Fronteras Ediciones, Murcia, 2008
- G. Martín i Alonso, *La jurisprudencia constitucional sobre la organización territorial del estado autonómico y bibliografía sobre la incidencia de esta jurisprudencia*, Revista catalana de dret públic, nº43, 2011
- L. Moreno, *La federalización de España. Poder político y territorio*, Siglo XXI, 1997 (primera edición), 2008 (segunda edición)
- S. Muñoz Machado; E. Aja; A. Carmona Contreras; F. de Carreras Serra; E. Fossas Espadaler; V. Ferreres Coma; J. García Roca; A. López Basaguren; J. A. Monilla Martos; J. Tornos Mas, *Ideas para la reforma de la Constitución*, 20/11/2017
- J. Pastor, *Los nacionalismos, el Estado español y la izquierda*, La Oveja Roja, Madrid, 2012
- J. A. Pérez Tapias, *Invitación al federalismo. España y las razones para un Estado plurinacional*, Trotta, Madrid, 2013
- J. M^a Porras Ramírez, *La Justicia en los Estatutos de Autonomía de segunda generación*, Universidad de Granada, 2009
- J. R. Recalde, *Constitución y derechos históricos*, Claves de razón práctica, nº86, 1998
- M. Roca i Junyent, *20 años después. La Constitución cara al siglo XXI*, Taurus, Madrid, 1998
- J. C. Rodríguez Ibarra; J. Bono; M. Chaves, *Declaración de Mérida*, 06/10/1998
- J. Romero, “Autonomía política y acomodo de la diversidad en España”, en la obra colectiva, J. Arrieta Alberdi, J. Astiagarraga Goenaga, *Conciliar la diversidad. Pasado y presente de la vertebración de España*, Universidad del País Vasco, Álava, 2009
- F. Rubio Llorente, *Sobre la conveniencia de terminar la Constitución*, Claves de razón práctica, nº25, 1992
- J. Solé Tura y A. Pérez, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984
- M. H. Tavares de Almeida, *Federalismo y políticas sociales*, Cepal, Santiago de Chile, 1995
- C. Taylor, *El multiculturalismo y la política de reconocimiento (1992)*, FCE, México, 1993

- F. Trillas; J. M. Vegara; A. Zabalza; M. A. Monés; M. Colldeforns, *Economía de una España federal*, La Lluvia, Barcelona, 2014
- J. Von Hagen; D. Foremny, “*Fiscal federalism in Times of Crisis*”, 2012.
- K. C. Wheare, *Federal Government*, Universidad Estatal de Pensilvania, 1946
- *Acuerdo del Consell sobre la reforma constitucional*, Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, Valencia, 09/02/2018
- *Carta Europea de la Autonomía Local*, de 1985
- *Hacia una estructura federal del Estado*, Consejo territorial PSOE, Granada, 06/07/2013
- *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, Consejo de Estado febrero 2006
- *Ponencia marco 39º Congreso PSOE*, 16/06/2017
- *Un nuevo pacto territorial: la España de todos*, Declaración del Consejo Territorial, Granada, 06/07/2013

Referencias normativas

- Constitución Española de 1978
- Estatut de Autonomía de Cataluña de 2006
- Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2006
- Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local
- Ley 22/2009, sobre el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía
- Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
- Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público
- Ley Federal de Bonn
- LO 5/1985, de Régimen Electoral General

Jurisprudencia

- STS New York v. United States, 505 U. S. 144, 1992
- STS Printz v. United States, 521 U.S. 98, 1997
- STC 4/1981
- STC 31/2010
- STC 37/1981
- STC 56/1986

- STC 56/1990
- STC 61/1997
- STC 62/1990
- STC 84/1982

Páginas WEB

<https://www.bde.es/bde/es/> (Banco de España)

<https://blog.realinstitutoelcano.org/> (Blog Elcano)

<http://www.ccoojusticia.com/> (CCOO Justicia)

<http://www.congreso.es> (Congreso)

<https://www.diariocordoba.com/> (Diario Córdoba)

<https://www.gradahoy.com/> (Diario Granada Hoy)

<https://economistasfrentealacrisis.com/> (Economistas Frente a la Crisis)

<https://www.eleconomista.es/> (El Economista)

<https://www.lespanol.com/> (El Español)

<https://www.elmundo.es/> (El Mundo)

<https://elpais.com/> (El País)

<https://www.elperiodicodearagon.com/> (El Periódico de Aragón)

<https://www.epdata.es/> (EpData)

<https://www.evercom.es/> (Evercom)

<http://www.femp.es/> (Federación Española de Municipios y Provincias)

<https://federalistesdesquerres.org/es/> (Federalistes d'Esquerres)

<https://web.gencat.cat> (Generalitat de Catalunya)

<http://laadministracionaldia.inap.es> (La Administración al Día)

<https://www.lavanguardia.com/> (La Vanguardia)

<https://www.lavozdeasturias.es/> (La Voz de Asturias)

<https://www.newtral.es/> (Newtral)

<http://noticias.juridicas.com/> (Noticias jurídicas)

<https://observatoriosociallacaixa.org/> (Observatorio social de “la Caixa”)

http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial (Poder Judicial)

<https://www.psoe.es/> (PSOE)

<https://www.publico.es/> (Público)

<https://totsfeimmenorca.org/> (Tots feim Menorca)