

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 Derecho Constitucional
Universidad 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 El marco constitucional de partida y los déficits del sistema. 3 Claves federales para definir el modelo territorial. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Cuando en 1978 se aprueba la Constitución española, la única vía posible de reconducir los conflictos territoriales sería con el ensayo de una fórmula original, el conocido Estado autonómico, que permitiría encajar el pluralismo de la sociedad española en el marco constitucional. Que aquella fórmula logró construir un modelo territorial complejo, adaptado a las circunstancias sociales propias de la sociedad española y abierto a posteriores cambios es un dato constatado tras el desarrollo del sistema autonómico. Los efectos positivos de aquel acuerdo constitucional son múltiples y acompañan la evolución y transformación de la democracia española del siglo XX hacia los nuevos retos de una sociedad cada vez más compleja y plural propia del actual siglo.

Mediante el reconocimiento de la autonomía política de los territorios, autodenominados “nacionalidades” o “regiones” según su elección y siguiendo la lógica más elemental del constitucionalismo democrático, el constituyente lograría salir de un modelo territorial uniformador y anclado en el pasado, y transformarlo en un espacio común para el reconocimiento y desarrollo del pluralismo social. A partir del artículo 2 CE, los territorios pudieron ejercer un derecho constitucionalmente reconocido y garantizado, y con ello pusieron en marcha un sistema territorial articulador de la diversidad y el pluralismo de la sociedad española. Pero el éxito inicial de este singular modelo de organizar territorialmente el poder político que abría una etapa distinta a las antes ensayadas en nuestra historia constitucional se mostraría efímero.

Como ha podido constatarse desde los primeros años de su funcionamiento, el llamado Estado autonómico ha mostrado las disfuncionalidades y carencias del texto constitucional respecto a la cuestión territorial. Sería inabarcable pretender analizar con profundidad en este trabajo cada uno de los aspectos que muestran los déficits normativos de la ausencia de *Constitución territorial*, sobre los que se ha construido una abundante jurisprudencia constitucional y ha insistido una gran parte de la dogmática. Una pretensión más modesta guía el objetivo de estas páginas. Se tratará solo de recordar algunos de los principales hitos en la construcción del Estado autonómico e insistir en algunas deficiencias del sistema en este punto que indican el camino de la reforma constitucional en un sentido federal como vía adecuada para definir de forma clara y estable el modelo territorial.

La experiencia política y constitucional de la última (al menos) década permite constatar sin demasiado esfuerzo conceptual que el Estado autonómico es hoy un modelo agotado. Igualmente, no es difícil convenir en la necesidad de fortalecer el marco constitucional de garantía del sistema, de reforzar los mecanismos constitucionales de integración, colaboración y solidaridad territorial y en el reconocimiento del pluralismo. Desde estas premisas, pretendemos

recordar los presupuestos y técnicas del federalismo como la solución más adecuada para definir el modelo territorial español.

2 EL MARCO CONSTITUCIONAL DE PARTIDA Y LOS DÉFICITS DEL SISTEMA

Es conocido que la gran cuestión pendiente del marco constitucional actual, por irresuelta en el texto constitucional, es la cuestión territorial. El pacto constitucional solamente logró establecer líneas básicas para activar un modelo territorialmente descentralizado articulado en torno a los tres principios previstos en el artículo 2 CE e inspiradores del sistema: la autonomía política, la unidad y el principio de solidaridad. A partir de ahí, se construye un sistema de relaciones entre el Estado y los territorios, competencial e institucionalmente diseñado en el título VIII, en unas normas cuyo grado de indefinición y deliberada ambigüedad y apertura permitió el tránsito de un modelo unitario del poder a la construcción de un sistema de organización territorial muy avanzado.

Así pues, el marco constitucional se asienta esencialmente en las normas constitucionales de delimitación competencial entre el Estado (art. 149.1 CE) y las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos de autonomía (art. 148 CE), y normas de ampliación de competencias (art. 150 CE) y cláusulas de cierre del sistema (art. 149.3 CE). El modelo territorial se configuraría de una forma determinante mediante la participación de los territorios expresada en sus normas estatutarias cuyo contenido y procedimiento de elaboración y aprobación muestra una naturaleza jurídica y posición singular en el sistema normativo. Los primeros textos estatutarios incorporan casi de forma idéntica un contenido básico siguiendo el esquema constitucionalmente previsto (art. 147 CE). El sistema autonómico se configura, por tanto, con una marcada tendencia hacia la homogeneidad institucional y competencial entre los distintos territorios.

Desde la perspectiva institucional, todos los estatutos de autonomía siguen el modelo constitucionalmente diseñado en el artículo 152 CE para sus principales instituciones de autogobierno, esto es, gobiernos y parlamentos autonómicos y tribunales superiores de justicia. Igualmente, las comunidades autónomas mostrarán en sus respectivos estatutos una clara tendencia mimética respecto a la organización general del Estado para el diseño del resto de instituciones secundarias o auxiliares de autogobierno. Desde la perspectiva competencial, las comunidades autónomas asumirán el máximo nivel competencial que permitiría el artículo 148 CE atendiendo, según los casos, a la cláusula temporal de cinco años desde la aprobación del estatuto de autonomía y de ampliación competencial en virtud de las facultades estatales previstas en el artículo 150 CE. Es cierto que el mapa autonómico de esta primera etapa obedece en gran parte al resultado de los pactos entre las principales fuerzas políticas para enmarcar el sistema dentro de la lógica constitucional (acuerdos políticos de los años 1981 y 1992).

Desde el comienzo, el desarrollo del sistema autonómico muestra las ventajas de un marco constitucional abierto que permitiría descentralizar territorialmente el poder sobre la base de unos principios articuladores y unos contenidos constitucionales mínimos. Pero es evidente que la apertura de las normas constitucionales también ha generado dificultades en la construcción definitiva de un modelo de organización territorial del poder. En un sentido menos positivo, la ambigüedad de las normas constitucionales en esta materia ha generado una creciente conflictividad territorial y un amplio espacio para la interpretación constitucional.

Por otra parte, junto al texto constitucional y los estatutos de autonomía, es necesario acudir a un tercer pilar, la jurisprudencia constitucional. La apertura del sistema ha generado enormes tensiones entre el Estado y las comunidades autónomas que han debido ser resueltas por el Tribunal Constitucional, convirtiéndose desde el comienzo en árbitro de los conflictos territoriales ante la ausencia de normas constitucionales claras y de mecanismos de integración y colaboración institucional¹. Es cierto que la conflictividad es consustancial a las sociedades pluralistas y, con ello, al reconocimiento del pluralismo como uno de los principios estructurales del sistema democrático. Pero el protagonismo de la jurisdicción constitucional no puede obedecer a la carencia de elementos estructurales del modelo ni responder a la ausencia de mecanismos constitucionales claros de relación entre los poderes territoriales.

En efecto, el Estado autonómico español, en sus distintas fases o etapas, ha ido mostrando las carencias de un sistema constitucional ideado para descentralizar el poder, pero no en sentido estricto para articular el pluralismo territorial. Durante las primeras etapas de construcción y desarrollo del Estado autonómico (1981-1994), la intervención de la jurisdicción constitucional fue determinante para establecer un mapa institucional y competencial básico de relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas. Durante décadas la actividad de interpretación constitucional viene completando y precisando el texto constitucional y, con ello, contribuyendo a la conformación del modelo de Estado sobre la base de la garantía del pluralismo y el desarrollo de la autonomía política. La intensidad de la labor de interpretación constitucional ha sido constante a lo largo de estos años, convirtiéndose en un pilar esencial en la construcción del sistema y, por tanto, material imprescindible para conocer el alcance de las normas constitucionales de reparto competencial y de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas². Sin embargo, desde la última década este mecanismo de solución jurisdiccional de conflictos se muestra insuficiente para encauzar una conflictividad que tiene su origen en déficits estructurales del sistema y, en esencia, en la ausencia de un acuerdo constitucional claramente definido sobre la cuestión territorial.

Para sostener esta afirmación baste recordar el momento en que, ante la falta de consenso político para iniciar el camino de la reforma constitucional, los poderes autonómicos culminan un proceso de renovación de su espacio de autogobierno constitucionalmente garantizado mediante la reforma de sus estatutos³. Son también conocidos los efectos que con ocasión del control de constitucionalidad de los estatutos de autonomía aprobados durante esta fase de reformas estatutarias ha producido en la última década, que evidencia los déficits de un modelo territorial apenas diseñado en la Constitución y que puede llegar a ser remodelado por vía de interpretación constitucional⁴.

Es cierto que, en las tensiones sociales y políticas de los últimos años, el Tribunal Constitucional no ha logrado actuar de forma satisfactoria como mecanismo de resolución de conflictos constitucionales o, si se prefiere, de árbitro en los conflictos entre las instancias territoriales. Pero también que la solución a los problemas territoriales debe quedar claramente expresada en el texto constitucional mediante mecanismos e instrumentos que permitan integrar los conflictos por cauces constitucionales. La actual crisis territorial nos obliga, pues, a recordar las carencias y debilidades del marco constitucional que ya se advertían desde comienzos del sistema autonómico, y a situarnos ante la necesidad de abordar su constitucionalización.

Por tanto, la articulación de los principios y normas constitucionales, las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, la actividad de interpretación constitucional y los acuerdos políticos sobre esta materia permitieron desarrollar un modelo de partida asentado en la voluntad

de descentralizar el poder como garantía del pluralismo. Estos instrumentos normativos y políticos han resultado decisivos para la construcción del modelo autonómico, pero también insuficientes para su adecuado funcionamiento. Conviene, pues, actualizar el modelo y ajustarlo a la realidad actual de la distribución territorial del poder político y a las exigencias actuales de integración del pluralismo territorial.

La reforma del texto constitucional en esta cuestión pretende lograr, por tanto, dos objetivos claros, inherentes por otra parte a todo procedimiento de revisión constitucional. Por un lado, ajustar el texto normativo a la realidad que pretende regular. Esto es, asegurar la normatividad de la Constitución respecto del modelo territorial. Para ello, es necesario actualizar el texto incorporando los importantes cambios producidos durante todo este periodo, pero también depurar déficits o carencias advertidas en el texto constitucional. La ausencia de pacto definitivo sobre el modelo territorial se proyecta sobre elementos esenciales del sistema que resultan disfuncionales para un adecuado desarrollo del modelo territorial. Baste recordar el diagnóstico elaborado por un grupo de profesores de derecho constitucional y derecho administrativo en el informe *Ideas para una reforma de la Constitución*, donde se identifican las razones y los puntos centrales que merecen ser objeto de una reforma de la Constitución para clarificar y definir el modelo⁵.

Seguimos las consideraciones allí expuestas sobre los cinco aspectos o puntos clave sobre los que convendría reajustar texto constitucional mediante el instrumento de la reforma constitucional. Y ello no solo por la solidez de los argumentos sostenidos dogmáticamente desde hace años y consensuados en aquel documento, sino porque los cinco puntos expuestos en el *Informe* identifican claramente los efectos distorsionantes de la indefinición y la apertura de las normas constitucionales que rigen el modelo territorial. O, en otros términos, los déficits del Estado autonómico para articular de forma satisfactoria con el pluralismo territorial y la necesidad de redefinir el modelo que, una vez construido, requiere el reconocimiento expreso de la naturaleza constitucional/constituyente de los estatutos de autonomía respecto de las comunidades autónomas. Primero porque son normas cualificadas llamadas por el texto constitucional para expresar formal y materialmente la autonomía política garantizada a los territorios⁶. Pero, además, porque los estatutos de autonomía son normas materialmente determinantes para la configuración del sistema, en la medida en que han expresado la voluntad de los territorios en el ejercicio de su autonomía, de acuerdo con el marco constitucionalmente diseñado.

Junto a ello, la constitucionalización del sistema requiere la delimitación clara y precisa de los espacios de poder político que corresponden a cada una de las instancias de gobierno que expresan los poderes territoriales. Como también el establecimiento de mecanismos o instancias que permitan a las comunidades autónomas participar en las decisiones del Estado o que afectan a los intereses generales. Igualmente, en un Estado descentralizado resulta determinante el establecimiento de instrumentos u órganos de colaboración y cooperación entre todas las instancias de poder y de instrumentos que garanticen la lealtad y el respeto mutuo. Por último, el modelo territorial requiere un pacto sobre los criterios y principios que han de presidir el reparto de ingresos y gastos entre las instancias y centros de poder, esto es, es necesaria la constitucionalización del modelo de financiación autonómica⁷.

En definitiva, y atendiendo a los aspectos subrayados en las páginas precedentes, entendemos conveniente reflexionar sobre la necesidad de responder de forma adecuada a las demandas de reconocimiento del pluralismo y la garantía de la diversidad y la identidad territorial en España, demandas que, a nuestro juicio, requieren ser satisfechas desde parámetros constitucionales renovados y con los recursos que pone a disposición el principio democrático. Para ello, el recurso

a las técnicas y cultura federales pueden resultar útiles en esta necesaria labor de renovar el marco constitucional, en la medida en que indican un camino flexible de articulación del pluralismo sobre la base de unos *elementos mínimos comunes* garantizadores del sistema acordado.

Como se indica a continuación, en los sistemas federales concurren una serie de *patrones* o elementos comunes que, a nuestro juicio, pueden encauzar nuestro modelo territorial mediante el pacto federal. En contra de lo que desde otras perspectivas se afirma, comparto la idea de que el Estado autonómico hoy no es un Estado federal y la oportunidad de las propuestas federales para su reformulación. Con la utilización de las técnicas federales es posible solventar carencias y debilidades estructurales del Estado autonómico y, sobre todo, integrar constitucionalmente el pluralismo mediante instrumentos de cohesión y garantía de la diversidad en la misma organización política. Veamos a continuación en qué sentido.

3 CLAVES FEDERALES PARA DEFINIR EL MODELO TERRITORIAL

La defensa de la cultura y las técnicas federales para reconstruir el modelo constitucional parte de la idea de la permeabilidad del federalismo como técnica y principio para organizar el poder en el marco de una sociedad regida por el pluralismo. Puede ser entendido como un sistema de ordenación del poder que se construye como respuesta a la tensión dialéctica entre cohesión y pluralismo territorial garantizando la existencia de la diversidad en el marco de una organización política⁸. No obstante, más allá de su constatación empírica⁹, no es fácil elaborar una teoría general sobre el federalismo. No existe *un* o *el* modelo de federalismo, sino aspectos o elementos coincidentes en los sistemas federales y que, por tanto, pueden ser identificados como rasgos inherentes, enraizados en la cultura y las técnicas federales. Por ello, trataremos de identificar, de acuerdo con formulaciones doctrinales previas¹⁰, aquellos *elementos mínimos comunes* que confluyen en las manifestaciones concretas del federalismo y que, por tanto, pueden mostrar una visión fiable sobre en qué consiste o puede traducirse el uso de las técnicas y la cultura federal.

Así pues, subrayando de nuevo la flexibilidad de las técnicas federales, su adaptabilidad a las características propias (históricas, sociales, políticas) del territorio que lo asume, por la propia permeabilidad práctica del federalismo¹¹, trataré de identificar una serie de rasgos comunes cuya confluencia constituye una constante en los sistemas federales actuales. Como también lo son los presupuestos y principios políticos y jurídicos que son observados para organizar territorialmente el poder en los sistemas federales: (pluralismo, democracia, libertad, constitucionalidad, competencia) y permiten afirmar igualmente la existencia del federalismo.

En primer lugar, la *constitucionalización del federalismo*. El estrecho vínculo entre federalismo y constitución se advierte ya en la formación del federalismo estadounidense y en los primeros textos constitucionales europeos. Desde las primeras experiencias, la construcción de un Estado federal se realiza sobre la idea del pacto político, un compromiso vinculante para las partes que quedará expresado en la Constitución. Y a su vez la recepción constitucional del acuerdo federal introduce la idea de normatividad de la Constitución, diluyendo el carácter dogmático de los primeros textos constitucionales en las relaciones entre Estados y federación¹². Si se retoman los textos de *El Federalista* (16), el pacto federal se sella con su incorporación en la Constitución. Con el compromiso expresado en la Constitución norteamericana de 1787 nace el Estado federal, y la Constitución propuesta es una nueva Constitución, de legitimidad federal, que combina y expresa el acuerdo de los poderes que intervienen en su conformación, el poder federal y el poder nacional, y asumen los efectos jurídicos derivados del pacto constitucional¹³.

En segundo lugar, junto a la división horizontal del poder, en el federalismo se produce una división territorial del poder como respuesta institucional al pluralismo¹⁴. La coexistencia de *dos niveles de gobierno* (estatal y federal/central y regional), de dos instancias de poder político diferenciado elegidas por los electores de cada una de las instancias territoriales que conforman el Estado y que, por tanto, solo responden ante ellas, es consustancial al federalismo¹⁵. Se establecen así dos esferas o niveles de gobierno donde cada nivel (sus instituciones) tiene independencia plena para el ejercicio de los ámbitos de poder político (competencias) constitucionalmente asignados, y donde junto a ese nivel de autogobierno existe también una esfera de gobierno compartido sobre ámbitos de decisión e interés común a los dos niveles y a otros niveles territoriales infra o supraestatales (local y supranacional).

En tercer lugar, en el seno de los sistemas bicamerales, presidido por el principio de cooperación multilateral¹⁶, el *Senado federal o Cámara alta* es una instancia o institución común que, en sus diferentes formas de instrumentar la representación territorial¹⁷, permite la participación y representación de los territorios donde se deciden cuestiones que afectan al conjunto¹⁸. La existencia de una institución federal para la participación de los Estados en los asuntos que son de interés común es uno de esos "*amarres federales*"¹⁹ que resultan imprescindibles para el funcionamiento de los sistemas federales, pero también para la comprensión del federalismo. La participación de los territorios en los asuntos federales se expresa comúnmente en las cámaras territoriales, aunque también en ocasiones mediante otros mecanismos u otras instituciones federales.

En cuarto lugar, debe subrayarse que la idea de *conflictividad territorial* es consustancial a los sistemas federales puesto que el pluralismo institucional es inherente a esta forma de organizar el poder político²⁰. La existencia de diferentes niveles de gobierno elegidos por un cuerpo electoral propio ante el que responde conlleva el ejercicio de acciones políticas diversas que pueden entrar en contradicción con la comprensión de los espacios competenciales asignados constitucionalmente. Ante las tensiones y conflictos competenciales generados por las instancias políticas, el federalismo presupone la existencia de un *mecanismo o instancia neutral* de resolución jurídica de los conflictos competenciales de acuerdo con el reparto constitucionalmente pactado y las exigencias derivadas de la defensa de la supremacía constitucional. Este aspecto es consecuencia de la condición normativa de la constitución federal porque "no hay federación sin aceptación de la supremacía constitucional sobre los poderes constituidos"²¹, la federación y los Estados. Sobre las bases dejadas por los federalistas norteamericanos y, con ello, la conocida sentencia *Malbury v. Madison*, el control de constitucionalidad y la defensa de la supremacía constitucional se incorpora como elemento esencial del federalismo, y adopta formas jurisdiccionales diversas²².

En quinto lugar y de acuerdo con una comprensión bifronte de las técnicas del federalismo²³, junto a la distribución competencial entre las instancias territoriales de poder político, es preciso establecer *mecanismos de coordinación y colaboración* política en torno a la distribución competencial. El federalismo presupone, pues, la existencia de técnicas o instancias de negociación y articulación de las relaciones entre los dos niveles territoriales con el fin de establecer una actuación común y coordinada. Estaríamos de nuevo ante esos *amarres federales* que pretenden asegurar un funcionamiento del sistema regido por los principios de colaboración, cooperación, auxilio y lealtad. Pero, ¿cómo se garantiza el cumplimiento de estos principios federales? De nuevo hay varias fórmulas diversas bien de naturaleza institucional, como las conferencias sectoriales o las conferencias de presidentes en nuestro sistema, bien de naturaleza normativa (por la vía de la firma de convenios o acuerdos de colaboración entre los dos niveles de gobierno), pues lo importante es asegurar el respeto mutuo y lealtad en el ejercicio de las competencias

constitucionalmente asignadas: la información y comunicación continua y permanente entre los dos niveles de gobierno, la participación dialogada en asuntos de interés común.

Por último, es preciso garantizar constitucionalmente el sistema de *financiación*. Si hay una cuestión determinante para el pleno desarrollo de las competencias que se atribuye a las instituciones de poder es contar con los recursos económicos y financieros suficientes para cumplir sus objetivos políticos. Es, por tanto, evidente la trascendencia que tiene la garantía de la autonomía financiera (en ingresos y gastos), pues condiciona el ejercicio de los poderes atribuidos tanto a la federación como a los Estados, además de medir el grado de descentralización materialmente dispuesto entre las partes y de verificar (y corregir, en su caso) la efectividad de la solidaridad, la igualdad y la equidad en el funcionamiento del sistema²⁴. El federalismo fiscal constituye uno de los elementos esenciales de la constitución federal²⁵.

La hipótesis es clara en este aspecto: la efectividad de la distribución territorial del poder está condicionada a la garantía de la autonomía financiera a los poderes territoriales y a la asignación de fuentes de ingresos propias y de mecanismos de nivelación y solidaridad interterritorial del sistema²⁶. La Constitución debe ser precisa en este aspecto y definir un modelo que garantice la solidaridad, la equidad y la eficiencia en la gestión de los recursos²⁷. En este sentido, debe existir un acuerdo, un pacto reflejado en la Constitución sobre, al menos, tres aspectos: 1) cómo se distribuye la recaudación de los ingresos entre los dos niveles de gobierno, 2) el reparto territorial del gasto público (lo que incluiría también al gobierno local), y 3) mecanismos de nivelación o corrección de desequilibrios económicos entre los territorios²⁸. Es cierto que el federalismo no elimina los debates continuos sobre el reparto de ingresos y gastos, pero al menos sí ofrece instituciones estables, mecanismos democráticos y reglas y criterios objetivos y claros con los que afrontar la discusión sobre la cuestión fiscal²⁹.

Una vez indicados estos rasgos o elementos mínimos que promueve el federalismo, hay que subrayar de nuevo los diferentes niveles de desarrollo o de realización práctica de dichos elementos en cada Estado federal. Entendemos, pues, que se trata de un ejercicio válido a efectos metodológicos, pero que vuelve a mostrar las dificultades para elaborar una teoría general sobre el federalismo. En todo caso, a nuestro juicio, lo relevante del método consiste en confirmar una pauta, un *patrón común*, útil para el estudio de los Estados federales que puede resultar útil en su aplicación práctica en nuestro sistema. Y ello porque, como se indicó en el apartado anterior, es necesario reconstruir el modelo territorial sobre la base de un acuerdo constitucional claramente definido que no solo resuelva o elimine las disfuncionalidades del sistema tal y como ha venido funcionando hasta ahora. Pero también porque la Constitución debe cumplir su función integradora³⁰, debe lograr canalizar los conflictos sociales y políticos propios de las sociedades pluralistas sobre la idea del pacto, del acuerdo sobre un modelo territorial que no puede quedar permanentemente abierto.

El acuerdo constitucional sobre el modelo territorial debe lograr integrar y cohesionar la diversidad y el pluralismo a partir del reconocimiento a los territorios de espacios propios de poder y de un gobierno compartido en los intereses que son comunes. Como también debe ser reconocida la virtualidad práctica de principios e instituciones de garantía, cohesión y coordinación del conjunto del sistema, así como la existencia de principios y criterios claros y precisos sobre la gestión de los recursos económicos y la sostenibilidad y la solidaridad financiera, cuestiones todas ellas que, como ha sido recordado en las páginas precedentes, precisan ser revisadas y reforzadas en el texto constitucional. En todo caso, junto a estos elementos, conviene recordar que el presupuesto básico para la validez de la aplicación de las técnicas federales es que estas

sean adoptadas de acuerdo con el principio democrático. El federalismo presupone el pacto, un acuerdo constitucional para reconocer e integrar la diversidad, al que se llega tras utilizar los procedimientos y reglas del sistema democrático. Porque el sistema político que sostiene el federalismo no es otro que el sistema democrático.

4 CONCLUSIONES

El Estado autonómico español desarrollado durante décadas ha logrado descentralizar el poder y articular un sistema institucional y competencial de relaciones de poderes diferenciados. Pero esta ordenación del poder, sin duda exitosa en sus orígenes por cuanto logró abrir el modelo territorial hacia fórmulas de reconocimiento y garantía de la autonomía territorial en el seno de una misma organización política, hace tiempo que se muestra disfuncional e insuficiente ante el contexto social y político de la realidad actual. Desde hace ya más de una década, la reforma constitucional se presenta como una necesidad para la Constitución, para garantizar su virtualidad como norma básica de ordenación social y cumplir su función integradora de los cambios y exigencias que demanda hoy la sociedad. Respecto a la cuestión territorial, la indefinición y apertura del Estado autonómico, lejos de integrar el pluralismo y la diversidad de la sociedad española, ha promovido unos niveles de conflictividad territorial que se han mostrado de forma especialmente intensa en los últimos años. La ausencia de una cultura del pluralismo en el ámbito territorial y la imperfección de los mecanismos institucionales de cohesión e integración del pluralismo han sido, a nuestro juicio, evidentes.

En estas páginas se ha recordado que las fórmulas y técnicas federales son instrumentos idóneos para garantizar la diversidad cultural en el marco de una organización política. También por tanto que, ante la tensión dialéctica entre cohesión, pluralismo e identidad territorial, el federalismo ofrece respuestas institucionales y competencias pactadas de acuerdo con reglas y procedimientos claros y precisos y, por ello, aceptadas por todas las partes. De acuerdo con estos presupuestos, nos parece difícil encajar el Estado autonómico dentro de los sistemas federales, y es necesario seguir insistiendo en las tesis defendidas por un sector de la dogmática jurídica que apunta hacia la dirección del federalismo para definir nuestro modelo territorial.

Compartimos, pues, la necesidad de reformar la Constitución y, con ello, lograr un acuerdo que permita corregir las disfuncionalidades del sistema territorial mediante la instrumentalización de las técnicas y la cultura federal. Para ello, recordemos el origen etimológico del término federal, la idea de pacto, de alianza que evoca el término en latín (*foedus*) y, con ello, la búsqueda del acuerdo mediante las técnicas y reglas de la democracia, la deliberación, la negociación y el diálogo para llevar el acuerdo sobre el modelo territorial a la Constitución. Es cada vez más necesario hacer coincidir realidad y norma y también reconocer e integrar el conflicto territorial. Por eso, es preciso abordar la reforma constitucional y hacer que la Constitución cumpla su función integradora, reconozca el conflicto e integre el pluralismo social y político de la sociedad 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., y 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 y J.R. Rodríguez-Drincourt (coord.), *50 años de Corte Constitucional italiana, 25 años de Tribunal Constitucional español*. Madrid: Ministerio de Justicia, Secretaría General 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, P. Biglino Campos y A.J. Montoro (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 Autonomías 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., y 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., y 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 y 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., y 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 al catalán por Udina, D. 2008. *Govern federal*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. Colección Clásicos del Federalismo.

NOTAS

- 1 Aragón Reyes, 1986: 7-12; Pérez Royo, 1986: 7-32; Fernández Farrerres, 2005; Albertí Rovira, 2007: 193-212.
- 2 Como mera indicación, piénsese por ejemplo en la STC 204/1992, de 26 de noviembre, para la delimitación de las facultades autonómicas de autoorganización, o de materias competenciales como las relaciones internacionales o las normas estatutarias de subrogación de competencias en materia de administración de justicia, por ejemplo en las SSTC 165/1994, de 26 de mayo; 56/1990, de 29 de marzo; 52/1990, de 30 de marzo, entre otras, o el alcance de la regla del cierre del sistema prevista en el artículo 149.3 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo).
- 3 Viver i Pi-Sunyer, Balaguer Callejón y Tajadura, 2005; Ortega Álvarez, 2005.
- 4 Son conocidos los discutibles argumentos y efectos de la STC 31/2010, sobre el *Estatut*. Considérese igualmente los pronunciamientos sobre las últimas reformas estatutarias (STC 247/2007, de 12 de diciembre, y STC 249/2007, de 13 de diciembre, sobre el EA de Valencia; la 32/2011, de 17 de marzo, sobre el EA de Castilla y León y 110/2011, de 22 de junio, sobre el EA de Aragón).
- 5 Muñoz Machado, 2017: 10-12.
- 6 De Otto y Pardo, 1985; Balaguer Callejón, 1991-1992; Aguado Renedo, 1996.
- 7 *Ibidem*, pp.13-19.
- 8 Como advertía M. García Pelayo, desde sus primeras manifestaciones el federalismo “no responde a un esquema previo, sino a necesidades prácticas” para corregir esa tensión dialéctica entre integración y diversidad, en García Pelayo, 1999: 215-218.
- 9 Wheare, 1946, traducción 2008.
- 10 Anderson, 2008: 21-23.
- 11 Pérez Trujillano, 2018.
- 12 Biglino, 2011: 179-204.
- 13 Sobre la naturaleza jurídica de la Constitución federal resultante del pacto entre Estados independientes, García Pelayo, 1999: 231-232.
- 14 Cfr. Colomer, 1999: 41-54. La diversidad de la fórmula federal se manifiesta aquí en las diversas denominaciones y facultades que se reconocen a cada una de esas instancias. Así, si en los EE.UU., Brasil o México por ejemplo, atendemos a la nomenclatura Federación/Estados, en Alemania y Austria Federación/Länder o en Canadá, Argentina, Federación/Provincias. Cfr. Anderson, 2008: 21.
- 15 “Porque, afirma E. Aja Fernández, constituye el núcleo mismo del autogobierno de los Estados o los Länder”, Aja Fernández, 1999: 32.
- 16 Colomer, 1999: 41-54.
- 17 Al respecto, cfr. Albertí Rovira, 2004: 379-330.
- 18 Ad ex. en los procesos de formación de la voluntad normativa general, pero en otros asuntos de naturaleza ejecutiva en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, *Ibidem*: pp. 386 y 387.
- 19 En expresión de Solozábal Echavarría, 2012, versionando al castellano la *federal instrumentalities* de Wheare, 1946: 577.
- 20 Aja Fernández, 1999: 126.
- 21 Solozábal Echavarría, 2012: 576.

- 22 Blanco Valdés, 2012: 185 y ss.
- 23 Schubert, 1997: 171.
- 24 Blanco Valdés, 2012: 293 y ss.
- 25 Anderson, 2010.
- 26 La aplicación práctica de esta fórmula teórica abre, sin embargo, múltiples interrogantes *Cfr.* Caamaño Domínguez, 2014: 187-188.
- 27 Trillas, 2016: 93. Al respecto también Montilla, 2015: 206.
- 28 Blanco Valdés, 2012: 293.
- 29 Trillas, 2016: 94.
- 30 Azpitarte Sánchez, 2009.