

Razóns para unha reforma federal do modelo territorial

Razones para una reforma federal del modelo territorial

Reasons for a federal reform of territorial model



ADORACIÓN GALERA VICTORIA

Profesora titular de Dereito Constitucional
Universidade de Granada
agalera@ugr.es

Recibido: 10/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: Desde que se puxese en marcha o proceso de descentralización do poder en 1979, a definición do modelo territorial foi unha das cuestións que máis debates suscitou tanto no ámbito político como da dogmática de dereito público. Esta cuestión irresoluta no texto constitucional centra unha das principais materias para a reflexión sobre a reforma constitucional, nas análises da cal cada vez con máis frecuencia se indica o camiño do federalismo como vía para definir o noso modelo territorial. Desde estas premisas, estas páxinas pretenden mostrar a conveniencia de utilizar as experiencias e técnicas federais para cubrir as carencias e déficits de funcionamento que arrastra o Estado autonómico desde a súa constitución. Con iso, preténdese insistir de novo na necesidade de constitucionalizar o modelo territorial nun sentido federal, nun sentido que garanta a integración do pluralismo social e político mediante o acordo constitucional sobre o xeito de cohesionar e organizar territorialmente o poder político.

Palabras clave: Estado autonómico, modelo territorial, federalismo, pluralismo, reforma constitucional.

Resumen: Desde que se pusiera en marcha el proceso de descentralización del poder en 1979, la definición del modelo territorial ha sido una de las cuestiones que más debates ha planteado tanto en el ámbito político como de la dogmática de derecho público. Esta cuestión irresuelta en el texto constitucional centra una de las principales materias para la reflexión sobre la reforma constitucional, en cuyos análisis cada vez con más frecuencia se indica el camino del federalismo como vía para definir nuestro modelo territorial. Desde estas premisas, estas páginas pretenden mostrar la conveniencia de utilizar las experiencias y técnicas federales para cubrir las carencias y déficits de funcionamiento que arrastra el Estado autonómico desde su constitución. Con ello, se pretende insistir de nuevo en la necesidad de constitucionalizar el modelo territorial en un sentido federal, en un sentido que garantice la integración del pluralismo social y político mediante el acuerdo constitucional sobre el modo de cohesionar y organizar territorialmente el poder político.

Palabras clave: Estado autonómico, modelo territorial, federalismo, pluralismo, reforma constitucional.

Abstract: Since the process of decentralization of power began in 1979, the definition of the territorial model has been one of the issues that have raised the most debates both in the political sphere and in public law. This unresolved issue in the constitutional text focuses one of the main subjects for reflection on the constitutional reform, in whose analyses with increasing insistence, federalism is indicated as a way to define our territorial model. From these premises, these pages intend to show the convenience of using federal experiences to cover the structural deficiencies and deficits of the autonomous State. Therefore, it is intended to emphasize again the need to constitutionalise the territorial model in a federal sense, in a way that ensures the integration of social and political pluralism by the constitutional agreement on how to territorially organize political power.

Key words: Autonomous state, territorial model, federalism, pluralism, constitutional reform.

Sumario: 1 Introducción. 2 O marco constitucional de partida e os déficits do sistema. 3 Claves federais para definir o modelo territorial. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Cando en 1978 se aproba a Constitución española, a única vía posible de reconducir os conflitos territoriais sería co ensaio dunha fórmula orixinal, o coñecido Estado autonómico, que permitiría encaixar o pluralismo da sociedade española no marco constitucional. Que aquela fórmula logrou construír un modelo territorial complexo, adaptado ás circunstancias sociais propias da sociedade española e aberto a posteriores cambios é un dato constatado tras o desenvolvemento do sistema autonómico. Os efectos positivos daquel acordo constitucional son múltiples e acompañan a evolución e transformación da democracia española do século XX cara aos novos retos dunha sociedade cada vez máis complexa e plural propia do actual século.

Mediante o recoñecemento da autonomía política dos territorios, autodenominados “nacionalidades” ou “rexións” segundo a súa elección e seguindo a lóxica máis elemental do constitucionalismo democrático, o constituínte lograría saír dun modelo territorial uniformador e ancorado no pasado, e transformalo nun espazo común para o recoñecemento e desenvolvemento do pluralismo social. A partir do artigo 2 CE, os territorios puideron exercer un dereito constitucionalmente recoñecido e garantido, e con iso puxeron en marcha un sistema territorial articulador da diversidade e o pluralismo da sociedade española. Pero o éxito inicial deste singular modelo de organizar territorialmente o poder político que abría unha etapa distinta ás antes ensaiadas na nosa historia constitucional mostraríase efémero.

Como puido constatarase desde os primeiros anos do seu funcionamento, o chamado Estado autonómico mostrou as disfuncionalidades e carencias do texto constitucional respecto á cuestión territorial. Sería inabarcable pretender analizar con profundidade neste traballo cada un dos aspectos que mostran os déficits normativos da ausencia de *Constitución territorial*, sobre os que se construíu unha abundante xurisprudencia constitucional e insistiu unha gran parte da dogmática. Unha pretensión máis modesta guía o obxectivo destas páxinas. Tratarase só de lembrar algúns dos principais fitos na construción do Estado autonómico e insistir nalgúns deficiencias do sistema neste punto que indican o camiño da reforma constitucional nun sentido federal como vía adecuada para definir de forma clara e estable o modelo territorial.

A experiencia política e constitucional da última (polo menos) década permite constatar sen demasiado esforzo conceptual que o Estado autonómico é hoxe un modelo esgotado. Igualmente, non é difícil convir na necesidade de fortalecer o marco constitucional de garantía do sistema, de reforzar os mecanismos constitucionais de integración, colaboración e solidariedade territorial e no recoñecemento do pluralismo. Desde estas premisas, pretendemos recordar os

presupostos e técnicas do federalismo como a solución máis adecuada para definir o modelo territorial español.

2 O MARCO CONSTITUCIONAL DE PARTIDA E OS DÉFICITS DO SISTEMA

É coñecido que a gran cuestión pendente do marco constitucional actual, por irresoluta no texto constitucional, é a cuestión territorial. O pacto constitucional soamente logrou establecer liñas básicas para activar un modelo territorialmente descentralizado articulado arredor dos tres principios previstos no artigo 2 CE e inspiradores do sistema: a autonomía política, a unidade e o principio de solidariedade. A partir de aí, constrúese un sistema de relacións entre o Estado e os territorios, competencial e institucionalmente deseñado no título VIII, nunhas normas cuxo grao de indefinición e deliberada ambigüidade e apertura permitiu o tránsito dun modelo unitario do poder á construción dun sistema de organización territorial moi avanzado.

Así pois, o marco constitucional aséntase esencialmente nas normas constitucionais de delimitación competencial entre o Estado (art. 149.1 CE) e as comunidades autónomas nos seus respectivos estatutos de autonomía (art. 148 CE), e normas de ampliación de competencias (art. 150 CE) e cláusulas de peche do sistema (art. 149.3 CE). O modelo territorial configuraríase dunha forma determinante mediante a participación dos territorios expresada nas súas normas estatutarias cuxo contido e procedemento de elaboración e aprobación mostra unha natureza xurídica e posición singular no sistema normativo. Os primeiros textos estatutarios incorporan case de forma idéntica un contido básico seguindo o esquema constitucionalmente previsto (art. 147 CE). O sistema autonómico configúrase, polo tanto, cunha marcada tendencia cara á homoxeneidade institucional e competencial entre os distintos territorios.

Desde a perspectiva institucional, todos os estatutos de autonomía seguen o modelo constitucionalmente deseñado no artigo 152 CE para as súas principais institucións de autogoberno, isto é, gobernos e parlamentos autonómicos e tribunais superiores de xustiza. Igualmente, as comunidades autónomas mostrarán nos seus respectivos estatutos unha clara tendencia mimética respecto á organización xeral do Estado para o deseño do resto de institucións secundarias ou auxiliares de autogoberno. Desde a perspectiva competencial, as comunidades autónomas asumirán o máximo nivel competencial que permitiría o artigo 148 CE atendendo, segundo os casos, á cláusula temporal de cinco anos desde a aprobación do estatuto de autonomía e de ampliación competencial en virtude das facultades estatais previstas no artigo 150 CE. É certo que o mapa autonómico desta primeira etapa obedece en gran parte ao resultado dos pactos entre as principais forzas políticas para enmarcar o sistema dentro da lóxica constitucional (acordos políticos dos anos 1981 e 1992).

Desde o comezo, o desenvolvemento do sistema autonómico mostra as vantaxes dun marco constitucional aberto que permitiría descentralizar territorialmente o poder sobre a base duns principios articuladores e uns contidos constitucionais mínimos. Pero é evidente que a apertura das normas constitucionais tamén xerou dificultades na construción definitiva dun modelo de organización territorial do poder. Nun sentido menos positivo, a ambigüidade das normas constitucionais nesta materia xerou unha crecente conflitividade territorial e un amplo espazo para a interpretación constitucional.

Por outra banda, xunto ao texto constitucional e os estatutos de autonomía, é necesario acudir a un terceiro pilar, a xurisprudencia constitucional. A apertura do sistema xerou enormes

tensións entre o Estado e as comunidades autónomas que deberon ser resoltas polo Tribunal Constitucional, converténdose desde o comezo en árbitro dos conflitos territoriais ante a ausencia de normas constitucionais claras e de mecanismos de integración e colaboración institucional¹. É certo que a conflitividade é consubstancial ás sociedades pluralistas e, con iso, ao recoñecemento do pluralismo como un dos principios estruturais do sistema democrático. Pero o protagonismo da xurisdición constitucional non pode obedecer á carencia de elementos estruturais do modelo nin responder á ausencia de mecanismos constitucionais claros de relación entre os poderes territoriais.

En efecto, o Estado autonómico español, nas súas distintas fases ou etapas, foi mostrando as carencias dun sistema constitucional ideado para descentralizar o poder, pero non en sentido estrito para articular o pluralismo territorial. Durante as primeiras etapas de construción e desenvolvemento do Estado autonómico (1981-1994), a intervención da xurisdición constitucional foi determinante para establecer un mapa institucional e competencial básico de relacións entre o Estado e as comunidades autónomas. Durante décadas a actividade de interpretación constitucional vén completando e precisando o texto constitucional e, con iso, contribuíndo á conformación do modelo de Estado sobre a base da garantía do pluralismo e o desenvolvemento da autonomía política. A intensidade do labor de interpretación constitucional foi constante ao longo destes anos, converténdose nun pilar esencial na construción do sistema e, polo tanto, material imprescindible para coñecer o alcance das normas constitucionais de repartición competencial e das relacións entre o Estado e as comunidades autónomas². Non obstante, desde a última década este mecanismo de solución xurisdiccional de conflitos móstrase insuficiente para canalizar unha conflitividade que ten a súa orixe en déficits estruturais do sistema e, en esencia, na ausencia dun acordo constitucional claramente definido sobre a cuestión territorial.

Para soste esta afirmación baste recordar o momento en que, ante a falta de consenso político para iniciar o camiño da reforma constitucional, os poderes autonómicos culminan un proceso de renovación do seu espazo de autogoberno constitucionalmente garantido mediante a reforma dos seus estatutos³. Son tamén coñecidos os efectos que con ocasión do control de constitucionalidade dos estatutos de autonomía aprobados durante esta fase de reformas estatutarias produciu na última década, que evidencia os déficits dun modelo territorial apenas deseñado na Constitución e que pode chegar a ser remodelado por vía de interpretación constitucional⁴.

É certo que, nas tensións sociais e políticas dos últimos anos, o Tribunal Constitucional non logrou actuar de forma satisfactoria como mecanismo de resolución de conflitos constitucionais ou, se se prefire, de árbitro nos conflitos entre as instancias territoriais. Pero tamén que a solución aos problemas territoriais debe quedar claramente expresada no texto constitucional mediante mecanismos e instrumentos que permitan integrar os conflitos por canles constitucionais. A actual crise territorial obríganos, pois, a lembrar as carencias e debilidades do marco constitucional que xa se advertían desde comezos do sistema autonómico, e a situarnos ante a necesidade de abordar a súa constitucionalización.

Polo tanto, a articulación dos principios e normas constitucionais, as normas que integran o bloque da constitucionalidade, a actividade de interpretación constitucional e os acordos políticos sobre esta materia permitiron desenvolver un modelo de partida asentado na vontade de descentralizar o poder como garantía do pluralismo. Estes instrumentos normativos e políticos resultaron decisivos para a construción do modelo autonómico, pero tamén insuficientes para o seu axeitado funcionamento. Convén, pois, actualizar o modelo e axustalo á realidade actual

da distribución territorial do poder político e ás exigencias actuais de integración do pluralismo territorial.

A reforma do texto constitucional nesta cuestión pretende lograr, polo tanto, dous obxectivos claros, inherentes por outra parte a todo procedemento de revisión constitucional. Por unha banda, axustar o texto normativo á realidade que pretende regular. Isto é, asegurar a normatividade da Constitución respecto do modelo territorial. Para iso, cómpre actualizar o texto incorporando os importantes cambios producidos durante todo este período, pero tamén depurar déficits ou carencias advertidas no texto constitucional. A ausencia de pacto definitivo sobre o modelo territorial proxéctase sobre elementos esenciais do sistema que resultan disfuncionais para un axeitado desenvolvemento do modelo territorial. Baste recordar o diagnóstico elaborado por un grupo de profesores de dereito constitucional e dereito administrativo no informe *Ideas para una reforma de la Constitución*, onde se identifican as razóns e os puntos centrais que merecen ser obxecto dunha reforma da Constitución para clarificar e definir o modelo⁵.

Seguimos as consideracións alí expostas sobre os cinco aspectos ou puntos clave sobre os que conviría readaptar o texto constitucional mediante o instrumento da reforma constitucional. E iso non só pola solidez dos argumentos sostidos dogmáticamente desde hai anos e consensuados naquel documento, senón porque os cinco puntos expostos no *Informe* identifican claramente os efectos distorsionantes da indefinición e a apertura das normas constitucionais que rexen o modelo territorial. Ou, noutros termos, os déficits do Estado autonómico para articular de forma satisfactoria co pluralismo territorial e a necesidade de redefinir o modelo que, unha vez construído, require o recoñecemento expreso da natureza constitucional/constituínte dos estatutos de autonomía respecto das comunidades autónomas. Primeiro porque son normas cualificadas chamadas polo texto constitucional para expresar formal e materialmente a autonomía política garantida aos territorios⁶. Pero, ademais, porque os estatutos de autonomía son normas materialmente determinantes para a configuración do sistema, na medida en que expresaron a vontade dos territorios no exercicio da súa autonomía, de acordo co marco constitucionalmente deseñado.

Xunto a iso, a constitucionalización do sistema require a delimitación clara e precisa dos espazos de poder político que corresponden a cada unha das instancias de goberno que expresan os poderes territoriais. Como tamén o establecemento de mecanismos ou instancias que lles permitan ás comunidades autónomas participar nas decisións do Estado ou que afectan aos intereses xerais. Igualmente, nun Estado descentralizado resulta determinante o establecemento de instrumentos ou órganos de colaboración e cooperación entre todas as instancias de poder e de instrumentos que garantan a lealdade e o respecto mutuo. Por último, o modelo territorial require un pacto sobre os criterios e principios que deben presidir a repartición de ingresos e gastos entre as instancias e centros de poder, é dicir, é necesaria a constitucionalización do modelo de financiamento autonómico⁷.

En definitiva, e atendendo aos aspectos subliñados nas páxinas precedentes, entendemos conveniente reflexionar sobre a necesidade de responder de forma axeitada ás demandas de recoñecemento do pluralismo e a garantía da diversidade e a identidade territorial en España, demandas que, ao noso xuízo, requiren ser satisfeitas desde parámetros constitucionais renovados e cos recursos que pon á disposición o principio democrático. Para iso, o recurso ás técnicas e cultura federais poden resultar útiles neste necesario labor de renovar o marco constitucional, na medida en que indican un camiño flexible de articulación do pluralismo sobre a base duns *elementos mínimos comúns* garantidores do sistema acordado.

Como se indica a continuación, nos sistemas federais concorren unha serie de *patróns* ou elementos comúns que, ao noso xuízo, poden canalizar o noso modelo territorial mediante o pacto federal. En contra do que desde outras perspectivas se afirma, comparto a idea de que o Estado autonómico hoxe non é un Estado federal e a oportunidade das propostas federais para a súa reformulación. Coa utilización das técnicas federais é posible solucionar carencias e debilidades estruturais do Estado autonómico e, sobre todo, integrar constitucionalmente o pluralismo mediante instrumentos de cohesión e garantía da diversidade na mesma organización política. Vexamos a continuación en que sentido.

3 CLAVES FEDERAIS PARA DEFINIR O MODELO TERRITORIAL

A defensa da cultura e as técnicas federais para reconstruír o modelo constitucional parte da idea da permeabilidade do federalismo como técnica e principio para organizar o poder no marco dunha sociedade rexida polo pluralismo. Pode ser entendido como un sistema de ordenación do poder que se constrúe como resposta á tensión dialéctica entre cohesión e pluralismo territorial garantindo a existencia da diversidade no marco dunha organización política⁸. Non obstante, máis alá da súa constatación empírica⁹, non é doado elaborar unha teoría xeral sobre o federalismo. Non existe *un* ou *o* modelo de federalismo, senón aspectos ou elementos coincidentes nos sistemas federais e que, polo tanto, poden ser identificados como trazos inherentes, enraizados na cultura e as técnicas federais. Por iso, trataremos de identificar, de acordo con propostas doutrinais previas¹⁰, aqueles *elementos mínimos comúns* que conflúen nas manifestacións concretas do federalismo e que, polo tanto, poden mostrar unha visión fiable sobre en que consiste ou pode traducirse o uso das técnicas e a cultura federal.

Así pois, subliñando de novo a flexibilidade das técnicas federais, a súa adaptabilidade ás características propias (históricas, sociais, políticas) do territorio que o asume, pola propia permeabilidade práctica do federalismo¹¹, tratarei de identificar unha serie de trazos comúns cuxa confluencia constitúe unha constante nos sistemas federais actuais. Como tamén o son os presupostos e principios políticos e xurídicos que son observados para organizar territorialmente o poder nos sistemas federais: (pluralismo, democracia, liberdade, constitucionalidade, competencia) e permiten afirmar igualmente a existencia do federalismo.

En primeiro lugar, a *constitucionalización do federalismo*. O estreito vínculo entre federalismo e constitución advírtese xa na formación do federalismo estadounidense e nos primeiros textos constitucionais europeos. Desde as primeiras experiencias, a construción dun Estado federal realízase sobre a idea do pacto político, un compromiso vinculante para as partes que quedará expresado na Constitución. E pola súa vez a recepción constitucional do acordo federal introduce a idea de normatividade da Constitución, diluíndo o carácter dogmático dos primeiros textos constitucionais nas relacións entre Estados e federación¹². Se se retoman os textos de *El Federalista* (16), o pacto federal sélase coa súa incorporación na Constitución. Co compromiso expresado na Constitución norteamericana de 1787 nace o Estado federal, e a Constitución proposta é unha nova Constitución, de lexitimidade federal, que combina e expresa o acordo dos poderes que interveñen na súa conformación, o poder federal e o poder nacional, e asumen os efectos xurídicos derivados do pacto constitucional¹³.

En segundo lugar, xunto á división horizontal do poder, no federalismo prodúcese unha división territorial do poder como resposta institucional ao pluralismo¹⁴. A coexistencia de *dous niveis de goberno* (estatal e federal/central e rexional), de dúas instancias de poder político

diferenciado elixidas polos electores de cada unha das instancias territoriais que conforman o Estado e que, polo tanto, só responden ante elas, é consubstancial ao federalismo¹⁵. Establécense así dúas esferas ou niveis de goberno onde cada nivel (as súas institucións) ten independencia plena para o exercicio dos ámbitos de poder político (competencias) constitucionalmente asignados, e onde xunto a ese nivel de autogoberno existe tamén unha esfera de goberno compartido sobre ámbitos de decisión e interese común aos dous niveis e a outros niveis territoriais infra ou supraestatais (local e supranacional).

En terceiro lugar, no seo dos sistemas bicamerais, presidido polo principio de cooperación multilateral¹⁶, o *Senado federal ou Cámara alta* é unha instancia ou institución común que, nas súas diferentes formas de instrumentar a representación territorial¹⁷, permite a participación e representación dos territorios onde se deciden cuestións que afectan ao conxunto¹⁸. A existencia dunha institución federal para a participación dos Estados nos asuntos que son de interese común é un deses “*amarres federais*”¹⁹ que resultan imprescindibles para o funcionamento dos sistemas federais, pero tamén para a comprensión do federalismo. A participación dos territorios nos asuntos federais exprésase comunmente nas cámaras territoriais, aínda que tamén en ocasións mediante outros mecanismos ou outras institucións federais.

En cuarto lugar, debe subliñarse que a idea de *conflictividade territorial* é consubstancial aos sistemas federais xa que o pluralismo institucional é inherente a esta forma de organizar o poder político²⁰. A existencia de diferentes niveis de goberno elixidos por un corpo electoral propio ante o que responde leva consigo o exercicio de accións políticas diversas que poden entrar en contradición coa comprensión dos espazos competenciais asignados constitucionalmente. Ante as tensións e conflitos competenciais xerados polas instancias políticas, o federalismo presupón a existencia dun *mecanismo ou instancia neutral* de resolución xurídica dos conflitos competenciais de acordo coa repartición constitucionalmente pactada e as exixencias derivadas da defensa da supremacía constitucional. Este aspecto é consecuencia da condición normativa da constitución federal porque “non hai federación sen aceptación da supremacía constitucional sobre os poderes constituídos”²¹, a federación e os Estados. Sobre as bases deixadas polos federalistas norteamericanos e, con iso, a coñecida sentenza *Malbury v. Madison*, o control de constitucionalidade e a defensa da supremacía constitucional incorpórase como elemento esencial do federalismo, e adopta formas xurisdiccionais diversas²².

En quinto lugar e de acordo cunha comprensión bifronte das técnicas do federalismo²³, xunto á distribución competencial entre as instancias territoriais de poder político, é preciso establecer *mecanismos de coordinación e colaboración* política arredor da distribución competencial. O federalismo presupón, pois, a existencia de técnicas ou instancias de negociación e articulación das relacións entre os dous niveis territoriais co fin de establecer unha actuación común e coordinada. Estaríamos de novo ante eses *amarres federais* que pretenden asegurar un funcionamento do sistema rexido polos principios de colaboración, cooperación, auxilio e lealdade. Pero, como se garante o cumprimento destes principios federais? De novo hai varias fórmulas diversas ben de natureza institucional, como as conferencias sectoriais ou as conferencias de presidentes no noso sistema, ben de natureza normativa (pola vía da sinatura de convenios ou acordos de colaboración entre os dous niveis de goberno), pois o importante é asegurar o respecto mutuo e lealdade no exercicio das competencias constitucionalmente asignadas: a información e comunicación continua e permanente entre os dous niveis de goberno, a participación dialogada en asuntos de interese común.

Por último, é preciso garantir constitucionalmente o sistema de *financiamento*. Se hai unha cuestión determinante para o pleno desenvolvemento das competencias que se lles atribúe ás institucións de poder é contar cos recursos económicos e financeiros suficientes para cumprir os seus obxectivos políticos. É, polo tanto, evidente a transcendencia que ten a garantía da autonomía financeira (en ingresos e gastos), pois condiciona o exercicio dos poderes atribuídos tanto á federación como aos Estados, ademais de medir o grao de descentralización materialmente disposto entre as partes e de verificar (e corrixir, se é o caso) a efectividade da solidariedade, a igualdade e a equidade no funcionamento do sistema²⁴. O federalismo fiscal constitúe un dos elementos esenciais da constitución federal²⁵.

A hipótese é clara neste aspecto: a efectividade da distribución territorial do poder está condicionada á garantía da autonomía financeira aos poderes territoriais e á asignación de fontes de ingresos propias e de mecanismos de nivelación e solidariedade interterritorial do sistema²⁶. A Constitución debe ser precisa neste aspecto e definir un modelo que garanta a solidariedade, a equidade e a eficiencia na xestión dos recursos²⁷. Neste sentido, debe existir un acordo, un pacto reflectido na Constitución sobre, polo menos, tres aspectos: 1) como se distribúe a recadación dos ingresos entre os dous niveis de goberno, 2) a repartición territorial do gasto público (o que incluíría tamén o goberno local), e 3) mecanismos de nivelación ou corrección de desequilibrios económicos entre os territorios²⁸. É certo que o federalismo non elimina os debates continuos sobre a repartición de ingresos e gastos, pero polo menos si ofrece institucións estables, mecanismos democráticos e regras e criterios obxectivos e claros cos que afrontar a discusión sobre a cuestión fiscal²⁹.

Unha vez indicados estes trazos ou elementos mínimos que promove o federalismo, cómpre subliñar de novo os diferentes niveis de desenvolvemento ou de realización práctica dos ditos elementos en cada Estado federal. Entendemos, pois, que se trata dun exercicio válido para os efectos metodolóxicos, pero que volve mostrar as dificultades para elaborar unha teoría xeral sobre o federalismo. En todo caso, ao noso xuízo, o relevante do método consiste en confirmar unha pauta, un *patrón común*, útil para o estudo dos Estados federais que pode resultar útil na súa aplicación práctica no noso sistema. E iso porque, como se indicou no apartado anterior, é necesario reconstruír o modelo territorial sobre a base dun acordo constitucional claramente definido que non só resolva ou elimine as disfuncionalidades do sistema tal como veu funcionando ata agora. Pero tamén porque a Constitución debe cumprir a súa función integradora³⁰, debe lograr canalizar os conflitos sociais e políticos propios das sociedades pluralistas sobre a idea do pacto, do acordo sobre un modelo territorial que non pode quedar permanentemente aberto.

O acordo constitucional sobre o modelo territorial debe lograr integrar e cohesonar a diversidade e o pluralismo a partir do recoñecemento aos territorios de espazos propios de poder e dun goberno compartido nos intereses que son comúns. Como tamén debe ser recoñecida a virtualidade práctica de principios e institucións de garantía, cohesión e coordinación do conxunto do sistema, así como a existencia de principios e criterios claros e precisos sobre a xestión dos recursos económicos e a sustentabilidade e a solidariedade financeira, cuestións todas elas que, como foi recordado nas páxinas precedentes, precisan ser revisadas e reforzadas no texto constitucional. En todo caso, xunto a estes elementos, convén recordar que o presuposto básico para a validez da aplicación das técnicas federais é que estas sexan adoptadas de acordo co principio democrático. O federalismo presupón o pacto, un acordo constitucional para recoñecer e integrar a diversidade, ao que se chega tras utilizar os procedementos e regras do sistema democrático. Porque o sistema político que sostén o federalismo non é outro que o sistema democrático.

4 CONCLUSIÓNS

O Estado autonómico español desenvolvido durante décadas logrou descentralizar o poder e articular un sistema institucional e competencial de relacións de poderes diferenciados. Pero esta ordenación do poder, sen dúbida exitosa nas súas orixes porque logrou abrir o modelo territorial cara a fórmulas de recoñecemento e garantía da autonomía territorial no seo dunha mesma organización política, hai tempo que se mostra disfuncional e insuficiente ante o contexto social e político da realidade actual. Desde hai xa máis dunha década, a reforma constitucional preséntase como unha necesidade para a Constitución, para garantir a súa virtualidade como norma básica de ordenación social e cumprir a súa función integradora dos cambios e exixencias que demanda hoxe a sociedade. Respecto á cuestión territorial, a indefinición e apertura do Estado autonómico, lonxe de integrar o pluralismo e a diversidade da sociedade española, promoveu uns niveis de conflictividade territorial que se mostraron de forma especialmente intensa nos últimos anos. A ausencia dunha cultura do pluralismo no ámbito territorial e a imperfección dos mecanismos institucionais de cohesión e integración do pluralismo foron, ao noso xuízo, evidentes.

Nestas páxinas recordouse que as fórmulas e técnicas federais son instrumentos idóneos para garantir a diversidade cultural no marco dunha organización política. Tamén polo tanto que, ante a tensión dialéctica entre cohesión, pluralismo e identidade territorial, o federalismo ofrece respostas institucionais e competenciais pactadas de acordo con regras e procedementos claros e precisos e, por iso, aceptadas por todas as partes. De acordo con estes presupostos, parécenos difícil encaixar o Estado autonómico dentro dos sistemas federais, e é necesario seguir insistindo nas teses defendidas por un sector da dogmática xurídica que apunta cara á dirección do federalismo para definir o noso modelo territorial.

Compartimos, pois, a necesidade de reformar a Constitución e, con iso, lograr un acordo que permita corrixir as disfuncionalidades do sistema territorial mediante a instrumentalización das técnicas e a cultura federal. Para iso, recordemos a orixe etimolóxica do termo federal, a idea de pacto, de alianza que evoca o termo en latín (*foedus*) e, con iso, a procura do acordo mediante as técnicas e regras da democracia, a deliberación, a negociación e o diálogo para levar o acordo sobre o modelo territorial á Constitución. É cada vez máis necesario facer coincidir realidade e norma e tamén recoñecer e integrar o conflito territorial. Por iso, cómpre abordar a reforma constitucional e facer que a Constitución cumpra a súa función integradora, recoñeza o conflito e integre o pluralismo social e político da sociedade española actual.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Aguado Renedo, C. 1996. *El estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aja Fernández, E. 1999. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aja Fernández, E. 2014. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aja Fernández, E. 2015. «¿Hay que reformar la Constitución?», *Claves de razón práctica*, 241.
- Aja Fernández, E.; García Roca F.J; Montilla Martos J.A., e Díez Bueso L. 2015. «Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico», *Informe comunidades autónomas*.
- Albertí Rovira, E. 2004. «La representación territorial», *Fundamentos*, 3: 379-330.
- Albertí Rovira, E. 2007. «La intervención del Tribunal Constitucional en la construcción del estado autonómico español», en M. Revenga, E.J. Pajares e J.R. Rodríguez-Drincourt (coord.), *50 años de Corte Constitucional italiana, 25 años de Tribunal Constitucional español*. Madrid: Ministerio de Xustiza, Secretaría Xeral Técnica.
- Albertí Rovira, E. 2010. «Concepto y función del Estatuto de Autonomía ante la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista catalana de dret públic*, n. extra 1.

- Anderson, G. 2008. *Una introducción al federalismo, en la versión traducida al castellano por I. Vericat y C. Morayta*, Barcelona, Marcial Pons.
- Aragón Reyes, M. 1986. «¿Estado jurisdiccional o autonómico?», *Revista Vasca de Administración Pública*, 16: 7-12.
- Azpitarre Sánchez, M. 2009. «La función de la Constitución en el contexto contemporáneo», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 12.
- Balaguer Callejón, F. 1991-1992. *Fuentes del Derecho*, vol. I y II. Madrid: Tecnos.
- Balaguer Callejón, F. 2016. «La integración del pluralismo territorial infraestatal en los procesos normativos de la Unión Europea», en F. Rubio Llorente, J. Jiménez campo, J.J. Solozábal Echavarría, J.J., Biglino Campos, P. e Montoro, A.J. (coords.), *La constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Biglino Campos, P. 2007. *Federalismo de integración y devolución: el debate sobre la competencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Biglino Campos, P. 2011. «La Constitución fue norma por ser pacto federal», *Teoría y Realidad Constitucional*, 28.
- Blanco Valdés, R. 2012. *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza editorial.
- Caamaño Domínguez, F.M. 2014. *Democracia federal. Apuntes sobre España*. Madrid, Turpial.
- Cámara Villar, G. 2018. «La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional», *Revista de Derecho Político*, 101.
- Castellà Andreu, J.M.^a 2010. «La función constitucional del Estatuto en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista catalana de dret públic*, n. extra 1.
- Castellà Andreu, J.M.^a 2018. *Estado autonómico: pluralismo e integración constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Colomer, J.M. 1999. «Las instituciones del federalismo», *Revista española de ciencia política*, 1.
- De Cabo Martín, C. 2003. *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*. Madrid: Trotta.
- De Otto y Pardo, I. 1986. «Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomía y la relación entre Constitución y Estatutos», *Estudios sobre derecho estatal y derecho autonómico*. Madrid: Civitas.
- Fernández Farreres, G. 2005. *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*. Madrid: Iustel.
- Freixes Sanjuan, T., e Gavara de Cara, J.C. (coord.). 2016. *Repensar la Constitución: ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Vol. 1. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- García Herrera, M.A., e Maestro Buelga, G. 2013. «Del federalismo competitivo al federalismo global de mercado», *Revista de Derecho Político*, 88.
- García Pelayo, M. 1999. *Derecho constitucional comparado*. Salamanca: Alianza Editorial.
- Häberle, P. 2007. «Comparación constitucional y cultural de los modelos federales», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 8.
- López Basaguren A. 2016. «Sobre el desarrollo federal del sistema autonómico», en M.A. García Herrera, J. Asensi e F. Balaguer Callejón (coords.); C. de Cabo Martín (hom.), *Constitucionalismo crítico: Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Maíz Suárez, R. 2007. *La frontera interior: el lugar de la nación en la teoría de la democracia y el federalismo*. Murcia: Editorial Tres fronteras.
- Montilla Martos, J.A. 2015. *Reforma federal y Estatutos de segunda generación*. Cidur-Menor: Thomson-Aranzadi.
- Montilla Martos, J.A. 2016. «Pensar en federal, actuando en federal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106.
- Montilla Martos, J.A. 2017. «Un acuerdo en el marco constitucional», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72.
- Muñoz Machado, S. (coord.) 2017. *Ideas para una reforma de la Constitución*. Disponible en: idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf.
- Ortega Álvarez, L. 2005. *Reforma constitucional y reforma estatutaria*. Madrid: Civitas.
- Pérez Royo, J. 1986. «Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico», *Revista de estudios políticos*, 49: 7-32.
- Pérez Trujillano, R. 2018. «El federalismo en las propuestas de reforma constitucional: límites y posibilidades», *Cuatro Poder* (16 de octubre de 2018).
- Trillas, F. 2016. «Las razones económicas del federalismo», en V. Camps, J. Botella y F. Trillas, ¿Que es el federalismo? Madrid: La Catarata.
- Tudela Aranda, J. 2016. *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*. Barcelona: Marcial Pons.

- Schubert, K. 1997. «Federalismo. Entre Política y Ciencia», *Revista de Estudios Políticos*, 96.
- Solozábal Echavarría, J.J. 2001. «El Estado federal como Estado compuesto», *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 6.
- Solozábal Echavarría, J.J. 2012. «Recensión al libro de Roberto Blanco Valdés, *Los rostros del federalismo*», *Teoría y Realidad Constitucional*, 30: 575-581.
- Solozábal Echavarría, J.J. 2016. «Prologo», en J. Tudela Aranda (autor), *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia española*. Barcelona: Marcial Pons.
- Viver i Pi-Sunyer, C., Balaguer Callejón, F., e Tajadura, J. 2005. *La reforma de los Estatutos de Autonomía con especial referencia al caso de Cataluña*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Wheare, K.C. 1946. *Federal government*, Oxford: Royal Institute of International Affairs. (Traducida ao catalán por Udina, D. 2008. *Govern federal*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. Colección Clásicos del Federalismo.

NOTAS

- 1 Aragón Reyes, 1986: 7-12; Pérez Verde, 1986: 7-32; Fernández Farrerres, 2005; Albertí Rovira, 2007: 193-212.
- 2 Como mera indicación, pénsese por exemplo na STC 204/1992, do 26 de novembro, para a delimitación das facultades autonómicas de autoorganización, ou de materias competenciais como as relacións internacionais ou as normas estatutarias de subrogación de competencias en materia de administración de xustiza, por exemplo nas SSTC 165/1994, do 26 de maio; 56/1990, do 29 de marzo; 52/1990, do 30 de marzo, entre outras, ou o alcance da regra do peche do sistema prevista no artigo 149.3 CE (STC 61/1997, do 20 de marzo).
- 3 Viver i Pi-Sunyer, Balaguer Callejón e Tajadura, 2005; Ortega Álvarez, 2005.
- 4 Son coñecidos os discutibles argumentos e efectos da STC 31/2010, sobre o *Estatut*. Considérese igualmente os pronunciamentos sobre as últimas reformas estatutarias (STC 247/2007, do 12 de decembro, e STC 249/2007, do 13 de decembro, sobre o EA de Valencia; a 32/2011, do 17 de marzo, sobre o EA de Castela e León e 110/2011, do 22 de xuño, sobre o EA de Aragón).
- 5 Muñoz Machado, 2017: 10-12.
- 6 De Otto e Pardo, 1985; Balaguer Callejón, 1991-1992; Augado Renedo, 1996.
- 7 *Ibidem*, pp.13-19.
- 8 Como advertía M. García Pelayo, desde as súas primeiras manifestacións o federalismo “non responde a un esquema previo, senón a necesidades prácticas” para corrixir esa tensión dialéctica entre integración e diversidade, en García Pelayo, 1999: 215-218.
- 9 Wheare, 1946, tradución 2008.
- 10 Anderson, 2008: 21-23.
- 11 Pérez Trujillano, 2018.
- 12 Biglino, 2011: 179-204.
- 13 Sobre a natureza xurídica da Constitución federal resultante do pacto entre Estados independentes, García Pelayo, 1999: 231-232.
- 14 Cfr. Colomer, 1999: 41-54. A diversidade da fórmula federal maniféstase aquí nas diversas denominacións e facultades que se recoñecen a cada unha desas instancias. Así, se nos EE.UU., Brasil ou México por exemplo, atendemos á nomenclatura Federación/Estados, en Alemaña e Austria Federación/Länder ou en Canadá, Arxentina, Federación/Provincias. Cfr. Anderson, 2008: 21.
- 15 “Porque, afirma E. Aja Fernández, constitúe o núcleo mesmo do autogoberno dos Estados ou os Länder”, Aja Fernández, 1999: 32.
- 16 Colomer, 1999: 41-54.
- 17 Ao respecto, cfr. Albertí Rovira, 2004: 379-330.
- 18 Ad ex. nos procesos de formación da vontade normativa xeral, pero noutros asuntos de natureza executiva no ámbito das relacións inter-gobernamentais, *ibidem*: pp. 386 e 387.
- 19 En expresión de Solozábal Echavarría, 2012, versionando ao castelán a *federal instrumentalities* de Wheare, 1946: 577.
- 20 Aja Fernández, 1999: 126.
- 21 Solozábal Echavarría, 2012: 576.
- 22 Blanco Valdés, 2012: 185 e ss.
- 23 Schubert, 1997: 171.
- 24 Blanco Valdés, 2012: 293 e ss.
- 25 Anderson, 2010.
- 26 A aplicación práctica desta fórmula teórica abre, non obstante, múltiples interrogantes. Cfr. Caamaño Domínguez, 2014: 187-188.
- 27 Trillas, 2016: 93. Ao respecto tamén Montilla, 2015: 206.
- 28 Blanco Valdés, 2012: 293.
- 29 Trillas, 2016: 94.
- 30 Azpitarte Sánchez, 2009.