

administración & cidadanía

Sumario

_01_BLANCO VALDÉS, Roberto (Universidade de Santiago de Compostela) «Os Senados e a fantasía da representación territorial» **_02**_GALERA VICTORIA, Adoración (Universidade de Granada) «Razóns para unha reforma federal do modelo territorial» **_03**_TORRENS LLAMBRICH, Xavier (Universidade de Barcelona) «Federalismo cuádruplo: institucións políticas, cultura política, sistemas de partidos e políticas públicas» **_04**_SANJURJO RIVO, Vicente A. (Universidade de Santiago de Compostela) «O Senado no permanente punto de mira e a súa posible reforma» **_05**_PÉREZ MIRAS, Antonio (Universidade de Granada) «Cara a unha reforma federal da Constitución» **_06**_GARCÍA LOZANO, Luis Miguel (Universidade Carlos III de Madrid) «A reformulación da cuestión provincial en Europa. Estudo dos casos alemán, español, italiano, grego e francés» **_07**_PEDRAJA CHAPARRO, Francisco (Universidade de Extremadura) «A reforma do Imposto Municipal de Plusvalías: cuestións de coordinación» **_08**_ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Ignacio (Universidad Complutense de Madrid) «As Cortes Xerais»

Sumario

_01_BLANCO VALDÉS, Roberto (Universidad de Santiago de Compostela) «Los Senados y la fantasía de la representación territorial» **_02**_GALERA VICTORIA, Adoración (Universidad de Granada) «Razones para una reforma federal del modelo territorial» **_03**_TORRENS LLAMBRICH, Xavier (Universidad de Barcelona) «Federalismo cuádruple: instituciones políticas, cultura política, sistemas de partidos y políticas públicas» **_04**_SANJURJO RIVO, Vicente A. (Universidad de Santiago de Compostela) «El senado en el permanente punto de mira y su posible reforma» **_05**_PÉREZ MIRAS, Antonio (Universidad de Granada) «Hacia una reforma federal de la Constitución» **_06**_GARCÍA LOZANO, Luis Miguel (Universidad Carlos III de Madrid) «El replanteamiento de la cuestión provincial en Europa. Estudio de los casos alemán, español, italiano, griego y francés» **_07**_PEDRAJA CHAPARRO, Francisco (Universidad de Extremadura) «La reforma del Impuesto Municipal de Plusvalías: cuestiones de coordinación» **_08**_ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Ignacio (Universidad Complutense de Madrid) «Las Cortes Generales»

A&C é a denominación de *Administración & Cidadanía*, revista propiedade da XUNTA DE GALICIA e editada a través da ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - EGAP (Rúa de Madrid 2-4, As Fontiñas, 15707 Santiago de Compostela, Galicia, España; teléfono: +34 981 546 041; fax: +34 981 546 336). A revista ten os seguintes obxectivos: a) a difusión do coñecemento científico no ámbito das ciencias sociais, particularmente nas disciplinas da Ciencia Política e da Administración, a Economía e a Socioloxía, mediante a publicación de artigos, notas de investigación e recensións de libros relacionados coas administracións e as políticas públicas; b) a reflexión e o debate sobre problemas políticos, sociais e económicos, tanto desde un punto de vista teórico como desde o das súas implicacións prácticas.

A&C publicarase por medios electrónicos semestralmente, en xuño e en decembro. Non obstante, poderanse publicar anualmente un ou varios números monográficos extraordinarios.

Na revista publicaranse traballos na súa lingua orixinal, que pode ser galego, castelán, inglés, francés, portugués ou italiano. O título, o resumo e as palabras clave dos traballos presentaranse, por esta orde, en galego, en castelán ou na lingua orixinal do texto e en inglés.

A&C é unha publicación científica dirixida tanto aos empregados públicos como aos profesionais do sector privado que desenvolvan as súas actividades no eido das ciencias sociais.

CONSELLO DE REDACCIÓN

Directora

Sonia RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ
Directora da EGAP (Galicia, España)

Codirector

Luis MÍGUEZ MACHO
USC (Galicia, España)

Directora técnica

Begoña LÓPEZ PORTAS
USC (Galicia, España)

Secretaría de Redacción

Andrea GARRIDO JUNCAL
USC (Galicia, España)

Vogais

Xosé Carlos ARIAS MOREIRA
UVigo (Galicia, España)

Miguel Ángel BASTOS BOUBETA
USC (Galicia, España)

María CADAVAL SAMPEDRO
USC (Galicia, España)

Ricardo GARCÍA MIRA
UDC (Galicia, España)

Vicente GONZÁLEZ RADÍO
UDC (Galicia, España)

Gumersindo GUINARTE CABADA
USC (Galicia, España)

Isabel LIROLA DELGADO
USC (Galicia, España)

Juan José NIETO MONTERO
USC (Galicia, España)

M.ª Dolores RIVERA FRADE
TSXG (Galicia, España)

Diana SANTIAGO IGLESIAS
USC (Galicia, España)

Francisco Javier SANZ LARRUGA
UDC (Galicia, España)

Mónica SIOTA ÁLVAREZ
UVigo (Galicia, España)

M.ª Inmaculada VALEIJE ÁLVAREZ
UVigo (Galicia, España)

Alberto VAQUERO GARCÍA
UVigo (Galicia, España)

COMITÉ CIENTÍFICO

Adina DUMITRU
UVT (Timișoara, Romanía)

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES
UCM (Madrid, España)

Correo-e: ac.egap@xunta.gal
Web: <http://egap.xunta.es/publicacions>

Periodicidade: semestral (xuño e decembro)

Formato: en liña | papel

ISSN-e: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287

Depósito legal: PO-510/2006

Tradución e supervisión lingüística: Ramiro Combo García (galego)

Kay Leach (inglés)

Deseño cuberta: Campus na nube, sl

Deseño gráfico e impresión: Campus na nube, sl

Serafín MERCADO DOMÉNECH
UNAM (México)

Nora RÄTHZEL

UMU (Umeå, Suecia)

Nieves SANIGER MARTÍNEZ
UGR (Granada, España)

David STEA

UTEXAS (Texas, EUA)

Siglas utilizadas

UDC: Universidade da Coruña

USC: Universidade de Santiago de Compostela

UVigo: Universidade de Vigo

UCM: Universidad Complutense de Madrid

UGR: Universidad de Granada

UMU: Umeå universitet

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UTEXAS: Texas State University

UVT: Universitatea de Vest din Timișoara

A&C non se fai responsable das opinións expresadas polos autores. Calquera reclamación sobre tales opinións deberase presentar ante eles.

©2006, ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

VOL.14_nº1_2019_revista de la Escola Galega de Administración Pública

administración & ciudadanía

– VERSIÓN CASTELLANA –



Sumario / Summary

- _ **ARTÍCULOS / CONTRIBUTIONS** [125-222]
- BLANCO VALDÉS, Roberto (Universidad de Santiago de Compostela) «**Los Senados y la fantasía de la representación territorial**» The Senates and the fantasy of territorial representation [127-146]
- GALERA VICTORIA, Adoración (Universidad de Granada) «**Razones para una reforma federal del modelo territorial**» Reasons for a federal reform of territorial model [147-158]
- TORRENS LLAMBRICH, Xavier (Universidad de Barcelona) «**Federalismo cuádruple: instituciones políticas, cultura política, sistemas de partidos y políticas públicas**» Fourfold federalism: political institutions, political culture, party system and public policies [159-172]
- SANJURJO RIVO, Vicente A. (Universidad de Santiago de Compostela) «**El senado en el permanente punto de mira y su posible reforma**» The Senate in permanent discussion and its possible reform [173-194]
- PÉREZ MIRAS, Antonio (Universidad de Granada) «**Hacia una reforma federal de la Constitución**» Towards a federal reform of the Constitution [195-208]
- GARCÍA LOZANO, Luis Miguel (Universidad Carlos III de Madrid) «**El replanteamiento de la cuestión provincial en Europa. Estudio de los casos alemán, español, italiano, griego y francés**» The replanation of the provincial question in Europe. Study of German, Spanish, Italian, Greek and French cases [209-222]

_ **NOTAS Y CRÓNICAS / NOTES AND CHRONICLES** [223-232]

PEDRAJA CHAPARRO, Francisco (Universidad de Extremadura) «**La reforma del impuesto municipal de plusvalías: cuestiones de coordinación**» The Reform of the Increasing Land Value Tax: Coordination Issues [225-232]

_ **RECENSIONES / REVIEWS** [233-238]

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Ignacio (Universidad Complutense de Madrid) «**Las Cortes Generales**» The Parliament (Alejandro Villanueva Turnes (coord.), Editorial Universitas, Madrid, 2019. ISBN: 978-84-7991-501-8) [235-238]

Proceso de selección e avaliación dos orixinais
Normas de publicación [239-240]

Proceso de selección y evaluación de los originales
Normas de publicación [241-242]

Selection of contributions and evaluation process
Publication requirements [243-244]



Artículos

Os Senados e a fantasía da representación territorial

Los Senados y la fantasía de la representación territorial

The Senates and the fantasy of territorial representation



ROBERTO BLANCO VALDÉS

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Santiago de Compostela
robertoluis.blanco@usc.es

Recibido: 14/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: Tras analizar as dúas formas históricas baixo as que aparece o Senado (o británico e o norteamericano), o traballo estuda a natureza dos senados federais existentes en Europa e en América. Sobre a base dese estudo, o traballo trata de responder a pregunta de se a representación que articulan eses senadores federais ten ou non natureza territorial. Analiza despois cales son os criterios que permiten afirmar que estamos en presenza dunha verdadeira representación territorial. E todo iso pensando na idea de converter o Senado español no que se chamou unha “auténtica cámara de representación territorial”, un verdadeiro mito en realidade.

Palabras clave: Senado, representación territorial, representación política, España, Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemaña, Canadá, Constitución, Estado.

Resumen: Tras analizar las dos formas históricas bajo las que aparece el Senado (el británico y el norteamericano), el trabajo estudia la naturaleza de los senados federales existentes en Europa y en América. Sobre la base de ese estudio, el trabajo trata de responder a la pregunta de si la representación que articulan esos senadores federales tiene o no naturaleza territorial. Analiza después cuáles son los criterios que permiten afirmar que estamos en presencia de una verdadera representación territorial. Y todo ello pensando en la idea de convertir al Senado español en lo que se ha llamado una “auténtica cámara de representación territorial”, un verdadero mito en realidad.

Palabras clave: Senado, representación territorial, representación política, España, Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Canadá, Constitución, Estado.

Abstract: After analyzing the two historical forms in which appears the Senate (the British and the North American), the work studies the nature of the federal senates in Europe and America. Based on this study, the paper tries to answer the question whether the representation articulated by these federal senates has a territorial nature or not. Then analyze what are the criteria that allow us to affirm that we are in the

presence of a true territorial representation. And all this thinking about the idea of converting the Spanish Senate is what has been called an “authentic territorial representation chamber”, a true myth in reality.

Key words: Senate, territorial representation, political representation, Spain, Great Britain, United States, Germany, Canada, Constitution, State.

Sumario: 1 La llamativa persistencia de un mito. 2 Bicameralismo social *versus* bicameralismo federal. 3 Sobre la naturaleza de los denominados *Senados federales*. 4 Pero, *¿son territoriales* los actuales *Senados federales*? 5 Criterios para medir la *territorialidad* de los presuntos *Senados federales*. 6 Bibliografía.

1 LA LLAMATIVA PERSISTENCIA DE UN MITO

“Convertir el Senado en una auténtica cámara de representación territorial”. No hay propuesta más añeja de reforma constitucional que la resumida en esa decena de palabras, repetidas una y otra vez durante años sin ninguna variación. No existe en España aspiración política genérica más ampliamente compartida por académicos, partidos y políticos. Ni es posible encontrar, en fin, otra iniciativa de modificación de nuestra ley fundamental de la que tantos y tan importantes bienes públicos parezcan depender. Y sin embargo... Sin embargo, la conversión del Senado en una auténtica cámara de representación territorial es una impostura, que no por repetida deja de encerrar lo que no es a la postre más que un mito. Un mito, sí, porque según trataré de explicar en las páginas que siguen, la denominada representación territorial encierra en sí misma una contradicción no por desconocida menos evidente: los órganos parlamentarios de carácter territorial no son *representativos* y los que tienen tal naturaleza no pueden ser, por definición, *territoriales*. Es verdad que hay Senados que así son etiquetados con frecuencia, pero lo es también que los que entre ellos suelen incluirse o no son de verdad territoriales o, cuando sí, no son instituciones representativas. Por lo demás, la pretensión de convertir nuestro Senado en una cámara de representación territorial, sobre la que parece existir tan amplísimo consenso, tiene mucho de incomprensible y aun de milagrosa. De lo primero porque son tantos los que hablan de *la conversión* como tan pocos los que aclaran cómo podría alcanzarse tan fantástico objetivo. De lo segundo porque aún estamos esperando que los pocos que llegan a proponer que se haga con el Senado esto o lo otro se dignen a explicarnos de dónde procede su tan admirable como parece que ciega confianza en que con ello se resolvería, entre otros, el único gran problema territorial al que nuestro Estado tiene que enfrentarse: el de la creciente impugnación del sistema autonómico por parte del nacionalismo separatista, principal beneficiario de la descentralización. Pero empecemos, como debe ser, por el principio.

2 BICAMERALISMO SOCIAL *VERSUS* BICAMERALISMO FEDERAL

El bicameralismo ha presentado a lo largo de la historia una naturaleza política compleja como consecuencia sobre todo del hecho de que no ha habido, en realidad, uno sino dos: el social y el federal. El bicameralismo originario –el social–, en el que cada una de las cámaras del parlamento representaba a distintos sectores de la sociedad, apareció con mucha anterioridad al federal, cuando, a mediados del siglo XIV, se creó en Inglaterra la Cámara de los Comunes: «representativa de las villas y condados en que estaba dividido el reino»; la Cámara de los Comunes se unió a la de los Lores, donde tomaban asiento los estamentos privilegiados de la sociedad inglesa de la época¹. Presentes en el Parlamento de Westminster a partir de 1341, los Comunes no consiguieron, en todo caso, equiparar su poder al de los Lores hasta mediados del siglo XVII, cuando, tras el reinado de Isabel (1558-1603) y durante todo el período que acabaría por conducir a la Primera Guerra Civil (1642-1646) se culminó en Inglaterra el proceso que Lawrence

Stone² denominó «la crisis de la aristocracia». Sin embargo, y pese al creciente poder que fueron ganando en Gran Bretaña los Comunes a medida que, a partir del siglo XVIII, avanzaba el proceso de progresiva parlamentarización de su monarquía constitucional, la Cámara de los Lores conseguiría no solo pervivir, sino además convertirse en un auténtico modelo a imitar en toda la Europa continental, donde su existencia sirvió para impulsar la generalización del bicameralismo social a partir sobre todo de la restauración monárquica que siguió a la derrota de Napoleón y a la reunión del Congreso de Viena entre 1814 y 1815. De este modo, frente al monocameralismo que caracterizó a las Constituciones revolucionarias (las francesas de 1791 y 1793, la española de 1812 o la portuguesa de 1822), los parlamentos de las monarquías constitucionales que dominaron la vida europea en el período que media entre la segunda década del siglo XIX y su crisis a partir del último tercio de la centuria serán, casi sin excepciones, bicamerales³. Convivirán así en Europa una cámara baja de representación popular y electiva –aunque designada durante décadas por sufragio restringido: censitario y/o capacitario– y una cámara alta, denominada generalmente Senado, cuyo objetivo describió con toda claridad el diputado moderado François-Antoine Boissy d’Anglas cuando, tras el golpe de Estado de Termidor, que puso fin al período álgido de la Revolución Francesa, justificó la inclusión de una segunda cámara en la Constitución francesa de 1795 echando mano de una muy expresiva y bellísima metáfora: con ella se trataba, proclamará D’Anglas, de que la razón corrigiese a la imaginación de la República⁴. Superadas ya las condiciones históricas que hicieron posible en Europa ese bicameralismo social, la existencia de parlamentos bicamerales ha pervivido modernamente, pese a todo, no solo en su modelo federal. Así lo demuestran algunos sistemas de bicameralismo funcional (el italiano, por ejemplo) en los que las dos cámaras se distinguen no por su carácter social (una representativa y otra aristocrática u oligárquica como en la Europa del siglo XIX), sino por una diferente funcionalidad que nacería de sus diversos procedimientos de elección o por sus respectivas competencias: tal ha acontecido, también, en algunos de los países del este de Europa que accedieron a la democracia tras la caída del Muro de Berlín⁵.

Frente a este bicameralismo social, de largo recorrido histórico durante el siglo XIX, el federal tendrá unos orígenes y una evolución muy diferentes. Su nacimiento puede datarse sin problemas, pues surge con la Constitución norteamericana. El Congreso que en ella se regula se compone de una asamblea de representación popular (la Cámara de Representantes) y de otra de *supuesta* representación territorial (el Senado), carácter ese que vendrá determinado, sobre todo, por su composición igualitaria –dos miembros por cada estado de la Unión–, igualitarismo que provocó un profundo enfrentamiento entre sus partidarios y detractores durante el debate constituyente en Filadelfia. Ese modelo de Senado de tipo federal tardará sin embargo en extenderse, pues no será hasta la aprobación de la Constitución suiza de 1848 cuando volvamos a encontrarlo: ciertamente, la Asamblea Legislativa federal del país alpino estaba entonces constituida por un Consejo Nacional, compuesto por diputados elegidos por la población en proporción a la de los cantones, y un Consejo de Estado, formado por 44 diputados, a razón de dos por cantón, dado que el país lo componían entonces un total de 22⁶. La mimesis en este punto con el modelo americano resulta, por tanto, indiscutible. Pero el modelo se extenderá con posterioridad: en efecto, a partir de mediados del siglo XIX prácticamente todos los parlamentos de los Estados federales que irán apareciendo en diferentes partes del planeta serán bicamerales, aunque las coincidencias resultarán menores no solo en aspectos adjetivos (por ejemplo, la denominación de cada cámara), sino también en los más claramente sustantivos, es decir, en todos los relacionados con su configuración y sus funciones. Esa, la de la generalización, es, en todo

caso, la razón fundamental por la que la definición del federalismo como forma de Estado se ha ligado a la existencia de un sistema (real o presunto) de bicameralismo federal. Real o presunto, sí, porque la referida variedad, aunque no solo ella, obliga a revisar la tesis de que allí donde existe una segunda cámara que por su composición y/o su forma de elección presenta una presunta naturaleza territorial estamos en presencia de una cámara que, a diferencia de la del pueblo, es expresión (o eso, al menos, se proclama) de la voluntad de los territorios federados. Tal revisión constituye el objeto primordial de las páginas que siguen.

3 SOBRE LA NATURALEZA DE LOS DENOMINADOS *SENADOS FEDERALES*

El carácter territorial de los Senados federales, que se afirma habitualmente como un inde-mostrado *parti pris*, no responde, a mi juicio, a la realidad o, por lo menos, no en el sentido en que suele sostenerse. De todos modos, antes de abordar esa cuestión, expondré, con la mayor brevedad que sea posible, el estatuto (forma de composición, de elección y de actuación) de las cámaras federales de algunos de los más importantes Estados de tal naturaleza, para tratar luego de elucidar si son o no en realidad *territoriales*, tal y como se afirma de forma casi general.

Los Padres Fundadores de la nación americana no dudaban, desde luego, de que la creación de dos cámaras en su Congreso nacional respondía a la finalidad de representar a los electores según dos principios diferentes, y ello por más que la propuesta de un Senado paritario diera lugar a una dura controversia que solo pudo resolverse tras la firma del llamado Compromiso de Connecticut⁷. La idea de la doble representación quedó clara, desde luego, en los comentarios de *El Federalista*, en los que James Madison la apuntará con manifiesta transparencia: la Cámara de Representantes –escribe el futuro presidente de la Unión– «derivará sus poderes del pueblo de América», pues «el pueblo estará representado en la misma en proporción y con arreglo al mismo principio que en la legislatura de un estado particular. Hasta aquí el gobierno es *nacional* y no *federal*». Sin embargo, y en contraposición con este principio de predominio de lo nacional sobre lo federal, se alzaría el Senado, que «recibirá su poder de los estados, como sociedades políticas y coiguales», que «estarán representadas en el Senado conforme al principio de igualdad, como lo están ahora en el actual Congreso. Hasta aquí el gobierno es *federal* y no *nacional*»⁸. La igualdad de representación estatal en el Senado, que, en mucha mayor medida que la designación de los senadores por las legislaturas estatales, condicionará el carácter territorial de la segunda cámara del Congreso, se justificará como un elemento de transacción y de concordia entre los estados más pequeños y los más grandes, pero tal argumentación no iba a impedir al propio Madison poner de relieve la doble utilidad de la nueva cámara. En primer lugar, como elemento de integración política en un Estado compuesto: «Si innegablemente es lo debido, en el caso de un pueblo fundido completamente en una sola nación, que cada distrito participe *proporcionalmente* en el gobierno y, en el caso de Estados independientes y soberanos, unidos entre sí por una simple liga, que las partes pese a la desigualdad de su extensión, tengan una participación *igual* en las asambleas comunes, no parece carecer de razón que en una república compuesta, que participa a la vez del carácter federal y del nacional, el gobierno se funde en una combinación de los principios de la igualdad y la proporcionalidad de representación». Pero además, y en segundo lugar, el Senado se concebirá igualmente como una garantía de la conservación, por parte de los estados, de la autonomía que justifica su existencia: «En este orden de ideas, puede observarse que la igualdad de votos concedida a cada estado es, a la vez,

el reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los estados individuales y un elemento para protegerla. Desde este punto de vista, la igualdad debería ser tan aceptable a los estados más extensos como a los más pequeños, ya que han de tener el mismo empeño en precaverse por todos los medios posibles contra la indebida consolidación de los estados en una república unitaria»⁹. El resumen, pues, no ofrece dudas, desde el punto de vista de la *arquitectura* constitucional: un Congreso bicameral, con una cámara (la de Representantes) predominantemente nacional, contrapesada por la otra (el Senado) predominantemente federal; y un Congreso contrapesado, a su vez, por una Presidencia de carácter mixto, al tiempo nacional y federal. Tal es el sistema de equilibrios (*checks and balances*) que en lo relativo al dispositivo federal se prevé en la Constitución de Filadelfia¹⁰.

Las que, en su estela, procedieron también a la creación de parlamentos bicamerales en los Estados federales existentes actualmente¹¹ no siempre reconocieron, en todo caso, los dos elementos característicos del federalismo norteamericano originario en relación con la llamada cámara de representación territorial (igual presencia en el Senado de los estados federados y elección de sus miembros por los legislativos estatales) y ni siquiera el primero de los dos, que es el que hoy en día lo define, después de la aprobación en 1913 de la XVII enmienda a la Constitución, en virtud de la cual los senadores pasaron a ser elegidos directamente por el pueblo de cada uno de los estados de la Unión. El parlamento de Canadá se compone de dos cámaras (la de los Comunes y el Senado), constituyendo esta última probablemente la segunda cámara más peculiar de todas las existentes en los países que a continuación mencionaré: el Senado se compone de 105 miembros designados formalmente por el Gobernador general, aunque en realidad por el primer ministro del país, con carácter vitalicio limitado (no podrán superar los 75 años de edad) y con un reparto que no es estrictamente igualitario: a cada una de las provincias de Ontario y Quebec les corresponderán 24 senadores, otros 24 se asignarán en conjunto a las provincias marítimas (10 a Nueva Escocia, 10 a Nueva Brunswick y 4 a la Isla del Príncipe Eduardo), 24 también a las Provincias del Oeste (6 Manitoba, 6 la Columbia Británica, 6 Saskatchewan y 6 Alberta), 6 a Terranova y, por último, uno a Yukón, Nunavut y los Territorios del Noroeste. La Constitución australiana dispone, siguiendo la denominación norteamericana, que el parlamento se compone de una Cámara de Representantes y un Senado. Formado por representantes elegidos por los electores de cada estado a través de sufragio directo, tal Senado se compone de 12 miembros por cada uno de los seis estados federados, y cuatro más para los territorios continentales: dos para el de la Capital y dos para el Territorio del Norte.

Los Senados de los Estados federales iberoamericanos responden también, en mayor o menor grado, a los principios del bicameralismo nacido en Norteamérica. El Senado argentino se compondrá de 72 senadores, tres por cada una de las 23 provincias y 3 por la ciudad de Buenos Aires, elegidos de forma directa y conjunta, a través de un sistema mayoritario que otorga dos asientos al partido más votado y el tercer senador en disputa al que le siga en número de votos. Según la Constitución mexicana, el Senado estará integrado por 128 miembros, de los cuales se elegirán tres en cada uno de los 31 estados del país y en la Ciudad de México: dos según el principio de la votación mayoritaria relativa y uno más que se asignará a la primera minoría. En cuanto a los 32 senadores restantes, serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Brasil, cuyo Congreso Nacional se compone también de una Cámara de los Diputados y un Senado Federal, regula la composición y forma de elección de este último, disponiendo que el segundo se compondrá de un total de 81 miembros, representantes de los 26 estados del país

y del distrito federal elegidos directamente siguiendo el principio mayoritario, a razón de tres senadores por cada uno de ellos.

La pauta del bicameralismo federal se mantiene también, en fin, en los Estados europeos de tal naturaleza, por más que en su plasmación se produzcan, como seguidamente se verá, algunas variaciones relevantes. Rusia cuenta con una Asamblea Federal o Parlamento de la Federación Rusa, al que la Constitución proclama como su órgano representativo y legislativo. Compuesta por dos cámaras (el Consejo de la Federación y la Duma del Estado), la primera, de carácter federal, la conforman, a partir de un principio estrictamente igualitario, 166 miembros a razón de dos representantes designados, a través de un sistema en elección en segundo grado, por cada uno de los diferentes 83 sujetos de la federación: uno del órgano legislativo y otro del órgano ejecutivo del poder del Estado. El parlamento suizo, que se denomina Asamblea Federal, y al que la Constitución considera, a reserva de los derechos del pueblo y los cantones, la autoridad suprema de la Confederación Helvética, se compone de dos cámaras (el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados), este último con 46 diputados de los cantones, según una distribución que, nuevamente, no es estrictamente igualitaria: seis de ellos eligen cada uno un diputado y los 20 cantones restantes del país¹² eligen dos. Ese mismo precepto determina que son los propios cantones los que dictan las reglas aplicables a la elección de sus diputados en el Consejo de los Estados, pero en la actualidad rige sin excepciones un sistema de elección popular directa, que es mayoritario en todos, salvo en el cantón de Jura, en donde responde a la regla proporcional¹³. La peculiar composición del Senado del Estado belga, que se une a la Cámara de Representantes para conformar el poder legislativo, se explica por las particularidades de su sistema federal, en el que no solo se federan regiones (Valonia, Flandes y Bruselas), sino también comunidades (francesa, flamenca y alemana) y regiones lingüísticas (holandesa, francesa, alemana y bilingüe). El Senado se compone, así, en primer lugar, por 40 senadores de elección popular directa: 25 elegidos por el colegio electoral neerlandés y 15 por el colegio electoral francés; forman también parte del Senado 21 miembros elegidos, mediante votación en segundo grado, por los parlamentos de las comunidades: 10 por el parlamento de la Comunidad Flamenca, 10 por el de la Comunidad Francesa y uno por el de la Comunidad germanófono; y, finalmente, seis senadores designados, igualmente en segundo grado, por los elegidos popularmente por los 35 senadores flamencos de elección popular y 4, designados del mismo modo, por los 25 senadores francófonos de elección popular. Ello da un total de 71 senadores, pero a ese grupo de senadores democráticos, y como una clara reminiscencia de la época de vigencia de la monarquía constitucional, se añaden los senadores por derecho propio (tres en la actualidad)¹⁴, pertenecientes a la familia real, que, sin embargo, por tradición, ni son tenidos en cuenta para el cálculo del quórum ni participan en las votaciones.

Si la particularidad belga en relación con el Senado proviene de su peculiar sistema de entidades federadas, la española tiene que ver, como es sabido, con la génesis del proceso descentralizador y las previsiones contenidas en una Constitución elaborada antes de ella y no reformada con posterioridad. Tal circunstancia explica que, a diferencia de todos los que han sido hasta ahora analizados, el Senado español, que la Constitución define, pese a todo, como la cámara de representación territorial, lo sea en realidad, sobre todo, provincial. Como es sabido, cada una elige 4 senadores, además de los que corresponden a los archipiélagos canario y balear y a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, lo que da un total de 208 senadores provinciales: 188 elegidos en las 47 provincias peninsulares, 16 en ambos archipiélagos y 4 en las ciudades autónomas. Pero la Constitución añade a esos senadores provinciales, todos de elección directa

a través de un sistema mayoritario de voto plural restringido, los designados por las comunidades autónomas: un senador para cada una de las 17 que conforman el Estado y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio, correspondiendo la designación, en este caso, a través de una votación en segundo grado, al respectivo parlamento regional¹⁵. El resultado de tales previsiones es que del total de senadores que componen en España la llamada cámara territorial, tal solo una pequeña parte corresponde a las comunidades autónomas, siendo los restantes senadores provinciales, por más que, entre unos y otros, como pronto se verá, no exista a la postre, políticamente hablando, ninguna diferencia.

La regulación austríaca parte de la disposición constitucional de que el Consejo Nacional y el Consejo Federal ejercen conjuntamente el poder legislativo de la federación, y regula la composición y forma de elección del segundo de los dos a partir de dos principios esenciales, que determinan su naturaleza político-constitucional. Por un lado, y en lo que se refiere a la asignación de los escaños, los estados estarán representados en el Consejo Federal en función del número de sus ciudadanos, de modo que el estado que tenga mayor número enviará 12 miembros y cada uno de los demás estados tantos como correspondan a la proporción entre el número de sus habitantes y la cifra total de población inicialmente tomada como referencia, pero con la particularidad de que se contarán como un número entero cuando excedan la mitad de la cifra mencionada. En todo caso, cada estado tendrá derecho a una representación mínima de tres miembros. Siguiendo tales reglas, el reparto en la actualidad es el siguiente: 3 escaños (Burgenland y Vorarlberg), 4 (Carintia y Salzburgo), 5 (Tirol), 9 (Estiria), 11 (Baja Austria y Viena) y 12 (Alta Austria). El segundo de los principios antes citados es el relativo al sistema de elección de los miembros del Consejo Federal, elección que, según lo dispuesto en la Constitución, corresponderá, mediante voto indirecto, a las dietas regionales por toda la duración de su respectiva legislatura conforme al principio de la representación proporcional, si bien corregido con arreglo a los criterios dispuestos al respecto en la propia ley fundamental. Ello significa, entre otras cosas, que, expirada la legislatura en una Dieta regional, los miembros enviados por ella al Consejo seguirán en funciones hasta que la nueva Dieta proceda a realizar la correspondiente elección.

El sistema alemán, con el que cerraré mi breve recorrido por los principales Estados federales del planeta, presenta, sin duda, la mayor particularidad de todas las previamente analizadas. Y ello porque, según ha señalado con acierto Wilfried Röhrich, su peculiarísimo Senado (Consejo Federal o *Bundesrat*) «más que como una segunda cámara funciona como un segundo Gobierno»¹⁶. Tal hecho, en cuyas manifestaciones pasaré a centrarme de inmediato, resulta, sin duda, incomprendible sin tener en cuenta sus antecedentes remotos, contenidos en la Constitución que dio lugar a la unidad alemana, es decir, en la del Imperio, aprobada en 1871. El poder legislativo del nuevo Estado alemán se ejercería, según sus previsiones, a través de dos Cámaras –el Consejo Federal (*Bundesrat*) y la Dieta imperial (*Bundestag*)– cuya mayoría resultaba necesaria para la aprobación de cualquier ley del Imperio. El Consejo Federal, en cuanto cámara de representación de los territorios confederados, se compondría de un representante por cada uno de los Estados de la confederación, que votarían en la cámara con sufragio ponderado según la distribución que la propia Constitución establecía: los 31 votos asignados a los cuatro estados principales de la Confederación (17 a Prusia, 6 a Baviera, 4 a Sajonia y 4 a Württemberg) suponían la mayoría absoluta de los 51 votos del Consejo. La Constitución de 1871 especificaba, además, en el mismo precepto, que cada Estado podría designar para el Consejo federal tantos mandatarios como votos le correspondieran en su seno, pero con la obligación de que todos los designados por un mismo territorio deberían votar en idéntico sentido¹⁷.

La naturaleza de una cámara que, como es fácil de apreciar, resultaba tan diferente a todas las otras de su género existentes en la época, estará íntimamente ligada, a la postre, al peculiar proceso de formación de la unidad alemana, que ya había fracasado, durante la Revolución de 1848, pese a la adopción en 1849 por el llamado «parlamento de Fráncfort» de una Constitución para la Alemania unida. Pero lo que no pudieron los revolucionarios de 1848 lo hará posible la política imperialista de Bismarck, que, «enfocada esencialmente hacia el engrandecimiento de Prusia y el desarrollo del poder de la casa de los Hohenzollern»¹⁸, se traducirá, tras años de esfuerzo en pro de la unidad, en la firma de sucesivos tratados entre Prusia y los Estados que acabarán formando parte de la Confederación. Un proceso ese que, bajo hegemonía prusiana, originará el nacimiento de un Imperio configurado, al fin, como «una alianza de los príncipes alemanes, apoyada en las armas prusianas y legitimada por el júbilo de una burguesía liberal, de orientación nacionalista, que, en 1848, había intentado crear –sin éxito– un Estado nacional sobre la base de la soberanía popular y los derechos humanos»¹⁹. Tal génesis estatal generó entre los que participaron en ella, como parecía inevitable, una desconfianza mutua de la que el tipo de Senado previsto en la Constitución de 1871 vendrá a constituir una manifestación sobresaliente. Y será de ahí de donde pasará, tres cuartos de siglo después, aunque en un contexto histórico del todo diferente, a la Ley fundamental de Bonn.

Es suficiente describir algunas de sus previsiones esenciales respecto al vigente *Bundesrat* para entender el profundo sentido de la apuntada afirmación de Röhrich. La Constitución determina que los estados cooperan en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea a través del Consejo Federal. Tras ello dispone que este se compondrá de miembros de los gobiernos regionales nombrados y depuestos por el Gobierno respectivo, miembros que podrán ser representados por otros componentes del Gobierno correspondiente. Es decir, el Consejo no es un órgano representativo de los estados y, en esa misma medida, expresivo de su pluralidad política interna, sino un órgano en que los propios estados estarán presentes por sus ejecutivos respectivos. La Constitución añade, además, que esa presencia no será igualitaria, sino proporcional al peso demográfico de los estados federados, que votarán en el Consejo según la ponderación que determina el texto constitucional: cada estado tendrá, como mínimo, tres votos; los de más de dos millones de habitantes, cuatro; los de más de seis millones, cinco; y seis, en fin, los de más de siete millones²⁰. Finalmente, para completar sus peculiaridades, y en coherencia con todo lo anterior (carácter no representativo de los consejeros y voto ponderado por población), la Constitución determina que los votos de cada estado, que podrá enviar tantos miembros al Consejo Federal como votos tenga, solo podrán ser emitidos en bloque y por los miembros presentes o sus representantes.

4 PERO, ¿SON TERRITORIALES LOS ACTUALES SENADOS FEDERALES?

He dejado para el final, con toda la intención, la descripción de los Senados de Austria y Alemania no solo porque, entre los europeos, guardan algún parecido, sino además porque sus caracteres me van a servir de entrada inmejorable para abrir el tratamiento de la cuestión que ahora me interesa: la de si puede afirmarse que los Senados federales son cámaras de representación *territorial* en el sentido de que representan a los territorios de un modo diferente a como lo hacen las cámaras bajas de representación popular. Dicho de otro modo: aun partiendo del hecho de que «toda representación tiene una base territorial, y ninguna es propiamente territorial, en

sentido estricto», la utilización del concepto de representación territorial haría referencia «al fenómeno por el cual se hacen presentes en los mecanismos de decisión del Estado unas instancias, con base poblacional o ciudadanía propia, a las que se reconoce entidad y poder político, que son algo distinto y diferenciado de la instancia general, del pueblo federal, del todo en el que se integran». Se trata, en consecuencia, de saber si «la presencia de las partes (de sus pueblos, o de alguna de las instituciones que las representan) mediante una representación específica (que es distinta de la de sus ciudadanos individuales en el conjunto) rompe la lógica meramente aritmética de la composición del pueblo federal (equivalente a la suma de todos los ciudadanos federales) e introduce un factor de corrección, un contrapeso que permite que otros sujetos y otros intereses estén presentes también en el proceso de formación de la voluntad federal»²¹. Con lo apuntado no pretendo hacer referencia, claro está, al hecho de que la conformación político-partidista de los Senados sea más o menos diferente de la de las cámaras del pueblo, pues es obvio que diversas composiciones y formas de elección tenderán siempre, por definición, a traducirse en que existan tales diferencias y a que, en algunos casos, sean incluso muy notables. Lejos de ello, a lo que aludo al preguntarme por la autenticidad de la denominada representación *territorial* es al hecho de si los Senados manifiestan una voluntad de los territorios que puede llegar a ser diferente de la de los habitantes de los territorios cuando estos se unen al conjunto de los que componen el Estado para la elección de las cámaras de representación popular. La respuesta a esta cuestión, central desde mi punto de vista para afirmar la existencia en los estados federales de una característica de la que carecerían los Estados unitarios con parlamentos también bicamerales, exigirá antes de nada hacer un balance sumario de lo analizado previamente, para poder fijar luego alguna regla de carácter general. Comenzaré, pues, por el balance, que ha de ir referido a tres aspectos esenciales: el carácter o no igualitario de la representación en los Senados de las entidades federadas, la naturaleza directa o indirecta de la elección de los miembros que en cada caso los componen y la libertad o no del mandato que reciben de quienes (directa o indirectamente) han procedido a su elección.

a) La primera dimensión presenta una indudable relevancia, pues el factor de corrección y contrapeso que los Senados pueden suponer respecto a la representación que expresan las otras cámaras de los respectivos parlamentos nacionales «es tanto mayor cuanto más igualdad existe en la representación de las diversas instancias territoriales, es decir, cuanto más independiente sea el peso de su representación en la escala federal del peso de su población en el conjunto»²². No es casual, en tal sentido, que, según antes se apuntaba, fuera este justamente el motivo de discusión fundamental cuando, con ocasión del debate constituyente de Filadelfia, se procedió al diseño constitucional del Senado del primer Estado federal de nuestra historia²³. Pues bien, la conclusión en esta esfera es que de los doce Estados cuyos *Senados* han sido analizados, la mayoría introducen el principio de igualdad en la representación de las entidades federadas en la segunda cámara del parlamento nacional: lo hacen así Estados Unidos (dos senadores por estado), Australia (12 senadores por estado), Argentina (tres senadores por provincia), Brasil (tres senadores por estado) y Rusia (dos representantes por cada sujeto de la Federación). En dos países más rige un sistema parcialmente igualitario: en México (tres senadores por estado, más 32 elegidos en un distrito único nacional plurinominal) y Suiza (seis cantones eligen cada uno un diputado y los 20 cantones restantes del país eligen dos). No rige, en fin, el criterio igualitario en Canadá, Austria, España (para los senadores autonómicos, aunque sí para los senadores *provinciales*), Bélgica y Alemania, países todos en donde se aplican diversos criterios corregidos de proporcionalidad.

b) La significación del segundo de los criterios apuntados –la elección de los miembros de las segundas cámaras por voto popular directo o a través de una designación, en segundo grado, por uno o más órganos de las entidades federadas– está directamente relacionada, según es fácil de entender, con el último criterio (la libertad de juicio político o el mandato cerrado de esos miembros) por dos razones: en primer lugar, porque, al menos en teoría, resulta más factible concebir un mandato cerrado (es decir, con instrucciones) allí donde la elección es indirecta y procede de una institución previamente elegida, cuya posición política resulta posible fijar, en consecuencia, a través de la expresión de la voluntad de la mayoría de quienes la componen; y en segundo lugar porque, en cualquier caso, allí donde el mandato es libre –es decir, donde, sea cual sea la fuente de la designación, los nombrados no quedan vinculados a las instrucciones que reciben de quienes han procedido a su elección– resulta mucho menos relevante cuál sea el sistema de designación de los miembros del Senado.

En los Estados Unidos, donde rigió durante más de una centuria el sistema indirecto de elección de los senadores por los parlamentos estatales (entre 1787 y 1913 en que se aprobó la ya aludida XVII enmienda constitucional, que estableció la elección de aquellos por el pueblo de los estados de la Unión), lo cierto es que algunas asambleas estatales transmitían instrucciones a sus propios senadores, pero sin que el incumplimiento de ellas por parte de los senadores estatales tuviera mayores consecuencias, dado que en ningún momento llegó a disponerse un sistema de *recall* (revocación del mandato o, lo que es lo mismo, retirada de la confianza con la obligación de dimitir)²⁴ para desposeer de su cargo a los representantes que hubieran violado el mandato eventualmente recibido, de modo que en «ausencia de *recall* la sanción más evidente era el rechazo de la reelección»²⁵. En realidad, la experiencia histórica del Senado estadounidense demuestra dos cosas diferentes: que sus miembros se fueron independizando progresivamente del mandato de los parlamentos estatales ya antes de la aprobación de la XVII enmienda, que significó la culminación de la nacionalización de la cámara; y que, en todo caso, la vinculación entre los senadores y quienes los elegían en segundo grado en los parlamentos estatales tendió a ser siempre bastante tenue²⁶. Fuere como fuere, el ejemplo norteamericano iba a cundir en esta esfera en menor medida que en la previamente analizada, pues en lo referido a los sistemas de elección directa o indirecta de los miembros de las segundas cámaras lo cierto es que la diversidad resulta muchísimo menor. En efecto, tras el abandono del sistema por los Estados Unidos en 1913, y dejando de lado el peculiar caso canadiense, donde los senadores son designados por el primer ministro del país, tan solo tres países de los analizados establecen una elección en segundo grado de los miembros de la Cámara de representación territorial: Rusia (donde uno de los dos representantes estatales en el Consejo de la Federación es nombrado por el ejecutivo y otro por el legislativo de la unidad territorial de que se trate), Austria (donde los miembros del Consejo Federal son designados por las dietas regionales) y Alemania, donde el *Bundesrat* forma su voluntad con los votos que corresponden a los diferentes estados federados. Bélgica y España presentan, por último, sistemas de elección que, en sentido estricto, deberían ser calificados como mixtos: en Bélgica, porque una parte de los senadores elegidos por voto directo proceden a su vez a designar a otros miembros de la cámara, mediante un sistema de elección en segundo grado; y en España, porque junto a un bloque de senadores provinciales, de elección directa, existe otro, de tamaño mucho menor, en el que la elección la llevan a cabo los parlamentos autonómicos.

c) Poco hay que decir, en fin, en relación con cómo se reparte por países la tercera variable –la relativa a la naturaleza libre o instruida del mandato– tras lo que acaba de apuntarse²⁷. Y es

que, salvo en Alemania, donde los miembros del *Bundesrat* votan según las instrucciones que reciben de los ejecutivos estatales a los que representan, en todos los demás países estudiados –y, en general, en todos los Estados federales–, los miembros de la cámara federal no tienen en la actualidad más limitaciones en su libertad de voto que las que condicionan a sus colegas de la cámara de naturaleza popular: las derivadas del mandato de partido al que todos están sujetos con mayor o menor grado de rigor. Tal constatación incorpora, en todo caso, dos motivos de reflexión que me permitirán acercarme a la formulación de la regla general a la que previamente se hacía referencia. El primero es que solo donde el voto de los miembros de la cámara territorial está instruido existe la posibilidad de que, de esa propia instrucción, se deduzca de un modo natural la característica que permite hablar en relación con los Senados de una auténtica representación territorial: me refiero, obviamente, a la naturaleza unitaria del voto de la unidad federada de que se trate en cada caso. A fin de cuentas, no es en absoluto casual que también sea Alemania (el único sistema federal en el que el voto de los miembros del Senado es instruido) el único igualmente en el que se ha constitucionalizado la exigencia de que el voto de los *Länder* se emita de un modo unitario. La Constitución dispone, como ya vimos, que los votos de un estado solo podrán ser emitidos en bloque y por los miembros presentes o sus representantes: «Esta es precisamente la consecuencia natural de la instrucción de voto: su emisión en términos unitarios [...]»²⁸. Tal es la razón por la que cabe afirmar que cuando los representantes de los estados alemanes de Hamburgo, Hesse o Bremen (y son solo, como es obvio, tres ejemplos tomados al azar) manifiestan la voluntad de sus respectivos territorios, esa afirmación resulta verdadera en un sentido en que no lo es en modo alguno cuando la hacemos en relación con los representantes que forman parte de los supuestos entes territoriales de cualquier otro estado federal. Y ello porque, en estos últimos, la voluntad manifestada en la cámara federal o expresa la pluralidad política de sus representantes (y, por tanto, no es una voluntad unitaria, sino varias, tantas como partidos representen al territorio de que se trate en cada caso en el senado) o es, en última instancia, el producto resultante de decidir, con arreglo al criterio de la mayoría, entre las diversas posiciones en disputa. En suma, y por decirlo de una vez, los miembros del estado de Bremen en el *Bundesrat* expresan una posición, pero los dos senadores de California no tienen por qué hacerlo si uno pertenece al Partido Demócrata y otro al Republicano, como no lo hacen, por idénticas razones, los miembros de las segundas cámaras, políticamente plurales, de cualquier otro Estado federal. Y es que, a la postre, el *Bundesrat* alemán no es una cámara representativa en el sentido en el que, con la excepción de la canadiense, lo son las ya estudiadas: en él no se representa la voluntad plural de los electores, sea cual sea la base territorial de su representación, sino que se manifiesta la posición unitaria de los gobiernos de los *Länder*, lo que resulta por completo diferente.

Ello nos lleva ya, como de la mano, a la segunda de las cuestiones apuntadas, dado que la determinación del papel que juegan los Senados en los modernos Estados federales no puede dejar en un plano secundario un hecho primordial: que todos esos Estados son, aunque no en idéntico grado, Estados de partidos²⁹, en el sentido que solemos otorgar a dicho término, es decir, Estados en los que la representación política –con independencia de la base, popular o territorial, sobre la que aquella se construye– es monopolizada o casi monopolizada por los partidos políticos, que fijan mandatos generales a sus miembros en las cámaras, al margen de que, en los sistemas bicamerales, pertenezcan a una o a la otra. Es obvio, por supuesto, que la eficacia de ese mandato de partido dependerá de la capacidad de las organizaciones políticas para disciplinar el voto de sus representantes en las cámaras del parlamento nacional; y lo es que

la experiencia demuestra que tal disciplina resulta, de hecho, mayor o menor, dependiendo de los casos. Sin embargo, aun siendo cierto que la referida disciplina ha solido estar más relajada en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios, en todos la tendencia general se ha dirigido últimamente en el sentido de su fortalecimiento progresivo³⁰. Por otro lado, la eficacia del mandato de partido como elemento disciplinador del voto de los parlamentarios nacionales (de una u otra cámara) ha dependido también de la homogeneidad del sistema de partidos en el conjunto del territorio del Estado o, lo que es lo mismo, del grado de implantación general de los grandes partidos nacionales, de modo que allí donde existen fuertes partidos nacionalistas –o, más allá de esa ideología, importantes partidos de ámbito no estatal, que responden a otro tipo de *cleavages* o líneas sociales de fractura– la conformación política interna de las cámaras puede cambiar de forma sustancial, con efectos muy notables sobre la dinámica de funcionamiento general del sistema federal: «La existencia de sistemas de partidos integrados supone una condición para un federalismo estable, en el cual los sujetos federados constituyen parte integrante del gobierno nacional (Estados Unidos y Alemania). Los sistemas de partidos no integrados (como sucede en el caso de Canadá) favorecen, por el contrario, federalismos menos estables, en los que la autonomía de los participantes y la propia Constitución nacional están constantemente sujetas a renegociación»³¹.

5 CRITERIOS PARA MEDIR LA TERRITORIALIDAD DE LOS PRESUNTOS SENADOS FEDERALES

En conclusión –y estas serían las reglas generales anunciadas–, la configuración final de los *Senados*, en el sentido genérico que aquí viene dándosele a este término, como verdaderas cámaras de representación territorial, depende tanto de su diseño jurídico (constitucional y/o legal) como de factores estrictamente políticos ligados a la estructura y funcionamiento de los sistemas de partidos vigentes en cada país en diferentes momentos de su historia. En relación con su diseño, hay tres factores que influyen en la territorialidad del Senado, aunque, como de inmediato se verá, el peso correlativo de cada uno de ellos no sea equiparable³². En primer lugar, la naturaleza igualitaria de la presencia en el senado de las distintas unidades federadas, de modo que la territorialidad aumenta a medida que lo hace la igualdad y disminuye, hasta desaparecer, cuando aquella igualdad se reduce o deja de existir y es sustituida por el criterio de la representación más o menos proporcional a la distribución de la población: desde este punto de vista, el Senado de los Estados Unidos o el de Australia están mucho más territorializados que los *Bundesrat* de Austria o Alemania.

El segundo factor es el relativo a la forma de elección, directa o indirecta, de los miembros del Senado, que convierte, en principio, en Senados más territorializados a aquellos que son elegidos de forma indirecta por los órganos, generalmente parlamentarios, de las unidades federadas y menos a aquellos cuyos miembros son elegidos directamente por el pueblo: ello determina que la situación según este criterio pueda llegar a ser justamente la contraria que la que se deriva del primero, según lo demuestran los mismos ejemplos previamente utilizados: los *Bundesrat* de Austria y Alemania estarían, así, más territorializados que los Senados de los Estados Unidos y Australia.

Pero, a mi juicio, ni uno ni otro elemento determinan verdaderamente el carácter territorial de las segundas cámaras, pues sean como sean elegidas (en primer grado o en segundo) y se configuren o no con un criterio igualitario, la existencia de un sistema de partidos más o menos

disciplinado y uniforme –y todos lo son en la actualidad de un modo u otro en los países estudiados– produce como efecto que los Senados manifiesten una voluntad que, formada a través del criterio democrático mediante las oportunas votaciones llevadas a cabo en su interior, será a la postre, y de forma idéntica a lo que acontece en las cámaras bajas, la de los partidos que tienen en ellos mayoría. Que esas voluntades sean o no similares, medidas en términos de correlación de fuerzas políticas entre mayoría y minorías, a las existentes en las cámaras bajas³³ puede ser, desde luego, muy relevante desde el punto de vista del funcionamiento del régimen político.

Y así, mientras «en los sistemas presidenciales –como en los Estados Unidos– mayorías diversas en la Cámara de representantes y en el Senado ciertamente plantean una complicación, pero es una dificultad que el presidencialismo puede superar y está acostumbrado a superar», la situación resulta diferente «en el contexto de los sistemas parlamentarios», donde, según lo ha subrayado Sartori, «el problema es mucho más grave»³⁴. Más allá de ello, lo cierto es, en cualquier caso, que ese posible contraste de voluntades entre ambas cámaras no afecta al carácter territorial de las segundas, que lo serán o no con independencia de que la conformación de su voluntad política coincida o no con la de las cámaras bajas y facilite o no la dirección política que impriman las mayorías parlamentarias existentes en ellas.

Por eso, desde mi punto de vista, el criterio auténticamente relevante es el tercero, es decir, el que se deduce de la libertad o no de voto de los miembros que en la segunda cámara de que se trate en cada caso representan a las diferentes unidades federadas. De este modo, si el voto no está instruido ni, en consecuencia, es unitario –lo que, según hemos visto, acontece en todas partes, con la única excepción de Alemania–, el papel de las segundas cámaras solo se distingue del de las primeras de forma accidental: es decir, pueden distinguirse o no según sea su conformación política concreta. Pero si, como sucede en el *Bundesrat* alemán, los miembros de la segunda cámara actúan sirviéndose de los votos que cada delegación estatal tiene atribuidos, según las instrucciones que reciben del correspondiente Gobierno regional, a través de una única manifestación de voluntad por cada asunto y para cada uno de los *Länder*, no cabe la menor duda de que la diferencia entre la primera cámara y la segunda es sustantiva, porque esa diferencia reside precisamente en aquello que convierte a una asamblea en una genuina cámara de representación territorial: que la posición que en su seno expresa cada unidad federada es la del correspondiente territorio en un sentido estricto, es decir, en un sentido que no se produce en ninguno otro de los Senados federales estudiados. Daniel Elazar lo reconocía así, con toda claridad, en su ya clásica *Exploración del federalismo*, cuando apuntaba que «tal vez la segunda cámara más eficaz sea el *Bundesrat* alemán, que actúa como portavoz de los *Länder*» tanto en lo referente a la protección de sus intereses como en lo relativo a su protagonismo en el quehacer federal. En cambio, añadía el profesor norteamericano, «el Senado de los Estados Unidos es una de las cámaras federales de menor eficacia, pues sus miembros son elegidos *ad personam* y no se requiere de ellos que defiendan su respectivo estado *per se*. El Senado canadiense, concluía, es decorativo y ni tan solo pretende realizar una función federalista»³⁵. Del mismo modo, Sartori subraya, en referencia al *Bundesrat*, que «es Alemania, me parece, la que muestra la forma en que puede incluirse el bicameralismo federal en un sistema parlamentario»³⁶.

¿Quiere esto decir que el *Bundesrat* alemán es la única auténtica cámara de representación territorial que existe en el mundo federal? No exactamente: significa que las demás no lo son, ni de lejos, en el sentido en que lo es el *Bundesrat*, lo que explica, por ejemplo, que cuando en algún país (en España, por ejemplo) se ha debatido largo y tendido sobre la posibilidad, o la necesidad, de territorializar de forma efectiva un Senado que a la postre no lo es algunos especialistas hayan

planteado la conveniencia de acudir al modelo alemán antes que a ninguno de los existentes en el derecho comparado³⁷. Es tal constatación la que explica algo que de otro modo podría resultar más que llamativo: que en el presente análisis no se haya hecho todavía referencia a las funciones que las segundas cámaras tienen atribuidas en los Estados federales³⁸. La razón de tal ausencia tiene que ver, ciertamente, con nuestro punto de partida, es decir, con la idea de que lo que define la naturaleza territorial de una asamblea son precisamente los elementos aludidos y no las funciones que pueda tener atribuidas, pues, aunque tales funciones tengan en teoría, en ciertos casos, un claro impacto federalizante (porque se refieran, por ejemplo, al sistema de financiación, o a las reformas constitucionales que afecten al diseño del modelo federal), tal impacto deja sencillamente de tener ese carácter para pasar a tener otro sustantivamente diferente cuando la cámara alta, por ser una cámara primordial o exclusivamente vertebrada sobre los partidos políticos, se convierte en realidad en una mera reproducción, en términos políticos, de la cámara baja, y ello al margen de que sea o no coincidente la correlación de fuerzas existente en la una y en la otra. Por decirlo de otro modo, lo que convierte en territorial, por ejemplo, al eventual veto del que pueda disponer la cámara alta respecto de la baja no es el hecho mismo de que exista tal posibilidad de vetar, ni siquiera las materias a las que ese veto pueda referirse, sino la circunstancia de que el veto sea la expresión de la posición de las unidades federadas y no del cuerpo electoral de la nación que, debido al sistema de composición del Senado o a su sistema de elección, sencillamente se expresa de un modo distinto desde el punto de vista de la correlación de fuerzas partidistas de cómo se expresa en la cámara que, supuestamente en exclusiva, representa al cuerpo electoral. Y es que, como ha sido señalado con acierto, en cualquier tipo de elección, «el sujeto representado es siempre una comunidad de ciudadanos, nunca un *territorio*, desprovisto o con independencia del pueblo que en él se asienta»³⁹. Tanto es así, que solo cuando, al margen de cómo se conforme y de cómo se la elija, cambia de un modo sustancial la forma en que se expresa la representación de esa comunidad de ciudadanos en uno u otro tipo de Senados –porque en uno lo hace según el principio democrático y el voto libre, no sujeto a otro mandato que el de partido, y en otro, por el contrario, de forma unitaria e instruida–, las facultades que se le atribuyen a los Senados tienen un impacto de territorialización sobre las decisiones parlamentarias que puede ser muy diferente: apenas perceptible en el primer supuesto y manifiesto en el segundo. «La particular composición del *Bundesrat* alemán –ha escrito Ronald Watts– y el hecho de disponer de un veto absoluto sobre la totalidad de la legislación federal que ha de ser ejecutada por los *Länder* y que supone más del 60 por ciento de toda la legislación federal⁴⁰ han sido los principales argumentos de dicha influencia»⁴¹. Y también, cabría añadir, las razones principales para explicar la profunda reforma llevada a cabo en 2006 en el federalismo germano, cuando, tras algún intento fallido, finalmente se aceptó de forma muy mayoritaria que la extraordinaria extensión de ese mecanismo de veto, puesto, en el pleno sentido de la palabra, en manos de los estados federados, resultaba claramente disfuncional para la correcta dinámica de funcionamiento del federalismo alemán: de hecho, la reforma supuso, entre otras cosas, una reducción muy sustancial del poder de veto del *Bundesrat*, que vio drásticamente reducido (en más de la mitad) el porcentaje de materias sobre las que su concurso es necesario para que pueda decidir en Berlín el *Bundestag*⁴².

Por lo demás, y con la excepción del *Bundesrat* germano en los términos a los que acaba de aludirse, las segundas cámaras tienen en los Estados federales una posición institucional que oscila entre la de plena paridad con las cámaras bajas y, donde no, de subordinación respecto a ellas. Giovanni Sartori lo ha expresado así con notable claridad: «No hay ningún caso, en el

mundo actual, de una Cámara Alta que esté por encima de la Cámara Baja», principio al que el politólogo italonorteamericano añade otro en relación con los sistemas parlamentarios: «Lo primero que hay que observar es que, siempre que el poder de las dos cámaras es desigual, la más débil es la Cámara Alta»⁴³. También Ronald Watts ha insistido en esa debilidad característica de los Senados en los regímenes políticos adscritos al parlamentarismo, poniendo de relieve que «esto ha planteado en ocasiones interrogantes en las federaciones con forma de gobierno parlamentaria sobre si sus segundas cámaras disponen de suficiente capacidad para canalizar la influencia regional en el proceso de toma de decisiones a nivel central. Esta cuestión se refuerza por la común fortaleza de la disciplina de partido en dichas formaciones con forma de gobierno parlamentaria»⁴⁴. Análisis pormenorizados de la relación de poder entre ambas cámaras en los Estados federales confirman plenamente esa doble afirmación. Así, por ejemplo, lo ha demostrado Enoch Alberti⁴⁵ para una buena parte de los Estados federales a los que aquí vengo refiriéndome. Agrupando en cinco categorías posibles la posición de la segunda cámara respecto de la primera en relación con la legislación, ninguno de los países considerados responde a los modelos extremos de superioridad absoluta de la primera o de superioridad de la segunda, incluyéndose todos ellos en alguna de las siguientes categorías intermedias: superioridad de la primera, previa conciliación (España), ciertos ámbitos de igualdad, junto a otros de superioridad de la primera cámara (Alemania, Austria y Bélgica) e igualdad general entre la primera y la segunda cámara (Suiza, Estados Unidos, Canadá y Australia). En relación, por su parte, con la facultad de la reforma constitucional, todas las naciones apuntadas se sitúan en la categoría de igualdad general entre la primera y la segunda cámara, salvo Austria (ciertos ámbitos de igualdad, junto a otros de superioridad de la primera cámara) y Canadá (superioridad de la primera, previa conciliación), aunque el criterio básico de participación territorial en materia de reforma, si aquella pretende ser *auténtica*, pasa, a mi juicio, por la participación directa en ella de las entidades federadas. Por cerrar el análisis con los casos no referidos previamente, en la Federación rusa la cámara alta está en una posición de claro segundo plano respecto de la baja en la esfera de la función legislativa, incluyéndose, dentro de las categorías antes citadas, en la superioridad de la primera, previa conciliación. Pero ello no impide, de todos modos, que el Consejo de la Federación tenga «asignadas funciones de gran importancia que pueden servir, entre otras cosas, para que el Presidente [de la Federación] si así lo estima oportuno, actúe marginando a la Duma si cuenta con el apoyo de la cámara alta, tanto más cuanto que [...] la Constitución no delimita con claridad el campo de actuación de la ley y del *ukás* presidencial»⁴⁶. De lo previsto en la Constitución argentina en relación con la elaboración de las leyes se deduce una posición de plena paridad en el proceso legislativo, es decir, de igualdad general entre la primera y la segunda cámaras del Congreso, dado que ningún proyecto desechado totalmente por una de las cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año y que, en caso de desacuerdo entre ambas, habrá de recurrirse a un mecanismo de conciliación en el que Cámara de Diputados y Senado gozan de idénticos poderes. El modelo mexicano es diferente, pues, junto a facultades privativas de cada una de las cámaras, la mayor parte de aquellas corresponden a las dos conjuntamente, lo que permite calificar al sistema, desde este punto de vista, como de equilibrio general entre ambas cámaras. La situación es en Brasil, en fin, similar a la que acaba de describirse muy someramente para México: la mayor extensión de las funciones de las dos cámaras parlamentarias corresponde al Congreso Nacional y en mucha menor medida a la Cámara de Diputados y al Senado, que tienen, por tanto, en términos generales, una posición de paridad.

Tal posición depende, sobre todo, en la generalidad de los países en los que existen parlamentos con dos cámaras –y no solo, desde luego, en los de naturaleza federal–, según se deduce con bastante claridad del estudio del profesor Alberti citado previamente, de la regulación del veto que pueden presentar las cámaras altas a lo decidido por las bajas. A ese respecto, Giovanni Sartori ha fijado una regla general de medición que resulta, a mi juicio, de suma utilidad: «Nuestra otra variable –*poder igual-poder desigual*– se presta asimismo a una fácil medición. Aquí el indicador sería que el poder de la Cámara Alta sea solo el poder de retrasar [...] o bien el poder de veto. En este último caso el veto puede ser: a) absoluto, esto es, sin recurso; b) absoluto solo en ciertos campos reservados; c) posible de ser anulado por una mayoría cualificada de la Cámara Baja, y d) posible de ser anulado por mayoría simple. Esto último difícilmente equivale a un poder de veto, porque se debe suponer que una ley ya aprobada por la Cámara Baja cuenta con mayoría en ésta. Pero lo cierto es que las mayorías que puedan superar la oposición del senado varían, y que, cuanto más altas se exija que sean, tanto más efectivo será el poder de veto»⁴⁷.

La sumaria descripción realizada hasta aquí sobre la función de los Senados en el derecho comparado federal, referida básicamente al ejercicio de la potestad legislativa por sus parlamentos bicamerales, no puede llevarnos a olvidar, de todas formas, una línea de reflexión adicional con la que pondré ya punto final a estas reflexiones: que entre aquellas funciones se incluyen las relativas a las relaciones con los ejecutivos respectivos, lo que permite realizar dos generalizaciones, cada una referida a los sistemas parlamentarios y a los presidencialistas.

En los primeros, son las cámaras bajas las que, con la excepción del peculiar caso de Suiza, proceden a la elección del jefe del Gobierno, órgano que, también con carácter general, es responsable ante esa cámara, que asume en esa doble condición un poder y un protagonismo del que carecen los Senados. En los sistemas presidencialistas, por su parte, el modelo norteamericano ha determinado la extensión a otros países de dos facultades del Senado federal de los Estados Unidos que tienen una notable importancia en la esfera de las que se conforman en tales sistemas como unas muy diferentes relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. De un lado, la que consiste en juzgar al presidente de la República y, eventualmente, a otros altos cargos del Estado, a través de *impeachment*, mediante un procedimiento que, iniciado a impulso de la cámara baja, se resuelve en la cámara alta finalmente: esa facultad ha pasado de la Constitución de los Estados Unidos a las de México, Brasil y Argentina⁴⁸. De otro lado, la que se manifiesta en la ratificación por parte de las cámaras altas de los nombramientos presidenciales, previo control de estos por parte de los miembros de la propia cámara, en lo que se conoce en el constitucionalismo norteamericano como *advice and consent of the Senate* (consejo y consentimiento del Senado: art. II, secc. 2), competencia que en términos similares atribuyen también a sus Senados dos de las tres Constituciones federales iberoamericanas a las que acaba de hacerse referencia: México y Brasil. No deseo terminar, de todos modos, sin añadir una consideración final: que, según lo demuestra el caso norteamericano, los dos tipos importantes de poderes senatoriales a los que acaba de hacerse referencia no pertenecen, en realidad, tanto a los estados, en cuanto territorios, como a los partidos que se asientan en la cámara alta del Congreso Norteamericano, lo que vale tanto para el caso del *advice and consent*⁴⁹ como, por más que en una medida no exactamente coincidente, para el *impeachment presidencial*⁵⁰. Ello supone, de algún modo, un colofón que permite comprender mejor hasta qué punto lo territorial y lo político-partidista están inextricablemente unidos en unas cámaras, que con la excepción del *Bundesrat* alemán, interpretan, en última instancia, la voluntad territorial según aquella se construye a partir de la correlación de fuerzas partidistas. Y es que la voluntad política de un territorio, plural por su

propia naturaleza en un sistema democrático, solo se transforma, al fin y al cabo, en auténtica voluntad territorial cuando se *sintetiza* a través de la reducción de esa voluntad *plural* en *unitaria* mediante la atribución de la voluntad territorial a la de la mayoría del órgano plural o a la del Gobierno que de la misma es expresión.

Tener en cuenta todo lo apuntado a la hora de meterse en la compleja labor de hacer realidad en España el viejo desiderátum de “convertir el Senado en una auténtica cámara de representación territorial” sería una forma razonable de evitar que esa fantasía acabe conduciendo a una formidable frustración.

6 BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E. 2003. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Alberti, E. 2004. «La representación territorial», *Fundamentos*, 3.
- Arroyo Gil, A. 2006. *El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Arroyo Gil, A. 2009. *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52ª ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Artola Gallego, M. 2005. *Constitucionalismo en la historia*. Barcelona: Crítica.
- Blanco Valdés, R. 1997. «Acción de gobierno, política de nombramientos y control parlamentario», *Documentación Administrativa*, 246-247.
- Blanco Valdés, R. 2006. *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. A propósito de la obsesión ruritana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Blanco Valdés, R. 2008. «El federalismo alemán y “el movimiento necesario de las cosas”», *Revista de Libros*, 120.
- Blanco Valdés, R. 2010. *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Blanco Valdés, R. 2012. *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Constitución del Imperio. 1871. *Archivio delle Costituzioni Storiche*, elaborado por el Dipartimento de Scienze Giuridiche de la Università di Torino. Disponible en: <http://www.dircost.unito.it/index.shtml> (mayo de 2019).
- Constitución Suiza. 1848. *Digitihèque de matériaux juridiques et politiques*. Disponible en: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/constitintro.htm> (mayo de 2019).
- Cronin, T. E. 1989. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum and recall*. Cambridge: Harvard University Press.
- Darnstädt, T. 2005. *La trampa del consenso*. Madrid: Editorial Trotta.
- Deslandres, M. 1932. *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870. Tomo I: De la fin de l'Ancien Régime à la chute de l'Empire*. París: Armand Colin.
- Droz, J. 1973. *Alemania. La formación de la unidad alemana. 1789-1871*. Barcelona: Vicens-Vives.
- Elazar, D.J. 1990. *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Elazar, D.J. (ed.). 1994. *Federal systems of the world. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. 2ª Ed. Exeter: Longman Group Limited.
- García Álvarez, M. 1997. «Rusia», en C. Flores Juberías (edit.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García Belaunde, D.; Fernández Segado, F., y Hernández Valle, R. (eds.). 1992. *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*. Madrid: Dykinson.
- García Pelayo, M. 1984. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hamilton, A.; Madison, J., y Jay, J. 1998. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hamilton, A.; Madison, J., y Jay, J. 2016 (versión en lengua gallega). *El Federalista*. Santiago de Compostela: Servicio de Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela e Fundación BBVA (colección Clásicos do Pensamento Universal).
- Harris, J.P. 1953. *The Advice and Consent of the Senate*. Berkeley: University of California Press.

- Kelly, A.H.; Harbison, W.A., y Herman Belz, H. 1983. *The American Constitution. Its origins and development*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Luther, J.; Passaglia, P., y Tarchi, R. (dirs.). 2006. *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*. Milán: Guiffre (Centro Studi sul Federalismo).
- Riker, W.H. 1987. *The Development of the American Federalism*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Riker, W.H. 1987. «The Senate and the American federalism», en W.H. Riker, *The Development of the American Federalism*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Röhrich, W. 2001. *Los sistemas políticos del mundo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sánchez Ferriz, R., y García Soriano, M.ª V. 2002. *Suiza. Sistema político y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sartori, G. 1994. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Scarciglia, R. 2005. *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*. Padua: Cedan.
- Schulze, H. 2009. *Breve historia de Alemania*. Madrid: Alianza Editorial.
- Serrafero, M.D. 1996. «El “impeachment” en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela», *Revista de Estudios Políticos*, 92.
- Stone, L. 1985. *La crisis de la aristocracia. 1558-1641*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tomás Mallén, B. 2002. *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ventura, S. (ed.). 2008. *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*. Bolonia: Il Mulino.
- Watts, R.L. 2006. *Sistemas federales comparados*. Madrid: Marcial Pons.

NOTAS

- 1 Artola, 2005: 118.
- 2 Stone, 1985.
- 3 Me he referido con detalle a todo este proceso histórico en el capítulo octavo de mi libro Blanco Valdés, 2010: 171-211.
- 4 «El Consejo de los Quinientos [cámara baja] compuesto de miembros más jóvenes, propondrá los decretos que crea útiles y se constituirá en el pensamiento y, por decirlo así, en la imaginación de la República; el Consejo de los Ancianos [cámara baja] constituirá la razón, no tendrá otra función que examinar con sabiduría cuáles serán las leyes a admitir y rechazar, sin poder jamás realizar proposiciones», en *Moniteur Universel*, reimpresión, tomo XXV, pp. 81 y ss., citado en Deslandres, 1932: 320.
- 5 Aparte de los dos supuestos de bicameralismo federal (Rusia y la República de Bosnia-Herzegovina), regulan un sistema parlamentario bicameral de tipo funcional, en el que las dos Cámaras representan lo mismo y solo se distinguen por su posición relativa en el ejercicio de las funciones legislativa y de control (bicameralismo perfecto o imperfecto) o por su forma de elección (fórmula mayoritaria o proporcional; edad para poder ejercer el sufragio pasivo) la República Checa, Rumanía y Polonia. Un caso especial es el de Eslovenia, en donde junto a una Asamblea Nacional, elegida por sufragio universal, existe un Consejo Nacional, de naturaleza corporativa, formado por representantes de los empresarios, trabajadores, agricultores, artesanos, profesionales; y por representantes de las actividades no económicas y de los intereses locales. En Croacia, en fin, la Cámara de los Condados prevista en la ley fundamental fue eliminada en la reforma constitucional de 2001. Todos los demás Estados tienen un parlamento unicameral, incluida Serbia, pese a su sistema autonómico. Toda la información de mi estudio Blanco Valdés, 2012: nota 31 del capítulo IV.
- 6 La Constitución suiza de 1848 puede verse, en su versión original, en *Digithèque de matériaux juridiques et politiques*. Disponible en: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/constitintro.htm> (mayo de 2019).
- 7 Cfr., al respecto, Riker, 1987: 135-156.
- 8 Cfr. Hamilton, Madison y Jay, 1998: 161-162 (todas las cursivas en el original).
- 9 Ambas citas en Hamilton, Madison y Jay, 1998: 262-263 (todas las cursivas en el original).
- 10 Me he referido a ello con detalle en mi estudio introductorio a la primera edición de Hamilton, Madison y Jay, 2016: 62-82.
- 11 Cfr., al respecto, aparte de la siempre útil guía de Elazar (edit.), 1994, el amplísimo estudio dirigido por Luther, Passaglia y Tarchi, 2006: 279-330, para el Centro Studi sul Federalismo. Y el trabajo de Alberti, 2004: 279-330.
- 12 Se trata de los cantones de Obwald, Nidwald, Basilea Ciudad, Basilea Campiña, Appenzel Rodas Exteriores y Appenzel Rodas Interiores. Esa división responde al hecho de que en realidad el país se conforma con 23 cantones, pero tres están compuestos por semicantones (Basilea, Appenzel y Unterwald), lo que da lugar al número de 26 que se menciona habitualmente.
- 13 Sánchez Ferriz y García Soriano, 2002: 113.
- 14 Se trata de los príncipes Philippe, Astrid y Laurent de Bélgica, hijos del rey Alberto II y su esposa Paola Ruffo di Calabria, herederos, por ese mismo orden, de la Corona del país.

- 15 Buena prueba de la peculiaridad española a la que se hace referencia en el texto reside en el hecho de que el apartado 5.º del artículo 69 de la Constitución, al referirse a la designación de los senadores autonómicos, la atribuya a la asamblea legislativa o, *en su defecto*, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, redacción que supone una perfecta expresión de la incertidumbre que existía en el momento constituyente respecto del modelo territorial que iba a implantarse finalmente en España tras la puesta en vigor de unas previsiones constitucionales, susceptibles de interpretaciones muy diferentes. Me he referido con detalle a la cuestión en mi libro Blanco Valdés, 2006: 37-54.
- 16 Röhrich, 2001: 22.
- 17 El texto de la Constitución del Imperio, de 1871, puede consultarse en *Archivio delle Costituzioni Storiche*, elaborado por el *Dipartimento de Scienze Giuridiche* de la *Università di Torino*. Disponible en: <http://www.dircost.unito.it/index.shtml> (mayo de 2019).
- 18 Droz, 1973: 260.
- 19 Schulze, 2009: 129.
- 20 Poseen seis votos los estados de Baden-Württemberg, Baviera, Baja Sajonia y Renania del Norte-Westfalia; cinco, Hesse; cuatro, Berlín, Brandenburgo, Renania-Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Schleswig-Holstein y Turingia; y, finalmente, tres, Bremen, Hamburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Sarre.
- 21 Cfr. Alberti, 2004: 281-282 y 286, respectivamente; y, en general, con consideraciones de mucho interés sobre la naturaleza jurídico-política de la representación territorial, pp. 279-296.
- 22 *Ibidem*, p. 286.
- 23 Riker, 1987: 30-32.
- 24 Véase, respecto de la institución, que existe en la actualidad en algunos Estados iberoamericanos, en su variante de *recall* popular (Perú, Venezuela, Colombia, Ecuador o Bolivia) y se prevé también en diversas Constituciones estatales de países federales (se introdujo, por ejemplo, en 15 Constituciones estatales de los Estados Unidos entre 1908 y 1979), Scarciglia, 2005; Tomás Mallén, 2002 y Cronin, 1989.
- 25 Alberti, 2004: 300 (nota 17) y, con gran detalle, Riker, 1987: 141, de donde procede la cita textual.
- 26 Cfr. Riker, 1987: 139 y ss.
- 27 Análisis conjuntos de las variables citadas en el texto, en los que se incluyen tablas de gran utilidad, pueden verse en el trabajo ya citado de Alberti, 2004: 296 y ss. y cuadro 4; y en Watts, 2006: 213-219 y tablas 16 y 17.
- 28 Alberti, 2004: 313.
- 29 Cfr., por todos, García Pelayo, 1984.
- 30 Así lo señalaba ya hace años Daniel J. Elazar para el caso de los Estados Unidos, que pasa por ser el prototipo de un país con partidos poco estructurados y con laxa disciplina interna, cuando apuntaba que allí se manifestaba, desde finales de los años cincuenta «una creciente tendencia a construir partidos políticos nacionales, fuertes y centralizados. Esta tendencia se manifestó en los dos grandes partidos a lo largo de los sesenta y tuvo un relativo éxito» (Elazar, 1990: 133).
- 31 Ventura (edit.), 2008: 24.
- 32 Enoch Alberti realiza en su estudio un ensayo de medición cuantitativa de la representatividad territorial de las segundas cámaras teniendo en cuenta cinco criterios (reparto escaños/votos, posición respecto de la legislación, posición en la reforma constitucional, composición [representación específica] y tipo de mandato [libre o instruido]) a los que otorgan de menor a mayor representatividad una valoración de uno a cinco: el resultado final es que, en orden de más a menos representatividad, los Senados de los que aquí me ocupo se ordenarían del siguiente modo: *Bundesrat* alemán (21 puntos sobre un total de 25), Senado estadounidense, *Ständerat* suizo y Senado australiano (19), *Bundesrat* austriaco (15), Senados belga y canadiense (13) y Senado español (12) (Alberti, 2004: 314 y cuadro 7).
- 33 Contiene, por ejemplo, datos en ese sentido, para Alemania y Estados Unidos, el estudio de Alberti, 2004: 292-295 y cuadros 2 y 3.
- 34 Sartori, 1994: 201.
- 35 Elazar, 1990: 232.
- 36 Sartori, 1994: 204.
- 37 Cfr. Aja, 2003: 265. Para una propuesta alternativa, que trata de conseguir resultados parciales similares, pero manteniendo un Senado representativo, puede verse mi libro Blanco Valdes, 2006: 200-215.
- 38 Cfr., al respecto, Alberti, 2004: 307-309 y cuadro 5; y Watts, 2006: 218-219 y tablas 16 y 17, obras que, en conjunto, contienen información detallada al respecto sobre todos los países que tratamos, salvo la Federación Rusa y los tres Estados Iberoamericanos. Para Rusia véase García Álvarez, 1997: 646. Y para Argentina, Brasil y México, los capítulos correspondientes de la obra de García Belaunde, Fernández Segado y Hernández Valle (edits.), 1992: 66-70 (Argentina), 147-150 (Brasil) y 585-588 (México). Las previsiones de las diversas Constituciones respecto de las facultades de las dos cámaras parlamentarias pueden consultarse en los textos según lo apuntado en *supra* nota 10.
- 39 Alberti, 2004: 279.
- 40 Ese porcentaje ha experimentado una notable reducción tras la reforma constitucional llevada a cabo en Alemania en 2006 con la finalidad entre otras, de reducir, precisamente la capacidad de veto del *Bundesrat* y de mejorar, en consecuencia, el funcionamiento del conjunto del sistema político.
- 41 Watts, 2006: 218.
- 42 Cfr., diagnosticando el problema, Darnstädt, 2005: 85 y ss. Explicando las propuestas de solución al respecto, Arroyo Gil, 2006: 122 y ss. Y, del mismo autor, analizando el contenido de la reforma finalmente aprobada, Arroyo Gil, 2009. Por mi parte, me he referido al problema en un breve artículo, Blanco Valdés, 2008: 27-30.

- 43 Sartori, 1994: 198-199.
- 44 Watts, 2006: 218.
- 45 Alberti, 2004: 301-304, con datos muy pormenorizados, y cuadros incluidos en las pp. 308 y 314.
- 46 Cfr. García Álvarez, 1997: 646.
- 47 Sartori, 1994: 200-201 (cursivas en el original).
- 48 Cfr. Serrafiero, 1996: 137 y ss.
- 49 Un dato es bastante significativo al respecto: que en la centuria transcurrida entre 1850 y 1950 tan solo dos nominaciones de miembros del Gobierno fueron rechazadas. Cfr. Harris, 1953: 379. Por lo demás ese mecanismo perdería una gran parte de su eficacia como instrumento de control en manos del Senado, ya no digamos como supuesto medio de control de los territorios de la Unión sobre la política nacional, a consecuencia de la introducción de prácticas y costumbres que produjeron el efecto de vaciarlo parcialmente de las finalidades que perseguían los Padres Fundadores y sustituirlo por un sistema de patronazgo de partido coherente con la práctica del *spoils system*: entre ellas, y de manera muy especial, la extraordinaria extensión que acabó dándosele a un sistema inicialmente concebido para ser aplicado de modo restringido; y, en segundo lugar, la costumbre, generalizada poco a poco, de la llamada cortesía senatorial (*senatorial courtesy*) en virtud de la cual los miembros del Senado actuaban con el senador *patrón* para un determinado nombramiento como esperaban que sus colegas actuaran con ellos llegada la ocasión: no interfiriendo la ratificación de la propuesta. Es cierto que, frente a ello, se fue imponiendo también la costumbre de que el presidente consultase con los senadores de su partido en cada estado sobre el nombramiento de los puestos federales de ese estado, costumbre que limitaba muy seriamente el poder del Presidente pero le ofrecía a cambio seguridad parlamentaria, pero ello en lugar de favorecer al *territorio* favorece al *partido en cada territorio*. Esa conclusión final del sistema era expuesta por Harris con bastante claridad: «La antigua costumbre que exige al presidente consultar a los senadores de su propio partido sobre la nominación de los empleados federales en sus estados, y, por regla general, aceptar las propuestas derivadas de las mismas, se basa en una tradición partidista y no en la Constitución [...] Esa costumbre, reforzada por la regla no escrita de la "cortesía senatorial", transfiere virtualmente la función de nominación de esos puestos del presidente a cada uno de los senadores de su partido». Cfr. Harris, 1953: 377. Me he referido con detalle a la cuestión en mi trabajo Blanco Valdés, 1997: 168-178.
- 50 En los dos únicos casos en que llegó a juzgarse a un presidente de los Estados Unidos, pues el *impeachment* contra Richard Nixon se interrumpió tras su dimisión en 1974, la disciplina de partido se mantuvo siempre entre los partidarios del presidente, aunque no así entre sus adversarios políticos: el demócrata Andrew Johnson (17.º presidente, entre 1865 y 1869) fue declarado no culpable en 1868 (35 senadores votaron a favor de la culpabilidad frente a 19 en contra, minoría de la que formaron parte 7 senadores republicanos, lo que impidió alcanzar los dos tercios necesarios para la aprobación del *impeachment*); el demócrata Bill Clinton (42.º presidente, entre 1993 y 2001), por su parte, fue declarado igualmente no culpable, en 1999, de los cargos de perjurio (por 55 votos en contra, diez de ellos republicanos, contra 45 a favor, todos republicanos) y de obstrucción a la justicia (por 50 votos en contra, cinco de ellos republicanos, contra 45 a favor, todos republicanos). Véase, para los casos de Johnson y Nixon, Kelly, Harbison y Belz, 1983: 350-356 y 692-700, respectivamente.

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 competenciales 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.

Federalismo cuádruplo: instituciones políticas, cultura política, sistemas de partidos e políticas públicas

Federalismo cuádruple: instituciones políticas, cultura política, sistemas de partidos y políticas públicas

Fourfold federalism: political institutions, political culture, party system and public policies



XAVIER TORRENS LLAMBRICH

Profesor de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Barcelona
xaviertorrens@ub.edu

Recibido: 14/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: Nesta análise do federalismo, primeiro descífrase o marco conceptual básico, resólvese cales son as partes e que é o todo nun Estado federal, dilucidase que é descentralización política e que é desconcentración administrativa, esclárese que é *demos* e que é *demoi*. Finalmente, elucídase se se trata dun proceso centrípeto ou ben dunha dinámica centrífuga. Segundo, distínguense as catro esferas do federalismo: institucións políticas, cultura política, sistema de partidos e políticas públicas. O federalismo cuádruplo ten un impacto social que serve para discernir o arraigado que está en termos empíricos. Terceiro, diferénciase entre federalismo nacional e federalismo plurinacional. Todo iso aplícase á organización territorial do Estado español.

Palabras clave: Federalismo cuádruplo, federalismo plurinacional, federalismo nacional, descentralización política, desconcentración administrativa.

Resumen: En este análisis del federalismo, primero se descifra el marco conceptual básico, se resuelve cuáles son las partes y qué es el todo en un Estado federal, se dilucida qué es descentralización política y qué es desconcentración administrativa, se esclarece qué es *demos* y qué es *demoi*. Finalmente, se elucida si se trata de un proceso centrípeto o bien de una dinámica centrífuga. Segundo, se distinguen las cuatro esferas del federalismo: instituciones políticas, cultura política, sistema de partidos y políticas públicas. El federalismo cuádruple tiene un impacto social que sirve para discernir cuán arraigado está en términos empíricos. Tercero, se diferencia entre federalismo nacional y federalismo plurinacional. Todo ello se aplica a la organización territorial del Estado español.

Palabras clave: Federalismo cuádruple, federalismo plurinacional, federalismo nacional, descentralización política, desconcentración administrativa.

Abstract: In this analysis of federalism, firstly the basic conceptual framework is deciphered. In this sense, the nature of federal state is resolved, what is political decentralization and what is administrative deconcentration is also explained and what is *demos* and what is *demoi* is also analyzed. In addition, in this

paper, it is analysed if it is centripetal process or a centrifugal dynamic. Second, the four spheres of federalism are distinguished: political institutions, political culture, party system and public policies. Fourfold federalism has a social impact that serves to discern how entrenched it is in empirical terms. Third, there is a distinction between national federalism and plurinational federalism. All this applies to the territorial organization of the Spanish State.

Key words: Fourfold federalism, plurinational federalism, national federalism, political decentralization, administrative deconcentration.

Sumario: 1 Tríada analítica para una aproximación politológica al federalismo. 2 Marco conceptual básico del federalismo cuádruple. 3 Estado federal: federalismo como institución política. 4 Cultura federal: federalismo como cultura política. 5 Partidos federales: federalismo como sistemas de partidos. 6 Política federal: federalismo como políticas públicas. 7 Federalismo nacional y federalismo plurinacional. 8 España: ¿del Estado autonómico nacional al Estado federal plurinacional? 9 Bibliografía.

1 TRÍADA ANALÍTICA PARA UNA APROXIMACIÓN POLITOLÓGICA AL FEDERALISMO

Una aproximación al federalismo requiere de un debate académico con evidencias científicas, alejado de una discusión politizada con ocurrencias ideológicas. El análisis de España como Estado descentralizado o Estado federal, en ocasiones, tanto en el debate político como, inclusive, en el debate académico, contiene confusiones, equivocaciones y omisiones. Por ejemplo, se confunde la federación con el Estado en su conjunto, como si fuese el todo; se equivocan quienes creen que el federalismo siempre está alejado del nacionalismo; o se omite que las políticas públicas sean un indicador clave para deducir, acorde con las evidencias empíricas, el ser o no ser de un Estado como federal.

Para evitar solapamientos de conceptos, errores en las concepciones y lagunas en la concepción, las ciencias sociales aportan un elenco de variables que constituyen lo que vendría a ser una tríada de factores que hay que analizar para aproximarnos al federalismo en su realidad empírica: el marco conceptual básico, las esferas del federalismo cuádruple y la tipología clave del federalismo en relación con el clásico Estado nacional.

En primer lugar, para su mejor comprensión, descifrar el marco conceptual básico requiere, sobre todo, resolver cuáles son las partes y qué es el todo en un Estado federal, dilucidar qué es descentralización política y qué es desconcentración administrativa, esclarecer qué es *demos* y qué es *demoi*, haciendo referencia a unidad y diversidad, y, finalmente, elucidar si se trata de un proceso centrípeto o bien de una dinámica centrífuga. En segundo lugar, hay que distinguir las cuatro esferas del federalismo (instituciones políticas, cultura política, sistema de partidos y políticas públicas), cuyo impacto social sirve para discernir cuán arraigado está o no el federalismo, en términos empíricos. En tercer lugar, hay que diferenciar entre federalismo nacional y federalismo plurinacional, cuando se lo concibe respecto al Estado-nación.

2 MARCO CONCEPTUAL BÁSICO EN EL FEDERALISMO CUÁDRUPLE

El marco conceptual es muy amplio. Me ceñiré brevemente solo a aquellos conceptos que ofrecen un sustrato básico que permita el presente análisis. Empecemos clarificando que un Estado federal no lo es porque legalmente reciba tal nombre. De hecho, el nombre puede llegar a tener un alto valor simbólico, que no debe desdeñarse, pero para el análisis científico no es aquello más relevante, pues, como nos recuerda Wheare¹, en la Constitución de los Estados

Unidos de América no aparece ni la palabra federal ni federación. A la vez, existen Estados que se autodenominan federales y no lo son *de facto*, pues se limitan a ser un federalismo nominal, como es el caso de la actual Rusia o la antigua Unión Soviética.

Salta a la vista que son una parte del Estado las partes federadas en los Estados descentralizados, llámeseles Estados en los EE.UU., comunidades autónomas en España, *Länder* en Alemania, provincias en Canadá, regiones en Bélgica o cantones en Suiza. Asimismo, como tales, son Estado, es decir, no son en verdad una unidad subestatal, sino que directamente son Estado, si bien no todo el Estado. Lo que, en ocasiones, no se vislumbra es que igualmente la federación es una porción de un todo. La federación, aunque sea Estado, tampoco es todo el Estado, pues es una parte del Estado. Entonces, si verdaderamente hay federalismo, no debe confundirse o equipararse a la federación, que es una parte, con el todo. Es una parte jurídico-política del Estado. Porque, aunque la federación ocupe el conjunto del territorio, no representa el conjunto del Estado. Ahí reside una de las mayores confusiones: tomar el conjunto del territorio por el conjunto del Estado. En consecuencia, el conjunto no es la federación, sino la suma de las partes federadas y de la parte que representa la federación.

Así pues, tanto la federación como las partes federadas son Estado. Concebir esto así es un factor subyacente a la cultura federal de la que se carece en buena medida en el caso español y, por lo tanto, merma que sea un Estado descentralizado. En España se acostumbra presuponer que el interés general lo garantizan el Gobierno central y las Cortes Generales. Y con una cultura política y jurídica federal, los parlamentos autonómicos y gobiernos autonómicos también son garantes del interés general, igual que el Gobierno central y el Parlamento español.

Asimismo, hay que saber interiorizar la diferencia entre descentralización política (o, llanamente, descentralización) y desconcentración administrativa (o, sencillamente, desconcentración). La clave para discernir si un Estado es o no es un Estado con una organización territorial federal reside en el hecho de que exista o no autogobierno o autonomía entendida como toma de decisiones políticas, incluidas la capacidad competencial de legislar (Parlamento), ejecutar (Gobierno) y juzgar (sistema de justicia).

En el caso español, en el plano de las instituciones políticas, es un Estado con descentralización en el poder legislativo (existen el Parlamento español y los parlamentos autonómicos) y descentralización en el poder ejecutivo (existe el Gobierno central, los gobiernos autonómicos y los gobiernos locales). De entrada, pues, puede decirse que España es equiparable hasta cierto punto a un Estado federal en cuanto a gobiernos y parlamentos. Sin embargo, hay que introducir un matiz importante: el hecho de que el poder central pueda legislar con leyes de bases y condiciones básicas que limitan o condicionan las competencias autonómicas exclusivas es un hecho jurídico que tiende a recentralizar el poder, con el daño que supone para el federalismo. Este debiera ser un debate político-jurídico relevante si, en verdad, quiere construirse un Estado federal en España. De hecho, en este sentido ha habido una recentralización ejecutada de esta forma, al menos, desde 2010-2011, mientras que, en un Estado federal, las comunidades autónomas serían «estructuralmente inmunes a las interferencias federales»².

Además, España es un Estado con un sistema judicial centralizado. No cabe considerar a los tribunales de justicia superiores autonómicos como una descentralización del sistema judicial, sino más bien como desconcentración del poder judicial, como una instancia judicial más dentro de un sistema judicial jerárquico, más propio de un Estado unitario jerárquicamente centralista, aunque disponga de desconcentración en la administración de la justicia. Baste con la política comparada: «El Tribunal Supremo de los Estados Unidos no emana de los poderes judiciales de

los Estados (cada uno de los cuales tiene su propio Tribunal Supremo) ni tiene autoridad sobre ellos ni puede revisar sus decisiones –salvo contadas excepciones–³. De todo ello, se deduce que, ante la pregunta sobre si España es un Estado descentralizado políticamente, la respuesta es compleja, con diversidad de matices según cada uno de los tres poderes del Estado.

También tenemos que discutir sobre *demos* y *demoi*, y cómo se conjugan. Si existe un único *demos*, entonces surgirá ineludiblemente el federalismo nacional. Si existen varios *demoi*, entonces puede surgir el federalismo plurinacional si la organización territorial del Estado aplica el pluralismo político. Sin embargo, existiendo varios *demoi*, en términos sociopolíticos, puede que exista el federalismo nacional, cuando la organización territorial del Estado no ofrece un reconocimiento jurídico de la plurinacionalidad. Esto último es lo que sucede en España, donde se ha construido un Estado de las autonomías que, si se aproximara a algún tipo de federalismo, se trataría más bien de un federalismo nacional, que hasta hoy rehúye del federalismo plurinacional. Sin embargo, se tendría que tener en cuenta que la pregunta clave de una democracia liberal plurinacional es cómo los diferentes *demoi* nacionales conviven con un reconocimiento en igualdad⁴. Ello sería factible si «se parte de la idea constitucional de España como nación de naciones y regiones»⁵. Pero ello no ha acontecido hasta la fecha, aunque podría concretarse en un proceso diferente de *State-building* y de *Nation-building*⁶.

Uno de los motivos por los que no se interpreta a España como una nación de naciones es porque se cree que la unidad y la diversidad son conceptos opuestos. Sin embargo, «la unidad se opone a la desunión, y la diversidad a la homogeneidad»⁷. Como mucho, se concibe una diversidad humana de individuos, que elude cualquier atisbo de nación diferente cuando, de hecho, la propia Constitución española lo incluye bajo el término nacionalidad. Mientras se confunda la diversidad que conlleva la plurinacionalidad como desigualdad, será difícil proceder a regular el trato diferenciado y asimétrico como un trato de deferencia a la diferencia.

Además, hay que observar si existen dinámicas centrípetas, centrífugas o ambas al mismo tiempo. Hay políticos que usan el federalismo para generar una dinámica centrípeta y centralizar poderes que constituían competencias de los Estados federados. Hay otros políticos que emplean el federalismo para crear un proceso centrífugo que conlleve una separación gradual de las partes federadas. Y, obviamente, conviven en un mismo país políticos con ambas tendencias.

Lo anterior no es óbice para señalar que un proceso de mayor descentralización política, mayor autogobierno de los Estados federados, no implica por sí mismo que políticos o ciudadanos planteen la separación de su Estado federado. Más bien, en el mundo real sucede lo contrario; cuando mayor poder se concede, el Estado federado es visto con un notable autogobierno por una parte de su población y de la elite política y, entonces, se merman los incentivos para optar por la salida, en términos de Albert O. Hirschman⁸. Esto es importante recalcarlo porque se está extendiendo la idea en determinados sectores de que un mayor autogobierno para Cataluña o Euskadi implica ineludiblemente unas mayores ansias de independencia. Esta es una hipótesis falsa o, cuando menos, no contrastada empíricamente. Porque «la dinámica emocional hacia la independencia se encuentra en otra parte. Se debe sobre todo al fracaso en el plano del *reconocimiento*»⁹. Porque lo que sí se puede contrastar es la evidencia científica de que cuando Canadá ofreció un mayor reconocimiento político y un notable mayor poder de autogobierno a Quebec, entonces no solo no aumentó, sino que el federalismo asimétrico disminuyó el apoyo popular a la independencia quebequesa.

El marco conceptual descrito previamente sirve de fundamento para el análisis de lo que podemos denominar federalismo cuádruple, es decir, los cuatro vectores que vertebran el

federalismo: Estado federal, cultura federal, partidos federales y política federal. El federalismo es cuádruple en sus componentes, pues consta de las citadas cuatro variables que lo configuran.

Los análisis sobre el federalismo que únicamente se centran en un factor único, que acostumbra ser el de las instituciones políticas o su formalidad jurídica, acaban ofreciendo una distorsión de la realidad empírica. Pueden acabar concluyendo someramente que, dado que institucionalmente hay descentralización, entonces el país dispone de un Estado federal. Si bien las instituciones federales son una condición necesaria, no son una condición suficiente, porque «no podemos convertir el federalismo en una cuestión nominalista ni legalista»¹⁰. Un análisis científico sobre la realidad federal consta de investigaciones y estudios sobre los cuatro factores mencionados (instituciones políticas, cultura política, sistemas de partidos y políticas públicas) para, tomando en cuenta indicadores distintos, llegar a conclusiones en cada estudio de caso sobre el grado de descentralización política y el tipo de Estado federal.

3 ESTADO FEDERAL: FEDERALISMO COMO INSTITUCIÓN POLÍTICA

Como instituciones, los Estados federales son Estados descentralizados políticamente. Son una herramienta para la gobernabilidad democrática¹¹. El federalismo requiere no únicamente una estructura federal, también un funcionamiento federal plural, y este «exige el *policentrismo*, es decir, que existan distintos centros de gobierno sin que ninguno de ellos pueda imponerse a los demás»¹². A continuación, se detalla una tipología en relación con la variable institucional o jurídico-política. Existen tres grandes modelos de Estado federal.

Primero observamos el federalismo cooperativo, localizado en la República Federal de Alemania. Los *Länder* tienen las mismas competencias y se denominan cooperativos porque cooperan entre ellos, y entre ellos y el Gobierno federal. Este último implementa sus políticas públicas mediante el federalismo ejecutivo, es decir, las decisiones del Gobierno en Berlín las ejecuta cada *Land* con sus gestores públicos. En España, bastantes federalistas abogan por este tipo de federalismo, pero el cooperativo tiene el inconveniente de que no ofrece incentivos para ser asumido por la mayoría social y política de Cataluña y Euskadi. Por lo tanto, aunque fuera deseable, no resulta pertinente para resolver el problema territorial en relación con vascos y catalanes.

Un segundo modelo es el federalismo competitivo, ubicado en los Estados Unidos de América. Los cincuenta Estados de los EE.UU. tienen las mismas competencias. Hasta aquí es similar a Alemania. Sin embargo, contiene dos grandes diferencias. Por un lado, las competencias de los Estados de los EE.UU. son mucho más amplias que las de los *Länder* en Alemania. Por otra parte, se denomina competitivo porque existe una cultura política de competir entre Estados (por ejemplo, con una política fiscal diferente para atraer empresas), y entre Estados y Gobierno federal (por ejemplo, en la política de seguridad entre la policía estatal y la policía federal, el FBI).

Un tercer modelo es el federalismo asimétrico, situado en el Canadá. Las provincias canadienses tienen distintas competencias. Quebec tiene más competencias que otras partes del Canadá. La asimetría no se experimenta como desigualdad, sino como diferencia. Dicha forma de estructurar territorialmente el Estado ha dispuesto de una cultura política de carácter federal. Las asimetrías reguladas legalmente «están basadas en las asimetrías de hecho existentes entre las distintas unidades federadas (diferencias culturales, geográficas, históricas, etc.)»¹³. La Constitución española de 1978 «permite un *desarrollo asimétrico*, pero no lo impone»¹⁴.

Como se constata en el cuadro 1, hay cuatro modelos donde las partes federadas cuentan con las mismas competencias, si bien con una graduación de menor o mayor número y ámbitos

de competencias, siendo el centralismo y el autonomismo los que cuentan con menos número y ámbitos de competencias, y el federalismo cooperativo y el federalismo competitivo los que disponen de mayor número o ámbitos de competencias descentralizadas. Además, existe otro federalismo, el asimétrico, que cuenta con una estructura diferenciada de competencias, en virtud de ofrecer un reconocimiento para garantizar una igual libertad en el respeto de las diferencias históricas, jurídicas y sociopolíticas.

Cuadro 1. Modelos de organización territorial del Estado

| MODALIDAD | PAÍS | TIPO DE COMPETENCIAS | GRADO DE COMPETENCIAS |
|-------------------------|----------|----------------------|-----------------------|
| Centralismo | Francia | = | - |
| Autonomismo | España | = | + |
| Federalismo cooperativo | Alemania | = | ++ |
| Federalismo competitivo | EE.UU. | = | +++ |
| Federalismo asimétrico | Canadá | ≠ | +++ |

Fuente: Elaboración propia a partir de Torrens (2018 b).

España es un híbrido institucional, con centralización y descentralización simultáneas. El sistema judicial es más parecido al centralismo de Francia. En cuanto al Gobierno (poder ejecutivo) y al Parlamento (poder legislativo), son más cercanos a Alemania. La recentralización de los últimos años, desde 2010-2011, ha alejado a España, en parte, de los Estados federales, dañando la descentralización en la estructura territorial del poder. Cabe advertir que lo que verdaderamente ha fallado en España no son tanto las instituciones políticas como la cultura política federal, demasiado ausente. La historia española conllevó una centralización secular que fue arraigando en la cultura política, como señaló Pi i Margall¹⁵. Por lo tanto, existe otro factor para entender lo federal: cómo se concibe la cultura política.

4 CULTURA FEDERAL: FEDERALISMO COMO CULTURA POLÍTICA

La cultura federal «es una pieza clave para un nuevo orden federal de la política federal»¹⁶. Aquello que, resumidamente, podríamos entender que en España acostumbra confundirse reside en tres factores de la cultura federal. Primero, se olvida o ignora que federar es pactar entre partes y cumplir ambas partes un contrato. Segundo, se confunde la igualdad con la uniformidad. Tercero, se confunde la diferenciación con la desigualdad. Vayamos por partes.

El término «federar» se origina en el latín «foederāre»; formado del latín «foedus» y del sufijo flexivo «ar». Lo común no es la federación, sino la suma de las partes federadas con la federación. Así lo describe Victoria Camps¹⁷: «El pacto federalista es un pacto consentido por todas las partes». Se comprende bien si uno observa el caso estadounidense. Inclusive la regulación de un derecho fundamental central como el derecho a la vida o su reverso, la pena de muerte, es una decisión que atañe a la Constitución americana si se trata de delitos federales, pero si incumbe a delitos estatales, entonces depende de las Constituciones de cada Estado. Esta es la significación del federalismo como cultura política y cultura jurídica. Este tipo de cultura jurídico-política no se observa en España.

Es un hecho que apenas existe cultura federal en España, como se comprueba en el cuadro 2. Solamente la mayor parte de la ciudadanía de Cataluña y el País Vasco quiere “Un Estado federal en el que las CC.AA. tengan mayor autonomía”, o bien, inclusive, “Un Estado en el que se

reconociese a las nacionalidades la posibilidad de convertirse en Estados independientes”. La suma de ambas visiones alcanza el 61,2% entre los catalanes y un 52% de los vascos. En contraste, los castellanoleonese apenas llegan al 13,7% y los aragoneses al 14,1%. En Andalucía, algo más, pero solamente un 19,2% de andaluces se encuadrarían como federalistas. Con estos datos, resulta claro que, exceptuando Cataluña y País Vasco, en el resto de España apenas hay federalistas. Un hecho desazonador porque el federalismo es la «posibilidad de integrar y mantener unidos a Estados que acusan una heterogeneidad en diversos ámbitos (étnico, cultural, geográfico, etcétera)»¹⁸.

Cuadro 2. Organización territorial del Estado

| | Castilla y León | Aragón | Andalucía | Galicia | País Vasco | Cataluña |
|---|-----------------|--------|-----------|---------|------------|----------|
| Estado con un único gobierno central sin CC.AA. o con CC.AA. con menor autonomía | 62,9 | 42,4 | 28,0 | 30,1 | 5 | 5,9 |
| Un Estado con Comunidades Autónomas como en la actualidad | 33,3 | 36,5 | 48,5 | 50,5 | 37 | 26,3 |
| Un Estado federal en el que las CC.AA. tengan mayor autonomía | 11,4 | 14,1 | 18,9 | 8,7 | 29 | 21,5 |
| Un Estado en el que se reconociese a las nacionalidades la posibilidad de convertirse en Estados independientes | 2,3 | 0,0 | 2,6 | 3,1 | 23 | 39,7 |
| Ns/Nc | 5,3 | 7,1 | 2,0 | 7,6 | 6 | 6,6 |

Fuente: Elaboración propia a partir de CEO (2019), CIS (2018), EGOPA (2018) y Euskobarómetro (2018).

La carencia de una cultura federal no afecta únicamente a la población en general, sino también a las élites que luego toman decisiones, sea en el sistema político, sea en el sistema judicial. Ello se debe a que «Generaciones de estudiantes de derecho han pasado por las aulas sin conocer lo que es un Estado federal, o recibiendo comentarios hostiles acerca del mismo. Es prácticamente imposible, en estas condiciones, generar una cultura federal. No se puede esperar una predisposición favorable al mismo»¹⁹.

5 PARTIDOS FEDERALES: FEDERALISMO COMO SISTEMAS DE PARTIDOS

En los países federales pueden existir o no sistemas de partidos diferentes entre el sistema de partidos de la federación y el sistema de partidos de las partes federadas. Existe un mismo sistema de partidos, en casos como los Estados Unidos (Partido Demócrata y Partido Republicano) o Alemania, donde están presentes los mismos seis partidos (CDU, SPD, AfD, FDP, La Izquierda y Alianza 90/Los Verdes), con la única excepción de la CSU, partido hermano de la CDU que solo se presenta a las elecciones en Baviera, pero se unen en un grupo parlamentario unificado.

Así pues, de entrada, tener un sistema de partidos diferente no es algo imprescindible para disponer de un Estado federal. Pero la situación inversa sí acontece. Aquellos países democráticos con sistemas de partidos diferentes en las elecciones generales y en sus partes federadas son una variable a tener en cuenta en el análisis de la estructura territorial del poder. No es un factor que sirva para dilucidar siempre si el Estado es o no descentralizado. Pero aquello que esta variable sí muestra es si la descentralización política debiera incardinarse en un federalismo nacional o un federalismo plurinacional. Es el caso de Bélgica, con dos sistemas de partidos nítidamente diferenciados. Es también el caso de Quebec en Canadá. Y debiera ser el caso de España en el análisis sobre su descentralización política, donde se comprueba que hay dos nacionalidades, Cataluña y País Vasco, que disponen de un sistema de partidos distinto del sistema de partidos mayoritario (véase el cuadro 3).

Cuadro 3. Sistemas de partidos autonómicos

| Comunidad autónoma | Castilla y León | Aragón | Andalucía | Galicia | País Vasco | Cataluña |
|--------------------|-----------------|---------|------------------|------------|--------------------|---------------|
| 1.º | PSOE | PSOE | PSOE | PP | PNV | Cs |
| 2.º | PP | PP | PP | En Marea | EH-Bildu | JxCat |
| 3.º | Cs | Cs | Cs | PSdeG-PSOE | Elkarrekin-Podemos | ERC |
| 4.º | VOX | Podemos | Adelante-Podemos | BNG | PSE-EE | PSC-PSOE |
| 5.º | Podemos | CHA | VOX | - | PP | En Comú Podem |
| 6.º | UPL | VOX | - | - | - | CUP |
| 7.º | XAV | PAR | - | - | - | PP |
| 8.º | - | IU | - | - | - | - |

Fuente: Elaboración propia.

Los factores que, aplicándolos al caso español, permiten observar un sistema de partidos autonómico como realmente diferente del sistema de partidos que emana de las elecciones generales son cinco. Primero, únicamente Cataluña y Euskadi disponen de un sistema de partidos diferente, donde dos de sus tres principales partidos políticos son singulares de dichas nacionalidades. Esto no sucede en ninguna otra nacionalidad o región. Segundo, en Euskadi y Cataluña, dos de sus tres principales partidos son soberanistas o independentistas. Tercero, el País Vasco y Cataluña son nacionalidades en las que el PP, que se sitúa en segunda posición en las elecciones generales, queda relegado al último lugar parlamentario autonómico. Cuarto, Cataluña y Euskadi son comunidades autónomas donde los socialistas, primeros en el Parlamento español, no se sitúan en ninguno de los dos primeros lugares en el Parlamento autonómico. Quinta, el País Vasco y Cataluña son autonomías en las que no está presente en sus parlamentos VOX, partido que quiere suprimir la España autonómica.

Encontramos algún sistema de partidos autonómico donde se halla alguna de las cinco características antes mencionada, porque «la autonomía constitucional tiende a la fragmentación del sistema de partidos en subconjuntos territoriales»²⁰, pero no el conjunto de las cinco. Es en

Euskadi y Cataluña donde en términos politológicos y sociológicos cabe reconocer la existencia de una cultura de descentralización que se refleja en su sistema de partidos. Es en ambas nacionalidades donde existe una demanda soberanista que se podría resarcir con una estructura territorial federal.

6 POLÍTICA FEDERAL: FEDERALISMO COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

La decisión política, sea en la Administración pública, en el sector privado o en el tercer sector, responde a la cultura política del país y se plasma en el diseño de políticas públicas (véase el cuadro 4). En España, la sede central está en la capital, Madrid. En los Estados Unidos de América, la sede central habitualmente es una sede descentralizada en aquella ciudad donde hay mayor densidad de personas dedicadas a un ámbito institucional, económico, empresarial, ocupacional o profesional. En otras palabras, la política parlamentaria o gubernamental no se centraliza en Washington con sus decisiones políticas, sino que se atiende al desarrollo de los Estados federados.

Cuadro 4. Comparativa de sedes centrales en España y EE.UU.

| 2 MODELOS: CENTRALISTA VERSUS FEDERAL | | | |
|---|--------------------------|---|--|
| España | Sede centralizada | EE.UU. | Sede descentralizada |
| Policía Nacional | Madrid | FBI | Washington |
| Aeropuerto principal | Madrid | Hartsfield-Jackson Airport | Atlanta (Georgia) |
| Bolsa principal | Madrid | NYSE (Bolsa de Nueva York) | Nueva York |
| Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales | Madrid | Hollywood | Los Ángeles (California) |
| Plan Nacional sobre Drogas | Madrid | Drug Enforcement Administration (DEA) | Springfield (Virginia) |
| Instituto Español de Oceanografía | Madrid | National Oceanic and Atmospheric Administration | Silver Spring (Maryland) |
| Museo Nacional Thyssen-Bornemisza | Madrid | Museum of Modern Art (MoMA) | Nueva York |
| Iglesia católica | Madrid | Presbyterian Church | Louisville, Kentucky |
| Cadenas privadas de TV: Antena 3 y Tele 5 | Madrid | Cadenas privadas de TV: CNN y FOX | Atlanta (Georgia) y Los Ángeles (California) |

Fuente: Elaboración propia a partir de Torrens (2018 a).

Si España fuera un Estado federal, el aeropuerto Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, en lugar de estar gestionado de modo centralizado por la empresa pública Aena, estaría gestionado desde Barcelona por una empresa pública de la Generalitat de Catalunya, un consorcio catalán autonómico-municipal, o municipal-metropolitano barcelonés. Y lo relevante es que funcionaría como el aeropuerto internacional de Hartsfield-Jackson de Atlanta, el más transitado de los Estados Unidos. ¿Alguien se imagina que no se indujera a que sea el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas donde pasen los vuelos internacionales?, o ¿podría ser el aeropuerto de Barcelona el principal, dado que es la ciudad con más turistas extranjeros? Mientras ni siquiera puedan plantearse tales supuestos, no existirá una cultura federal, porque no se implementan políticas públicas de carácter federal. Eso es, por supuesto, real en los Estados Unidos, donde Washington no obliga a que los vuelos pasen por la capital. Otro de los ejemplos más ilustrativos del centralismo español

es que el Corredor del Mediterráneo pase por Madrid, medida adoptada por la empresa pública Adif. En Washington difícilmente se tomaría la decisión de trasladar la Coca-Cola, Delta Air Lines o la CNN desde Atlanta (Georgia, sur de los EE.UU.) a la capital del país.

Ahora, tomemos como ejemplo el *ranking* de visitantes (2018) en el museo del Prado. El 18% son madrileños, el 4,2% andaluces, el 3,5% valencianos y el 3,0% castellanoleoneses. Aunque jurídicamente sea un museo nacional, salta a la vista que sociológicamente es un museo madrileño en buena medida. Esta evidencia, en un Estado federal, comprendería dos lógicas. Una, la lógica de los museos Smithsonian en los Estados Unidos, que, si bien están localizados en Washington, tienen vínculos con más de 170 museos a lo largo del territorio americano. Aplicado al museo del Prado, implicaría llevar una parte de sus obras a museos descentralizados. La otra lógica es que los museos nacionales no tienen por qué tener su sede en Madrid. El centralismo es evidente. Otra muestra de política pública cultural centralizada es el museo Naval, que también está ubicado en Madrid. Una política cultural descentralizada plantearía su sede en Barcelona, Valencia, Baleares, Algeciras, Bahía de Cádiz, Vigo, Las Palmas o Bilbao. Otro ejemplo de la persistencia del centralismo ha sido la permanencia desde 1986 del legado de Lorca en la Residencia de Estudiantes de Madrid, en lugar de lo que, ulteriormente, ha sucedido, que es su ubicación en el Centro Federico García Lorca de Granada.

Evidentemente, existen instituciones y políticas públicas cuyas sedes están descentralizadas en España. Un ejemplo es Liber, la Feria Internacional del Libro cuya celebración se alterna entre Madrid y Barcelona. Una muestra más clara es que el Museo Guggenheim esté descentralizado en Bilbao, al igual que su homólogo está descentralizado en Nueva York.

Las rutas ferroviarias del AVE muestran, nuevamente, el centralismo español en el ámbito de las políticas públicas: la red radial donde todo tren del AVE pasa por Madrid. En países como Alemania, el tren de alta velocidad existe donde hay una gran densidad de pasajeros. En España se construyen líneas de AVE con estaciones casi sin pasajeros, como en Tardienta (Huesca), Medina del Campo (Valladolid), Requena-Utiel (Valencia) o Villanueva de Córdoba. En lugar de la ruta Madrid-Valencia, la segunda ruta ferroviaria que debiera haberse construido siguiendo el criterio alemán de densidad de pasajeros, tras la primera, Madrid-Barcelona (acabó construyéndose la segunda), es la de Barcelona-Valencia, pero todavía está por construir debido al carácter centralizador de las políticas públicas. Un indicador claro del centralismo en políticas públicas, que derivan de la organización territorial del poder, recae en el hecho de que, en países descentralizados como Alemania, el tren de alta velocidad pase por donde están los grandes centros económicos y atiende a la descentralización política, mientras que, en países centralistas como Francia, el tren de gran velocidad pasa por la capital, París. ¿Cuál es el modelo que sigue España, el centralista francés centralizado o el federal alemán?

7 FEDERALISMO NACIONAL Y FEDERALISMO PLURINACIONAL

Existe otra tipología sobre el federalismo, cuyo criterio es si la organización territorial del Estado atiende a una realidad nacional o plurinacional. De ahí que clasifiquemos el federalismo en nacional o plurinacional. Canadá y Bélgica son Estados federales plurinacionales, mientras que los Estados Unidos y Alemania son Estados federales nacionales. En los cuatro casos mencionados, la realidad política y jurídica responde y corresponde a la realidad sociológica. Sin embargo, en el caso español, la realidad política y jurídica elude la realidad sociológica. España, con un marcado carácter plurinacional, se aproxima a la configuración como federalismo nacional.

Cuando existe sociológica y politológicamente una realidad plurinacional, pero jurídicamente se ejecuta un federalismo nacional, entonces nos encontramos ante un federalismo unido al nacionalismo con técnicas centripetas para centralizar y uniformizar dicha sociedad. Por ello, cuando esto sucede, federalismo y nacionalismo se conjugan al unísono. Es cuando se plantea que, a lo sumo, la descentralización en España se simultanee con el nacionalismo español. Se trata de lo que Caminal²¹ denominó como «la sumisión federalista al nacionalismo de Estado». Frente a ello, «La tarea clave consiste en comprender que en una democracia plurinacional coexisten un conjunto de esferas públicas de carácter nacional»²².

En España, las pocas propuestas de diseño federal que se han elaborado, mayormente (las emanadas de partidos, no tanto entre académicos) han emplazado hacia el federalismo cooperativo alemán, pero era subyacente que, de hecho, también se estipulaba que fuese un federalismo nacional. Y aquí radica el problema principal con el insatisfactorio encaje del federalismo cooperativo con el caso español. «Puede ser ciertamente dudoso si la transferencia del modelo alemán al muy diferente contexto social de España dará permanentemente buenos resultados, puesto que los sistemas federales cooperativos requieren de la homogeneidad social para poder actuar integrando al sistema y desactivando conflictos»²³.

Si nos atenemos al análisis politológico sobre la identidad nacional subjetiva (véase el cuadro 5), «un indicador de sentimientos afectivos con el que se capta el reconocimiento de los individuos con determinadas comunidades»²⁴, se distingue que Cataluña y Euskadi vuelven a ser las únicas nacionalidades que, contando con una mayoría social que se siente nación, abogan por un Estado federal con mayor autogobierno que el actual o inclusive la independencia como Estado (compárese con los datos del cuadro 4).

Cuadro 5. Identidad nacional subjetiva.

| | Castilla y León | Aragón | Andalucía | Galicia | País Vasco | Cataluña |
|--|-----------------|--------|-----------|---------|------------|----------|
| Únicamente español/a | 38,8 | 17,6 | 2,8 | 2,6 | 3 | 5,5 |
| Más español que de la nacionalidad o región | 12,9 | 1,2 | 10,5 | 4,6 | 3 | 3,9 |
| Tan español como de la nacionalidad o región | 40,6 | 70,6 | 70,8 | 75,5 | 40 | 35,7 |
| Más de la nacionalidad o región que español | 1,2 | 3,5 | 13,9 | 12,8 | 22 | 23,2 |
| Únicamente de la nacionalidad o región | 1,8 | 1,2 | 1,1 | 3,6 | 28 | 27,3 |
| Ns/Nc | 0,6 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 4 | 4,6 |

Fuente: Elaboración propia a partir de CEO (2019), CIS (2018), EGOPA (2018) y Euskobarómetro (2018).

Se argumentará que también Andalucía o Aragón son jurídicamente una nacionalidad, acorde con sus respectivos estatutos. Sin embargo, solo el 1,1 % se siente únicamente andaluz o un 1,2% solamente aragonés, aunque las élites políticas incluyeran el término nacionalidad en sus respectivos estatutos. En cambio, un 28 % se sienten únicamente vascos y un 27,3% únicamente catalanes, legitimando el sentir de la población la calificación de nación o nacionalidad. Únicamente en Cataluña y en el País Vasco existe una parte importante de la población con

autopercepción como nación, disponen de un sistema de partidos diferente y tienen instituciones de autogobierno que nacieron siglos antes de 1978.

Si añadimos un segundo criterio, se sienten únicamente catalanes o más catalanes que españoles un 50,5 % de los catalanes; se sienten únicamente vascos o más vascos que españoles un 50 % de los vascos. En contraste, solamente un 16,4 % de gallegos se siente únicamente gallego o más gallego que español, apenas un 15 % de andaluces se siente únicamente andaluz o más andaluz que español y un escaso 4,7 de aragoneses se siente únicamente aragonés o más aragonés que español. Por lo tanto, independientemente de la actual normativa estatutaria respecto del término nacionalidad, la realidad sociopolítica nos ofrece el indicador de que solamente Cataluña y el País Vasco tienen una mayoría social con una autopercepción como nación, «son expresiones mayoritarias del sentir ciudadano de sus respectivas comunidades»²⁵. Es así como puede legitimarse la existencia de plurinacionalidad y su encaje mediante «el federalismo plurinacional, aquel que postula la soberanía compartida en un Estado de Estados construido a partir del reconocimiento de una plural Nación de Naciones»²⁶, donde los derechos de los individuos y las naciones minoritarias no sufran el peligro de imposición de la mayoría, o de una parte de la sociedad contra la otra parte, como advirtieron en *El Federalista* de Madison, Hamilton y Jay²⁷.

8 ESPAÑA: ¿DEL ESTADO AUTONÓMICO NACIONAL AL ESTADO FEDERAL PLURINACIONAL?

Uno de los debates académicos y políticos que surge de vez en cuando es si España es o no un Estado federal. Hay quienes argumentan que incluso es uno de los Estados más descentralizados. Otros arguyen que es un Estado centralista. El análisis complejo nos remite a situarlo en otras coordenadas, como hemos examinado en los apartados precedentes. De todos modos, el debate principal no está bajo estas coordenadas. Por ello, la cuestión no debiera ser: España, ¿del Estado autonómico al Estado federal? El interrogante es otro: España, ¿del Estado autonómico nacional al Estado federal plurinacional?

Por un lado, plantear, sin más, el tránsito al Estado federal invisibiliza el grado de descentralización política que ya existe con el modelo autonómico, y que se constituye como un aspecto imprescindible en la consolidación de un Estado territorialmente compuesto. Por otro lado, poner el acento en el Estado federal no resuelve las constantes tensiones políticas y territoriales que, más allá de situarse en la descentralización política, se incardinan en el reconocimiento de la plurinacionalidad de España como Estado compuesto. Esta última cuestión supone un análisis más complejo que ponga de manifiesto tanto los aspectos positivos del modelo autonómico como aquellos que, en no pocas ocasiones, son manifiestamente insuficientes y hasta generan constantes tensiones políticas y territoriales.

Ofrecer una respuesta adecuada a los tiempos a la pregunta “España, ¿del Estado autonómico nacional al Estado federal plurinacional?” es lo que llevaría a encontrar una solución satisfactoria al conflicto político y al debate público sobre la descentralización política en España, que «debe implicar ámbitos multilaterales y bilaterales, simétricos y asimétricos»²⁸, con un Senado realmente federal, que podría establecerse en Barcelona, o sin Senado²⁹.

Cualquier propuesta de consenso no debiera ser una propuesta de ningún partido en particular ni puede ser una solución óptima para nadie, sino solamente –y ya es bastante– satisfactoria para muchos, aplicando el pluralismo político, porque «A nosotros nos interesa el federalismo

como principio de organización política, pero también como forma de vida, puesto que facilita la integración de sociedades heterogéneas»³⁰.

Sin embargo, «En España la federalización del Estado parece haberse estancado»³¹. Si los partidos políticos españoles se avinieran a renunciar a sus maximalismos y entendieran que la democracia es dialogar, negociar, acordar y pactar, podrían contemplar una realidad plural con una solución satisfactoria poliédrica en la estructura territorial del Estado. Conviene resaltar que «El modelo territorial español es resultado de la presión autonomista procedente de algunos territorios. Esa obviedad histórica nos viene recordada cotidianamente por la pluralidad de sentimientos identitarios, pero no siempre se ha tenido en cuenta por los profesores de derecho público»³². Hay que tenerlo bien presente si se construye un Estado federal.

9 BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E. 1999. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.
- Anderson, G. 2008. *Federalisme: una introducció*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Arbós, X. 2006. Doctrinas constitucionales y federalismo en España. Barcelona: ICPS.
- Arbós, X. 2019. «La cultura federal y sus adversarios en España», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 17: 23-26.
- Botella, J. 2016. «La organización política del federalismo», en V. Camps, J. Botella et al. (eds.), *¿Qué es el federalismo?* Madrid: Catarata.
- Caminal, M. 2002. *El federalismo pluralista*. Barcelona: Paidós.
- Caminal, M. 2016. «Nacionalismo y federalismo», en J.A. Mellón y X. Torrens (eds.), *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos.
- Caminal, M., y Requejo, F. 2009. *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Camps, V. 2016. «El concepto de federalismo», en V. Camps, J. Botella et al. (eds.), *¿Qué es el federalismo?* Madrid: Catarata.
- Centre d'Estudis i Opinió (CEO). 2019. Disponible en: <http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7008/Taules%20estad%C3%ADstiques%20-919.pdf> (5 de abril de 2019).
- Centro de Estudios y Documentación Política y Electoral de Andalucía, EGOPA. 2018. Disponible en: [http://cadpea.ugr.es/v4/documentos/file/EGOPA%20INVIERNO%202018/Informe%20EGOPA%20INV%20B42018%20DEF\(1\).pdf](http://cadpea.ugr.es/v4/documentos/file/EGOPA%20INVIERNO%202018/Informe%20EGOPA%20INV%20B42018%20DEF(1).pdf) (1 de febrero de 2018).
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). 2018. Disponible en: http://datos.cis.es/pdf/Es3226caa_A.pdf (1 de octubre de 2018).
- Croizat, M. 1994. *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona: Hacer.
- Elazar, D.J. 1990. *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer.
- Euskobarómetro. 2018. Disponible en: <https://www.ehu.es/documents/1457190/1525260/Euskobarometro+Mayo+2018/14d4826b-11fb-1122-a30c-61002b43bb08> (1 de mayo de 2018).
- Fossas, E. 1999. «Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico», en E. Fossas y F. Requejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*. Madrid: Trotta.
- Hirschman, A.O. 1977. *Salida, voz y lealtad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Madison, J.; Hamilton, A., y Jay, J. 2009. *El federalista*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Magre, J., y Martínez, E. 2015. «Cultura política», en M. Caminal y X. Torrens (eds.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Máiz, R. 2018. *Nacionalismo y federalismo*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, L. 1997. *La federalización de España*. Madrid: Siglo XXI.
- Pi i Margall, F. 2010. *Les nacionalitats. Escrits i discursos sobre federalisme*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Requejo, F. 1999. «La acomodación “federal” de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España», en E. Fossas y F. Requejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*. Madrid: Trotta.
- Requejo, F. 2002. *Democracia y pluralismo nacional*. Barcelona: Ariel.
- Requejo, F., y Caminal, M. 2009. *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

- Ribó, R., y Pastor, J. 2015. «Estructura territorial del Estado», en M. Caminal y X. Torrens (eds.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Safran, W., y Máiz, R. 2002. *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona: Ariel.
- Sánchez de la Barquera, H. 2011. *La federalización de la política cultural en México*. Ciudad de México: UNAM.
- Sánchez de la Barquera, H. 2014. «El federalismo como forma de organización del Estado», en H. Sánchez de la Barquera (ed.), *Fundamentos, teoría e ideas políticas*. Ciudad de México: UNAM.
- Schultze, R.-O. 2014. «El federalismo», en H. Sánchez de la Barquera (ed.), *Fundamentos, teoría e ideas políticas*. Ciudad de México: UNAM.
- Taylor, C. 1999. *Acercar soledades. Federalismo y nacionalismo en Canadá*. Donostia: Gakoa.
- Torrens, X. 2016. «Senado federal o nada. Senado en Barcelona o sin», *Mundo Empresarial*, segundo trimestre: 54-56.
- Torrens, X. 2018a. «España federal. Más ventajas económicas», *Mundo Empresarial*, segundo trimestre: 30-31.
- Torrens, X. 2018b. «El Estado federal: ¿la solución para España?», *Mundo Empresarial*, primer trimestre: 36-37.

NOTAS

- 1 Wheare, 2008: 72.
- 2 Elazar, 1990: 59.
- 3 Botella, 2016: 56.
- 4 Requejo y Caminal, 2009: 14.
- 5 Aja, 1999: 261.
- 6 Caminal y Requejo, 2009: 20.
- 7 Camps, 2016: 12.
- 8 Hirschman, 1977.
- 9 Taylor, 1999: 273.
- 10 Ribó y Pastor, 2015: 609.
- 11 Anderson, 2008: 105.
- 12 Caminal, 2002: 165.
- 13 Requejo, 1999: 316.
- 14 Fossas, 1999: 288.
- 15 Pi i Margall, 2010: 289-313.
- 16 Sánchez de la Barquera, 2011: 407.
- 17 Camps, 2016: 12.
- 18 Sánchez de la Barquera, 2014: 222.
- 19 Arbós, 2019: 25.
- 20 Croisat, 1995: 93.
- 21 Caminal, 2016: 238.
- 22 Requejo, 2002: 164.
- 23 Schultze, 2014: 203.
- 24 Magre y Martínez, 2015: 455.
- 25 Moreno, 1997: 150.
- 26 Máiz, 2018: 11.
- 27 Madison, Hamilton y Jay, 2009: 434.
- 28 Máiz, 2018: 445.
- 29 Torrens, 2016: 56.
- 30 Sánchez de la Barquera, 2011: 53.
- 31 Safrán y Máiz, 2002: 18.
- 32 Arbós, 2006: 63.

O Senado no permanente punto de mira e a súa posible reforma

El Senado en el permanente punto de mira y su posible reforma

The Senate in permanent discussion and its possible reform



VICENTE A. SANJURJO RIVO

Profesor contratado doctor de Derecho Constitucional
Universidad de Santiago de Compostela
va.sanjurjo@usc.es

Recibido: 3/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: O cuestionamento do Senado foi unha constante desde a aprobación da Constitución de 1978. Moi axiña se fixo patente a enorme distancia entre o desiderátum constitucional de que a Cámara Alta fose unha cámara de representación territorial e a súa definitiva configuración na Constitución. Esa distancia foise facendo aínda máis evidente a medida que avanzaba e se consolidaba o Estado autonómico. A causa última desa incongruencia haberá que buscala na ausencia dunha auténtica decisión constituínte sobre o modelo territorial do Estado. Por iso, frecuentemente formulouse a necesidade de acometer unha reforma constitucional co obxecto de converter o Senado nunha auténtica cámara de representación territorial. Á parte das dificultades de carácter teórico que comporta, con carácter xeral, a introdución das segundas cámaras na teoría liberal da representación política, no traballo apúntase tamén aos problemas de orde práctica que o funcionamento dos modernos Estados de partidos presenta para a consecución dese obxectivo.

Palabras clave: Senado, segundas cámaras, representación política, representación territorial, Estado de partidos, reforma constitucional.

Resumen: El cuestionamiento del Senado ha sido una constante desde la aprobación de la Constitución de 1978. Muy pronto se hizo patente la enorme distancia entre el desiderátum constitucional de que la Cámara Alta fuese una cámara de representación territorial y su definitiva configuración en la Constitución. Esa distancia se fue haciendo aún más evidente a medida que avanzaba y se consolidaba el Estado autonómico. La causa última de esa incongruencia habrá que buscarla en la ausencia de una auténtica decisión constituyente sobre el modelo territorial del Estado. Por ello, frecuentemente se ha planteado la necesidad de acometer una reforma constitucional con el objeto de convertir el Senado en una auténtica cámara de representación territorial. Aparte de las dificultades de carácter teórico que comporta, con carácter general, la introducción de las segundas cámaras en la teoría liberal de la representación política, en el trabajo se apunta también a los problemas de orden práctico que el funcionamiento de los modernos Estados de partidos arroja para la consecución de ese objetivo.

Palabras clave: Senado, segundas cámaras, representación política, representación territorial, Estado de partidos, reforma constitucional.

Abstract: The questioning of the Senate has been constant since the approval of the Constitution of 1978. It soon became clear the enormous distance between the constitutional desideratum of the Upper Chamber was a chamber of territorial representation and its final configuration in the Constitution. That distance became even more evident as it progressed and consolidated the autonomous state. The ultimate cause of this incongruity will have to be sought in the absence of an authentic constituent decision on the territorial model of the State. For this reason, the need to undertake a constitutional reform with the aim of converting the Senate into an authentic chamber of territorial representation has frequently been raised. Apart from the theoretical difficulties that the introduction of the second chambers in the liberal theory of political representation entails, the work also points to the practical problems that the functioning of modern party states throws to achieve that goal.

Key words: Senate, second chambers, political representation, territorial representation, state of parties, constitutional reform.

Sumario: 1 Introducción. 2 El vicio de origen: la inexistencia de una genuina decisión constituyente sobre el modelo territorial. 3 El diseño constitucional de la Segunda Cámara: un Senado inane e inerme. 3.1 Un Senado viable pero deforme. 3.2 La acentuación de la malformación del Senado a la luz de la evolución del Estado autonómico. 4 El Senado anhelado... y tal vez inaprensible: la reforma constitucional del Senado. 4.1 Apuntes sobre algunas propuestas de reforma constitucional del Senado. 4.2 Teoría de la representación política y segundas cámaras. 4.3 Segundas cámaras de representación territorial y Estado de partidos. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

El Senado ideado por la Constitución de 1978 (CE) ha estado –y continúa estando– en constante discusión. Se advirtió desde muy pronto la distancia que mediaba entre lo que la CE proclamaba que era –una cámara de representación territorial– y lo que efectivamente resultó siendo: una cámara sustancialmente de representación provincial, potencialmente de sesgo conservador y destinada casi siempre a actuar con absoluta subordinación al Congreso de los Diputados, a la manera de una segunda cámara de segunda lectura, reflexión o enfriamiento.

Esa discordancia entre lo proyectado y anunciado –una cámara de representación territorial– y lo finalmente ejecutado por la CE –una cámara de segunda lectura abrumadoramente provincial– traería causa, según se trata de exponer en las páginas que siguen, en la ausencia de una verdadera decisión constituyente sobre el modelo territorial del Estado. En materia territorial, las Cortes Constituyentes no habrían cerrado ningún acuerdo, sino tan solo habrían abierto un proceso de descentralización territorial que, con base en el principio dispositivo, auguraba por entonces un resultado incierto. No podía, en consecuencia, constitucionalizarse un Senado autonómico sin autonomías o, al menos, sin precisar el mapa autonómico. Cuando en el discurrir de aquel proceso abierto por el constituyente terminó por extenderse la autonomía por todo el territorio, se hizo todavía más evidente la anomalía constitucional del Senado: se había alcanzado y progresivamente consolidado un Estado autonómico mientras la Segunda Cámara, rehén de su configuración constitucional, aparecía, a lo sumo, tan solo como testimonialmente autonómica.

A partir de entonces –aunque ya antes, incluso desde el momento mismo de la aprobación de la CE, solo que ahora con mayor intensidad– la perentoriedad de llevar a cabo una reforma constitucional con el fin –¡por fin!– de convertir nuestro Senado en una auténtica cámara de representación territorial, o sea, en una cámara de representación autonómica, se hizo un clamor, y no solo en los ambientes académicos, sino también en el mundo de la política.

Sin embargo, como veremos, a la hora de acometer la deseada reforma se aprecia un sustancial acuerdo respecto al *qué*—transformar el Senado en una verdadera cámara de representación territorial— pero no tanto respecto al *cómo*. Proliferan así las propuestas de reforma constitucional del Senado. Sin embargo, como se tendrá ocasión de constatar, el persuasivo objetivo de proveer al Senado de representación territorial resulta más fácil de enunciar que de llevar efectivamente a término. En primer lugar, porque implementar una reforma constitucional del Senado en esa dirección exige previamente adoptar la decisión constituyente aplazada en el 78 acerca de la estructura territorial. Y no está ni mucho menos claro que, ahora como antes, ese hipotético constituyente estuviese en condiciones de tomar una decisión de esa naturaleza. Porque una cosa es cerrar el mapa autonómico y otra distinta es cerrar el modelo autonómico. Y además, como trata de plasmarse en las páginas que siguen, a las dificultades teóricas de incorporar el concepto de representación territorial en la teoría liberal de la representación política, del mandato representativo, habría que añadir las de orden práctico relacionadas con el funcionamiento propio del Estado de partidos, o sea, con la capacidad de estos de permear el funcionamiento de los órganos constitucionales del Estado, al que previsiblemente no sería ajeno un supuesto Senado reformado, o al menos nada indica, sino más bien lo contrario a la vista del derecho comparado, que indefectiblemente fuese a serlo.

2 EL VICIO DE ORIGEN: LA INEXISTENCIA DE UNA GENUINA DECISIÓN CONSTITUYENTE SOBRE EL MODELO TERRITORIAL

Nuestro debate constituyente se inició, como es de sobra conocido, con el alumbramiento de dos textos, el Borrador y el Anteproyecto (en adelante BC y AC), que se inclinaban por un modelo territorial basado en los principios de generalización e igualación autonómicos. Del primero daba buena cuenta precisamente la configuración decididamente autonómica (si por autonómico, y no simplemente partidista, puede entenderse un Senado elegido casi en su integridad por las asambleas legislativas autonómicas) de la Segunda Cámara. Del segundo principio mencionado—el de la equiparación sustancial entre los distintos territorios— era expresión el establecimiento de una única vía de acceso a la autonomía (aunque en verdad tampoco aquí hubo estrictamente un solo procedimiento de acceso como tampoco después, a partir del Informe de la Ponencia [IP], habría solamente dos, sino bastantes más, pues, además de la iniciativa municipal, tanto el BC como el AC admitían la de los órganos provisionales de autonomía y la sustitución de aquella por ley orgánica cuando razones de interés general aconsejasen acelerar el proceso autonómico en un territorio determinado); la disposición de un procedimiento único de elaboración de los estatutos de autonomía; la homogeneidad institucional y el sistema de lista única de distribución de competencias.

En materia competencial, sin embargo, el principio de igualación parecía poder tambalearse. Sin lugar a dudas el sistema de lista única confería a los distintos territorios autónomos un amplio margen y teóricamente las mismas posibilidades (igualdad) a la hora de asumir competencias: en principio podrían hacerse con todas aquellas que previamente no se hubiesen reservado al Estado en esa lista única. En eso, además, se aproximaba bastante al esquema federal arquetípico en el que la Constitución federal únicamente recogería aquellas materias sobre las que la Federación se reserva la competencia y apenas se ocuparía de los Estados federados, excepto en lo concerniente a su participación en la toma de decisiones de la Federación (segunda cámara, reforma constitucional, procedimientos de resolución de conflictos...). En esto último, sin embargo, se

distanciaba de ese modelo tipo, pues tanto en el BC como en el AC (como por otra parte en todos los textos que los sucedieron) se disponía sobre el momento constitutivo o fundacional de los territorios autónomos y el procedimiento de elaboración de sus normas institucionales básicas, en donde quedaría establecida y delimitada su organización institucional, ya bastante preconfigurada en el texto constitucional, y su régimen competencial.

El abanico competencial de un territorio autónomo quedaría fijado inicialmente en su respectivo estatuto de autonomía, aunque posteriormente su ámbito de competencias podría sufrir variaciones a través de las distintas técnicas de descentralización de competencias exclusivas –y no excluyentes– del Estado (ejecución por los territorios autónomos de funciones de titularidad estatal, legislación de desarrollo de la legislación básica estatal, o leyes de transferencia de competencias del Estado). Pues bien, tanto en un caso como en otro, ya fuese por vía estatutaria o extraestatutaria, la asunción de competencias por los territorios autónomos estaría basada en la negociación y en la bilateralidad: en ambos casos el principio dispositivo debía supeditarse a la negociación bilateral, cuyo contenido definitivo quedaría a expensas de su ratificación por el poder central (aprobación por las Cortes de los estatutos de autonomía) o de un acto volitivo del propio Estado (delegación o transferencia de competencias estatales). Y en esa negociación faltaba una premisa que normalmente se da en los más reputados Estados federales: la presencia de dos grandes partidos con implantación en toda la Federación que galvanicen los elementos de cohesión y unión entre las partes federadas. De ahí que determinados territorios autónomos con partidos cuya matriz ideológica radicase en la exaltación de la diferencia y que, a su vez, estuviesen en situación de condicionar esa negociación, pudiesen acceder a un haz competencial más amplio (diferenciado) que todos los demás.

Aunque deba reconocerse que nada de esto se desprendería directamente del BC o del AC y que, como se acaba de indicar, en todo caso la última palabra en esa negociación correspondía al poder central del Estado, lo cierto es que la diferenciación estuvo presente desde los inicios mismos del debate constituyente. Así, cuando la Ponencia discutía los diversos aspectos controvertidos que el proceso estatuyente planteaba, ya se ponían encima de la mesa propuestas referidas a «la posibilidad de que existan disposiciones especiales para la elaboración del Estatuto en regiones concretas»¹, lo que sin duda constituía un claro precedente de lo que luego sería la disposición transitoria segunda del texto constitucional definitivo.

En definitiva, en el BC-AC había un claro dominio de los ejes generalización-igualación, pero tampoco eran completamente ajenos, tal y como se acaba de indicar, al de diferenciación, ni aun al de no-generalización o limitación de las autonomías, pues la creación de los territorios autónomos quedaba supeditada al ejercicio de un derecho, es decir, regía para su constitución el principio dispositivo o de voluntariedad: no había un verdadero modelo territorial construido sobre la base de principios claros e inequívocos; en realidad, pues, nunca hubo un diseño territorial perfectamente definido, ni siquiera cuando –como con el BC y el AC– más parecía que lo había. Y de algún modo en esas dudas e indefiniciones habría que buscar una de las causas posibles de que ambos textos planeasen una Segunda Cámara resueltamente autonómica en lo estructural pero deficientemente autonómica en lo funcional.

Con el IP tuvo lugar una inversión de principios, pues, aunque de momento parecía seguir primando –más que otra cosa por el impulso que por entonces tomaba la política de las preautonomías– el de la generalización autonómica, el de la diferenciación en cambio pasaba a un primer plano. En efecto, el modelo autonómico se articulaba ahora alrededor de dos regímenes –el ordinario y el especial– perfectamente diferenciados, que no se reducían a dos vías de acceso, ya

que eran algunas más, ni tan siquiera a dos procedimientos estatutarios, pues a los dos consabidos habría que añadir el recurso excepcional por el que las Cortes, mediante ley orgánica, podrían acordar un estatuto de autonomía para territorios no integrados en la división provincial; pero sí a dos tipos de autonomías: unas, las de régimen especial, con una organización institucional perfectamente determinada que reproduciría la del poder central del Estado y con un marco competencial abierto que tendría por único límite las competencias del Estado; las otras, las de régimen ordinario, en cambio, quedarían huérfanas de cualquier precisión institucional y su abanico competencial se reducía a una lista tasada de materias en donde no se aclaraba siquiera si las competencias sobre ellas serían de naturaleza legislativa o puramente ejecutiva, lo que, a su vez, engarzaba con aquella indefinición institucional, al no puntualizarse si esta modalidad de autonomías dispondría finalmente de asambleas legislativas. En definitiva, con el IP se esbozaban dos tipos de entes territoriales: unos de descentralización política y autonomía plena y otros de descentralización administrativa y autonomía restringida.

Así las cosas, y con independencia de la incertidumbre que se cernía sobre la mayor parte de las autonomías, las de régimen ordinario, afectadas de una llamativa indefinición institucional y de una cierta provisionalidad, al quedar su ámbito competencial sujeto a revisión una vez transcurridos cinco años, lo cierto era que dejaba de tener sentido un Senado de composición autonómica cuando las autonomías en él representadas participaban de naturalezas tan radicalmente distintas que rompía con la lógica de un Senado de corte federal. Y por eso, de la indefinición inicial del IP reflejo de las indecisiones y resultado de las consecuencias derivadas del nuevo modelo territorial, se evolucionó hacia un Senado fundamentalmente provincial (que coincidió con un progresivo aumento de la importancia de la provincia en el debate constituyente) y solo marginalmente autonómico, que será el que finalmente acabe sancionando la Constitución.

Por otra parte, la falta de especialización funcional que en el diseño del Senado del BC-AC no casaba muy bien ahora empezaba a encajar perfectamente, pues los grandes temas que llevaban aparejado cierto grado de autonomía política no podrían dirimirse en un foro donde presumiblemente buena parte de los entes territoriales en él representados carecerían de ella, sino bilateralmente entre el poder central del Estado (el Congreso de los Diputados) y la entidad territorial en cuestión provista de autonomía plena. Así pues, aquellas dudas y vacilaciones sobre el modelo territorial que provocaron un brusco giro en la configuración orgánica de la Segunda Cámara no se tradujeron, en cambio, en alteraciones sustanciales en su vertiente funcional. De alguna manera, aquellos titubeos y oscilaciones que podrían tener (y que de hecho tuvieron en su dimensión orgánica) su lógico correlato en la configuración del Senado quedaban neutralizados al perfilar una Segunda Cámara prácticamente inservible. En ese sentido y paradójicamente, su principal virtud era su inutilidad, o, de otro modo, se diría que era útil en cuanto que inútil. Y será, en fin, esta caracterización funcional del Senado la que, como se ha visto, se mantendrá con leves modificaciones hasta el momento de la aprobación de la Constitución.

El carácter ambiguo y difuso de nuestra transición política encontró en la dimensión jurídica del proceso constituyente un fiel reflejo: las Cortes salidas de las elecciones del 15 de junio de 1977 no actuaron, en lo relativo a la distribución territorial del poder, como unas auténticas Cortes Constituyentes; no operaron conforme al principio de exclusividad que caracteriza la labor constituyente, y así, mientras apostaban en el BC-AC por la generalización e igualación autonómicas, el Gobierno, por contra, desplegaba su propia política regional basada en la excepcionalidad y la bilateralidad –las preautonomías– que, inevitablemente, incidiría en los trabajos constituyentes. Y si no procedieron como Constituyentes, tampoco resolvieron como tales, es decir, tampoco

adoptaron una verdadera decisión constituyente: en lo concerniente a la estructura territorial no se cerró ningún acuerdo, sino que se abrió un proceso en el que la Constitución no era más que una etapa.

3 EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA SEGUNDA CÁMARA: UN SENADO INANE E INERME

3.1 Un Senado viable pero deforme

Al no cerrarse en la Constitución un modelo territorial, se abrió en ella una segunda cámara incoherente y contradictoria. Para empezar, porque se define con particular énfasis y solemnidad como cámara de representación territorial (art. 69.1 CE), cuando en realidad es, como todas por lo demás, una cámara de representación política, pero sin apenas rastro alguno de los rasgos que definen su caracterización territorial. De este modo, el Senado –como el Congreso– encarna, por virtud del principio de soberanía popular (art. 1.2 CE), una única voluntad: la de pueblo español (art. 66.1 CE), y sus miembros no están sujetos a mandato imperativo (art. 67.2 CE). Senadores de extracción autonómica aparte (art. 69.5 CE), la única nota territorial que se discierne en su configuración orgánica –idéntica representación provincial, con las especificidades de las provincias insulares y las poblaciones de Ceuta y Melilla, art. 69.2. 3 y 4 CE– en realidad no responde a la lógica del bicameralismo federal, sino a la de las segundas cámaras de sesgo conservador que hicieron fortuna en el primer constitucionalismo continental europeo.

En sus orígenes, y más concretamente en los EE.UU., la segunda cámara, y sobre ello tendremos ocasión de volver más adelante, no fue sino el resultado del consenso que permitió asegurar a los estados menos poblados una representación política en un órgano federal (el Senado) en condiciones de igualdad –a razón de dos senadores por estado– con los estados demográficamente más fuertes, y de ese modo compensar la mayor representación política que estos últimos, por su población y conforme al principio de representación proporcional, habrían de tener en la otra cámara que integra el Congreso de los EE.UU.: la Cámara de Representantes. Se trataba, pues, de articular un mecanismo de representación política de los estados más despoblados en un órgano de la federación, a fin de contrapesar el mayor peso político que los estados más poblados indefectiblemente iban a tener en la Cámara Baja del Congreso, al reclutarse sus miembros conforme al principio de representación proporcional. Y ello, además, encajaba a la perfección con la idea liberal de dividir el poder a fin de evitar su natural tendencia a la concentración. En este caso, a la que se seguiría de la excesiva acumulación de poder en el órgano legislativo federal de unos estados frente a otros.

Como antes apuntábamos, la igual representación de las provincias en el Senado configurado por la Constitución de 1978, lejos de obedecer a un leve atisbo de orientación federal, respondía en cambio a motivaciones completamente distintas, que lo aproximaban de hecho a aquel bicameralismo de sesgo conservador que caracterizó al incipiente estado constitucional europeo. Como es sabido, la monarquía y las estructuras sociales identificadas con el *Ancien Régime*, debido a su notable resistencia a sucumbir arrasados por los vientos revolucionarios del liberalismo constitucional, debieron encontrar reacomodo en el nuevo entramado institucional del naciente Estado constitucional europeo. Más concretamente, y respectivamente, en la cabeza del poder ejecutivo y en una segunda cámara o cámara alta integrada en el poder legislativo. Y, al igual que acaecía en el bicameralismo de corte federal, el bicameralismo de sesgo conservador

–y este es el único punto de encuentro entre ambos– se acoplaba a la perfección con la genuina construcción liberal de la división de poderes.

Pues bien, la igualdad del número de senadores a elegir por provincia mediante sufragio universal directo tenía por objeto garantizar la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, con una estructura predominantemente rural y orientación política mayoritariamente conservadora. Con ello, en cierta medida, y apurando ahora un tanto el paralelismo con el tránsito del Antiguo Régimen al estado constitucional antes apuntado, se facilitaba un destino medianamente atractivo a una parte de la clase política procedente del régimen de Franco, reubicándola de ese modo en la nueva estructura institucional democrática².

No obstante, y para decirlo todo, lo cierto es que la configuración orgánica de la Segunda Cámara finalmente adoptada por la Constitución, como Senado de composición sustancialmente provincial y solo marginalmente autonómico, resultó ser seguramente la única posible, aunque no desde luego la deseable, y hasta puede que no fuese tampoco la más deseada. Como antes se ha señalado, no hubo genuina decisión constituyente sobre el modelo territorial, ni desde el punto de vista cuantitativo –determinación de las unidades territoriales autónomas–, como tampoco cualitativamente –naturaleza de la autonomía, política o administrativa, de los entes territoriales que finalmente accediesen a la autonomía–. Así las cosas, tal vez no hubiese sido demasiado prudente constitucionalizar un Senado autonómico, cuando en el momento de hacerlo ni siquiera se sabía cuántas autonomías habría finalmente y de qué naturaleza jurídica gozarían³. Tal vez por ello, el constituyente se decantó, a la hora de conformar la estructura orgánica del Senado, por unas entidades territoriales –las provincias– que disponían de los atributos de los que justamente carecían las por entonces proyectadas autonomías: asentamiento en todo el territorio e idéntico estatuto jurídico.

Sin entrar ahora en la conveniencia o no de haber conferido al Senado un papel reforzado en el seno del poder legislativo y de haberlo dotado o no de una cierta especialización funcional en materia autonómica⁴, lo cierto es que, por las razones antes señaladas, no obtuvo en su configuración constitucional ni lo uno ni la otra.

La Cámara Alta dispondrá de competencia legislativa universal pero, excepto en los dos supuestos contenidos en el artículo 74.2 CE relativos a la autorización por las Cortes de los acuerdos de cooperación entre CC.AA. y a la distribución también por las Cortes de los recursos del Fondo de Compensación entre las CC.AA., en los que el respectivo procedimiento se iniciará en el Senado, en todos los demás intervendrá como cámara de segunda lectura subordinada al Congreso (art. 90 CE); con la salvedad de nuevo de los casos previstos en el artículo 74.2 CE: los dos recién citados y la autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado a fin de obligarse por medio de tratados o convenios internacionales, en cuyo caso el Senado dispondrá de una posición de relativa paridad con el Congreso. Asimismo, la Constitución le reconoce iniciativa legislativa (art. 87.1 CE), si bien de naturaleza heterónoma, ya que las proposiciones de ley que tome en consideración el Senado deberán remitirse al Congreso para su tramitación (art. 89.2 CE).

El único supuesto previsto en la Constitución que atribuye al Senado un papel exclusivo y excluyente de la intervención del Congreso es el relativo a la adopción por el Gobierno, previa aprobación por mayoría absoluta del Senado, de las medidas necesarias para obligar a una C.A. al cumplimiento forzoso de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o para la protección del interés general contra el que aquella hubiese podido haber actuado (art. 155 CE). Dicho esto, no debe perderse de vista que, aunque los graves acontecimientos acaecidos

en Cataluña los meses de septiembre y octubre de 2017 hayan terminado por desmentirlo⁵, en realidad este precepto se había aprobado en la convicción de que nunca habría de ser necesaria su aplicación.

Sin duda es en materia de reforma constitucional en donde el Senado se encuentra en una posición prácticamente equiparable a la del Congreso. En el procedimiento de reforma previsto en el artículo 167 CE, el proyecto de reforma constitucional deberá concitar el apoyo de tres quintos de cada una de las Cámaras. En el caso de que el Senado introdujese enmiendas parciales al mismo (arts. 154-156 RS), habrá de constituirse una comisión mixta paritaria, encargada de elaborar un texto de conciliación. Ese texto se someterá a votación de cada una de las Cámaras y deberá ser aprobado por una mayoría igualmente de tres quintos en cada Cámara. Y solo si dicho texto no alcanzase esa mayoría, pero en cambio lograrse ser aprobado por la mayoría absoluta del Senado (de lo contrario el proyecto no prosperaría), entonces el Congreso podría aprobarlo por una mayoría supercualificada de dos tercios.

En el procedimiento de reforma más agravado, el de revisión constitucional previsto en el artículo 168 CE, el Senado tendría incluso la última palabra sobre el contenido de la reforma. Aprobado en ambas Cámaras por mayoría de dos tercios el principio de revisión constitucional con relación a un proyecto o proposición de ley de reforma de la Constitución, aquellas serán disueltas y las nuevas Cortes deberán ratificar la decisión de las anteriores por idénticos procedimientos aunque no por las mismas mayorías: en el caso del Congreso, por mayoría simple al no especificar su Reglamento ninguna mayoría cualificada (art. 147.4 RC), y por mayoría absoluta en el Senado (art. 159 RS). De hacerlo así, el proyecto o proposición de reforma se debatiría en el Congreso, y si lo aprueba por mayoría de dos tercios habrá de remitirlo al Senado, que lo podrá enmendar artículo por artículo y, por mayoría de dos tercios, determinar el contenido definitivo de la reforma, ya que no se ha previsto constitucional ni reglamentariamente ningún mecanismo de conciliación para dirimir las posibles discrepancias entre los textos de ambas Cámaras (arts. 147 RC y 158-159 RS).

Es cierto que, de haberse dispuesto el Senado orgánicamente como una cámara eminentemente autonómica en lugar de provincial, esta posición fuerte de la Segunda Cámara en el procedimiento de reforma constitucional hubiese podido servir para poner en manos de las CC.AA. un instrumento de garantía de la autonomía. Cualquier reforma, desde la modificación del título VIII (procedimiento de reforma, art. 167 CE), hasta la revisión del Estado autonómico (procedimiento de revisión, art. 168 CE), no podría abrirse paso, tal y como acaba de verse, con la oposición del Senado. Además, serviría como garantía de la intangibilidad de los estatutos de autonomía, que son indisponibles para el legislador estatal ordinario, pero no así para el legislador constituyente. Sin embargo, esta garantía institucional de la autonomía que presumiblemente portaría consigo un Senado autonómico tendría muy probablemente un valor más formal que material. Metidos en un escenario de reforma constitucional, y a tenor de los amplísimos consensos que esta en cualquiera de sus dos modalidades requiere, previsiblemente el vector territorial terminase cediendo y acabaría diluyéndose por la extraordinaria fuerza de absorción que en los actuales estados democráticos ejerce la dinámica de partidos.

En definitiva, el Senado que alumbró la CE no era desde luego el deseable desde el punto de vista jurídico-constitucional, aunque tal vez fuese el deseado políticamente, o cuando menos por algunos sectores políticos. Pero seguramente era el único posible, pues no parece prudente constitucionalizar un Senado autonómico habiéndose desconstitucionalizado el Estado autonómico⁶, aunque esta, en verdad, no fuese del todo completa, pues en todo caso se presuponía

la existencia de un Estado unitario (arts. 1.2 y 2 CE). Además, su diseño funcional, salvo en los casos excepcionales de la eventual aplicación del artículo 155 CE y de la reforma constitucional, lo abocaba a la irrelevancia, lo que paradójicamente terminaría por ser su principal virtud. Se diría que el reverso de su defectuosa configuración es su intrascendencia jurídico-política, y esta precisamente –su inanidad– la clave de su supervivencia.

Sin embargo, y como veremos a continuación, a medida que se recorría el tracto de construcción del Estado autonómico, en el que, aun sin cerrarse, y a la vista está, el modelo autonómico, al menos sí se definían aquellos elementos esenciales –grado de implantación de las autonomías en el territorio y alcance de las mismas– que el constituyente había dejado deliberadamente abiertos, afloraba con más intensidad el desencaje del Senado en el almacén institucional de la Constitución.

3.2 La acentuación de la malformación del Senado a la luz de la evolución del Estado autonómico

Tras la aprobación de la Constitución y durante los primeros años de construcción del Estado autonómico, se iba a confirmar la que con respecto al mismo había sido la orientación dominante en el tramo constituyente a partir del IP. Se perseguía dar contenido material a la distinción entre nacionalidades y regiones del artículo 2 CE. De este modo, se operaba una identificación entre las primeras –las nacionalidades– y los territorios de la disposición transitoria segunda (Cataluña, País Vasco y Galicia), a los que, llegado el caso, se les podría sumar Navarra (disposición transitoria cuarta): todos ellos, aunque inicialmente con algunas diferencias, gozarían de un régimen especial de autonomía; para los demás –las regiones– bastaría el régimen ordinario.

Sin embargo, la Constitución llevaba consigo –aunque hasta entonces poco visible– el dispositivo de la igualdad, y este se accionó cuando los ayuntamientos de Andalucía comenzaron masivamente a pronunciarse a favor de la vía de acceso agravada para esta región, y terminaría por explotarle en las manos al Gobierno de la UCD y a la propia UCD, a la que, junto con otras circunstancias que concurrieron entonces, terminaría llevándose por delante, haciéndola añicos, cuando el referéndum del 28 de febrero de 1980, convocado para decidir la vía de acceso, y para el que el Gobierno había recomendado a los andaluces la abstención, arrojó un resultado claramente favorable al máximo nivel competencial, excepto en Almería, donde faltaron unos pocos miles de votos para alcanzar la mayoría absoluta de los electores de la provincia. Solventado el escollo de Almería, para lo que hubo de echarse mano de una solución un tanto forzada, que consistió en la modificación de la Ley orgánica 2/1980 sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum mediante la Ley orgánica 12/1980, y en la aprobación, a partir del artículo 144 c) CE, de la Ley orgánica 13/1980, por la cual las Cortes Generales suplían la iniciativa autonómica fallida de la provincia de Almería, la región andaluza seguiría el procedimiento del 151 para constituirse en comunidad autónoma y accedería de inicio al régimen de autonomía plena.

Una vez aprobado el Estatuto de autonomía de Galicia (Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril) y frustrado el intento de menoscabar su autonomía, y, sobre todo, habiéndose equiparado la autonomía andaluza con la de los territorios de la transitoria segunda, se rompía en mil pedazos la dicotomía nacionalidades-regiones que el principio de la diferenciación trataba de imponer, y con ello se truncaban los designios que aquel tenía reservados para la organización territorial del Estado.

La indudable trascendencia del asunto, a la que se unía la delicada situación política –recuérdese el intento de golpe de Estado de febrero de 1981–, desembocó en la aprobación de

los denominados «Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981». Con ellos, el partido que sostenía al gobierno –la UCD– y el principal partido de la oposición –el PSOE– acordaban que todos los territorios no incluidos en la disposición transitoria segunda –con la excepción de Andalucía– accederían a la autonomía por el procedimiento ordinario del 143.2 CE (o por cualquiera de los mecanismos excepcionales constitucionalmente previstos) y, a su vez, se les dotaría de la organización institucional que el artículo 152. 1 CE había previsto para las autonomías de régimen especial. Al fin y a la postre, con los Acuerdos los dos grandes partidos trataron de embridar un proceso –el autonómico– que, sobre todo tras el episodio de Andalucía –aunque no solo–, ofrecía claros síntomas de poder descontrolarse con riesgo de acabar descarrilando y malograrse. Pero para ello los, a la sazón, dos grandes partidos hubieron de aceptar la generalización del ejercicio del derecho de autonomía y, sobre todo, que el mismo alumbrase unas entidades territoriales que participarían de una naturaleza jurídica sustancialmente idéntica a las que habían accedido a la autonomía por la vía de la disposición transitoria segunda (las denominadas nacionalidades históricas), al estar todas ellas provistas de la misma estructura institucional, lo que suponía que todas ellas dispondrían de asambleas legislativas.

En apenas año y medio, y en tres fases sucesivas, se aprobaron los estatutos de autonomía de todos los territorios que no habían plebiscitado afirmativamente en el pasado ningún proyecto de estatuto: se cerraba el mapa autonómico y la autonomía se extendía por todo el país, con excepción de las plazas de soberanía africana⁷.

Extendida la autonomía por todo el territorio, las diferencias entre las distintas CC.AA.⁸ podrían neutralizarse por el simple transcurso del tiempo, pues el artículo 148.2 CE, transcurridos cinco años y mediante la reforma de sus EE.AA., habilitaba a los territorios que hubiesen ejercido el derecho a la autonomía por la vía del 143.2 CE para ampliar sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149 CE.

Los hechos vinieron a confirmar las sospechas de que esa ampliación de competencias de las por entonces denominadas autonomías de *vía lenta* acabaría finalmente por materializarse. Entre otras razones, porque la experiencia acumulada hasta ese momento de construcción del Estado autonómico indicaba que la emulación de aquellas respecto de las comunidades autónomas de *vía rápida* había sido una constante; y también porque la incipiente clase política autonómica veía en ese proceso de ampliación competencial y reforzamiento institucional una garantía de su propia supervivencia y consolidación.

Y así fue: con la firma de los «Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992» por el Gobierno de la Nación, el PSOE y el PP, los cuales, junto con los del 81 y antes con la difusión de las preautonomías, actuaron como verdaderos límites del principio dispositivo, los dos principales partidos estatales pretendían, con base en lo dispuesto por el artículo 148.2 CE, ampliar las competencias de las autonomías del 143. Para ello, haciendo uso del mecanismo previsto en el artículo 150.2 CE, se transfirió a las comunidades que habían accedido a la autonomía por la vía ordinaria un bloque competencial homogéneo a través de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, cuyo contenido se incorporaría luego a los estatutos de cada una de ellas, mediante su reforma en marzo de 1994⁹.

Alcanzada por entonces una práctica equiparación competencial entre todas las comunidades autónomas –excluida la sanidad; transitoriamente, la educación no universitaria y, parcialmente, el régimen local–, aún se produjo un nuevo proceso de profundización en la igualación por medio de una nueva oleada de reformas estatutarias, iniciada con la reforma del Estatuto de Canarias a

través de la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, por la que se recogían las competencias que provenían de la Ley orgánica de transferencia a Canarias de 1982 (LOTRACA), además de otras nuevas, con la que de una u otra forma se suprimían algunas restricciones de carácter institucional que los Acuerdos de 1981 infligían a las autonomías del 143¹⁰.

Pues bien, a partir de entonces, cada día que pasaba se hacía más evidente el defectuoso ensamblaje del Senado en el engranaje constitucional. Y desde luego no podía ser de otro modo: el modelo de Segunda Cámara que había alumbrado la Constitución apostaba por un tipo de organización territorial que era radicalmente opuesto al que resultó apenas diez años después. La evolución del Estado autonómico había desbaratado las previsiones iniciales: frente a un modelo territorial vacilante en cuanto a la posible generalización autonómica y que se decantaba claramente por la diferenciación entre entes de descentralización política y entes de descentralización administrativa, se avanzó hacia otro que, una vez despejadas las dudas respecto de la generalización con los Acuerdos de 1981, propendía en cambio hacia la igualación.

En realidad, como anteriormente ya había sucedido en el transcurso del proceso de elaboración del texto constitucional, se produjo, una vez aprobada la Constitución, y en una suerte de prolongación del proceso constituyente, una nueva inversión de los principios inspiradores de la organización territorial (generalización-limitación de las autonomías; diferenciación-igualación entre estas) que provocó lógicos desajustes. Entre ellos, la deficiente regulación que la Constitución hace de las formas de participación y de colaboración entre las comunidades autónomas y entre estas y el Estado, de manera que algunas de las más señaladas –las Conferencias Sectoriales o los convenios verticales Estado-comunidades autónomas– ni siquiera disponen de previsión constitucional, mientras otras que la Constitución sí recogía –caso del Senado– resultaban al cabo del tiempo manifiestamente insuficientes. En este sentido, el Senado no es más que un ejemplo –el ejemplo paradigmático si se quiere, pero un ejemplo, al fin y al cabo– de las distorsiones que provocó la evolución del Estado autonómico en dirección contraria a la inicialmente prevista, pues el desarrollo de las autonomías acabó desembocando en un Estado autonómico irreconocible según las pautas del modelo territorial al tiempo de aprobarse la Constitución.

Así pues, se construyó un modelo *cerrado* de Senado (lo contrario, o sea, haberlo dejado abierto, hubiese significado aplicarle un régimen transitorio indefinido a una institución central del Estado) sobre la base de una alternativa concreta de organización territorial del Estado, preeminente en el último tramo del proceso constituyente y en la fase inmediatamente posterior a la aprobación de la Constitución, cuando aquella –la estructura territorial–, por su carácter esencialmente *abierto*, derivó hacia soluciones diametralmente contrarias a las inicialmente propuestas. No es de extrañar, por tanto, que, a medida que pasaba el tiempo y discurría el proceso autonómico en la dirección señalada, se hiciese cada vez más patente la anomalía del Senado, anomalía que sintetizaría a la perfección el profesor Portero Molina con estas palabras, no exentas de cierta incredulidad: «el Senado no es y debería ser una Cámara de representación de las CC.AA. y el Senado es y no debería ser una duplicación del Congreso de los Diputados»¹¹.

Y de ahí también que las reformas que se acometieron (y que el propio Senado había impulsado con la aprobación de una moción en 1989), como la del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994 por la que se creaba en esta Cámara una Comisión General de las Comunidades Autónomas, encorsetadas en ese patrón de Segunda Cámara ya desfasado y superado por los acontecimientos, se significasen por sus exiguos resultados¹².

Aun cuando el Senado había sido objeto de crítica desde la aprobación misma de la Constitución, es por entonces cuando aquella se vuelve un clamor casi unánime. Una parte

abrumadoramente mayoritaria de la doctrina, constatadas las limitaciones de la reforma por vía reglamentaria, abogará por la necesidad perentoria de abordar la reforma constitucional del Senado a fin de convertirlo en una cámara de participación efectiva de las CC.AA. en el órgano legislativo del Estado. En definitiva, se decía, era el momento de dar contenido sustancial al artículo 69.1 CE, de que su enunciado dejase de ser un simple *flatus vocis*, y convertir al Senado en una verdadera «Cámara de representación territorial». Cosa distinta será, como veremos a continuación, que ese perseguido y ansiado anhelo sea de realización posible.

4 EL SENADO ANHELADO... Y TAL VEZ INAPRENSIBLE: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

4.1 Apuntes sobre algunas propuestas de reforma constitucional del Senado

La necesidad de la reforma constitucional del Senado, que se había convertido en un lugar común no solo en los ambientes académicos, sino también en los políticos, se plasmó por vez primera en una decisión de impulso político a través del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 4 de marzo de 2005, por el que se solicitaba del Consejo de Estado un dictamen sobre la reforma de la Constitución española¹³. El propio Acuerdo no oculta, sino que, por el contrario, reconoce expresamente que, por lo que al Senado se refiere (respecto del cual, juntamente con otras tres materias, solicita el Gobierno el informe del Consejo de Estado¹⁴), «si bien la reforma reglamentaria [de 1994] dio algunos resultados positivos, [...] el desfase entre la actual configuración del Senado y la realidad jurídico-política del Estado de las Autonomías hace inaplazable emprender su reforma»¹⁵.

Aun sin descuidar las reformas propuestas en el ámbito funcional del Senado en aras a dotarlo de una cierta especialización acorde con su naturaleza territorial y en las que ahora no nos detendremos¹⁶, los mayores esfuerzos doctrinales a fin de lograr la ansiada transformación de nuestro Senado en una verdadera cámara de representación territorial se han dirigido hacia el análisis y estudio acerca de los distintos mecanismos de reclutamiento de sus miembros.

Son variadas las propuestas que se han barajado con relación a cuál debiera ser el modo de integrar un Senado reformado con el objeto de convertirlo en una cámara de representación territorial. Sin ánimo de ser exhaustivo y sin profundizar en ninguna de ellas en particular, tales propuestas se pueden agrupar genéricamente en dos categorías distintas: por un lado, las que abogan por un sistema de elección directa de los senadores mediante sufragio universal; por otro, las que postulan, en cambio, modelos de elección indirecta de los integrantes de la Segunda Cámara.

Con la intención de vincular con más intensidad la elección directa de los senadores con sus CC.AA. de origen, se propugna que la elección por sufragio universal directo de los mismos se haga utilizando como circunscripción electoral el territorio de la correspondiente C.A. y, a su vez, haciéndola coincidir con los comicios autonómicos.

Sin perjuicio de que ambas modalidades de elección no son naturalmente excluyentes entre sí, y que, por lo mismo, hay cabida para sistemas mixtos que combinan modelos de elección directa e indirecta, lo cierto es que se advierte una mayor variedad propositiva con relación a los posibles modos de integración indirecta de los senadores, esto es, de su elección a través de alguna institución autonómica.

Estas distintas modalidades de elección indirecta de los senadores se pueden, a su vez, clasificar u ordenar en dos grupos diferenciados en atención a la consecución o no del objetivo de alcanzar una representación unitaria de las CC.AA. Tal representación unitaria, o sea, que las CC.AA. tuviesen en el Senado una representación que interviniese con una única voz, podría alcanzarse, a su vez, por varios procedimientos que a continuación procedemos únicamente a enunciar y que, en cualquiera de los casos, exigiría la supresión de la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE): a) designación de los senadores por los presidentes de las CC.AA.; b) designación por los gobiernos de las CC.AA., según el modelo del *Bundesrat* alemán¹⁷, y c) designación por los parlamentos autonómicos a través de una fórmula mayoritaria sin voto limitado¹⁸.

No se lograría dicha representación unitaria, en cambio, si se generalizase el modelo de elección indirecta prevista en el actual artículo 69.5 CE (designación por las asambleas legislativas autonómicas conforme a criterios de representación proporcional), como tampoco se alcanzaría si dicha designación de los parlamentos autonómicos se articulase conforme a una fórmula mayoritaria con limitación de voto¹⁹.

La cuestión, sin embargo, sobre la que nos interesa ahora llamar la atención es la indagación acerca de la posibilidad misma de que por la vía de transitar hacia alguno o algunos de estos mecanismos de elección de los senadores se pueda alcanzar una genuina representación territorial y, de ese modo, convertir al fin nuestro Senado en una «verdadera cámara de representación territorial».

4.2 Teoría de la representación política y segundas cámaras

El concepto de representación que construye la teoría política del Estado constitucional rompe con la idea de representación propia del ámbito jurídico-privado, que era la que además conformaba la relación representativa en las cámaras estamentales medievales. Cambia el modelo de representación, un verdadero cambio de paradigma: el mandato imperativo al que estaban sometidos los integrantes de las asambleas estamentales es sustituido por el mandato representativo. Los miembros de los nuevos parlamentos no podían someterse a mandato imperativo alguno porque todos ellos debían ser libres e iguales entre sí, justamente los atributos que la teoría política revolucionaria liberal imputaba a la ciudadanía que aquellos estaban llamados a representar; y porque además no representaban intereses particulares o estamentales, sino la voluntad general. En este sentido, el parlamento del Estado constitucional no sucedía tanto a las asambleas estamentales, que representaban intereses parciales, como al rey, que encarnaba la voluntad general²⁰.

Con la representación política del Estado constitucional se produce una inversión de los roles asignados a representados y representantes, los que rigen entre mandantes y mandatarios, y que había definido la relación representativa hasta entonces. Ahora el parlamento es el órgano del Estado que expresa la voluntad general. Más aún: el parlamento expresa la voluntad general, y al hacerlo en realidad está creando una voluntad *de facto* inexistente. Con la representación política el representante domina al representado e impone su voluntad a este, que únicamente dispondrá de la celebración de elecciones periódicas como instrumento para actualizar su voluntad.

Ahora bien, si el representado es uno –el pueblo–, el representante, esto es, el órgano del Estado llamado a representarlo habrá de ser también único. Si hay un único representado, único también habrá de ser el órgano de representación. La voluntad general institucionalizada en el parlamento no es susceptible de ser segmentada o diseccionada, de ser desgajada en versiones distintas de la misma voluntad general, pues es única e indivisible. Por eso mismo el

bicameralismo, la introducción de una segunda cámara representativa, del tipo que sea, quiebra con la concepción genuina de la representación política del Estado constitucional. Desde esta perspectiva, las segundas cámaras son una especie de anomalía que no encajan en la teoría de la representación política. Una suerte de *contradictio in terminis* o aporía: disponer de dos órganos representativos con una distinta representatividad²¹, cuando el cuerpo representado es único e indivisible.

Como tantas otras veces sucede, la categoría normativa –la representación política–, al tratar de conformar la realidad, choca con la realidad misma, que se resiste a ser explicada, moldeada por ella; en definitiva, a ser subsumida en la categoría normativa. Esa pretensión innata de aprehender la realidad por la categoría normativa provoca fricciones y desajustes, causados por la propia resistencia que ofrece la realidad a dejarse amoldar por aquella. Y es aquí donde se encuadran las segundas cámaras que, como se acaba de señalar, terminan por acoplarse, por motivaciones y con naturalezas distintas, en el andamiaje institucional del nuevo Estado constitucional a un lado y al otro del Atlántico, aun cuando tal ensamblaje violentase la idea de representación política que aquel portaba.

El principio representativo respondía simultáneamente a dos lógicas distintas: la del principio democrático de una parte, y la de la especialización funcional y la división del trabajo de otra²². Es a través de esta segunda vertiente del principio representativo como se van introduciendo, aunque no sin evidentes dificultades teóricas, las segundas cámaras en el entramado institucional del Estado constitucional. Y ciertamente, además, su incorporación reforzaba otro principio inspirador del corpus teórico liberal: el de división del poder.

Como más arriba se había ya señalado, al igual que en la Europa continental la disposición de las segundas cámaras respondió a la necesidad coyuntural de encontrar acomodo institucional para las élites sociales del Antiguo Régimen en el naciente Estado constitucional, en paralelo a cómo se había encontrado también en favor del monarca colocándolo a la cabeza del poder ejecutivo, también en los EE.UU. la segunda cámara, lejos de ser plasmación de un modelo previo de articulación racional del nuevo Estado federal, fue consecuencia contingente del particular proceso de construcción del por entonces inédito Estado federal.

En efecto, la previsión del Senado en la Constitución federal de los EE.UU. de 1787 no tenía por objeto, en puridad, institucionalizar una representación territorial en un órgano de la federación sino, más bien, articular en ese órgano –el Senado– una suerte de representación política que permitiese a los estados menos poblados y económicamente más débiles contrarrestar la previsible concentración de poder en el parlamento federal que los estados más poderosos y poblados estaban destinados a acaparar por virtud del principio de representación proporcional²³. No se trataba tanto, pues, de idear una Segunda Cámara en la que todos los territorios estuviesen representados por igual como, sobre todo, de sobrerrepresentar políticamente a la población de los estados demográficamente más débiles frente a los más poderosos, lo cual, a su vez, entroncaba a la perfección –aquí sí– con la concepción liberal de la división del poder y el establecimiento de frenos y contrapesos al ejercicio del mismo. Y es así como se fue abriendo paso una representación política especializada o, si se quiere, una modalidad de representación política que desborda la teoría canónica de la representación política del pensamiento revolucionario liberal.

Al igual que en los EE.UU., el *Bundesrat* –que constituye otro modelo de referencia como segunda cámara federal– no fue el colofón de un preconcebido diseño cartesiano acerca de cuál habría de ser la organización institucional de la Alemania unificada. En realidad, el *Bundesrat* fue

en sus orígenes la plasmación institucional del recelo que a los príncipes alemanes les inspiraba la hegemonía de Prusia, principal impulsora del proceso de unificación alemana²⁴. Por ello, junto a la Dieta imperial (*Bundestag*), la Constitución del Imperio de 1871 que consagraba la unidad alemana preveía un Consejo Federal (*Bundesrat*), integrado por una delegación de cada uno de los estados que formaban la confederación, que debía actuar con unidad de voto y sufragio ponderado según la población respectiva, y cuyo respaldo mayoritario era imprescindible para la aprobación de cualquier ley. Se trataba, por tanto, de poner a disposición de los estados más pequeños un órgano constitucional que les garantizase su coparticipación en la gobernación de la Alemania unificada y que simultáneamente sirviese para neutralizar el dominio hegemónico de Prusia. Por ello, con el *Bundesrat* se constitucionalizaba en realidad un órgano de «cogobierno más que una cámara de representación»²⁵.

Aun cuando nos hemos circunscrito únicamente a dos casos de cámaras de corte federal –aunque emblemáticos ciertamente–, las conclusiones que ahora nos interesa sacar de ellos son extensibles, con las matizaciones propias de las singularidades de cada caso, a otras muchas cámaras de naturaleza federal que se han ido sucediendo a lo largo del tiempo. Así pues, las segundas cámaras, en sentido amplio y con carácter general, ya fuesen estas de corte federal o de enfriamiento y reflexión, surgen por distintas coyunturas y condicionamientos históricos y no a partir de un previo modelo racional-normativo del aparato institucional del nuevo Estado constitucional. En realidad, el orden fue justamente el inverso: fueron aquellas particulares circunstancias históricas –las propias de cada caso– las que terminaron por retocar, con la introducción de las segundas cámaras, el andamiaje institucional del Estado constitucional, provocando además una inevitable fricción y reajuste en la teoría liberal de la representación política.

4.3 Segundas cámaras de representación territorial y Estado de partidos

Con el discurrir del tiempo, a las dificultades teóricas que planteaba la pretensión de atribuir a la representación territorial una naturaleza distinta, autónoma y diferenciada de la representación política en sentido amplio, se le añadieron de forma sobrevenida otras de orden práctico, relacionadas con el impacto que la democracia de partidos ha tenido en el funcionamiento real de las instituciones del Estado constitucional. Tal impacto ha supuesto que, en la actualidad, en las segundas cámaras federales no se canalice en realidad otra cosa que una representación política mediatizada y actualizada por los partidos políticos²⁶. Finalmente, la especificidad de la representación territorial y sus dificultades para incardinarla en la teoría de la representación política se han visto superadas por su disolución en la dinámica del juego de partidos. En este sentido, el propio Consejo de Estado, en su Informe sobre la reforma constitucional de 2006, reconocía que «la prevalencia del signo partidista sobre el territorial se percibe [...] como el verdadero *talón de Aquiles* de las Cámaras de representación territorial»²⁷.

No hay duda de que, en el amplio espectro de segundas cámaras que ofrece el derecho comparado, es el *Bundesrat* alemán el que concita mayores entusiasmos entre nosotros. Y ciertamente este singular órgano federal recaba, por su forma de integración y funcionamiento, voluntades unitarias de los *Länder* en él representados, al sustituir la representación política por una representación con mandato imperativo de los ejecutivos regionales. Sin embargo, no ha sido tampoco capaz de sustraerse del todo a la *vis* expansiva del Estado de partidos y, salvo en los períodos de gobierno de la gran coalición entre los dos grandes partidos (CDU y SPD), cuando no hay coincidencia entre la mayoría que apoya al gobierno federal en el *Bundestag* y la del

Bundesrat, este termina por convertirse en el órgano federal de oposición al programa político del gobierno, papel que le facilita la gran capacidad que entre sus atribuciones tiene de bloquear la aprobación de la legislación federal²⁸.

No siendo, como no es, un parlamento, ni sus miembros representantes políticos de la población de los *Länder*, sino mandatarios sujetos a instrucciones de los ejecutivos regionales, el *Bundesrat* no ha sido, en cambio, capaz de sustraerse del todo a la interacción partidista. En realidad, es el juego de partidos que en él se despliega el que le ha dado cierta apariencia de cámara parlamentaria y a sus miembros de representantes políticos, cuando, como se ha dicho, ni aquél es una cosa ni éstos son la otra. Se diría, pues, que con el Consejo Federal alemán se produce una especie de paradoja: a pesar de que es el órgano dotado –debido a muy concretas e irreproducibles circunstancias históricas– de más y mejores mecanismos constitucionales para expresar una voluntad política o representatividad de base territorial, no ha sido finalmente capaz, sin embargo, de inmunizarse completamente frente a la acción partidista, asimilándose en este aspecto a la que ha sido tendencia generalizada en los senados de corte federal. Esto recuerda, en última instancia, al diagnóstico que bastantes años atrás había ya formulado Weber acerca de la pérdida de objeto del bicameralismo federal por irrupción de la acción partidista y su reducción a un carácter puramente formal²⁹.

Salvando las distancias de todo orden, que no son pequeñas, tanto en el aspecto funcional como en el de la naturaleza que le confiere el modo de reclutamiento de sus miembros, se pueden advertir ciertas similitudes en el funcionamiento de nuestro Senado con respecto al de los senados federales en cuanto a la incidencia que, según se ha apuntado, en estos tiene la dinámica partidista.

En efecto, en los períodos en los que Congreso de los Diputados y Senado han compartido mayoría parlamentaria, el desarrollo de la actividad parlamentaria en la Segunda Cámara ha transcurrido lánguidamente y sin mayores estridencias. No obstante, también en este caso de identidad de mayorías se aprecian supuestos de clara utilización de la Cámara Alta por la mayoría parlamentaria gubernamental. Así ha sido, por ejemplo, cuando, aprovechando la tramitación en el Senado de alguna iniciativa legislativa, el grupo mayoritario, de común acuerdo con el Gobierno, introduce ciertas enmiendas en el proyecto o proposición de ley objeto de tramitación con el que no guardan ningún tipo de conexión material³⁰. O cuando se utiliza la tramitación en el Senado de las llamadas *leyes de acompañamiento* a los respectivos proyectos de Ley de presupuestos generales del Estado para introducir enmiendas con la finalidad de regular cuestiones con sustantividad propia y cierta relevancia, y que guardan muy poca conexión material con la norma enmendada, lo cual no deja de ser llamativo teniendo en cuenta que este tipo de leyes, debido a la naturaleza de las normas presupuestarias a las que acompaña, constituyen *normas de aluvión*, de muy amplio espectro en cuanto a la heterogeneidad de su contenido³¹.

Por el contrario, en las etapas –excepcionales y comparativamente mucho más breves– en las que no ha habido mayorías coincidentes en ambas Cámaras³², la oposición ha utilizado el Senado para retrasar o incluso bloquear la ejecución del programa político de la mayoría parlamentaria que daba su apoyo al Gobierno en el Congreso de los Diputados. Así sucedió por vez primera cuando, tras las elecciones autonómicas de mayo de 1995 y la subsiguiente renovación de los senadores de designación autonómica, el Grupo del Partido Popular obtuvo una ligerísima ventaja en el número de escaños en el Senado respecto al Grupo Parlamentario Socialista, que, con el apoyo de *Convergència i Unió* y Coalición Canaria, contaba con mayoría en el Congreso. A esta circunstancia se añadió el hecho decisivo de que *Convergència i Unió* decidiese romper

el acuerdo de apoyo al Gobierno, lo que posibilitó que la Mesa del Senado, en la sesión de 29 de noviembre de 1995, acordase no admitir a trámite la declaración de urgencia realizada por el Gobierno para la tramitación del Proyecto de Ley orgánica sobre la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo conforme a los artículos 90.3 de la CE y 133 del RS, por entender que el Gobierno carecía de competencia para declarar la urgencia de este proyecto de ley en ese momento procedimental³³.

Al inicio de la VIII Legislatura (2004-2008), el Grupo del Partido Popular en el Senado era notoriamente el más numeroso de la Cámara, a tan solo cuatro escaños de la mayoría absoluta, mientras que en el Congreso el Popular era el primer Grupo de la oposición. Esta antagónica distribución de fuerzas en ambas Cámaras originó que, en su sesión de 13 de diciembre de 2004, el Senado vetase por vez primera un proyecto de ley, concretamente el de presupuestos generales del Estado³⁴.

Como antes se ha señalado, después de haber prosperado la moción de censura contra el Gobierno de Rajoy, el Grupo del Partido Popular en el Congreso pasaba a la oposición, pero conservaba la mayoría absoluta en el Senado. Esto permitía al Grupo Popular *de facto* bloquear nada menos que la tramitación del proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado. El artículo 15.6 de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, dispone que el acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública deberá ser aprobado en forma sucesiva por el Congreso y el Senado. Si cualquiera de ambas Cámaras rechazase los objetivos propuestos por el Gobierno, este, en el plazo máximo de un mes, deberá remitir un nuevo acuerdo que se someterá a idéntico procedimiento.

Esta aprobación del *techo de gasto* constituye un requisito previo para la tramitación del proyecto presupuestario. O, dicho de otro modo: la actual normativa de estabilidad impide iniciar la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de presupuestos con la oposición del Senado, aun cuando la voluntad de esta Cámara no es determinante (art. 90.2 CE) para su aprobación. Por ello, y ante el anuncio del PP de que haría valer su mayoría en el Senado (al que se sumó Ciudadanos, integrado en el Grupo Parlamentario Mixto del Senado) para rechazar el *techo de gasto* presentado por el Gobierno, y de ese modo paralizar la tramitación del proyecto de Ley de presupuestos, este y la mayoría parlamentaria que lo apoya en el Congreso han dedicado muchos esfuerzos y recursos de técnica parlamentaria para reformar con la mayor celeridad posible la LO 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, sin que al fin y a la postre lo hayan conseguido, pues el recorrido de la Proposición de Ley orgánica de reforma de la Ley orgánica 2/2012, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista junto con los demás grupos que constituyen la mayoría gubernamental³⁵, no ha ido más allá de su tramitación por el procedimiento normal en la Comisión de Hacienda³⁶.

En definitiva, en este caso, estamos en última instancia ante una instrumentalización del Senado como mecanismo de oposición. Sin entrar en si está constitucionalmente justificado o no poner a disposición de la Segunda Cámara un instrumento tan poderoso de bloqueo de la acción de gobierno, lo que ahora nos interesa subrayar es que su utilización como contrapoder, o como una suerte de contraparlamento frente a la mayoría gubernamental de la Cámara Baja, cuando no hay coincidencia de color político en ambas Cámaras, evoca en alguna medida lo que constituye un rasgo característico del funcionamiento de los actuales senados federales, aun sin desconocer naturalmente las diferencias entre todos ellos, y tampoco las que los separan a todos ellos de nuestra Segunda Cámara. Y ello quizá constituye un síntoma revelador del enorme poder

de arrastre del juego partidista, una constatación más de la formidable capacidad de penetración que tienen los partidos políticos –en mayor o menor medida– en todas las instituciones del Estado en las modernas democracias de partidos. Al punto que terminan por asemejar en su funcionamiento a órganos constitucionales distintos, tanto si aún comparten la misma naturaleza (senados federales) como incluso si participan de una naturaleza completamente distinta (Senado español).

Llegados a este punto, tal vez convenga abandonar el empeño de convertir nuestro desdibujado Senado en una auténtica Cámara de representación territorial. Sobre todo porque no se divisa tal cosa o, por lo menos, no se encuentra allá donde se mire³⁷. Lo que más se le pudiera aproximar –el *Bundesrat*– no es una cámara representativa, y si puede parecerlo aun sin serlo es precisamente por el juego partidista que se desarrolla en su seno y que lo aleja de su especificidad territorial. En ese ya inveterado empeño de *aggiornamento*, tal vez nunca termine el Senado por encontrar su sentido constitucional, sobre todo si se empeña en buscarlo al dictado del artículo 69.1 CE. Por otra parte, debido al desarrollo del Estado autonómico y a su repercusión en el funcionamiento interno de los partidos, los intereses o demandas de ámbito territorial ya se vehiculan de hecho a través de las estructuras partidistas en el Congreso de los Diputados³⁸. Quizá, pues, haya que abandonar tal pretensión, tan inmarcesible como seguramente irrealizable, y dirigir los esfuerzos a alguna de estas tres alternativas, no tan ambiciosas desde luego, pero probablemente más atinadas: reformar la CE para transformar el Senado en una Cámara que formalmente sea autonómica, pero que materialmente continúe siendo lo que es; dejarlo como está, o apostar pura y simplemente por su supresión.

5 BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN CITADA

- Aja Fernández, E. 1994. «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en AA.VV., *La reforma del Senado*. Madrid: Senado, Centro de Estudios Constitucionales.
- Aja Fernández, E. 2003. *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, 2.ª ed. Madrid: Alianza Editorial.
- Aja Fernández, E. 2005. «La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una cámara autonómica», en E. Aja Fernández, E. Albertí Rovira y J.J. Ruiz Ruiz, (coord.), *La reforma constitucional del Senado*. 1.ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Blanco Valdés, R.L. 2012. *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Blanco Valdés, R.L. 2017. «La reforma del Senado: ese oscuro objeto de deseo», *Claves de razón práctica*, 251.
- Consejo de Estado. 2016. *Informe sobre modificaciones de la Constitución española*. Disponible en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf> (mayo de 2019).
- Consejo de Ministros. 2005. *Propuesta de reforma constitucional remitida al Consejo de Estado por el Gobierno*. Disponible en: <https://studylib.es/doc/7749440/consulta-del-gobierno-de-esp%C3%B1a-al-consejo-de> (mayo de 2019).
- Cruz Villalón, P. 1981. «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 4 (núm. monográfico): 59.
- Congreso de los Diputados. 2004a. *Diario de Sesiones del Senado*, 25: 1152-1182.
- Congreso de los Diputados. 2004b. *Diario de Sesiones del Senado*, 61: 1152-1182.
- Congreso de los Diputados. 2018. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 127: 1-23.
- Fernández-Carnicero González, C.J. 2006. «La representación territorial: ¿representación política o representación de intereses?», *Teoría y realidad constitucional*, 17: 331-336.
- Garrido López, C. 2016. «Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?», *Revista española de derecho constitucional*, 107(36): 75-116.
- Huber, P.M. 2003. *Deutschland in der Föderalismusfalle?*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Laband, P. 1900. *Le Droit Public de l'Empire allemand*. Tomo I. París: V. Giard & E. Brière.
- Lafuente Balle, J.M. 2018. «El art. 155 de la Constitución española: examen doctrinal y comparado», *Revista de derecho político*, 102: 79-121.
- Morales Arroyo, J.M. 2005. «Los modelos de Senado», *Revista de derecho político*, 63: 75-96.

- Portero Molina, J.A. 1995. «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *Revista de Estudios Políticos*, 87.
- Punset Blanco, R. 1980. «El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978», *Revista de derecho político*, 7: 105-118.
- Punset Blanco, R. 2006. «De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma Constitucional», *Teoría y realidad constitucional*, 17: 107-142.
- Rastrullo Ripollés, A. 2018. «Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 30: 307-337.
- Rubio Llorente, F. 1993a. «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma», *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rubio Llorente, F. 1993b. «El parlamento y la representación política», *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sáenz Royo, E. 2012. «Parlamento, partidos y estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el senado», *Revista de derecho político*, 85: 171-194.
- Sáenz Royo, E. 2017. «El bicameralismo en el siglo XXI. Los últimos debates sobre el Senado en el Derecho comparado», *Teoría y realidad constitucional*, 40: 507-527.
- Sánchez Amor, I. 1994. «El Senado y las Comunidades Autónomas. Crónica de un desencuentro», en AA.VV., *La reforma del Senado*. Madrid: Senado, Centro de Estudios Constitucionales.
- Souvirón Morenilla, J.M. 2000. *Realidad y perspectivas de la organización territorial del Estado. T. I: El Estado de las Autonomías: entre la historia y su propia dialéctica*. Granada: Comares.
- Visiedo Mazón, F.J. 1997. *La reforma del Senado: territorialización del Senado*. Comisión General de las Comunidades Autónomas. Madrid: Secretaría General del Senado, Dirección de Estudios y Documentación.
- VV.AA. 1984. «Actas de la Ponencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, 2.
- Weber, Y. 1972. «La crise du bicaméralisme», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 2: 573-606.
- Wood, G.S. 1969. *The creation of the American republic, 1776-1787*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

NOTAS

- 1 Minuta de la Ponencia de Constitución en su reunión del día 26 de octubre de 1977, VV.AA., 1984: 303.
- 2 Fernández-Carnicero González, 2006: 331.
- 3 Una buena muestra de la indeterminación que por entonces aquejaba al diseño territorial lo constituye el hecho de que la designación de los senadores autonómicos la haya atribuido la Constitución a la asamblea legislativa de la respectiva C.A., «o, en su defecto, al órgano colegiado superior» de la misma (art. 69.5 CE).
- 4 *Ibid.* Punset Blanco, 2006: 132-139.
- 5 Cfr. Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, BOE de 27 de octubre de 2017, núm. 260; y Real decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, BOE de 28 de octubre de 2017, núm. 261. Sobre la aplicación del artículo 155 CE, *vid.* Lafuente Balle, 2018: 79-121, y Rastrullo Ripollés, 2018: 307-337.
- 6 Cruz Villalón, 1981: 59.
- 7 Ceuta y Melilla debieron esperar todavía unos cuantos años para adquirir la condición de ciudades autónomas [Ley orgánica 1 y 2/1995, de 13 de marzo; art. 144 b) CE].
- 8 Aprobados todos los estatutos, desde el punto de vista del nivel competencial, las autonomías se dividían en dos grandes grupos: en un primer grupo se incluían el País Vasco, Cataluña y Galicia que, por la vía privilegiada, y Andalucía, por la vía agravada, habían accedido de inicio al máximo techo competencial, al que se le unirían la Comunidad Valenciana y Canarias, que habían iniciado antes de aprobarse los Acuerdos la vía agravada de acceso y que, a cambio de la renuncia a seguirla y proceder conforme a la iniciativa autonómica ordinaria según las directrices marcadas por los Acuerdos, se les otorgó el máximo nivel competencial a través de sendas leyes orgánicas de transferencia (leyes orgánicas 11 y 12/1982 de 10 de agosto), y también Navarra, cuyo estatuto [Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA)], que había sido negociado entre el Gobierno central y el preautonómico de Navarra con base en la disposición adicional primera (derechos históricos de los territorios forales), había previsto también el máximo techo competencial; y un segundo grupo integrado por las restantes diez autonomías del total de diecisiete que asumían un nivel competencial sustancialmente inferior.
- 9 Leyes orgánicas 1 a 11/1994, todas de 24 de marzo, de reforma de los estatutos de autonomía de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León, respectivamente.

- Sobre la improcedencia y las dificultades que el procedimiento de recepción por los distintos estatutos del contenido de la Ley orgánica de transferencias 9/1992 pudiera suscitar para cerrar el modelo autonómico, véase Rubio Llorente, 1993a: 169-171.
- 10 Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre (Aragón); Ley orgánica 3/1997 (Castilla-La Mancha); Ley orgánica 1/1998 (Región de Murcia); Ley orgánica 5/1998 (Comunidad de Madrid); Ley orgánica 11/1998 (Cantabria); Ley orgánica 1/1999 (Asturias); Ley orgánica 2/1999 (La Rioja); Ley orgánica 3/1999 (Islas Baleares); Ley orgánica 4/1999 (Castilla y León); y Ley orgánica 12/1999 (Extremadura). Sobre la creación y posterior evolución del Estado autonómico, Aja Fernández, 2003: 71-94; también Souvirón Morenilla, 2000: 79 y ss.
 - 11 Portero Molina, 1995: 82.
 - 12 Sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas, véase, por todos, Visiedo Mazón, 1997: 275 y ss. Respecto a las limitaciones de la reforma reglamentaria, Sánchez Amor, 1994: 75 y ss. y Aja Fernández, 1994: 211 y ss. Tampoco han tenido demasiado recorrido los grupos territoriales del Senado. Su reglamento prevé la posibilidad de que aquellos grupos parlamentarios que se compongan de senadores elegidos mediante sufragio directo o por designación de las asambleas legislativas de dos o más CC.AA. podrán constituirse en grupos territoriales, integrados, al menos, cada uno de ellos por tres senadores (art. 32.1 y 2 RS). A estos grupos territoriales el reglamento les concede cierta presencia en la Junta de Portavoces (arts. 32.3 y 43.2 RS) y en los debates del Pleno sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más CC.AA. (arts. 32.3 y 85.1 RS). Como antes se ha indicado, su papel, sin embargo, tanto en las reuniones de las Juntas de Portavoces como en las sesiones plenarias, incluida la de carácter anual dedicada íntegramente a analizar el Estado de las autonomías (art. 56 bis 8 RS), ha sido prácticamente nulo.
 - 13 A fin de dar cumplimiento al encargo del Gobierno, previamente y mediante la LO 3/2004, de 28 de diciembre, se modificó la LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. En concreto, el artículo 2.3 de esta ley en su nueva redacción dispone que el Consejo de Estado «realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende [...]». En la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional atenderá los objetivos, criterios y límites de la reforma constitucional señalados por el Gobierno [...]».
 - 14 Consejo de Estado, 2016: 222-333.
 - 15 Acuerdo del Consejo de Ministros, 2005: 14 y 15, por el que solicita al Consejo de Estado la emisión de un Informe sobre la reforma de la Constitución española.
 - 16 Cfr., por ejemplo, Consejo de Estado, 2016: 244-273.
 - 17 Por todos *vid.* Aja Fernández, 2005: 26-31.
 - 18 Punset Blanco, 2006: 123-125.
 - 19 Siguiendo este criterio taxonómico, en este último grupo habría de incluirse también la modalidad de elección de los senadores mediante sufragio universal directo pues, como es obvio, este tipo de elección por su propia naturaleza produce una representación plural, salvo en el supuesto de que se optase por una circunscripción electoral coincidente con el territorio de cada C.A. y se aplicase una fórmula electoral mayoritaria pura, de suerte que todos los escaños en disputa en la correspondiente circunscripción se atribuyesen a la fuerza política que hubiese obtenido mayor número de votos en tal circunscripción.
 - 20 Rubio Llorente, 1993b: 224.
 - 21 Con relación a la distinción entre representación y representatividad, véase Punset Blanco, 1980: 105-118.
 - 22 Rubio Llorente, 1993b: 224.
 - 23 Sobre el proceso de gestación de la Segunda Cámara federal norteamericana y el acuerdo definitivo –el conocido como Compromiso de Connecticut– entre los delegados reunidos en la Convención de Filadelfia acerca de su configuración que finalmente se incorporaría al texto constitucional, *vid.* Blanco Valdés, 2012: 46 y ss., en especial: 51-53. Cfr. Wood, 1969: 558-559.
 - 24 Cfr. Laband, 1900: 354-358.
 - 25 Blanco Valdés, 2017: 98.
 - 26 Así sucede hoy día, por ejemplo, en las segundas cámaras de los EE.UU., Austria, Alemania, Australia, Canadá, Bélgica, Suiza, Argentina o México. (Cfr. Garrido López, 2016: 92-100). Ese vaciamiento de la especialidad de la representación territorial y su ocupación por la dinámica de partidos explicaría, a su vez, que, por una parte, el bicameralismo no represente hoy en día un rasgo característico de los Estados federales y que, por la otra, se aprecie en la actualidad una confluencia argumentativa acerca de la conveniencia de mantener las segundas cámaras tanto en los Estados unitarios como en los de corte federal, sin que ni en unos ni en otros se recurra a una hipotética necesidad de canalizar una representación territorial como fundamento para su preservación. *Vid.* Sáenz Royo, 2017: 507-527.
 - 27 Consejo de Estado, 2016: 298.
 - 28 Se ha llegado a decir que en los períodos en los que no hay coincidencia en el color político de ambas cámaras, el *Bundesrat* se convierte en «el ancla institucional de la oposición parlamentaria a nivel federal» (Huber, 2003: 3).
 - 29 Weber, 1972: 591-597.
 - 30 Así ha sido, por ejemplo, cuando se utilizó la tramitación parlamentaria en el Senado de la reforma de Ley orgánica del poder judicial, a fin de adaptarla a la aprobación de una nueva Ley de arbitraje, para introducir, por el grupo mayoritario –el Grupo Parlamentario Popular– y por vía de enmiendas, el texto normativo de unos artículos que se añadían al Código Penal, en los que se tipificaban como delito ciertas conductas realizadas por funcionarios públicos, y que finalmente supuso la inclusión en la Ley orgánica reguladora del Código penal de los artículos 506 bis, 521 bis y 576 bis. [BOCG, *Senado*, serie II, 171 (c), de 2 de diciembre de 2003]. Cfr. Morales Arroyo, 2005: 85-86.
 - 31 Pueden consultarse, si bien circunscritos a la VII Legislatura (2000-2004), ejemplos de esta práctica legislativa en *ibid.*, pp. 86-87.
 - 32 Únicamente se ha descrito esta circunstancia en el tramo final de la V Legislatura (1993-1996); en la VIII (2004-2008) e IX (2008-2011) legislaturas, y en la última Legislatura –la XII– después de prosperar la moción de censura contra el Gobierno del Partido Popular en la sesión de 1 de junio de 2018 (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2018: 1-23). No obstante, debe tenerse en cuenta que, excepto

- en el último caso señalado, en el que el Grupo Parlamentario Popular, tras pasar a la oposición en el Congreso de los Diputados después del triunfo de la moción de censura, seguía conservando la mayoría absoluta en el Senado; en los demás casos relacionados, el principal partido de la oposición en el Congreso –el PP– disponía del grupo mayoritario en el Senado, pero no con mayoría absoluta, de manera que debía contar necesariamente con el concurso de otras fuerzas políticas a fin de bloquear o dificultar en el Senado la acción de Gobierno.
- 33 No obstante, la decisión de la Mesa no tuvo mayor recorrido debido a que poco tiempo después las Cortes Generales fueron disueltas mediante el Real decreto 1/1996, de 8 de enero.
- 34 *Diario de Sesiones del Senado*, 2004a: 1152-1182. No obstante, el Congreso de los Diputados levantó el veto del Senado al ratificar el proyecto inicial por mayoría absoluta en su sesión de 22 de diciembre de 2004, de modo que la Cámara Alta finalmente no pudo, en consecuencia, introducir modificación alguna en el proyecto de presupuestos (*Diario de Sesiones del Senado*, 2004b: 2899-2920).
- 35 No obstante, todos ellos retirarían posteriormente la firma de la Proposición de Ley orgánica, quedando como autor único de la misma el Grupo Parlamentario Socialista (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 307-2, de 21 de septiembre de 2018).
- 36 Descartada la vía de reforma de la LO 2/2012 por medio de Real decreto ley (STC 60/1986, de 20 de mayo), los grupos parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, de Esquerra Republicana y Mixto, presentaron la Proposición de Ley orgánica de reforma de la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 307-1, de 7 de septiembre de 2018). En ella se proponía la modificación del artículo 15.6 de la LO 2/2012, que en su nueva redacción dispondría que una vez aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por el Congreso, si estos fuesen rechazados por el Senado, dichos objetivos se someterían a una nueva votación en el Pleno del Congreso, aprobándose si este los ratificase por mayoría simple. A su vez, los grupos parlamentarios firmantes solicitaban de la Mesa que acordase la tramitación de la Proposición de Ley por el procedimiento de urgencia (art. 93 RC), e igualmente que, oída la Junta de Portavoces, la Mesa propusiese al Pleno que acordase su tramitación directa y en lectura única, una vez tomada en consideración (art. 150.1 RC). Tras su toma en consideración por el Pleno del Congreso (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 307-3, de 24 de septiembre de 2018), la Mesa de la Cámara –controlada por el PP y Ciudadanos– en el acuerdo subsiguiente a la toma en consideración resolvió encomendar Dictamen sobre la Proposición de Ley orgánica a la Comisión de Hacienda o, lo que es lo mismo, rechazó su tramitación por vía de urgencia y en lectura única (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 307-4, de 1 de octubre de 2018). Entretanto, y para evitar quedar a expensas de la decisión de la Mesa del Congreso acerca del modo de tramitación de la Proposición de Ley orgánica presentada, el Grupo Parlamentario Socialista introdujo, en el último día del plazo de presentación de enmiendas, una de adición –la número 32– a la Proposición de Ley orgánica de reforma de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género, que estaba en fase de tramitación en la Comisión de Justicia. Con esta enmienda se introducía en la norma enmendada la modificación del artículo 15.6 de la LO 2/2012 en los mismos términos que recogía la Proposición de Ley orgánica de reforma de la Ley orgánica 2/2012, acelerando así su tramitación (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 250-4, de 27 de septiembre de 2018). Sin embargo, la Mesa del Congreso abortó la maniobra al decidir, por medio de su Acuerdo de 24 de septiembre de 2018 y a solicitud de Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, inadmitir a trámite la referida enmienda de adición e impedir, en consecuencia, su inclusión en el Informe elaborado por la Ponencia en la Comisión de Justicia.
- 37 O dicho en palabras del profesor Roberto Blanco: «no hay en el mundo verdaderas cámaras de representación territorial, pues las que tienen la primera condición (representatividad) carecen de la segunda (territorialidad) y viceversa» (Blanco Valdés, 2017: 98-99).
- 38 Sáenz Royo, 2012: 178.

Cara a unha reforma federal da Constitución

Hacia una reforma federal de la Constitución

Towards a federal reform of the Constitution



ANTONIO PÉREZ MIRAS

Profesor sustituto interino de Derecho Constitucional
Universidad de Granada
perezmiras@ugr.es

Recibido: 3/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: Neste artigo realízase unha reflexión acerca do modelo territorial máis idóneo para España e propónse adoptar un sistema federal como afondamento nas experiencias do Estado autonómico. Partindo da rica diversidade española, e baixo as premisas do federalismo como reforzamento do pluralismo democrático, obsérvase a evolución do proceso autonómico iniciado ao abeiro do marco normativo do título VIII. Testemuñada a necesidade da súa actualización e atendendo aos graves problemas territoriais aos cales España se enfrenta, o autor conclúe coa necesidade dun federalismo igualitario que impregne o texto constitucional mediante unha reforma que deixe constancia da evolución do Estado autonómico e pacifique o carácter plural que sempre estivo latente desde a conformación medieval de España.

Palabras clave: Federalismo, reforma constitucional, estado autonómico, comunidades autónomas.

Resumen: En este artículo se realiza una reflexión en torno al modelo territorial más idóneo para España y se propone adoptar un sistema federal como profundización en las experiencias del Estado autonómico. Partiendo de la rica diversidad española, y bajo las premisas del federalismo como reforzamiento del pluralismo democrático, se observa la evolución del proceso autonómico iniciado al amparo del marco normativo del título VIII. Atestiguada la necesidad de su actualización y atendiendo a los graves problemas territoriales a los que España se enfrenta, el autor concluye con la necesidad de un federalismo igualitario que impregne el texto constitucional mediante una reforma que deje constancia de la evolución del Estado autonómico y apacigüe el carácter plural que siempre ha estado latente desde la conformación medieval de España.

Palabras clave: Federalismo, reforma constitucional, estado autonómico, comunidades autónomas.

Abstract: In this article the author reflects about the most suitable territorial model for Spain and it is proposed to adopt a federal system as a deepening in the experiences of the autonomous State. Starting from the rich Spanish diversity, and under the premises of federalism as a reinforcement of democratic pluralism, the evolution of the autonomic process initiated under the normative framework of Title VIII

is observed. Witnessed the need for its updating and addressing the serious territorial problems facing Spain, the author concludes with the need for an egalitarian federalism through a constitutional reform that leaves evidence of the evolution of the autonomous state and brings the plural character that has always been latent since the medieval conformation of Spain.

Key words: Federalism, constitutional reform, autonomous state, autonomous communities.

Sumario: 1 Premisas y precisiones. 2 Bases y caracteres de la organización territorial del poder en la Constitución española. 3 La necesidad de una reforma constitucional en sentido federal. 4 Corolario. 5 Bibliografía.

1 PREMISAS Y PRECISIONES

El federalismo es un modo de entender la organización territorial de un Estado. Pero no solo; es un modo de entender las relaciones plurales que conviven en el seno de una comunidad política y, por ello, el federalismo promueve un tipo de cultura política que trasciende la sola cuestión técnico-jurídica. Es cierto, de acuerdo con el *Diccionario del español jurídico*, que el federalismo es una “ideología que promueve la creación de una federación con el objetivo de unir Estados independientes bajo una Constitución federal común, o para descentralizar un Estado centralizado creando en su seno varios Estados o territorios federados”.

En esta acepción se reúnen las dos clásicas tensiones a la hora de comprender un Estado compuesto: por un lado, la unión de partes separadas que por voluntad propia deciden conformar un ente común; por otro lado, la conversión de un Estado unitario existente en un Estado descentralizado y, por tanto, plural en el reconocimiento de la diversidad que se integra en su seno. El primer caso es el que tradicionalmente se ha conocido como federación y siempre ha guardado una relación directa con la soberanía. El segundo caso, en cambio, al partir de la existencia de un Estado soberano, ha tendido a enfocarse desde el punto de vista de la descentralización, lo que ha conllevado en ocasiones a la confusión entre la mera, y necesaria, organización administrativa de cualquier Estado, y la organización política de los territorios de un Estado que, por su idiosincrasia y particularidades, conforman comunidades culturales diferenciadas. La aspiración política de estas comunidades políticas diferenciadas es el denominador común a estas dos tensiones que hemos leído recogidas en los términos del *Diccionario del español jurídico*. Esta es, pues, la principal premisa de este trabajo: la posibilidad de existencia en un Estado de comunidades culturales diferenciadas que se encauzan políticamente mediante una articulación federal del poder. Pero esta premisa no puede entenderse sin el presupuesto de la voluntad de esas comunidades de convivir bajo un mismo Estado, en el marco de una organización política que aúna los elementos comunes de tales comunidades y se juridifica en forma de Constitución.

La Constitución como norma jurídica que articula la convivencia aparece inexorablemente como el marco de referencia para poder gestionar las diferencias territoriales que coexisten, aunque suene paradójico, en el territorio común. En este sentido, la Constitución representa mejor que ninguna otra norma el *foedus*, ese pacto territorial con el que distintos Estados soberanos conformaban un nuevo soberano federal que se materializaba en forma de Constitución federal¹. No es de extrañar que los dos grandes ejemplos federales del mundo, los Estados Unidos y Alemania, hayan respondido a esta lógica, y que su sistema constitucional sean dos modelos observados e incluso imitados en otras partes del planeta.

Pero la Constitución también se ha mostrado como una norma idónea para garantizar una descentralización que adecuara las estructuras del Estado a la realidad política y social del pueblo al que representa. A diferencia del caso anterior, donde la federalización es un ejercicio de

soberanía, en este supuesto no nos encontramos con una devolución de soberanía. En cambio, ello no puede conducirnos a minusvalorar el federalismo al que se arrije desde un proceso de descentralización. En este sentido va a resultar crucial una correcta determinación conceptual que nos lleve al entendimiento común de comprender el federalismo como poder polifuncional y con independencia del proceso dinámico de determinación de los centros de poder².

La autonomía va a aparecer, así, como el concepto sobre el que articular las relaciones de poder entre los distintos elementos territoriales que conforman un Estado compuesto, como categoría que aúna cualquiera de las perspectivas del federalismo que estamos presentando. Desde esta óptica, podemos deslindar la autonomía como concepto político de la mera descentralización, entendida como proceso técnico administrativo³.

La autonomía, para el sentido que nos importa en este trabajo, es una autonomía territorial que supone capacidad de autogobierno, dictar normas con fuerza de ley propias dentro de los límites geográficamente determinados y la realización de políticas públicas diferenciadas y adaptadas a las realidades económicas, sociales y culturales del territorio determinado, de acuerdo con competencias tasadas, y siempre garantizada esa autonomía por una norma superior aprobada por los procedimientos constitucionalmente previstos y por los órganos encargados de dicha función con mandato constitucional.

Que un país lleve a cabo una descentralización de funciones a favor de entes menores no comporta que estos pasen a gozar de un mayor grado de autonomía en el sentido expresado; serán más autosuficientes en la toma de determinadas decisiones y verán aumentada su capacidad de actuación, pero no gozarán de una fuente legislativa que permita una verdadera innovación y diferenciación política. Por el contrario, si un territorio accede a la autonomía, necesitará de la actuación de los poderes centrales para poder ponerse en marcha mediante la asunción de funciones descentralizadas. En este sentido, tanto España como Italia son claros ejemplos de descentralización y acceso a la autonomía mediante el traspaso de los elementos jurídicos, materiales, técnicos y humanos necesarios para el desarrollo efectivo de la autonomía con proyección amplia.

Podemos, en consecuencia, diferenciar dos tipos de autonomías territoriales: las que suponen verdadera autonomía política y la autonomía administrativa, propia de los Estados que hemos denominado descentralizados o por la que se rigen en general los entes locales. Esta autonomía política se caracteriza principalmente por gozar de potestades legislativas y ejecutivas, además de asumir una dirección política específica y diferenciada. En la STC 4/1981 se distinguió meridianamente “la autonomía cualitativamente superior” con que están dotadas las comunidades autónomas de la autonomía administrativa de los entes locales.

Al igual que ocurre con la terminología del federalismo, pues la idea de autonomía también conviene no tomarla en un sentido totalizador y tener las cautelas para no desvirtuar la búsqueda de un equilibrio conceptual que nos permita aunar esas dos tensiones sin que nos derivemos a debates sobre la soberanía, los nacionalismos, la desmembración del Estado o sobre la posición particular de un territorio en el conjunto del Estado. Con el uso de la idea de la autonomía simplemente queremos concordar el elemento que va a definir la interacción del poder en el conjunto del Estado, de un Estado que existe con independencia de su conformación histórica. Por ello, con independencia del proceso dinámico de unión o de descentralización, queremos observar los elementos disruptores que impiden el perfecto encaje o acomodo de los territorios en esa búsqueda del bien común que es el Estado. De ahí que los elementos estructurales internos

deban pasar a una determinación conceptual distinta de la del propio Estado y es ahí donde la idea de una auténtica autonomía política cobra su sentido práctico constitucional.

Al querer hablar de federalismo en España, no queremos llevar el debate a la eterna cuestión de nuestro ser y, por tanto, nuestro punto de partida es precisamente nuestra existencia y la constatación de problemas y dificultades que creemos que pueden tener una solución si son abordadas desde el pacto constitucional. No les vamos a decir a las fuerzas políticas que se tienen que poner de acuerdo, pero es conveniente que sepan que pueden ponerse de acuerdo en la organización territorial tanto desde el punto de vista simbólico como técnico. Simbólico porque la perspectiva federal está ya cargada de tal y necesita de una primera pedagogía; técnico porque muchos de los problemas políticos que surgen en nuestra convivencia territorial son salvables desde una perspectiva jurídica con cambios normativos que permitan nuevos modos políticos y nuevas interacciones administrativas.

Estas dos ideas buscan, en cualquier caso, profundizar en una democracia de mayor calidad para España. Una democracia que deje de preocuparse por su composición territorial, como esencia misma de lo que es, permitirá colocar los problemas y las necesidades del pueblo en el primer plano y adoptar un rumbo que nos encamine hacia los grandes retos del futuro venidero –ya dibujado sombrío y con tintes apocalípticos–. Además, una democracia que profundice en los mecanismos de garantía de su pluralismo es una democracia más sólida. No debemos olvidar que el pluralismo territorial es un haz del pluralismo al que la Constitución está llamada a regular. De acuerdo con Balaguer⁴, el pluralismo territorial incorpora una nueva separación de poderes, por lo que se aumentan las posibilidades de control sobre las mayorías en cada nivel de gobierno. Y continúa afirmando que la contribución del federalismo a la democracia constitucional se basa precisamente en la existencia de distintos niveles territoriales de gobierno, cuya tensión dialéctica favorece la conformación de diferentes mayorías con implicaciones tanto en el ámbito político como en el jurídico, lo que lleva a un aumento de la calidad democrática en todos los niveles.

2 BASES Y CARACTERES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Cualquier Estado necesita contar con una mínima organización territorial para poder hacer efectivos los actos de poder. La mayoría de los países del mundo tienen una superficie suficientemente amplia como para, al menos, contemplar la existencia de entes locales dentro de su seno. En el caso español esta necesaria organización ha ido acompañada de una cuestión política acerca del encaje y aspiraciones de distintas realidades culturales, sociales y económicas, cuestión política que bien se ha ganado el calificativo de histórica, no porque haya pasado al estudio de tan digna rama del saber, sino porque su actualidad hunde sus raíces en varios siglos atrás.

Tal como fue aprobado en el referéndum de 6 de diciembre de 1978, la organización territorial del poder se regula en la Constitución española dentro del título preliminar y fundamentalmente en el título VIII (arts. 137-158), que lleva precisamente por rúbrica “de la organización territorial del Estado” –entendido como Estado global– y que se divide en tres capítulos: 1) sobre ‘principios generales’ (arts. 137-139 CE); 2) ‘De la Administración Local’ (arts. 140-142 CE); 3) ‘De las Comunidades Autónomas’ (arts. 143-158 CE).

En el título preliminar contamos con el precepto base de la cuestión territorial donde conjuga en el artículo 2 CE el principio de unidad con el de autonomía. Asimismo, podemos encontrar en este título otras manifestaciones que inciden en la organización territorial y de una gran

transcendencia simbólica y práctica, como son los casos de las lenguas cooficiales (art. 3.2 CE), las banderas y enseñas propias de las comunidades autónomas (art. 4.2 CE), o la capitalidad del Estado (art. 5 CE). Además, consideramos oportuno incluir en este punto descriptivo al artículo 9 CE puesto que a todos los poderes públicos –territoriales incluidos– les afectan los principios generales contenidos en ese artículo, al tiempo que recuerda que “están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” y les manda “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

De los 22 artículos que conforman el título VIII CE, 16 se encuentran dentro del capítulo de las comunidades autónomas. Ello nos da una idea de la importancia a la que estaba llamada esta nueva organización intermedia, que puede considerarse heredera del Estado integral de regiones previsto en la Constitución republicana de 1931⁵ y con claras influencias en el sistema regional italiano⁶.

Este marco normativo no oculta que políticamente la cuestión territorial fue el gran reto que afrontaron los constituyentes, pues es quizá el gran problema constitucional irresoluto a lo largo de la Historia hispánica. Aceptada la monarquía, las fuerzas políticas no podían devolver la democracia a España sin tratar de solucionar el acomodo de la existencia de realidades nacionales periféricas. La importancia de esta cuestión en la Constitución se observa en la regulación de lo que la doctrina ha denominado como ‘Constitución territorial del Estado’⁷.

Sin lugar a dudas, el título VIII CE es fruto de esas tensiones políticas que buscaban la autonomía y la diferenciación de todas o algunas partes de España, en este caso especialmente propiciadas por los partidos nacionalistas vascos y catalanes. De ahí que no nos pueda extrañar que el título VIII sea quizá el que mayores cambios de planteamiento sufrió desde su Anteproyecto hasta la redacción definitiva. Siguiendo a Ruiz Robledo⁸ podemos resaltar cinco diferencias notables: a) la introducción de cautelas frente a la autonomía, ejemplificado en los artículos 2, 138, 145 CE; b) la gran variedad de *íter* autonómicos aunque con dos modelos básicos (el que en el Anteproyecto era el modelo único es el que se acaba convirtiendo en excepcional, añadiéndosele además un referéndum de ratificación con un quórum harto desproporcionado); c) el modelo institucional del Anteproyecto (Asamblea-Consejo de Gobierno-Presidente y una sola forma de fijar las competencias por atribución en los estatutos) finalmente es el que se impone para las autonomías especiales, que ganan al calificarse la Asamblea de ‘Legislativa’, se crea un Tribunal Superior de Justicia en cada Comunidad Autónoma y se matizan algunas competencias estatales. En cambio, para el resto no se garantiza ningún mínimo institucional y en ningún lado se expresa que vayan a ejercer potestad legislativa alguna; d) la elaboración del Estatuto por un procedimiento paritario Asamblea-Congreso, según el esquema del Anteproyecto, se impone solo a las autonomías de la DT 2.^a y del artículo 151 CE, elaborándolo en el resto de comunidades una asamblea de parlamentarios y tramitándose en las Cortes por el procedimiento ordinario de la ley orgánica; e) el Senado mixto del Anteproyecto (compuesto en parte por los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España y en parte por un máximo de 20 notables elegidos por el Congreso) resultó ser una cámara de representación territorial en la que, sin embargo, la mayoría de sus miembros no es elegida por las comunidades autónomas.

En definitiva, queremos resaltar las dificultades políticas que se tuvieron que sortear en el proceso constituyente español, que dieron como resultado una previsión ambigua de la autonomía, pues, siguiendo a Cruz Villalón⁹ “la autonomía concebida como regla, la llamada ‘del

143' no se sabe si es de naturaleza administrativa o de naturaleza política, es decir, si implicaba o no al poder legislativo”.

Sabemos que, en estos 40 años de democracia, y a pesar de lo que está sucediendo en el último lustro, se ha producido una igualación de las comunidades autónomas. Esta igualación bien puede considerarse una reducción a un solo tipo de todas las posibilidades que la Constitución permitía, pues no es osado afirmar que lo único que la Constitución no permitía era un Estado enteramente unitario y centralizado, dado que ya desde el título preliminar se está reconociendo que van a existir esas nuevas ‘comunidades autónomas’, aunque no se sabía entonces cuántas. Esta idea se sintetiza en aquello que Cruz Villalón¹⁰ llamara la “desconstitucionalización de la forma de Estado”. Por ello, la doctrina ha coincidido en considerar el título VIII como un “compromiso apócrifo”¹¹ por el que el Constituyente adopta una “fórmula dilatoria” con la que “[aplaza] la decisión y [deja] abiertas las más distintas posibilidades y significados...”.

Visto hoy con perspectiva, y atendiendo a los graves problemas territoriales a los que nuestro Estado se está enfrentando, podría parecer que el haber dejado abierta la organización territorial ha supuesto un error del constituyente. Sin embargo, considero que debemos evitar el presentismo e intentar comprender el contexto histórico. Por ello, se trae a colación unas palabras de Aragón Reyes¹², quien considera que “el método seguido para efectuar [...] la regulación [de la forma territorial del Estado] fue una muestra de prudencia [...] la desconstitucionalización [fue] sólo parcial [...] ya que la norma fundamental no contiene una remisión en blanco al legislador para construir la forma territorial del estado [pero] fija al menos sus líneas maestras, estableciendo unos principios materiales y no sólo procesales”.

Con independencia de estas apreciaciones, no podemos perder de vista que la necesidad de autonomía política en nuestro Estado parte de una realidad fáctica, que se evidencia en la indiscutible variedad de nuestra geografía física –comenzando porque estamos extendidos sobre la mayor parte de una península, dos archipiélagos y dos ciudades en el continente africano– que supone una variada orografía, paisajes y climatologías diversos en un espacio relativamente pequeño. Además, desde el punto de vista cultural, España representa una riqueza propia de su diversidad que se traduce en folclores, costumbres y tradiciones de raigambre ancestral que son exponentes del intercambio cultural que durante milenios se ha producido especialmente en la península. Todo ello se simboliza preferentemente en la coexistencia de diversas lenguas y otras tantas marcadas variedades dialectales que en su conjunto conforman nuestro acervo cultural común.

Esta facticidad va a encontrar su acomodo jurídico en lo que la doctrina ha denominado hechos diferenciales. Estos traen por lo general causa histórica, bien sea ya con reconocimiento jurídico como los fueros, bien sea como constatación cultural de existencia de una lengua propia; pero lo interesante de los mismos es que la Constitución no solo los recoge, sino que los actualiza y les da una nueva proyección dentro del Estado autonómico, los constitucionaliza¹³. La insularidad, como evidencia geográfica, también guarda relación con los hechos diferenciales, donde cobra gran importancia por su especial característica el Régimen Económico de Canarias, con base en la DA 3.ª CE y el título VI, capítulo I EA Can¹⁴. En resumen, podemos dar con Aja Fernández¹⁵ un concepto de hecho diferencial “entendido, en su sentido nuclear, como el reconocimiento constitucional y estatutario de los elementos de una personalidad histórico-política diferenciada en algunas CC.AA., [que] proporciona un fundamento objetivo para que las instituciones de las respectivas CC.AA. mantengan y desarrollen su propia personalidad más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten con las demás”.

Por tanto, solo son hechos diferenciales aquellos que la propia Constitución reconoce y ampara y que se expresan en los respectivos estatutos de autonomía. Siguiendo a López Aguilar¹⁶, los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes son aquellos, a nuestro juicio, de los que pueda predicarse directa o indirectamente una consignación constitucional razonable, de la que quepa colegir un mandato de tutela, una ‘apuesta’ o expresión de la voluntad constitucional de proteger ese hecho”. Por lo tanto, como se extrae del propio autor en las páginas siguientes, los hechos diferenciales siempre tienen que encontrar amparo en la Constitución, aunque sea indirectamente, en cuyo caso será necesario su concreción en el bloque constitucional, esto es, que sean recogidos en un Estatuto, lo que les otorga su fuerza pasiva y remarca su garantía institucional.

En consecuencia, no cualquier diferencia que se extraiga de hechos naturales, sociales o políticos se puede reconducir a los hechos diferenciales. Así como tampoco, porque estos tengan incidencia en el contenido competencial autonómico, se pueda afirmar una diferenciación entre autonomías con motivos de su existencia. Al contrario, su reconocimiento constitucional es el ejemplo de la igualación de todas las comunidades autónomas, pues no es necesario tener un hecho diferencial para que un territorio pueda estar constituido en Comunidad Autónoma, gozando todas del mismo grado de autonomía política. De este modo, se evita el equívoco con las “desuniformidades”¹⁷ que provengan de otras circunstancias, en especial de desventajas económicas o de sistemas de partidos propios.

Nos parece oportuno, entonces, destacar que los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes son: 1) las otras lenguas españolas distintas del castellano en régimen de cooficialidad (art. 3.2 CE). Por tanto, no basta con el reconocimiento y protección en un Estatuto de distintas modalidades lingüísticas como el andaluz, el bable o el reconocimiento de “las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón” (art. 7 del EA Ara); 2) la pervivencia de derechos civiles, forales o especiales (art. 149.1 8.ª CE); 3) la existencia de un régimen fiscal propio diferenciado del régimen común (DA 1.ª y 3.ª CE); 4) el reconocimiento de instituciones político-territoriales propias como las Juntas Generales vascas (DA 1.ª CE), los Consejos Insulares baleares y los Cabildos canarios (art. 141.4 CE).

Al no partir la diferenciación de los hechos diferenciales y al entender que el sistema autonómico está basado en la igualdad, la fundamentación de la autonomía política se encuentra entonces en la Constitución misma y en el bagaje del proceso autonómico que, con luces y sombras, ha ido definiendo ese sistema autonómico y delimitando, pues, el espacio constitucional de la organización del poder. Por ello tenemos que realizar unas distintas clasificaciones a la hora de analizar jurídicamente este tema. Así, para entender los caracteres del sistema, tenemos que distinguir el análisis del título VIII del análisis del proceso autonómico y sus etapas.

Comenzando por el primero, podemos agrupar los artículos dedicados a las comunidades autónomas por su función y por el modelo de acceso, que nos servirá de enlace para observar la evolución del proceso autonómico. Por su función, la Constitución dedica un primer bloque a la iniciativa autonómica (arts. 143, 144 y 151.1) en íntima relación con el bloque dedicado a los estatutos, en el que podemos a su vez diferenciar lo tocante a su elaboración (arts. 146 y 151.2 y 3), su reforma (art. 144.3 y 152.2) y su contenido (arts. 147.2 y 152.1 y 3). El tercer bloque tiene una importancia crucial y es el dedicado al reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA. (arts. 148, 149, 150). A continuación, tendríamos tres bloques menores por su extensión y contenido referidos a la colaboración entre comunidades autónomas (art. 145), al control de la actividad autonómica (arts. 153 y 155) y a la presencia del Estado en la Comunidad Autónoma (art. 154). Por último, siguiendo la secuencia constitucional, pero no por ello menos importante

—al contrario—, nos encontraríamos el bloque sobre las finanzas y los recursos propios (arts. 156, 157 y 158).

Cabe igualmente realizar una clasificación de los artículos que afectan a las comunidades autónomas según su modelo de acceso a la autonomía. Así, para la denominada vía lenta distinguimos dos tiempos (por la limitación temporal de los 5 años): primero, los artículos 143, 144, 146, 147, 148 y posteriormente los artículos 149 y 150; para la denominada vía rápida, que comprendería las llamadas comunidades históricas, Andalucía, única en aplicar el artículo 151, y Canarias y Comunidad Valenciana por su rápida elevación competencial mediante la LOTRACA y LOTRAVA respectivamente: artículos 143.1, 144, 147, 148, 149, 150, 151, 152. Por último, son disposiciones comunes desde el principio los artículos 145, 153-158. Al respecto, conviene recordar a Cruz Villalón¹⁸, para quien la mayoría de estos preceptos tiene “carácter procedimental [y] tienen que ver con la constitución de la estructura territorial del Estado y que, por tanto, están pensados para ser utilizados en una única ocasión, para el proceso de constitución de las comunidades autónomas, es decir, lo que se llamó el ‘proceso autonómico’. [...] Son, pues, materialmente, ‘derecho transitorio’”.

Por ello, resulta de interés una somera clasificación de ese proceso autonómico, en el que podemos distinguir hasta el momento tres etapas: 1) los acuerdos autonómicos de 1981 y la creación inicial de dos tipos de comunidades autónomas; 2) los pactos autonómicos de 1992 y la homogeneización de todas las comunidades autónomas; 3) las últimas reformas estatutarias o la búsqueda de una nueva diferenciación. Veámoslas brevemente.

En cuanto a la creación inicial de dos tipos de comunidades autónomas, ya sabemos que la Constitución de primeras estableció dos tipos de comunidades, y no solo por la separación de nacionalidades y regiones que se opera en el artículo 2 CE, pues esta distinción nada condiciona en el principio dispositivo, sino por las distintas vías que hemos visto que finalmente llevaban a dos modelos que se caracterizaban por un mayor o menor alcance competencial, que, recordemos, es la función primordial que deben cumplir los estatutos de autonomía.

Es verdad que el impulso final y la extensión a toda España de ordenamientos autonómicos se debió principalmente, y en la forma en que se hizo, a los acuerdos autonómicos de 1981 a los que llegaron la UCD, entonces partido en el Gobierno, y el PSOE, entonces partido mayoritario de la oposición, y a los que Vandelli¹⁹ calificó como convención constitucional²⁰. Los acuerdos traslucían el resultado de una Comisión de expertos presidida por el profesor García de Enterría que propuso extender a todas las comunidades autónomas el modelo institucional del artículo 152 CE, pero mantener la diferencia competencial prevista en el artículo 148 CE para la mayoría de las comunidades pues casi todas, con las excepciones vistas, se recondujeron por la vía lenta del artículo 143 CE.

El límite temporal de 5 años previsto en el artículo 148.2 CE para que las comunidades puedan realizar la ampliación de competencias es, junto con el primer inciso del artículo 151.1 CE (“No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148...”), lo que marca la inicial división en dos tipos de comunidades autónomas. Pero, en todo lo demás, todas las comunidades nacieron potencialmente iguales.

Así las cosas, podemos hacer dos grupos de comunidades autónomas en función, en esa época, de su capacidad competencial: a) Nivel máximo constitucionalmente permitido: Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía más Navarra por su amejoramiento, y Comunidad Valenciana y Canarias por las transferencias realizadas; b) Nivel mínimo constitucionalmente obligado:

Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Islas Baleares, Región de Murcia, Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y Castilla y León.

La igualdad latente con que nacieron todas las comunidades se manifestó en la reivindicación de estas últimas en mayores competencias. Por ello, superada con creces la restricción temporal de los 5 años, el PSOE, entonces partido en el Gobierno, y el Partido Popular, el partido mayoritario de la oposición, firmaron unos Pactos en 1992 por los que se acordaba una homogeneización de todas las comunidades autónomas. Para ello se procedió a ampliar las competencias durante un periodo que se dilató en el tiempo hasta 1999. A partir de entonces desaparece a nuestro entender toda distinción entre comunidades autónomas.

El nuevo siglo, en cambio, trajo movimientos en el Estado autonómico. Esta nueva etapa se caracteriza principalmente por tres ideas: su motivación inicial es una búsqueda de diferenciación, quizá como reacción a esa equiparación culminada jurídicamente en 1999, que demuestra unos intereses propios de cada comunidad, por lo que no se parte de una visión general, sino de visiones particulares y que afecta por igual tanto a las llamadas comunidades históricas como a las denominadas de vía lenta. Por tanto, no se ha partido de un consenso político a nivel nacional, aunque sí es verdad que todas las reformas que se han realizado traían los consensos de las respectivas asambleas autonómicas. La principal característica es que estas reformas han dado lugar a nuevos estatutos de autonomía, que se conocen como estatutos de segunda generación²¹. Por tanto, en este momento nos encontramos que se ha producido una diferenciación de las comunidades por la intensidad normativa de sus respectivos estatutos, pues conviven en nuestro sistema los estatutos de primera y de segunda generación. Y ello puede a la larga no resultar inocuo.

La determinación temporal de esta etapa es imprecisa porque viene muy marcada por la evolución que en ella se ha producido como consecuencia de la deriva independentista de una parte de los partidos catalanes. Podemos fijar su inicio en 2006 con la aprobación de los nuevos estatutos de la Comunidad Valenciana y Cataluña, que a nuestro entender suponen a su vez dos modelos de esos estatutos de segunda generación. En este sentido, a estas comunidades les siguen, sin ánimo ahora de agruparlas, Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León en 2007, Extremadura en 2011 y en 2018, Canarias. La aprobación del flamante Estatuto de Canarias sin duda es un síntoma de que seguimos inmersos en esta etapa en lo que se refiere a la forma estatutaria. En esos años también se produjeron reformas puntuales en la LORAFNA y el Estatuto de la Región de Murcia, pero que no supusieron el cambio de tipología al que nos estamos refiriendo, con lo que quedan excluidas del grupo mencionado con estatutos de segunda generación²². No obstante, esto no nos parece una consecuencia de la etapa, sino una causa basada en la imposibilidad de avanzar en las soluciones del conflicto territorial agudizado desde la declaración unilateral de independencia de Cataluña.

Resumendo, nos encontramos en un momento histórico delicado que requiere de un replanteamiento que pasaremos a ver en el siguiente epígrafe. Con un título VIII que en muchas de sus partes se ha convertido en derecho histórico y, por ende, con una Constitución que parece incapaz de solucionar los problemas políticos que acaecen, un proceso autonómico que ha perdido armonía y en el que además se entona una chirriante nota disonante en Cataluña, las bases y caracteres del Estado autonómico están entrando en jaque, lo que nos lleva a tener que plantearnos nuevamente los elementos ontológicos y técnicos que nos conduzcan nuevamente a la afinada orquesta de la calidad y del pluralismo democráticos.

3 LA NECESIDAD DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SENTIDO FEDERAL

El federalismo en España ha sido y es un tema complejo. Para un gran sector de la población el federalismo es ese conocido desconocido que le evoca desunión y ruptura. Para otro importante sector es ese interesado conocido que le permite decir lo que no se atreve a decir. A veces uno tiene la sensación de que son pocos los que entienden que la complejidad del asunto solo puede superarse con mucha voluntad de acuerdo y, en consecuencia, queriendo poner en valor la virtud del pacto y de la convivencia en común sobre la premisa de una cultura que nos une en el marco europeo²³.

La historia del constitucionalismo español no ha estado exenta a la idea federal; por ello no es de extrañar, sabiendo su turbulencia, que los intentos federalizantes del siglo XIX se vieran abocados al fracaso, y que, posteriormente tras los intentos de la II República, sufriera una estigmatización como consecuencia de la noche con que el régimen franquista alargó hasta bien entrado el siglo XX la reacción que en el XIX impidió el asentamiento de un régimen liberal y de progreso manifestado en forma de democracia constitucional. Las dificultades de la Transición son de sobra conocidas y ya hemos dado cuenta de algunos detalles que han condicionado la organización del poder territorial y el desarrollo del proceso autonómico después.

En estas líneas tratamos de desmarcarnos tanto de los reaccionarios como de los desleales, y por ello creemos que la única manera de superar los problemas que nos impiden disfrutar de una mayor calidad democrática es acomodar la Constitución formal a la real y efectiva España federal que hemos construido a lo largo de estos 40 años. En este tiempo se ha consolidado un modelo de Estado que ha mostrado fortalezas y debilidades. Esto en sí mismo no es negativo y tan solo es la constatación de una realidad que merece un análisis sosegado para reforzar las dinámicas positivas y mejorar los elementos distorsionadores de los principios de igualdad y libertad que deben reinar en un Estado constitucional democrático. Pero el problema es que dicho análisis pocas veces se realiza en foros con capacidad decisoria o carece del sosiego técnico requerido, enturbiado casi siempre por las pasiones o los elementos simbólicos que, aunque sean muy importantes para el espíritu de las gentes, no calman la sed del sediento de patrias ni sacian el hambre del hambriento de naciones. Asimismo, se tiende a hacer de la anécdota una causa general, y de cuestiones administrativas –por ello solucionables mediante instrumentos jurídicos– un cuestionamiento de todo el Estado autonómico y de la existencia misma de las comunidades autónomas. Porque reconozcamos que en España aún existen posturas que no terminan de comprender la rica variedad de nuestro país y, por ende, solo comprenden una visión uniforme de él.

Esta perspectiva es fundamental para entender el sentido federal que se propone. Si entendemos que España nunca podrá ser federal por pecado original, es decir, porque no se siguió un tipo de Estado federal²⁴, ciertamente resulta imposible comprender la idea de que España se ha federalizado en el sentido de que se ha producido un reparto de poder entre el ente general y los territorios cuyo funcionamiento es equivalente al que se produce, con las particularidades propias surgidas de la acción y desarrollo del Estado autonómico, en los Estados federales. De ahí que se antoje mejor el uso de la terminología del Estado compuesto para comprender el resultado de dos caminos que desembocan al fin y al cabo en una cultural federal.

Es esta cultura federal la que creemos que debe trasladarse en este momento histórico a la Constitución y, así, unir definitivamente el pacto constitucional con el pacto federal, es decir, con la participación del pueblo o de la nación –enredarse en cuestiones semánticas desvirtuaría

el sentido— en el modo constitucionalmente previsto en el título X, sabiendo que las dificultades que del mismo se deducen en algún momento deben dejar de ser una excusa para enfrentarse y solucionar uno de los más graves problemas que deterioran nuestra convivencia y quiebran nuestra estructura político-jurídica. Mas ese pacto federal trasladado a la Constitución no dejaría de ser la constatación de la realidad surgida en la España constitucional del 78, verdadero momento constituyente de nuestro Estado, con permiso de la Historia, y efectiva manifestación de la democracia como régimen político de la etapa histórica que nos toca vivir. Todo lo demás no son sino piedras en el camino puesto que, incluso acudiendo a nuestra Historia, España es fruto de la unión de los entes políticos de su época, es crisol de culturas y mezcla inevitable de la mayor parte de pueblos que han existido en la Historia de la humanidad, superando incluso la hispanidad el solo territorio de la Península ibérica. Quizá nuestro pecado original es no entender que nos adelantamos varios siglos a las construcciones de los Estados federales contemporáneos.

En consecuencia, la reforma federal necesita partir del presupuesto político de que se trata de una adecuación que lleva tiempo manifestándose, por ejemplo, mediante los llamados Estatutos de segunda generación²⁵. Esa voluntad política debe entonces llevar aparejada una toma de conciencia por parte del pueblo o nación española de que sus territorios, expresados en forma de comunidades autónomas en el momento constituyente, son parte de España y tienen, por así decirlo, una voluntad propia que trasciende el mero individualismo. España son sus gentes y sus pueblos. Y esta realidad debe expresarse en la Constitución sin que ello signifique ni romper España ni introducir la posibilidad de que España se rompa. En este sentido, no me resisto a traer a colación la brillante propuesta de Guillén López²⁶ —aunque el autor la presente como modesta— de introducir la necesidad de que toda reforma constitucional que afecte al modelo territorial sea iniciada por acuerdo de al menos tres comunidades autónomas y confirmada por al menos 15 comunidades y teniendo que superar el bloqueo de 5 territorios. Evidentemente, razones de espacio impiden desarrollar más esta idea del profesor Guillén, mas sabiendo de la complejidad y de que supondría un cambio revolucionario, ilustra a nuestro entender la capacidad de maniobra que cabe ante una reforma federal de la Constitución.

En cualquier caso, no se trata en estas páginas de ofrecer el sentido de la reforma federal ni realizar una propuesta *de lege ferenda*. Sí que podemos remitirnos al pensamiento de notable doctrina para encauzar el sentido de ese federalismo²⁷. No podemos negar que mucha doctrina aborda la cuestión federal en el sentido de buscar un encaje para Cataluña, preocupada —y con mucha razón— ante el chantaje independentista. Ello no obsta para que esas posiciones doctrinales se tengan en consideración²⁸, pero debemos manifestar cierta preocupación si el federalismo no es introducido en el debate político-constitucional como una solución para España, y no solo para Cataluña. Efectivamente, el federalismo que se propone en estas páginas es de matriz igualitaria, pues nos es difícil entender un federalismo asimétrico que, dada nuestra idiosincrasia, no sea percibido como un federalismo privilegiado. Una asimetría constitucionalmente aceptable tendría su fundamento en los hechos diferenciales a los que ya nos hemos referido.

Quizá el fallo del proceso autonómico ha estado precisamente en la profundización de las asimetrías y de las diferencias; es en este sentido como entendemos la reacción producida, primero, en la apertura misma de la tercera etapa y los estatutos de segunda generación, y segundo, en la desleal reacción de las élites catalanas tras la STC 31/2010 que ha derivado en el incierto —y engañoso— proceso de independencia de Cataluña. Si la tercera etapa hubiera supuesto que el conjunto del sistema hubiera mutado hacia estatutos de segunda generación, la primera crítica no tendría fundamento; mas sí que habría podido evidenciar, quizá, las egoístas pretensiones de una

parte del pueblo de Cataluña que no pretenden el bienestar y el bien común, sino la satisfacción de intereses particulares en contra del pluralismo democrático del propio pueblo cuya representación solidaria parecen querer arrogarse. Cuando el marco es adecuado, salirse del mismo por motivos esencialistas da argumentos políticos para contrarrestar las legítimas aspiraciones de un grupo de individuos: por ello, ha llegado el momento de volver la mirada –sin brusquedad– a nuestro marco de convivencia para, dado el crucial momento político en que vivimos, empezar a resolver el nudo gordiano al que inevitablemente nos han abocado.

4 COROLARIO

Escribía Josep Pla en su crónica *Madrid. El advenimiento de la República*: “No hay nada tan divertido como los federales españoles. En primer lugar, naturalmente, no tienen casi nada de federales, si es que tienen algo. Se llaman federales para dar a entender tan sólo que son más radicales que los republicanos y los socialistas. En una palabra, están dispuestos a que todos sepan que son los más terribles en cada momento. Lo cierto es que, en España, cuando alguien ha salido algo tarambana le basta y le sobra con llamarse a sí mismo federal para que lo tomen por lo que no es”²⁹. Este descriptivo –y simpático– pasaje no es sino la constatación del problema político de fondo que se ha esbozado en estas páginas, pero del que el constitucionalista no debe huir.

La reforma federal de la Constitución española debe incluir tal adjetivo en su articulado, siendo nuestra apuesta en el artículo 2. Asimismo, se deberían incluir el nombre de todas las comunidades y ciudades autónomas que conforman España, siendo una buena propuesta la del Gobierno de Rodríguez Zapatero y analizada en su momento por el Consejo de Estado con interesantes aportaciones doctrinales³⁰. Pero dicha cuestión formal solo será posible porque previamente en España se ha adoptado, tras el momento constituyente de 1978, un espacio federal, con dinámicas que deben, no obstante, mejorarse. En tal sentido, resulta del todo paradigmática la situación del Senado para que se haga efectiva su caracterización constitucional de cámara de representación territorial.

La sola formalidad de incluir la palabra federal en nuestra Constitución no será, en cambio, el ungüento milagroso para los problemas de España. Siquiera el placebo. Debe ser la consecuencia de la aceptación por la amplia mayoría de la realidad ontológica de nuestro país, manifestación contemporánea de avatares históricos y, sobre todo, el remedio que calme las aguas turbulentas y devuelva las aguas bravas al cauce de la serenidad y la concordia. Esa formalidad, por tanto, debe ser el impulso para un replanteamiento del bienestar y del bien común, en el contexto europeo, el pistoletazo de salida para un nuevo tiempo que dirija nuestra atención, nuestra mirada y nuestros esfuerzos a la España y a la Europa del siglo XXI. Por tanto, ese momento de reforma constitucional es la oportunidad para consolidar el camino iniciado en 1978 y por ello lo venimos considerando como la atestiguación de lo sucedido y de lo necesario. En este sentido, no sería necesario una impostación lingüística sobreactuada: se podría seguir usando la terminología de comunidades autónomas, pues es un término con fortuna y que trae causa de aportaciones doctrinales reflexivas sobre el federalismo y los roles del Estado federal y los Estados federados³¹.

En definitiva, se apuesta por la consolidación de un modelo español de federalismo sobre los aciertos y los aprendizajes del Estado autonómico. Un modelo federal que nos devolviera los caracteres abiertos y plurales con que a lo largo de los siglos hemos convivido. España, desde sus orígenes es una unión, y ha ido ganando y perdiendo territorios a lo largo de la Historia. Definimos como federales hoy es superar las épocas oscuras y prepararnos para una mejor

relación con nuestro entorno cultural. Pongamos dos ejemplos: ¿si mañana Cuba quisiera volver a integrarse en España o si mañana la Península Ibérica se reunificara bajo un mismo Estado, el acuerdo federal lo sería, en cada caso, entre dos partes? ¿O sería un pacto multilateral? La respuesta a esta pregunta late en el fondo de los sentimientos que, parece, no nos atrevemos a constitucionalizar.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Aja Fernández, E. 1999. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Álvarez Junco, J. y Rubio Llorente, F. 2006. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*. Madrid: CEPC y Consejo de Estado.
- Aragón Reyes, M. 1995. «El Estado Autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?», *Autonomías*, 20: 187-195.
- Balaguer Callejón, F. 2019. «Federalism and Democratic Quality: The Contribution of Territorial Pluralism to Constitutional Democracy», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Biglino, P. 2019. «Political Pluralism and Independence in Catalonia: Lessons Learned from Federalism», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Cámara Villar, G. 2019. «Federal Reform of Spain vs. Secession in Catalonia. Could Constitutional Reform Provide a Response to the Demands Upon Which the Justification for Secession Are Based?», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Castellà Andreu, J.M. 2019. «Constitution and Referendum os Secession in Catalonia», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Cruz Villalón, P. 1991. «La Constitución territorial del Estado», *Autonomías*, 13: 61-69.
- Cruz Villalón, P. 1981. «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4 (número monográfico): 53-63.
- Fossas Espadaler, E. 2019. «Which Federalism for Spain?», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Guillén López, E. 2019. «Constitutional Reform and Federalism in Spain. A modest proposal», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- La Pergola, A. 1969/2016. *Vestigios "contractualistas" y estructura federal en la Constitución de los Estados Unidos*. Madrid: Tecnos. (Traducción de Blanca Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso).
- La Pergola, A. 1973. «El empirismo en el estudio de los sistemas federales: en torno a una teoría de Karl Friedrich», *Revista de Estudios Políticos*, 188: 21-79. (Traducción de Jorge Rodríguez-Zapata).
- López Aguilar, J.F. 1998. *Estado autonómico y hechos diferenciales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López-Basaguren, A. 2019. «Claims for Secession in Catalonia. Rule of Law, Democratic Principle and Federal Alternative», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Montilla Martos, J.A. 2019. «Constitutional Reform Within the Context of the Debate on the Independence of Catalonia», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Montilla Martos, J.A. 2015. *Reforma federal y Estatutos de segunda generación*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Pla, J. 1933/2003. *Madrid. El advenimiento de la República*. Madrid: El País.
- Ragone, S. 2008. «La Costituzione spagnola del 1978 e il suo debito verso quella italiana», en F. Fernández Segado (coord.), *Dignidad de la Persona, Derechos Fundamentales, Justicia Constitucional*. Madrid: Dykinson.
- Rescigno, G.U. 1972. *Le convenzioni costituzionali*. Padova: CEDAM.
- Rovira Viñas, A. 1989. «Reflexiones sobre la estructura del Estado y las dificultades de operar con modelos de derecho comparado», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 65: 57-85.
- Ruiz Robledo, A. 2006. «Sobre las decisiones políticas fundamentales del Artículo 2 de la Constitución: 2005-06, un nuevo momento constituyente del Estado Autonómico», en G. Ruiz-Rico Ruiz (coord.), *La reforma de los estatutos de autonomía. Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sanz De Hoyos, C. 2016. *Conversión del Estado unitario en Estado federal*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Schmitt, C. 1927/1992. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza. (Traducción de Francisco Ayala).

- Solozábal Echavarría, J.J. 2004. *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tomás y Valiente, F. 1996. «Soberanía y autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978», en A. Iglesias Ferreirós (ed.), *Autonomía y soberanía. Una consideración histórica*. Madrid: Marcial Pons, Seminario de Historia del Derecho de Barcelona.
- Tornos Mas, J. 2019. «Secession and Federalism. The Spanish Case», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Tudela Aranda, J. 2019. «The Constitutional Answer to the Crisis of the Model of the Territorial Organization», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Vandelli, L. 1982. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Madrid: IEAL. (Traducción de F. López Ramón y P. Lucas Murillo de la Cueva).

NOTAS

- 1 Cfr. La Pergola, 1969/2016.
- 2 Cfr. La Pergola, 1973.
- 3 *Vid.* Rovira, 1989: 65 y ss.
- 4 Balaguer Castejón, 2019: 430.
- 5 Tomás y Valiente, 1996.
- 6 Ragone, 2008: 86 y ss.
- 7 Cruz Villalón, 1991.
- 8 Ruiz Robledo, 2006: 130 y ss.
- 9 Cruz Villalón, 1991: 64.
- 10 Cruz Villalón, 1981.
- 11 Schmitt, 1927/1992: 54 y ss.
- 12 Aragón Reyes, 1995: 187.
- 13 Solozábal Echavarría, 2004: 204-210.
- 14 *Vid.* López Aguilar, 1998: 119 y ss.
- 15 Aja Fernández, 1999: 161.
- 16 López Aguilar, 1998: 42.
- 17 López Aguilar, 1998: 99.
- 18 Cruz Villalón, 1991: 64.
- 19 Vandelli, 1981: 406 y ss.
- 20 *Vid.* Rescigno, 1972.
- 21 *Vid.* Montilla Martos, 2015: 19-74.
- 22 Actualmente se encuentra en Cortes Generales la propuesta de reforma integral del Estatuto de la Región de Murcia, por el que se equipararía a los de segunda generación. En igual situación se encuentra el Estatuto de La Rioja.
- 23 *Vid.* Balaguer Castejón, 2019: 428-429.
- 24 Cfr. Sanz de Hoyos, 2016.
- 25 *Vid.* Montilla Martos, 2015: 17.
- 26 Guillén López, 2019: 515.
- 27 *Ex plurimis*, Montilla Martos, 2015; Guillén López, 2019; Fossas Espadaler, 2019; Tudela Aranda, 2019.
- 28 Biglino, 2019; Cámara Villar, 2019; Castellà Andreu, 2019; Montilla Martos, 2019; López-Basaguren, 2019; Tornos Mas, 2019: 400 y ss.
- 29 Pla, 1933/2003: 128-129.
- 30 Álvarez Junco y Rubio Llorente, 2006.
- 31 La Pergola, 1973.

A reformulación da cuestión provincial en Europa. Estudo dos casos alemán, español, italiano, grego e francés

El replanteamiento de la cuestión provincial en Europa. Estudio de los casos alemán, español, italiano, griego y francés

The replanation of the provincial question in Europe. Study of German, Spanish, Italian, Greek and French cases



LUIS MIGUEL GARCÍA LOZANO

Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid
luismiguel.garcia.lozano@uc3m.es

Recibido: 3/04/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: As sucesivas crises económicas ao longo da historia recente de Europa e os intentos por racionalizar a Administración fixeron que recorrentemente se intente reformar as administracións públicas buscando eficiencia e aforro. Algunhas das solucións adoptadas, e que se analizan neste estudo, foron a redución e fusión de administracións, ou directa supresión ou a súa transformación noutras similares. Non todas as experiencias para a reforma das provincias se demostraron igual de satisfactorias, pois no caso español foi moi tímida e, no italiano, mesmo un absoluto erro.

Palabras clave: Provincia, departamento, elección, Administración, competencias.

Resumen: Las sucesivas crisis económicas a lo largo de la historia reciente de Europa y los intentos por racionalizar la Administración han hecho que recurrentemente se intente reformar las administraciones públicas buscando eficiencia y ahorro. Algunas de las soluciones adoptadas, y que se analizan en este estudio, fueron la reducción y fusión de administraciones, o directa supresión o su transformación en otras similares. No todas las experiencias para la reforma de las provincias se han demostrado igual de satisfactorias, pues en el caso español fue muy tímida y, en el italiano, incluso un absoluto error.

Palabras clave: Provincia, departamento, elección, Administración, competencias.

Abstract: The successive economic crises through out the recent history of Europe and the attempts to rationalize the administration have made recurrent attempts to reform Public Administrations seeking efficiency and savings. Some of the solutions adopted and, which are analyzed in this study, were to reduce and merge administrations, deletion or impersonation by similar ones. Not all the experiences for there form of the Provinces have proved equally satisfactory, because in the Spanish case it was very timid and, in the Italian, even an absolute error.

Key words: County, department, election, Administration, competencies.

Sumario: 1 Introducción. 2 Las medidas europeas para la reorganización, racionalización y simplificación administrativa. 3 Aires de reforma en las administraciones provinciales. Los casos más preponderantes en

Europa. 3.1 La situación en Europa. 3.1.1 La República Federal Alemana. 3.2 La tímida reforma española. 3.3 La fallida reforma italiana. 3.4 El caso griego. 3.5 Los intentos de reducción francesa. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía. 6 Jurisprudencia.

1 INTRODUCCIÓN

Los momentos de crisis suelen ser ocasiones que aprovecha el poder político para realizar cambios con los que intentar otorgar alguna solución a los problemas que han contribuido a desencadenarla. En la actualidad, un vistazo al panorama europeo nos hace ver que muchos de los Estados de la Unión se han visto obligados a activar procesos e iniciativas legislativas en orden a obtener una clara simplificación de las estructuras administrativas¹. Estas medidas intentan dar una respuesta a las necesidades de ahorro impuestas desde la Unión Europea –UE–, con el fin de ofrecer una solución a corto o medio plazo para la crisis económica que comenzaba a asolar Europa.

De tal guisa, se buscaba acometer adaptaciones de las administraciones públicas con una clara voluntad simplificadora, con la que, por un lado, evitar las duplicidades que jalonaban gran parte de los entramados administrativos nacionales y, por otro, incentivar un importante ahorro para los presupuestos nacionales por medio de la supresión de órganos o unidades administrativas o incluso de administraciones, como se verá en el caso local.

Sin embargo, durante muchos años se ha acusado a la Administración de los países europeos de inmovilismo, instrumentalización, bloqueo, burocratización, multiplicación e incapacidad resolutive². Esta circunstancia ha sido una constante en casi toda la Europa continental, ya que, pese a ser países diversos y sistemas distintos, tienen problemas comunes a resolver³, dado que la limitación de los recursos presupuestarios es algo común a todos los Estados del mundo⁴.

Los recursos suponen algo restringido y una cantidad determinada y acotada ligada a los ingresos reales del Estado. A ello se añade que el aparato gobierno-administrativo suele absorber un porcentaje muy importante de los presupuestos estatales⁵, con lo que la racionalización de la Administración para otorgarle un eficaz funcionamiento se impone necesariamente.

En este estado de cosas, se han aprobado en los principales países de nuestro entorno cultural y político una serie de medidas de adaptación del conjunto gobierno-Administración. Estos cambios no han resultado una iniciativa aislada, sino que se inscriben en el seno de una tendencia internacional promovidos por la Unión Europea. Dicho programa busca redimensionar la Administración pública por medio de la reducción de los organismos y entes inservibles que supongan una duplicidad institucional y la reasignación de competencias a la persona jurídica que pueda desarrollarla con garantías de una mayor eficacia y sobre todo eficiencia.

En algunos países, estas medidas han ido acompañadas de numerosa normativa, como ha sido el caso italiano, donde se ha aprobado legislación muy diversa a fin de proceder a hacer patente este cambio⁶. Italia fue el último de los países en unirse a esta lista, pero anteriormente ya se habían adoptado medidas modificadoras en Estados como Alemania, Portugal, Grecia o España, por citar algunos.

La reforma de la Administración ha sido una constante en la evolución histórica de los Estados, marcando en ocasiones el devenir de la propia nación. Tras la abolición del *Ancien Régime*, se produjo la casi imposición en toda Europa del sistema francés, con base en la configuración administrativa de los dos niveles tradicionales que eran el Estado y la institución de un municipio para cada comunidad territorial⁷. Entre ellos se intercaló el “departamento” como

circunscripción intermediaria de cara a la Administración del Estado y como elemento unificador de la colectividad local.

En opinión del profesor Vandelli, se buscaba la representación de la Administración estatal en niveles inferiores, constituyendo de esta manera una circunscripción esencial para el ejercicio de la acción administrativa⁸. La evolución orgánica ha sido continua a lo largo de los dos últimos siglos hasta el punto de cursarse una reducción, como se dará cuenta en el oportuno apartado de este estudio.

Pero estos cambios se han acelerado en las últimas décadas en muchos países. Concretamente en España en una época más reciente ha sido notable la evolución suscitada tras la aprobación de la Constitución de 1978, que derivaron en posteriores programas reformistas⁹ que no buscaban otra cosa que la descentralización del poder y el traspaso de competencias a los entes autonómicos con el fin de poder acercarlo a la ciudadanía, restando la sensación de alejamiento que daba el excesivo centralismo del régimen franquista.

Del mismo modo y en un momento similar, se sucedió en Alemania un proceso paralelo dirigido a consolidar un reparto de competencias entre el *Bund* y el *Länd*, dando así cumplimiento al artículo 30 de la Constitución alemana¹⁰. Recordemos que los *Länder* tienen atribuida la competencia legislativa, por lo que pueden legislar de cualquier materia, salvo aquellas exclusivas de la Federación¹¹.

También el caso inglés de mano del primer ministro Anthony Blair fue llamativo, al buscar una reorganización íntegra del Estado a fin de racionalizar y modernizar la Administración que había crecido sin medida a causa de las exigencias normativas de la Unión¹². Con esta reforma, entre otras cosas, se intentaba *“reducir las funciones administrativas, reducción de las dimensiones administrativas, rediseño de los procesos de decisión, introducción del cálculo económico y de la comparación de costes, y atribución a privados de competencias públicas”*¹³.

Como ya se ha dicho, no fueron únicos los casos de España, Alemania o Reino Unido. Este movimiento europeo de reasignación o reequilibrio competencial, pero ya en un momento ulterior, también vio la luz en Italia por medio de la reforma constitucional del título V en el año 2000, realizada bajo la guía y tutela del ministro Franco Bassanini¹⁴. Con esta modificación se pretendió implantar una reforma del sistema territorial a fin de producir una *“amplia devolución de poderes, funciones, competencias administrativas y normativas, y relativas a los recursos humanos, financieros y patrimoniales a las administraciones locales, regionales y a los entes funcionales territoriales, aplicando una serie de principios [...] la ley define las materias reservadas solo al Estado, previendo para el resto que la devolución comprenda todas las funciones y competencias relativas al cuidado de los intereses y a la promoción del desarrollo de las comunidades regionales y locales”*¹⁵.

Sin perjuicio de ello, ya en el momento embrionario de la reforma Bassanini, el profesor Cassese reclamaba que se obrara una reforma que racionalizara la Administración italiana como ahora se ha hecho a causa de la crisis económica¹⁶, lo que demuestra el retraso que en muchas ocasiones llevan este tipo de modificaciones, no por falta de voluntad, sino simplemente por falta de viabilidad política o de imposibilidad de implantación en el momento en el que se proponen.

No debemos olvidar que la sostenibilidad económica de los Estados miembros se ha convertido en algo básico para promover el progreso económico y el equilibrio social sostenible, como defiende Giancarlo Vilella¹⁷. De hecho, apunta que el Tratado de Maastricht ha atribuido importancia constitucional a los principios económicos¹⁸. A su modo de ver, las tres características constitucionales de la Europa económica son la armonía, el equilibrio y la sostenibilidad para solventar los problemas de compatibilidad y libre mercado¹⁹.

Habida cuenta de todo ello y la crisis acuciante que asolaba la Eurozona, se ha impuesto una tendencia política que buscaba la simplificación de la Administración pública, para evitar la duplicidad y las ineficacias económicas que derivan de un organigrama excesivamente grande y sobredimensionado, que no aportaba tampoco una racionalidad y ni mucho menos una eficacia a la hora de actuar la Administración pública.

2 LAS MEDIDAS EUROPEAS PARA LA REORGANIZACIÓN, RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

La contención en el gasto y el equilibrio presupuestario son dos características –y casi exigencias– que llevan presidiendo desde hace años la Unión Europea. Sin embargo, el poco desarrollo del sistema de supervisión presupuestaria de los Estados miembros que tenía la Unión hasta el año 2011 ha hecho que los controles no fueran todo lo eficaces que se esperaba de cara a *“alertar [...] del deterioro de las economías nacionales”*²⁰.

Los procesos de control que llevaba a cabo la UE simplemente se dedicaban a supervisar el déficit presupuestario de los Estados y a exigir una corrección o contención. A fin de evitar la indisciplina fiscal que, según el profesor Wyplosz, ha sido una de las causas de la crisis²¹, unido al excesivo gasto de los Estados de la Unión, se ha visto abocada a crear un mecanismo de socorro de sus miembros para evitar su quiebra y darles una viabilidad digna²². En consecuencia, desde la Unión se impuso un programa de ahorro y medidas limitativas presupuestarias a fin de adecuar el gasto al ingreso real previsto por los Estados.

Muchas fueron las medidas aconsejadas, particularizándolas al caso de cada país según las necesidades que tuviese y la realidad económica de este. Sin embargo, hubo una medida bastante extendida, como era el redimensionamiento de la Administración pública a fin de evitar duplicidades y sobrecostes innecesarios que cargasen de gastos inasumibles los presupuestos estatales²³.

En los informes elaborados con las recomendaciones realizadas a los Estados, la UE solía incluir casi obsesivamente la privatización de determinados servicios públicos, o incluso de partes del complejo de la Administración. Así pues, se promovía una vuelta atrás por medio de la recentralización de muchas de las competencias en manos de los entes territoriales inferiores o, incluso, directamente la eliminación de demarcaciones o simplificación administrativa por medio de la evolución.

3 AIRES DE REFORMA EN LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES. LOS CASOS MÁS PREPONDERANTES EN EUROPA

3.1 La situación en Europa

La evolución de las administraciones ha sido notoria a lo largo de los 15 siglos que hemos recorrido desde la caída del Imperio Romano. Desde que comienzan a conformarse los actuales territorios y sus administraciones, estas han ido evolucionando notablemente hasta su actual configuración.

Así, de esta manera tenemos numerosos ejemplos para analizar, pero vamos a optar por los más recientes o significativos.

3.1.1 La República Federal Alemana

Tras la unificación alemana en el año 1989, las reformas en la Administración de la Federación han sido constantes²⁴, basadas en la Ley fundamental de Bonn de 1949²⁵. De hecho, se dispone que el ordenamiento constitucional de “*cada singular Land debe ser conforme a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social en base a la Ley fundamental*” en su artículo 28.1²⁶.

La situación actual del organigrama político-administrativo alemán, y sobre todo en los grandes estados, se divide en cinco niveles, a saber: Federación, *Land*, *Regierungsbezirk*, *Kreis* para finalizar en el municipio –*Stadt*–. En los *Länder* más pequeños podemos encontrar la falta del nivel relativo al *Regierungsbezirk*, llegando incluso a albergar los niveles de federación y de *Stadt*, como sucede en el caso de las ciudades-estado²⁷.

No obstante, si algo resulta bastante característico y connotativo en la organización administrativa alemana es su variedad.

La creación del mercado único europeo en 1992 ha llevado a la instauración de una competencia económica primero entre las propias regiones alemanas²⁸ y después con el resto de países. Del mismo modo, una mayor exigencia de igualdad entre las regiones²⁹ ha hecho que desde el año 1997 se viniera defendiendo una profunda reforma del sistema administrativo alemán.

Sin embargo, la multiplicación orgánica ya relatada, junto al crecimiento demográfico y las nuevas relaciones con el sector privado, han deparado en los últimos años el cambio de la importancia de determinadas administraciones federales en opinión del profesor Schefold³⁰, y la crisis actual que ha evidenciado las ineficacias económicas del sistema ha desembocado en que esta reforma buscara una simplificación del organigrama público.

La acentuación de las privatizaciones en diversos sectores como el postal, el ferroviario o las telecomunicaciones han sustraído competencias que antes estaban en manos de los entes locales. Del mismo modo, la transformación de determinados órganos públicos en agencias como el Instituto Federal del Trabajo³¹ es otro ejemplo del descenso de la importancia de la Administración en determinados sectores sociales.

En un principio, la reforma de la República Federal iba a comenzar a nivel de los *Länder*, a través de la fusión de los más pequeños, pero la creación de otros nuevos en la Alemania occidental frustró esta posibilidad.

Algo similar ocurrió con la reforma municipal, que, pese a la reducción de los más de 24.000 municipios en 1960³² a poco más de 8.500 municipios, se vio truncada. La anexión de la Alemania oriental y la creación de nuevos entes llevaron a que en el año 2011 se llegase a los 11.292 ayuntamientos³³.

Otra propuesta de reforma municipal fue la colaboración administrativa entre ayuntamientos. Sin embargo, esta posibilidad ha sido ampliamente discutida, hasta llegar a la Corte Constitucional de Schleswig-Holstein, la cual finalmente decidió que la delegación de competencias municipales a entes creados a través de fusiones de municipios “*no legitimadas directamente por ciudadanos violaría el principio democrático*”³⁴.

Finalmente, se ha adoptado una reforma basada en el desarrollo de niveles secundarios de autonomía como el *Kreis*, entendiéndolo como nivel intermedio entre el *Regierungsbezirk* y el municipio, dotándolo de una mayor condición de centro de autogobierno y de la Administración, consiguiendo así acentuar la descentralización del *Land* y disminuyendo la fortaleza de otras administraciones del nivel superior, como es el citado *Regierungsbezirk*³⁵. A este respecto, se le

han delegado importantes competencias, como la policía, la coordinación de las autonomías y de los ayuntamientos³⁶, que ha tenido consecuencias muy satisfactorias.

3.2 La tímida reforma española

Tras la STC español 103/2013, de 25 de abril, por la que se declaraba inconstitucional parte de la última reforma de la Administración local³⁷, y las medidas aconsejadas por la Unión Europea, España decidió acometer una nueva reforma, para lo que acogió una línea similar a la alemana. En consecuencia, las Cortes Generales aprobaron la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Con esta ley, la nueva norma no ha realizado modificaciones sensibles en los órganos como sí se dio en la anterior reforma de 2003. Sin embargo, las Cortes españolas sí realizan una amplia modificación de toda la Administración en niveles inferiores al autonómico, buscando un claro ahorro presupuestario, para lo cual opta por obrar un ajuste y redistribución de competencias que han pasado a las autonomías o a las provincias. Del mismo modo, desarrolla la regulación de la delegación de competencias a la que la regulación de la Ley de bases del régimen local de 1985 dedicaba solo los apartados 1 y 3 del artículo 7.

En cuanto a los municipios, la actual normativa ha cambiado la redacción del artículo 25 de la Ley de bases, donde se han eliminado las competencias que podían ejecutar estos asignando algunas de ellas a la provincia y otras directamente a la comunidad autónoma. En este último caso, dejan de ser competencia de los municipios la cooperación con la Administración para solo ejercer la vigilancia frente al absentismo escolar, o el control de medio ambiente rural, conservando el medio ambiente urbano. A su vez, las competencias sobre servicios sociales³⁸, control sobre la alimentación y bebida o mercados han sido también absorbidas por la comunidad autónoma.

De otro modo, la provincia ha engrosado las competencias que ya tenía atribuidas con la coordinación de determinados servicios de municipios que no superen los 20.000 habitantes en materias que antes eran propias de los ayuntamientos, como son el tratamiento de residuos, agua potable, la limpieza viaria, acceso a poblaciones, pavimentación de calzadas o la iluminación viaria.

En este caso, la provincia hará una propuesta al Ministerio de Hacienda del modo en que desarrollará el servicio, bien a través de la propia diputación, bien por medio de una mancomunidad o consorcio –art. 26.2.2–. La corporación municipal deberá pagar a la primera el coste del servicio prestado, pero si un singular municipio puede desarrollar el servicio afectado con un ahorro mayor, el cual debe demostrar previamente, la ejecución de la competencia se le atribuye a este último –art. 26.2 tercer párrafo–. Este sistema competencial de “sube y baja”, según nuestro punto de vista³⁹, no lo creíamos muy serio hace años, pues agredía la autonomía local defendida por la Constitución. Esta perspectiva ha sido confirmada por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 111/2016, de 9 de junio, por la que se resolvía el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía con número 1959/2014⁴⁰.

A su vez, se ha desarrollado el sistema de delegación competencial regulado en el artículo 27 de la Ley de bases del régimen local, según el cual ahora la delegación que se realice a los municipios deberá ser aprobada por ley de las Cortes o Parlamento autonómico en cuestión y, solo podrán delegarse ciertas competencias descritas en el artículo 27.3 del mismo texto básico de acuerdo con su última reforma.

Como era de esperar, las competencias ahora delegables se corresponden con aquellas materias que antes tenían atribuidas los propios entes municipales, y se han re-centralizado a

un nivel superior, asignándolas a las comunidades autónomas. Algunas de ellas son: control de la contaminación ambiental, protección del medio ambiente rural, servicios sociales⁴¹, creación y gestión de escuelas y guarderías⁴², y gestión de estructuras culturales y deportivas propiedad de la comunidad autónoma.

No obstante, el artículo 27.6 declara la nulidad de la delegación, pese a realizarse por ley, si no ha ido acompañada de la correspondiente transferencia económica desde el presupuesto de la Administración que obre la delegación, debiendo ser hecha por un periodo nunca inferior a cinco años –art. 27.1.2 Ley de bases–. De la misma manera, se deroga el artículo 28 de la Ley de bases, por el que se prohibía a un ayuntamiento que ejecute competencias que no tiene expresamente atribuidas o delegadas, acabando de esta forma con la atribución tácita competencial.

Así las cosas, la Ley 27/2013 ha modificado la regulación para la creación de nuevos municipios en su artículo 13. Esta reforma fue introducida en el debate parlamentario, ya que no constaba en el proyecto aprobado por el Consejo de Ministros. Según la nueva regulación, para crear un municipio se requiere que tenga una población superior a cinco mil habitantes en el territorio, que tenga sostenibilidad económica, requiriendo los informes del Consejo de Estado o de la Región, de la Administración con potestad económica sobre el territorio, del municipio del que depende el territorio que quiere segregarse y de la Administración general del Estado.

En nuestra opinión, sí debemos añadir que esta nueva normativa va contra la competencia exclusiva atribuida a las autonomías que consagra en sus manos el desarrollo del régimen local en su territorio, previsto en los artículos 148.1.2.º y 149.3 CE, concordantes, y en sus correspondientes estatutos.

En el mismo nivel de autonomía local, se reforma la posibilidad de fusión de municipios otorgando una nueva regulación que fue introducida en el debate parlamentario, desarrollando el régimen que estaba contemplado en el artículo 13.3 y que ahora viene modificado y desarrollado con la inclusión de los apartados 4, 5 y 6. Cuando la unión de municipios se lleve a cabo, la ley propone que las antiguas demarcaciones puedan mantener su existencia como entes inframunicipales, si bien no gozarán de personalidad jurídica –art. 13.4.2. c–. Del mismo modo, esta nueva regulación puede atentar contra las competencias de desarrollo legislativo que tienen atribuidas las autonomías a través de sus estatutos.

La última gran reforma territorial que ha hecho la Ley 27/2013 fue la derogación de los entes inframunicipales. En la legislación existente a nivel autonómico han recibido nombres muy diversos, como pedanía, parroquia, aldea, etc. Sin embargo, a fin de obtener un ahorro presupuestario de los municipios –o a veces un incremento en los presupuestos del municipio por medio de la absorción de los que manejaban estos entes–, el legislador nacional ha decidido suprimir este tipo de ente local por medio de la derogación expresa del artículo 45 que lo regulaba en la Ley de bases del régimen local.

Si bien esta supresión no venía en el proyecto aprobado por el Consejo de Ministros, sino que fue introducida en el debate parlamentario, sí preveía la derogación de la personalidad jurídica de estos entes. El legislador ha decidido trasladar la previsión de dichos entes sin personalidad jurídica inframunicipales al artículo 24 bis. Pese a ello, la disposición transitoria 4.ª reconoce todos aquellos entes locales inframunicipales existentes en el momento de la aprobación de la reforma y que tenían personalidad jurídica propia.

Esta reforma tan incisiva además tenía previsiones presupuestarias y relativas al personal público, pero por no ser de interés en este punto no versamos sobre ello. Si bien es cierto que fue bastante limitativa de la autonomía local y contra el desarrollo normativo de las autonomías

y libre configuración de la Administración local, con ella se apuntalaba la institución provincial, hasta ahora abocada a su desaparición y puesta en entredicho con bastante frecuencia, siguiendo un camino similar al alemán, al fortalecer una institución intermedia, pero diversa, de tal guisa que se disminuía la carga competencial de la institución situada a nivel más inferior y, por tanto, más cercana al ciudadano.

En este mismo sentido se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia número 41/2016, de 3 de marzo, al incluir el órgano de la comunidad autónoma que debía acordar la disolución en la disposición transitoria cuarta, apartado 3.º

No obstante, todas las prevenciones tomadas por el legislador no han favorecido en ningún momento la fusión de municipios, sino más bien todo lo contrario, pues se han continuado creando otros nuevos, llegando a practicarse una auténtica insumisión a esta ley.

De la misma manera, el movimiento popular en favor de la supresión de las provincias, y que acogió algún partido como Ciudadanos entre sus propuestas políticas, no tuvo al final traslado a la vida política, ni reflejo alguno en la reforma legal sobre la que hemos hablado.

3.3 La fallida reforma italiana

La reforma de la organización administrativa italiana comenzó con el Gobierno de Monti, que aprobó el Decreto ley número 95, de 6 de julio de 2012, *di riordino delle province*, y reconvertido en la Ley número 135, de 7 de agosto de 2012. Esta normativa buscaba la reducción del gasto en estos entes –arts. 4 y 5– y la racionalización del patrimonio público –art. 3–. Del mismo modo, con esta regulación se pasaba de 86 a 51 provincias, con lo que además se suprimían los órganos de gobierno de las mismas⁴³.

Estas medidas resultaron insuficientes, lo que llevó al Parlamento a aprobar la Ley número 56, de 7 de abril de 2014, sobre *disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. Con ella se deroga la provincia, quedando a la espera de la reforma constitucional⁴⁴.

Pero, mientras se llevaba a cabo dicha supresión constitucional, se dispuso un régimen transitorio según el cual se abole la Junta Provincial y el presidente del ente sería un alcalde elegido entre sus iguales de los municipios de la demarcación, con lo que se compatibilizan las figuras de alcalde y presidente de la provincia.

De la misma manera, los miembros del Consejo Provincial ya no serían elegidos por los ciudadanos, sino que se copia el sistema español, pasando a ser los alcaldes y los consejeros del ayuntamiento⁴⁵ los que lo harán.

La nueva norma refuerza y posibilita las *unioni dei comuni*⁴⁶ y la utilidad de las ciudades metropolitanas y de los entes territoriales de área basta⁴⁷ que se han visto altamente desarrollados.

El poder municipal italiano siempre ha sido importante, y esto ha llevado a evitar por todos los medios una fusión de dos o más municipios. Las reformas emprendidas por los distintos gobiernos italianos iban dirigidas a ello y, aunque con la provincia se consiguió, no se tuvo el mismo resultado con los municipios; más bien al contrario, ya que se han creado las nuevas ciudades metropolitanas y, en consecuencia, se ha dado más poder a la nueva metrópoli con los nuevos estatutos que se han ido aprobando en desarrollo de la Ley número 56, de 7 de abril de 2014.

Hoy en día ya se han constituido todas las ciudades metropolitanas previstas en la ley y algunas más de las exigidas en el texto, llegando al número total de 15, habiéndose aprobado su estatuto propio.

Sin embargo, la reforma de la provincia ha quedado inconclusa. El intento del legislador de 2014 iba dirigido a la absoluta supresión de estas, para lo cual se requería la modificación del

título V de la Constitución italiana. Dentro del proyecto de reforma de la Carta magna se preveía la desaparición de las provincias para verse sustituidas por las ciudades metropolitanas.

Pese a ello, el Referéndum de diciembre de 2016 no fue favorable al proyecto y la reforma provincial quedó inconclusa, coexistiendo actualmente dos organizaciones que en algunos lugares actúan de manera paralela, como son la provincia tradicional y la ciudad metropolitana.

3.4 El caso griego

A continuación examinaremos el caso griego, que, como se verá, no se aparta mucho de los anteriores. Las grandes crisis sufridas por el país lo llevaron a plantear la posibilidad de una reducción de administraciones en su nivel local. Así las cosas, se plantearon dos programas de reforma en los años 1997 y posteriormente en 2010⁴⁸, tras las recomendaciones europeas. Antes de llevarse a cabo el primero de los programas, Grecia tenía alrededor de 5.825 municipios con poca o muy poca autonomía, ya que sufrían de un importante centralismo por parte del Gobierno del Estado, pese a que los alcaldes fueran elegidos directamente por los ciudadanos como en el resto de Europa⁴⁹.

En la primera de las fechas mencionadas, el gobierno del Estado redactó y aprobó el plan Kapodistrias a fin de realizar concentraciones de municipios, lo que contribuiría a hacer de ellos administraciones más fuertes y más aptas para la modernidad a la que se enfrentaba el Estado⁵⁰. Ello supuso, en palabras del profesor López Ramón, pasar de los 5.825 municipios originales a 1.033, lo que se plasmó en una reducción importante.

Del mismo modo, diez años después la importantísima crisis en la que cayó Grecia, y de la que todavía no se ha recuperado, llevó a la Unión Europea una vez más a cursar recomendaciones en relación con la fusión de municipios y la reducción del número de administraciones, como ya se ha expuesto anteriormente. En este sentido, en el año 2007 el Gobierno griego presentó el proyecto Kallikratis, por el que se preveía la reducción del número de municipios, utilizando como razones fundamentales la modernización de la Administración, la reducción de los costes presupuestarios, la adaptación a la nueva Europa de los entes futuros que surgiesen, potenciando así la descentralización⁵¹.

Sin perjuicio de ello, nadie puede obviar que la razón principal era el ahorro presupuestario que se pretendía por parte de la Unión. Así pues, el resultado final fue la concentración en 2010 de los municipios hasta llegar a unos 325 distribuidos en 74 unidades periféricas, que sustituyen a las antiguas prefecturas y, que, a su vez, se encuentran contenidas en 7 periferias⁵².

3.5 Los intentos de reducción francesa

Dentro de nuestro análisis, el último caso sobre el que versamos es el francés. La crisis económica afectó también a Francia, lo que llevó al Ejecutivo contemporáneo que en aquel momento presidía Manuel Valls a adoptar una serie de medidas siguiendo las recomendaciones del informe de 2012 de la Unión⁵³. Esta medida fue impulsada por su ministro de Economía, Emmanuel Macron, hoy presidente de la República Francesa.

Dentro del programa que diseñó, se contempló dar una nueva estructura regional al país, basada en la reducción del número de regiones desde las 22 existentes a 14 o 13⁵⁴. De la misma manera, dentro de este programa se propone la conexión e interrelación de ciudades y núcleos colindantes a fin de compartir servicios⁵⁵, lo que supondría un ahorro considerable en competencias locales.

Asimismo, se incluyó la supresión de los Consejos Generales Departamentales, creados por Napoleón. En la actualidad hay 101 departamentos con sus correspondientes consejos y la pretensión del Gobierno fue suprimirlos en su totalidad desde su aprobación hasta el año 2021⁵⁶.

Igualmente, se pretendió elevar el número de habitantes exigidos para la unión de municipios hasta los 20.000⁵⁷, pero recordando el mismo éxito que en su momento tuvo una medida similar del general Charles de Gaulle. Finalmente, con fecha de 2 de junio se presentó el nuevo mapa regional, aprobando en la Asamblea Nacional Francesa la primera parte de su tramitación⁵⁸, y finalmente la ley por la que el territorio francés pasaba a estar reducido a 13 regiones en el continente europeo, a las que hay que añadir 5 en los territorios de ultramar que todavía posee, lo que asciende a una división de todo el territorio nacional en 18 regiones, lo que ha llevado a reducirse en 9. Esta ley fue aprobada el 23 de julio de 2014 por la Asamblea Nacional, aunque desplegó sus efectos desde el primero de enero de 2016⁵⁹.

Las regiones francesas se componen de dos asambleas o consejos: el Consejo Regional, como asamblea deliberante, y el Consejo Económico, Social y Ambiental de la región como órgano colegiado donde se reúnen los principales representantes de la región en los ámbitos que dan nombre al propio órgano.

4 CONCLUSIONES

A la vista de este examen y habiendo ahondado en las reformas de estos países examinados, tomándolos como ejemplo de la evolución europea, podemos concluir:

Primero. La situación económica europea ha conllevado un programa de simplificación administrativa y redistribución competencial auspiciado por la propia Unión. Pese a ello, la realidad política y gubernativa de cada Estado favorece la existencia de una organización diversa en cada nación. Esta circunstancia conlleva la imposibilidad de implementar las mismas medidas para todos los casos, habida cuenta de la diversidad organizativa de unos países a otros.

La simplificación administrativa tiene, desde luego, efectos positivos, tales como eliminar la disparidad o facilitar al ciudadano encontrar la estancia adecuada, ayudándole a desenvolverse entre los organismos públicos, e identificar el órgano competente.

Segundo. Sin embargo, el anquilosamiento administrativo que ha sufrido Europa desde hace siglos ha sido una de las razones dadas por la doctrina para hacer ver la necesidad de actualización del sistema organizativo de cada Estado. De otro modo, la recentralización de competencias que promueve la Unión, y que está siendo aceptada de buen grado por los Estados miembros, no tiene en cuenta la diseminación de la población de unos y otros países, lo que contribuirá a dificultar la relación entre los administrados y los poderes públicos.

Tercero. Asimismo, la Unión obvia las peculiaridades organizativas e históricas de cada Estado que han contribuido a la conformación del actual sistema con el que se organizan. La imposición generalizada de una serie de consideraciones y medidas a todos los Estados puede ser incluso contraproducente, puesto que no se respetan las particularidades propias de cada nación. Esta circunstancia consagra dichas medidas programáticas como erróneas, dado que, si bien pueden conllevar el ahorro económico, conducen al distanciamiento entre ciudadanos y poderes públicos y dificulta los fines propios de la Administración abocada al servicio público.

A su vez, ese hecho supone no respetar la organización interna de cada Estado y la idiosincrasia propia, actuación que hace quebrantar por parte de la Unión uno de sus principios institucionales fundamentales.

Cuarto. De la misma manera, podemos concluir que no todas las medidas y tendencias impuestas sirven o pueden implantarse en todos los países europeos. Convendría tener en cuenta las diferencias organizativas a la hora de hacer recomendaciones organizativas por parte de la Unión. Igualmente, cada Estado debiera tener la libertad de aceptar las medidas que desde la Unión se programasen, de tal modo que no puede imponerse una misma medida para países con sistemas muy divergentes.

Como se ha demostrado, las medidas adoptadas e implantadas casi religiosamente, sin posibilidad de matiz o discusión, se revelan ineficaces, como ha sido el caso de Italia, que antes de aportar una solución ha consagrado un nuevo problema.

5 BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. 2014a. «Manuel Valls propone reducir a la mitad el número de regiones francesas», *Diario el Confidencial* (8 de abril de 2014). Disponible en: http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-04-08/manuel-valls-propone-reducir-a-la-mitad-el-numero-de-regiones-francesas_113688/ (24 de mayo de 2019).
- AA.VV. 2014b. «Los diputados de Francia aprueban la reducción del número de regiones de 22 a 13», *Diario 20 Minutos* (23 de julio de 2014). Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/2200949/0/diputados-francia/aprueban-reduccion-regiones/de-22-a-13/> (24 de mayo de 2019).
- AA.VV. 2014c. «Les députés adoptent le projet de loi de réforme territoriale», *Le Monde* (23 de julio de 2014). Disponible en: https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/23/les-deputes-adoptent-le-projet-de-loi-de-reforme-territoriale_4461747_823448.html (11 de junio de 2019).
- Bassanini, F. 1998. *Tendenze delle Riforme Amministrative*. Bologna: SPISA e Istituto Italiano di Scienze Amministrative.
- Berardi, G. 2013. «Politiche comunitarie nell'ambito della spesa pubblica», *Stato e Regioni nella politica per il contenimento della spesa per la crescita*. Bologna: Bononia University Press.
- Cabrera Hernández, F.J. 2013. «Nuevos instrumentos para la Gobernanza económica en la Unión Europea: el procedimiento de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos-PDM», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 44: 63-100.
- Cassese, S. 2000. «Per la nuova gestione Pubblica», en G. Gardini (coord.), *Modernizzare l'Amministrazione Pubblica. Il Libro Bianco del Regno Unito*. Bologna: CLUEB.
- Cassese, S. 1998. *Lo Stato italiano e la sua riforma*. Bologna: CLUEB.
- Chiti, M.P. 2003. *Mutazioni del Diritto Pubblico nello Spazio Giuridico Europeo*. Bologna: Editrice CLUEB.
- Denninger, E. 1999. *1998: Tendenze del Federalismo in Germania*. Bologna: CLUEB.
- Ewing, K.D. 1999. *The funding of political parties: Europe and beyond*. Bologna: CLUEB.
- Font I Llovet, T. 1998. *El Estado de las Autonomías en España: Reciente Evolución*. Bologna: Università di Bologna.
- García Lozano, L. 2015. *Remodelación de la Administración Municipal en Europa*, en A. Pérez Miras, G.M. Teruel Lozano y E.C. Raffiotta (dirs.), *Constitución e integración Europea. Forma política, gobernanza económica, organización territorial*. Madrid: Dykinson.
- González Iglesias, M.Á. 2014. «Las provincias tras la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en T. Quintana López (dir.); A.B. Casares Marcos (coord.), *La reforma del régimen local*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Grasse, A. 2001. *Il sistema federale tedesco tra continuità e nuove dinamiche*. Bologna: Editrice CLUEB.
- López Ramón, F. 2010. «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 313-314 (mayo-diciembre): 67-104.
- Morcillo Moreno, J. 2014. «La racionalización de los entes locales en Italia: a la sombra de la incertidumbre», *Revista de Administración Pública*, 195: 303-336.
- Piazza, A. 1999. *Stato e Prospettive delle Riforme Amministrative*. Bologna: Editrice CLUEB.
- Quiñonero, J.P. 2014. «Holland decide reducir de 22 a 14 el número de regiones en Francia», *Diario ABC* (2 de junio de 2014). Disponible en: <http://www.abc.es/internacional/20140602/abci-hollande-regiones-francia-201406022240.html> (24 de mayo de 2019).

- Rivero Ysern, J.L. 2014. «La provincia en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013», *Revista General de Derecho Administrativo*, 36. Disponible en: <http://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1503369> (24 de julio de 2019).
- Schefold, D. 2013. «Rechts vergleichende Beiträge in Zeiten der Finanzkrise», *Deutsch-Italienische Studien*, 3: 5-22.
- Vandelli, L. 2014. *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Vandelli, L. 1991. «Origine e fondamenti del sistema amministrativo rivoluzionario-napoleonico», en F. Roversi-Monaco y L. Vandelli (coord.), *Diritti civili e istituzioni pubbliche a due secoli dal 1789*. Bologna: Editrice CLUEB.
- Vilella, G. 1998. *L'Administration supranationale dans son contexte Économique, le cas Européen*. Bologna: SPISA e Istituto Italiano di Scienze Amministrative.
- Vilella, G. 1994. *Un'idea di Europa per il prossimo millennio*. Urbino: Ed. Quattroventi.
- Wyplosz, C. 2012. *Macroeconomic Imbalances in the Euro Area*. Bruselas: Parlamento Europeo.

6 JURISPRUDENCIA

- Sentencia del Tribunal Constitucional número 111/2016, de 9 de junio. Ponente Antonio Narváez Rodríguez. En: *Boletín Oficial del Estado*, número 170, de 15 de julio de 2016, pp. 50172- 50220.
- Sentencia del Tribunal Constitucional número 41/2016, de 3 de marzo. Ponente Andrés Ollero Tassara. En: *Boletín Oficial del Estado*, número 85, de 8 de abril de 2016, pp. 24988-25048.

NOTAS

- 1 Schefold, 2013: 7.
- 2 Grasse, 2001: 8.
- 3 Ewing, 1999: 11-12.
- 4 El profesor Ewing realiza la comparativa de países tan distintos como los europeos, Japón o los Estados Unidos. *Vid.* Ewing, 1999: 13.
- 5 Según el ministro Bassanini el 50% del presupuesto del Estado en la década de los 90 venía atribuido a las instituciones regionales y locales. *Vid.* Bassanini, 1998: 8.
- 6 Decreto legislativo de 14 de marzo de 2013, «*di riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni*»; el Decreto legislativo número 69, de 21 de junio de 2013, «*su disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*», modificado por la Ley número 98, de 9 de agosto de 2013, o el Decreto legislativo número 101, de 31 de agosto de 2013, «*di disposizioni in materia di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*». La última norma aprobada importante para nuestro tema fue la Ley de 7 de abril de 2014, «*su disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*».
- 7 Vandelli, 1991: 138.
- 8 Según el catedrático de Bolonia, el departamento fue creado en Francia por medio del Decreto de 22 de diciembre de 1789 con un doble fin: la representación estatal y la organización administrativa del Estado. Para ello habrían delimitado «los colegios para la designación de los representantes de la Asamblea Nacional, pero, al mismo tiempo, habrían constituido las circunscripciones fundamentales para la organización administrativa, confiándola a una organización basada en una asamblea electiva (consejo del departamento) y sobre un directorio, órgano ejecutivo permanente, elegido en el seno de la propia asamblea». (Traducción del autor). *Vid.* Vandelli, 1991: 144.
- 9 Font i Llovet, 1998.
- 10 Denninger, 1999: 9.
- 11 *Ibidem*, 9.
- 12 Cassese, 2000: 8.
- 13 *Ibidem*, 8.
- 14 Según el ministro Bassanini, «la complejidad de la sociedad contemporánea no puede ser gobernada toda desde el centro. La crisis del *big government* de las organizaciones centralizadas y burocráticas tiene esta raíz. La sobrecarga de las demandas al centro deviene intolerable, cuando las demandas crecen, se diversifican y requieren respuestas siempre más rápidas». (Traducción del autor). Bassanini, 1998: 4.
- 15 Esto supuso un «vasto proceso de desregulación, deslegalización y simplificación de procedimientos administrativos, tendentes a reducir la carga burocrática y a mejorar y acelerar la actividad de la Administración y a simplificar el sistema de la responsabilidad... (así como afianzar el) sistema de controles, reforzando los controles internos de gestión, los sistemas de valoración de los resultados, la adopción de parámetros y metodología que privilegien la eficacia de la Pública Administración». (Traducción del autor). *Ver: Ibidem*, 10-11.
- 16 Cassese, 1998: 7. El profesor Cassese decía al inicio de su introducción que «El primer ministro inglés tiene al menos cinco veces el poder del Palacio Chigi (sede del primer ministro italiano), mientras el Consejo de Ministros italiano tiene veinte veces los funcionarios que Downing Street, n. 10, donde tiene la sede el primer ministro inglés. Si se compara el solemne palacio de los papas, el Quirinale, donde tiene la sede el presidente de la República Italiana, con el más modesto Eliseo francés, se nota que el presidente de la República Francesa tiene al

menos cinco veces más poder que su homólogo italiano, pero la presidencia de la República Italiana cuesta seis veces más que el Eliseo». (Traducción del autor).

- 17 Vilella, 1998: 22.
- 18 *Ibidem*, 22.
- 19 Vilella, 1994.
- 20 Cabrera, 2013: 68.
- 21 Wyplosz, 2012: 6. El profesor defiende que, junto a la indisciplina fiscal, fueron causas de la crisis los escasos mecanismos coercitivos y la ausencia de control de otros desequilibrios macroeconómicos.
- 22 Berardi, 2013: 69.
- 23 Cabrera, 2013: 78.
- 24 Grasse, 2001: 80. Según el profesor Grasse, Alemania occidental “no será unible al resto de la Federación, lo que ha llevado a la aceptación de una situación de desigualdad y variedad”.
- 25 Denninger, 1999: 8.
- 26 *Ibidem*, 8.
- 27 Schefold, 2013: 16.
- 28 Grasse, 2001: 79.
- 29 *Ibidem*, 78.
- 30 Schefold, 2013: 16.
- 31 Anteriormente era un órgano perteneciente a la federación, aunque descentralizado a niveles de los estados federados (*Länder*).
- 32 También se redujeron otras administraciones y se pasó de 425 *Kreise* y 139 *Kreisfreie Städte* hasta llegar a los 235 *Kreise* y 92 *Kreisfreie Städte*.
- 33 También se llegó a los 107 *Kreisfreie Städte*, 295 *Landkreise* y 3 ciudades-estado, las cuales son Berlín, Bremen y Hamburgo. *Vid.* Grasse, 2001: 103.
- 34 Schefold, 2013: 19.
- 35 *Ibidem*, 21.
- 36 *Ibidem*, 22.
- 37 La STC de 25 de abril de 2013 declaró inconstitucional parte de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del gobierno local.
- 38 La disposición transitoria 2.ª atribuye a las comunidades autónomas las competencias de servicios sociales que antes tenían atribuidas los municipios, aunque ha sido declarada inconstitucional y nula por fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 41/2016, de 3 de marzo. *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional número 41/2016, de 3 de marzo. Ponente Andrés Ollero Tassara. *Boletín Oficial del Estado* número 85, de 8 de abril de 2016, pp. 24988-25048.
- 39 García Lozano, 2015: 324.
- 40 Sentencia del Tribunal Constitucional número 111/2016, de 9 de junio. Ponente Antonio Narváez Rodríguez. *Boletín Oficial del Estado* número 170, de 15 de julio de 2016, pp. 50172- 50220.
- 41 Precisamente esta previsión contenida en la disposición transitoria segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha sido declarada inconstitucional y nula por fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo, número 41/2016.
- 42 Por la disposición adicional 15.ª, la creación y gestión de escuelas y guarderías pasa a ser competencia autonómica.
- 43 AA.VV., *Tagliate le Provincie: da 68 a 51*. *Giornale La Stampa*. 31-10-2012. Consultable en: <http://www.lastampa.it/2012/10/31/italia/politica/patroni-griffi-le-province-da-a-riduzione-scelta-irreversibile-11ZttWVKvOgAZxaEolFLiK/pagina.html>. Última visita: 24/7/2015.
- 44 Vandelli, 2014: 47.
- 45 El *sindaco* se corresponde con el alcalde en el organigrama español, y los *consiglieri comunali* son los concejales.
- 46 Vandelli, 2014: 48.
- 47 *Ibidem*, 42.
- 48 López Ramón, 2010: 90.
- 49 *Ibidem*, 90.
- 50 *Ibidem*, 91.
- 51 *Ibidem*, 91.
- 52 Las 7 administraciones periféricas suponen una nueva reducción obrada por el plan Kallikratisde de este tipo de administraciones desde las 13 originarias del plan Kapodistrias. Estas administraciones descentralizadas son las administraciones de Ática (donde se halla Atenas), Macedonia-Tracia, Épiro-Macedonia Occidental (donde se halla la principal infraestructura portuaria y económica del país), Tesalia-Grecia Central, Peloponeso-Grecia Occidental-Jónico, Egeo y la relativa a la Isla de Creta y su archipiélago inmediato.
- 53 Cabrera, 2013: 78.

- 54 AA. VV.; "Manuel Valls propone reducir a la mitad el número de regiones francesas". Diario *El Confidencial*. Consultable en: http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-04-08/manuel-valls-propone-reducir-a-la-mitad-el-numero-de-regiones-francesas_113688/. Última consulta: 24/05/2019.
- 55 AA. VV.; "Manuel Valls propone reducir a la mitad el número de regiones francesas". Diario *El Confidencial*. Consultable en: http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-04-08/manuel-valls-propone-reducir-a-la-mitad-el-numero-de-regiones-francesas_113688/. Última consulta: 24/05/2019.
- 56 Quiñonero, J. P.; "Holland decide reducir de 22 a 14 el número de regiones en Francia". Diario *ABC*. Consultable en: <http://www.abc.es/internacional/20140602/abci-hollande-regiones-francia-201406022240.html>. Última visita: 24/05/2019.
- 57 Quiñonero, J. P.; "Holland decide reducir de 22 a 14 el número de regiones en Francia". Diario *ABC*. Consultable en: <http://www.abc.es/internacional/20140602/abci-hollande-regiones-francia-201406022240.html>. Última visita: 24/05/2019.
- 58 AA. VV.; "Los diputados de Francia aprueban la reducción del número de regiones de 22 a 13". Diario *20 Minutos*. Consultable en: <http://www.20minutos.es/noticia/2200949/0/diputados-francia/aprueban-reduccion-regiones/de-22-a-13/>. Última visita: 24/05/2019.
- 59 La adopción se hizo por 261 votos a favor y 205 en contra, con la abstención del grupo parlamentario de los Ecologistas. Sobre este particular: AA. VV.; "Les députés adoptent le projet de loi de réforme territoriale", en *Le Monde*. Consultable en: https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/23/les-deputes-adoptent-le-projet-de-loi-de-reforme-territoriale_4461747_823448.html. Última visita: 11/06/2019.



Notas y crónicas

A reforma do Imposto Municipal de Plusvalías: cuestións de coordinación

La reforma del Impuesto Municipal de Plusvalías: cuestiones de coordinación

The Reform of the Increasing Land Value Tax: Coordination



FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Extremadura
pedraja@unex.es

Recibido: 15/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: O artigo céntrase en cuestións de coordinación entre o Imposto Municipal de Plusvalías e os impostos persoais que gravan esas ganancias de capital. A principal conclusión é que a proposta de reforma da Comisión de Expertos de 2017, en termos de coordinación, é a mesma que existe na actual lexislación e non permite eliminar a dobre imposición que se produce. Para conseguir ese obxectivo, é necesaria ademais unha dedución en cota no imposto persoal dunha parte do imposto municipal. O traballo finaliza con posibles extensións derivadas da complexidade do mecanismo de coordinación no caso do IRPF, da consideración do tipo de transmisión (onerosa ou gratuíta) e dos incentivos do sistema de coordinación entre os distintos niveis de goberno.

Palabras clave: Financiamento local, Imposto Municipal de Plusvalías, coordinación impositiva e dobre imposición.

Resumen: El artículo se centra en cuestiones de coordinación entre el Impuesto Municipal de Plusvalías y los impuestos personales que gravan esas ganancias de capital. La principal conclusión es que la propuesta de reforma de la Comisión de Expertos de 2017, en términos de coordinación, es la misma que existe en la actual legislación y no permite eliminar la doble imposición que se produce. Para conseguir ese objetivo es necesaria además una deducción en cuota en el impuesto personal de una parte del impuesto municipal. El trabajo finaliza con posibles extensiones derivadas de la complejidad del mecanismo de coordinación en el caso del IRPF, de la consideración del tipo de transmisión (onerosa o gratuita) y de los incentivos del sistema de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Palabras clave: Financiación local, Impuesto Municipal de Plusvalías, coordinación impositiva y doble imposición.

Abstract: The paper focuses on coordination issues between the tax on Increasing Land Value and the personal taxes levied on those capital gains. The main conclusion is that the proposal for reform of the Committee of Experts in 2017, in terms of coordination, is the same as in the current legislation and does

not allow the existing double taxation to be eliminated. To achieve this objective, it becomes necessary to introduce a tax credit in the personal tax of part of the municipal tax. The work closes with possible extensions arising from the complexity of the coordination mechanism in the case of the Individual Income Tax, the type of transmission (either onerous or costless) and the incentives of the coordination system between different levels of government.

Key words: Local Finance, Tax on Increasing Land Value, Tax Coordination and Double Taxation.

Sumario: 1 Introducción. 2 El principal problema de su actual regulación: no hace lo que dice. 2.1 Algunos datos reveladores. 2.2 Declaración de inconstitucionalidad. 3 La propuesta de reforma de la comisión: una apuesta por la coherencia. 4 ¿Se elimina la doble imposición? 5 Conclusiones, precisiones y extensiones. 6 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Los municipios en España cuentan, entre sus ingresos ordinarios, con un conjunto de impuestos; el fundamental, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), cuya recaudación alcanza la mitad de los ingresos tributarios. Junto con el IBI, los municipios han de exigir el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Además, cuentan con la posibilidad de establecer dos impuestos, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), que se exigirán en aquellos ayuntamientos en los que se haya aprobado la correspondiente ordenanza fiscal.

Conocido popularmente como Impuesto Municipal de Plusvalías, el IIVTNU, a pesar de su carácter potestativo, se sitúa actualmente en segundo lugar en importancia recaudatoria, con cerca de un 10% de los ingresos fiscales municipales.

Este tipo de impuestos que gravan las plusvalías se fundamentan en el principio de capacidad de pago, ya que las ganancias de capital, en este caso inmobiliarias, forman parte del concepto de renta. Además, dichas ganancias suelen concentrarse en aquellas rentas más elevadas, lo que refuerza el criterio de equidad como justificación del impuesto. La aplicación de este a nivel local sería una forma de internalizar tales ganancias derivadas, en parte, del desarrollo urbanístico.

El artículo se centra en cuestiones de coordinación entre el impuesto municipal de plusvalías y los impuestos personales que también gravan esas ganancias de capital.

En primer lugar, examino su actual regulación para destacar su principal problema, no grava las plusvalías inmobiliarias. Tal situación se ha puesto claramente de manifiesto durante la última crisis económica en la que, sorprendentemente, ha aumentado su recaudación, llegando a ser declarado hace poco parcialmente inconstitucional.

En segundo lugar, describo la propuesta de reforma planteada en el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017), que consiste en gravar las plusvalías inmobiliarias reales y deducir, de la base de los impuestos personales, el impuesto municipal como mecanismo para evitar la doble imposición.

En tercer lugar, de acuerdo con el objetivo del trabajo, examino, mediante un sencillo análisis algebraico, en qué medida el mecanismo de coordinación del actual impuesto y el propuesto por la Comisión, esencialmente el mismo, eliminan la doble tributación de las plusvalías inmobiliarias y, en su defecto, cómo se alcanzaría ese objetivo.

Cierro el trabajo con el habitual apartado de conclusiones en las que llevo a cabo una serie de precisiones y posibles extensiones de este.

2 EL PRINCIPAL PROBLEMA DE SU ACTUAL REGULACIÓN: NO HACE LO QUE DICE

Lo más relevante es que la configuración del impuesto no permite gravar las plusvalías inmobiliarias, que es lo que justifica su establecimiento.

El IIVTNU aparece regulado en los artículos 104 a 110 del Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales (TRLRHL).

Como anticipa su denominación, solamente tributan los terrenos de naturaleza urbana, siendo el hecho imponible (artículo 104.1 del TRLRHL) el incremento de valor que experimentan los terrenos (urbanos) y que se ponen de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

Lo curioso se produce al cuantificar el hecho imponible, es decir, al calcular la base del impuesto. Frente al camino lógico de obtener tal incremento por diferencia entre los valores de transmisión y adquisición, el legislador sigue un procedimiento objetivo a partir del valor catastral del terreno.

El incremento se calcula multiplicando el valor catastral por el número de años transcurridos entre la adquisición y enajenación del inmueble, cálculo que se hace por defecto y con un máximo de 20 años. Ello implica que las “plusvalías” generadas en menos de un año no tributen. El anterior resultado se multiplica por unos coeficientes fijados por el municipio que no pueden superar los establecidos por el legislador y que se recogen en el cuadro 1.

Cuadro 1

| Periodo (años) | Coficiente máximo (%) |
|----------------|-----------------------|
| De 1 a 5 | 3,7 |
| Hasta 10 | 3,5 |
| Hasta 15 | 3,2 |
| Hasta 20 | 3 |

La cuota tributaria es el resultado de aplicar a la base imponible el tipo impositivo que fija el municipio sin que pueda exceder el 30%.

La capacidad normativa de los municipios en este impuesto, además de la fijación de los porcentajes y del tipo impositivo con los límites señalados, alcanza al establecimiento de diversas bonificaciones.

Un aspecto relevante por su trascendencia en relación con los aspectos de coordinación que constituye el objetivo fundamental de nuestro estudio es que el contribuyente del impuesto varía en función del tipo de transmisión. En transmisiones onerosas es el transmitente, mientras que en las lucrativas es el beneficiario.

Un ejemplo ayudará a comprender el cálculo de la base imponible y lo alejada que puede estar esa base del valor real de la ganancia de capital o plusvalía.

Supongamos un contribuyente que compró un inmueble urbano por 300.000 € hace ocho años y lo vende por 400.000 €. Su valor catastral es de 200.000 €, del que un 20 % corresponde al terreno¹. El municipio en el que se encuentra ha fijado un coeficiente del 3,5 % y un tipo

impositivo del 20%. En este caso la base imponible del impuesto asciende a 11.200 € y la cuota será 2.240 €². Si hacemos el supuesto de que el valor del terreno se ha mantenido en el 20%, la plusvalía real alcanza los 20.000 €³.

Lo curioso de esta fórmula de cálculo de la base imponible es que su cuantía se mantiene con independencia de los valores de adquisición y transmisión; es decir, con independencia de que se produzcan ganancias o pérdidas reales al transmitir el inmueble y del importe de aquellas.

La última crisis económica hizo compatible la producción de minusvalías con el pago del impuesto. En el ejemplo anterior, basta con sustituir el valor de enajenación por el de adquisición para que se manifieste una pérdida (de 100.000 € en el total del inmueble y de 20.000 € en el terreno) y que se siga exigiendo el impuesto con idéntica cuota (2.240 €), pues la base imponible se mantiene (11.200 €).

En definitiva, por ser titular de un terreno (urbano) durante un periodo se produce, de manera automática, un incremento de valor al margen de que existan plusvalías o minusvalías reales y del importe de estas.

2.1 Algunos datos reveladores

Ese cálculo exógeno de la base del impuesto es el que explica la evolución de la recaudación del impuesto en los últimos años. ¿Cómo, si no, es posible que los ingresos por este impuesto se dupliquen entre 2012 y 2016 (de 1.288 millones de € a 2.577 millones de €) cuando entre 2007 y 2016, según datos del Ministerio de Fomento, tanto la tasación media por metro cuadrado como el número de transacciones de vivienda se han reducido en un 16% y un 45%, respectivamente?

2.2 Declaración de inconstitucionalidad

La STC 59/2017, de 11 de mayo, ha puesto de manifiesto la inconstitucionalidad del IIVTNU, en los artículos relativos a la determinación de la base imponible⁴, aunque solo en aquellos supuestos en los que someten a tributación situaciones inexpresivas de capacidad económica, o sea, las que no presentan aumento de valor del terreno en el momento de la transmisión, impidiendo que los sujetos pasivos puedan acreditar esta circunstancia.

3 LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA COMISIÓN: UNA APUESTA POR LA COHERENCIA

En el reciente Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017), se propone una reforma del impuesto que analizamos calificada en palabras de dos de sus miembros (Muñoz y Suárez, 2018) como la más radical y rompedora de las realizadas en materia tributaria en el informe.

Al margen de su posible supresión y la compensación de la pérdida recaudatoria para los municipios mediante un recargo o participación en los tributos que gravan las plusvalías de los inmuebles, la Comisión se decide por suprimir el impuesto actual y sustituirlo por otro denominado Impuesto Municipal de Plusvalías Inmobiliarias (IMPI) que devuelva la coherencia a la figura, de manera que se graven verdaderas plusvalías reales y se amplíe el hecho imponible en varias direcciones como se indica a continuación.

La base imponible se calcularía, como es habitual en este tipo de impuestos que gravan las ganancias de capital, por diferencia entre el valor de transmisión y adquisición. Es decir, el mismo procedimiento que se sigue en la determinación de las plusvalías en los impuestos personales sobre las personas físicas (IRPF) y las sociedades (IS).

Análogamente a los mencionados impuestos personales, se propone gravar el bien inmueble en su conjunto y no solo el terreno⁵, dando además igual tratamiento a los inmuebles cualquiera que sea su naturaleza (rústica o urbana). También, y al contrario de lo que sucede en el impuesto actual, se incluirían las plusvalías generadas en menos de un año. Por último, a diferencia de lo que ocurre en los impuestos personales, los valores de adquisición se corregirán por la inflación acumulada desde la fecha en que fueron adquiridos los inmuebles.

En lo que me interesa, la coordinación del impuesto con otras figuras, el informe dice textualmente (p. 62):

«Para corregir la doble imposición, este nuevo impuesto será deducible de la base imponible de los distintos impuestos estatales que gravan las plusvalías».

En el apartado siguiente examino en qué medida la propuesta de coordinación de la Comisión evita la doble imposición sobre las plusvalías inmobiliarias.

4 ¿SE ELIMINA LA DOBLE IMPOSICIÓN?

El mecanismo de coordinación que propone la Comisión es idéntico al que ya existe con el actual impuesto. En el IRPF actual se permite la deducción del importe del impuesto municipal al calcular la ganancia de capital o plusvalía inmobiliaria.

Para apreciar en qué medida ese mecanismo elimina la doble imposición sobre la ganancia, sigo un procedimiento similar al utilizado en Pedraja y Bustos⁶ para examinar la doble imposición de dividendos.

Denomino exceso de carga (*EC*) al derivado de la sobreimposición por la coexistencia de ambos impuestos, IRPF e Impuesto de Plusvalía Municipal.

Definamos:

t_g = tipo impositivo aplicado en el IRPF a las ganancias de capital (base ahorro)

t_v = tipo impositivo del impuesto municipal

G = ganancia de capital producida por la venta de inmuebles

V = base imponible del impuesto municipal

La tributación de las ganancias de capital debería ser $t_g G$.

El contribuyente habrá pagado el impuesto municipal $t_v V$.

En el IRPF, si se permite la deducción del impuesto municipal en la base, se paga:

$t_g (G - t_v V)$

En total por ambos impuestos se paga:

$t_g G + t_v (1 - t_g) V$

Si $t_g G$ es lo que se debe pagar, el *EC* será $t_v (1 - t_g) V$.

Además de comprobar que el mecanismo de coordinación existente (deducción en la base del importe del impuesto municipal al calcular la ganancia de capital en el IRPF) no elimina la doble imposición, este resultado ofrece un par de conclusiones de interés. La primera, el *EC* será mayor cuanto mayor sea el impuesto municipal. La segunda, el *EC* de carga será mayor cuanto menor sea la tributación de la plusvalía en el IRPF.

¿Cómo eliminaríamos la doble imposición?

Sencillamente permitiendo deducir en la cuota del IRPF el *EC*, es decir, $(1 - t_g) t_v V$.

Si, por ejemplo, el tipo impositivo de las ganancias de capital (base ahorro) en renta es del 21 %, el porcentaje de deducción en cuota del IRPF del impuesto municipal debería ser del 79 %.

Para ver los efectos de la propuesta de la Comisión, basta con sustituir la base del impuesto municipal V por la verdadera ganancia de capital G .

Repetiendo el proceso, el EC será:

$$t_v (1-t_g) G$$

En definitiva y de nuevo, si queremos eliminar el exceso de carga, tenemos que permitir una deducción en cuota en un porcentaje $(1-t_g)$ del impuesto municipal $(t_v G)^2$.

5 CONCLUSIONES, PRECISIONES Y EXTENSIONES

La principal conclusión del trabajo es que, si bien la propuesta de la Comisión consigue que el impuesto municipal se justifique en términos de equidad, lo que considero un resultado fundamental, la propuesta de deducir el nuevo impuesto municipal de la base del impuesto personal no permite eliminar la doble imposición sobre la ganancia de capital inmobiliario, como ocurre también con el vigente impuesto. Para la eliminación de la doble imposición, se precisa un elemento adicional de coordinación que consiste en la deducción en cuota del impuesto personal de una parte, $1-t_g$, del impuesto municipal.

Una cuestión previa para que el anterior análisis sea válido es que suponemos que la incidencia económica coincida con la incidencia legal. De no ser así, no habrá doble imposición. Esto es probable que suceda con el IS, dada la dificultad de determinar su verdadera incidencia.

En relación con el actual impuesto municipal, un supuesto de partida también necesario es que exista realmente una ganancia de capital para poder hablar de doble imposición. Si no hay ganancia o incluso se producen pérdidas de capital, esto es $G=0$ o $G<0$, todo el impuesto municipal será EC . Esa posibilidad se elimina con la propuesta de la Comisión en la medida en que solamente grava las verdaderas plusvalías ($G>0$).

La coordinación con el IRPF es más compleja que con el IS, dada la progresividad del primero en la actual base del ahorro. Mientras que, en el IS, al ser proporcional el impuesto, el porcentaje de deducción en cuota del impuesto municipal es fijo, en el IRPF dicho porcentaje debería variar en función del tipo marginal de la base ahorro del contribuyente. Como esa posibilidad desde el punto de vista práctico es impracticable, descontar un porcentaje único en cuota no eliminará el exceso de carga para los de menores ganancias de capital y descontará más de lo necesario, haciendo el exceso de carga negativo, para los contribuyentes de mayores ganancias.

La inversión del sujeto pasivo según el tipo de transmisión, onerosa o lucrativa, requiere alguna extensión adicional. En las transmisiones lucrativas, al ser el contribuyente el beneficiario, la posible doble imposición habría que plantearla entre el Impuesto Municipal de Plusvalías y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones. Bien es cierto que para determinados casos de parentesco, la práctica supresión del impuesto autonómico eliminaría la existencia de doble imposición en esos casos y, en consecuencia, la necesidad de su corrección.

Una última precisión muy relevante. La eliminación de la doble imposición entre dos impuestos que pertenecen a distintos niveles de gobierno puede contemplarse como una transferencia de recursos entre ellos y, desde esa perspectiva, los incentivos son relevantes. Me explico, si permito deducir la totalidad del impuesto municipal de plusvalías para evitar la doble imposición de los impuestos personales que gravan esas ganancias inmobiliarias, los ayuntamientos tendrán un incentivo para no solo implantar el impuesto municipal, sino también para elevarlo al máximo, ya que lo que pagan los contribuyentes por el impuesto municipal será descontado de los impuestos personales. Desde esa perspectiva, lo más razonable sería permitir la deducción de una

imposición mínima del impuesto municipal y considerar el resto como una sobreimposición que afecta a ese tipo de plusvalías inmobiliarias fruto del principio de autonomía municipal aunque ello vaya en contra de la equidad horizontal y de la neutralidad de gravamen de las plusvalías inmobiliarias frente a las de otro origen.

6 BIBLIOGRAFÍA

Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local. 2017. *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Muñoz Merino, A.M., y Suárez Pandiello, J. 2018. «Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?», *Presupuesto y gasto público*, 92: 19-37.

Pedraja Chaparro, F.M., y Bustos Gisbert, A. 1999. «La doble imposición de dividendos: un análisis comparado», *Hacienda Pública Española*, 149: 55-70.

NOTAS

- 1 El reparto del valor del inmueble entre el valor del suelo y la edificación constituye un elemento problemático del impuesto.
- 2 Base imponible = 40.000 € (valor catastral del terreno) x 3,5% x 8 (años) = 11.200 €. La cuota tributaria es igual a la base imponible por el tipo impositivo = 11.200 x 20% = 2.240 €.
- 3 80.000 € (20% de 400.000 €) menos 60.000 € (20% de 300.000 €).
- 4 Concretamente los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4. Esta STC 59/2017 tiene como precedentes las SSTC 16/2017 y 37/2017.
- 5 Con ello desaparece el problema de delimitación entre el valor del suelo y de la edificación comentado con anterioridad.
- 6 Pedraja Chaparro y Bustos Gisbert, 1999.
- 7 Como acertadamente señala la Comisión, el cambio en la base del impuesto municipal exigirá aplicar unos tipos impositivos en ese impuesto (tv) más reducidos.



Recensiones

As Cortes Xerais

Las Cortes Generales

The Parliament



ALEJANDRO VILLANUEVA TURNES (COORD.)

Editorial Universitas, Madrid, 2019, 363 pp.

ISBN: 978-84-7991-501-8

Recibido: 20/03/2019 / Aceptado: 23/07/2019

El profesor Villanueva Turnes coordina con tino el volumen que aquí se recensiona, un esfuerzo colectivo por acercar al lector a la realidad contemporánea de nuestras Cortes Generales, especialmente ahora que tenemos la posibilidad de realizar el balance de cuarenta años de Constitución.

Después de la presentación de la obra, firmada por el propio coordinador, nos encontramos con el primer capítulo, titulado “Las Cortes Generales” y elaborado por el constitucionalista José Luis López González. El autor hace un concienzudo repaso a las principales reglas que regulan el Parlamento nacional, así como a las funciones que constitucionalmente cumple, para finalizar con el análisis de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, todo ello con una vocación pedagógica y un espíritu crítico dignos de elogio.

Le sigue el segundo capítulo, bajo la rúbrica “La experiencia constitucional del Congreso de los Diputados en el aniversario de los cuarenta años de la Constitución Española de 1978: Balance y Reformas”, elaborado por la constitucionalista Mercedes Iglesias Bárez. De nuevo estamos ante un repaso en profundidad a las principales vicisitudes que han observado esos cuarenta años de práctica parlamentaria, donde se analizan todas y cada una de las cuestiones que han sido especialmente polémicas; desde la composición y elección de la Cámara hasta la titularidad y condiciones de ejercicio del derecho de sufragio, pasando por el mandato representativo de los diputados y la limitación temporal de este. No queda nada fuera del análisis.

A continuación, se nos ofrece el trabajo de Vicente Sanjurjo Rivo, también experto en Derecho Constitucional, donde reflexiona sobre “El Senado en busca de sentido constitucional”. Como bien puede imaginar el lector, también aquí se hace un análisis centrado en las causas

y consecuencias de los motivos por los que el Senado iba a ser una Cámara de representación territorial y no ha acabado siéndolo, así como los diferentes intentos que ha habido en aras de reformar la Constitución en dicho sentido. El autor propone un mapa conceptual-histórico a las propuestas en uno y otro sentido que convendría tener en cuenta en hipotéticos escenarios de reforma.

Posteriormente viene el capítulo “El estatuto de los parlamentarios: prerrogativas parlamentarias y aforamiento de diputados y senadores”, debido a la pluma de Gema Rosado Iglesias, profesora de Derecho Constitucional, donde estudia tales prerrogativas no solo en su sentido literal, sino también a la luz de los criterios interpretativos que ha suministrado el Tribunal Constitucional a lo largo de estos cuarenta años.

A continuación, encontramos el capítulo de Alejandro Villanueva Turnes, experto en Derecho Público, quien no solo encuentra fuerzas y ánimos para coordinar la obra, sino que también realiza un completo estudio sobre “Las competencias no legislativas de las Cortes Generales en relación al Título II”; es decir, respecto de la Corona. El autor aborda la cuestión de forma escalonada; primero identifica cuáles son esas competencias y posteriormente aborda cómo se han ejercido en la práctica; por último nos deja una reflexión final, haciendo especial hincapié en la importancia de que se subsane una de las principales lagunas de nuestro ordenamiento constitucional, como es la elaboración del Reglamento de las Cortes Generales, fundamental para el ejercicio de las competencias que el profesor Villanueva estudia en su capítulo (p. 141).

Seguidamente podemos leer la pieza de Germán Teruel Lozano, profesor de Derecho Constitucional, relativa a “La organización y el funcionamiento de las Cámaras”. El autor comienza su estudio con una obligada referencia al principio de autonomía parlamentaria y en cómo afecta a la organización y funcionamiento de las Cámaras, tanto respecto de los órganos más típicos de uno y otro tipo (Presidencia, Mesa, Junta de Portavoces, por un lado; Pleno y Comisiones, por otro) como respecto de los que más relevancia práctica tienen (Grupos Parlamentarios). Hecho eso, aborda el desarrollo de la vida parlamentaria cotidiana en toda su extensión, desde la misma legislatura hasta la publicidad de trabajos y sesiones, pasando por los periodos de sesiones, el orden del día y el desarrollo y ordenación de los debates.

También obtenemos mucha información jugosa en “Las comisiones parlamentarias de investigación de las Cortes Generales”, de Ana Gude Fernández, constitucionalista gallega que nos brinda un exhaustivo repaso a todo lo que tiene que ver, jurídicamente hablando, con esa figura que tanto da que hablar políticamente: el objeto que investigan, la iniciativa de crearla, el plan de trabajo, las potestades que tienen, la comparecencia de personas, la solicitud de documentos, el secreto (o no) de sus trabajos, sus relaciones con el Poder Judicial y el informe final con el que estos finalizan.

Uno de los capítulos que mejor ilustran el conjunto de la obra es el del profesor José Tudela Aranda, avezado iuspublicista que aborda “El derecho de petición ante las cámaras parlamentarias”. No solo realiza un repaso en profundidad a una institución que ha tenido quizá menos protagonismo del que hubiera sido recomendable a la luz de acontecimientos políticos ya casi históricos (15-M), sino que además contiene el punto necesario de crítica que tan de agradecer es. Para José Tudela, si se consigue adaptar las exigencias de una institución longeva en nuestro constitucionalismo al contexto actual, ello puede ser “de gran utilidad” para la institución parlamentaria (p. 209).

Miguel Ángel Alegre Martínez nos ofrece, a continuación, un estudio de “Las Diputaciones permanentes de las Cámaras”, ese órgano parlamentario siempre en boca de todos cuando se

convocan elecciones generales. El constitucionalista leonés no se deja nada en el tintero y hace un recorrido histórico que recalca en la actualidad de la institución, estudiando sus principales funciones constitucionales. Si bien cumplen con solvencia estas, no hay que llamarse a engaño, puesto que tales diputaciones “quedan actualmente abocadas a reproducir a menor escala la problemática de la institución parlamentaria, a cuya continuidad sirven” (p. 234).

El único capítulo que no procede del mundo del Derecho Constitucional viene desde una ciencia hermana (o hermanada), como es la Ciencia Política. Lo firma el profesor Manuel Sánchez de Dios, se titula “Leyes orgánicas, leyes ordinarias y delegación legislativa”, y aporta un sugerente estudio cuantitativo y comparado (con referencia a Francia, Portugal e Italia, especialmente), donde destaca la “gran renovación legislativa en las diez legislaturas, sobre todo en las dos primeras” (p. 254).

Va de suyo que en una obra de estas características se hacía necesario analizar qué sucede con las, en ocasiones, no muy pacíficas delegaciones legislativas. A ello se dedican dos capítulos de la obra, firmados por sendas constitucionalistas. El de Noemí García Gestoso versa sobre “Los decretos legislativos” y el de Yolanda Gómez Lugo sobre “El decreto-ley a 40 años de la Constitución española” y ambos son dos buenas piedras de toque para saber qué ha sucedido en dicho margen temporal con tales figuras.

Otro tanto puede decirse de “La iniciativa legislativa popular y otras formas de participación en el parlamento”, estudio elaborado por la profesora jienense Catalina Ruiz-Rico Ruiz, donde hace lo propio con una institución que ha tenido, según criterio que compartimos, una cierta “intrascendencia constitucional” (p. 299), que quizá pueda verse compensada por esas “otras formas” participativas, con especial mención de las que vienen de la Red y, especialmente, de las redes sociales.

Finalmente, debemos hacer mención a las dos contribuciones que cierran el volumen. La primera es la de la profesora Enriqueta Expósito, titulada “El referéndum consultivo en el ordenamiento constitucional español: la conveniencia de replantear su diseño normativo tras cuatro décadas de desapercibida vigencia”, donde la autora diagnostica y pronostica cumpliendo lo prometido en el título, sosteniendo que determinadas voces lo están configurando, en la práctica, como una potencial amenaza a la democracia constitucional; en concreto, cuando abogan por su “distorsionada utilización” (p. 345). La segunda es la del profesor López Castillo, quien aborda “Los tratados internacionales” y, especialmente, las autorizaciones parlamentarias que operan *ex constitutione* para proceder a la firma y ratificación de algunos de ellos.

En obligada síntesis, estas son las contribuciones que forman el conjunto de la obra. Una obra que, insistimos, es una inmejorable prueba de que la comunidad de expertos sigue produciendo estudios que se interrogan sobre cómo mejorar esa institución con *mala salud de hierro* que es nuestro Parlamento. Acuda el lector, si así lo estima, a comprobarlo.

Ignacio Álvarez Rodríguez

Profesor ayudante doctor de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
nacho.alvarez@icei.ucm.es

Proceso de selección e avaliación dos orixinais

A selección dos textos responderá a criterios de orixinalidade, novidade, relevancia, rigor e calidade metodolóxica. Os orixinais que non se atean estritamente ás normas de publicación que se indican a continuación serán devoltos aos autores para a súa corrección antes de seren enviados aos avaliadores externos. Unha vez que a Secretaría comprobe o cumprimento das normas de publicación, os responsables da súa autoría recibirán un aviso de recepción dos orixinais remitidos coa indicación da duración aproximada do proceso de avaliación. Os textos serán sometidos á revisión de dous expertos alleos ao equipo editorial (doutores ou outras persoas de recoñecido prestixio) do rexistro de avaliadores da revista, seguindo o sistema para o anonimato de dobre cego. Os responsables da avaliación disporán de quince días para presentaren o resultado do estudo, que poderá ser positivo, positivo con modificacións ou negativo. No caso de que os responsables da avaliación propoñan modificacións de forma motivada na redacción do orixinal, será responsabilidade da revista –unha vez informado o autor– do seguimento do proceso de reelaboración do traballo. O autor disporá de dez días para incorporar as suxestións manifestadas polo equipo avaliador. No suposto de non ser aceptado para a súa edición, o orixinal seralle devolto ao seu autor xunto cos ditames emitidos polos avaliadores. Antes da súa publicación, os autores recibirán por correo electrónico a versión definitiva do artigo para facer as correccións oportunas das probas de imprenta no prazo de dez días (non se aceptarán cambios substanciais, soamente modificacións sobre a versión enviada).

A revista componse de dúas seccións fixas: Artigos e Recensións, crónicas e notas. Os artigos son traballos de investigación de interese científico nas áreas da Ciencia Política, Administración, Socioloxía, Economía e Políticas Públicas. As recensións son comentarios de libros editados preferentemente no ano anterior ao da publicación do correspondente número da revista.

Normas de publicación

- 1 As propostas de colaboración coa revista *Administración & Cidadanía* remitiranse en formato editable como arquivo adxunto nunha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo electrónico: ac.egap@xunta.gal.
No correo, o autor/a ou os autores/as deberán indicar que coñecen as normas de publicación, así como que o traballo presentado é un texto orixinal e non está incluído noutro proceso de avaliación.
- 2 Os traballos deberán ser remitidos antes do 15 de maio e do 15 de novembro, para os dous números anuais. As datas de remisión e aceptación do orixinal figurarán nun lugar visible da revista.
- 3 Os traballos enviados deberán cumprir as seguintes condicións:
 - a) Ser inéditos e non estar incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións.
 - b) Estar redactados en calquera dos seguintes idiomas: galego, español, portugués, francés, italiano ou inglés.
 - c) Conter un mínimo de 30.000 caracteres con espazo e un máximo de 45.000 no caso dos “Artigos”; entre 20.000 e 35.000 caracteres con espazo nas “Notas”; e entre 3.000 e 10.000 caracteres nas “Recensións” e “Crónicas”.
- 4 Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deberán incluír, por esta orde:
 - a) Un título descritivo do contido e a súa tradución ao inglés. Ademais, incorporarse a información de todos os autores do texto (nome, apelidos, profesión ou cargo, o nome da institución de adscrición, o país da institución e o enderezo de correo electrónico).
 - b) Un resumo (dun máximo de 120 palabras) no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés de non ser esta a lingua utilizada para a súa redacción.
 - c) Unha relación dun mínimo de cinco palabras clave, e un máximo de dez, que identifiquen as materias sobre as que versa o texto principal, e a súa versión en inglés, de non ser esta a lingua empregada para a súa redacción.
 - d) Un sumario seguindo a estrutura da CDU (Exemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).

- e) O corpo principal do texto.
 - f) A bibliografía.
 - g) As táboas, os diagramas e cadros (máximo de 7).
- 5 Os traballos deberán ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo, e respectarán ademais os seguintes requisitos:
- a) Todos os traballos deberán ser presentados a un espazo e medio, con formato de fonte *Times New Roman*, tamaño 12.
 - b) As notas figurarán ao final do documento, a un espazo, con formato de fonte *Times New Roman*, tamaño 10, e gardarán unha numeración única e correlativa para todo o traballo. As referencias bibliográficas inclúiranse en formato abreviado (Exemplo: Peters, 2002:123).
 - c) A bibliografía deberá conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (autoría, título completo, editor, cidade e ano de publicación; de se tratar dunha serie, indícaranse o título e o número do volume ou a parte correspondente), segundo o sistema Harvard.
- LIBRO: Alesina *et. al.* 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
 - CAPÍTULO: Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Addison Wesley.
 - REVISTA: Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- d) Os documentos, fontes ou bases de datos publicados na Internet deberán indicar o URL respectivo, incluíndo a data de consulta (día-mes-ano). Por exemplo: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).
- 6 Dereitos de autoría. Unha vez que o Consello Editorial acepte publicar calquera material recibido, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma ou país serán transferidos á Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

Proceso de selección y evaluación de los originales

La selección de los textos responderá a criterios de originalidad, novedad, relevancia, rigor y calidad metodológica. Los originales que no se atengan estrictamente a las normas de publicación que se indican a continuación serán devueltos a los autores para su corrección antes de ser enviados a los evaluadores externos. Una vez que la Secretaría compruebe el cumplimiento de las normas de publicación, los responsables de su autoría recibirán acuse de recibo de los originales remitidos con la indicación de la duración aproximada del proceso de evaluación. Los textos serán sometidos a la revisión de dos expertos ajenos al equipo editorial (doctores u otras personas de reconocido prestigio) del registro de evaluadores de la revista, siguiendo el sistema para el anonimato de doble ciego. Los responsables de la evaluación dispondrán de quince días para presentar el resultado del estudio, que podrá ser positivo, positivo con sugerencias o negativo. En el caso de que los responsables de la evaluación propongan modificaciones de forma motivada en la redacción del original, será responsabilidad de la revista –una vez informado el autor– del seguimiento del proceso de reelaboración del trabajo. El autor dispondrá de diez días para incorporar las sugerencias manifestadas por el equipo evaluador. En el supuesto de no ser aceptado para su edición, el original será devuelto a su autor junto con los dictámenes emitidos por los evaluadores. Antes de su publicación, los autores recibirán por correo electrónico la versión definitiva del artículo para hacer las correcciones oportunas de las pruebas de imprenta en el plazo de diez días (no se aceptarán cambios sustanciales, solamente modificaciones sobre la versión enviada).

La revista se compone de dos secciones fijas: Artículos y Recensiones, crónicas y notas. Los artículos son trabajos de investigación de interés científico en las áreas de la Ciencia Política, Administración, Sociología, Economía y Políticas Públicas. Las recensiones son comentarios de libros editados preferentemente en el año anterior al de la publicación del correspondiente número de la revista.

Normas de publicación

- 1 Las propuestas de colaboración con la revista *Administración & Ciudadanía* se remitirán en formato editable como archivo adjunto en un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección electrónica: ac.egap@xunta.gal.
En el correo, el autor/a o los autores/as deberán indicar que conocen las normas de publicación, así como que el trabajo presentado es un texto original y no está incluido en otro proceso de evaluación.
- 2 Los trabajos deberán ser remitidos antes del 15 de mayo y del 15 de noviembre, para los dos números anuales. Las fechas de remisión y aceptación del original figurarán en un lugar visible de la revista.
- 3 Los trabajos enviados deberán cumplir las siguientes condiciones:
 - a) Ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones.
 - b) Estar redactados en cualquiera de los siguientes idiomas: gallego, castellano, portugués, francés, italiano o inglés.
 - c) Contener un mínimo de 30.000 caracteres con espacio y un máximo de 45.000 en el caso de los “Artículos”; entre 20.000 y 35.000 caracteres con espacio en las “Notas”; y entre 3.000 y 10.000 caracteres en las “Recensiones” y “Crónicas”.
- 4 Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deberán incluir, por este orden:
 - a) Un título descriptivo del contenido y su traducción al inglés. Además, se incorporará la información de todos los autores del texto (nombre, apellidos, profesión o cargo, el nombre de la institución de adscripción, el país de la institución y la dirección de correo electrónico).
 - b) Un resumen (de un máximo de 120 palabras) en el idioma en que se presenta el texto principal y su traducción al inglés de no ser esta la lengua utilizada para su redacción.
 - c) Una relación de un mínimo de cinco palabras clave, y un máximo de diez, que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal,

y su versión en inglés si no es esta la lengua empleada para su redacción.

- d) Un sumario siguiendo la estructura de la CDU (Ejemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
 - e) El cuerpo principal del texto.
 - f) La bibliografía.
 - g) Las tablas, los diagramas y cuadros (máximo de 7).
- 5 Los trabajos deberán ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo tocante al estilo y respetarán además los siguientes requisitos:
- a) Todos los trabajos deberán ser presentados a un espacio y medio, con formato de fuente *Times New Roman*, tamaño 12.
 - b) Las notas figurarán al final del documento, a un espacio, con formato de fuente *Times New Roman*, tamaño 10, y guardarán una numeración única y correlativa para todo el trabajo. Las referencias bibliográficas se incluirán en formato abreviado (Ejemplo: Peters, 2002:123).
 - c) La bibliografía deberá contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; si se trata de

una serie, se indicarán el título y el número del volumen o la parte correspondiente), según el sistema Harvard.

- LIBRO: Alesina et. al. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
 - CAPÍTULO: Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Addison Wesley.
 - REVISTA: Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- d) Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deberán indicar la URL respectiva, incluyendo la fecha de consulta (día-mes-año). Por ejemplo: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).
- 6 Derechos de autoría. Una vez que el Consejo Editorial acepte publicar cualquier material recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma o país serán transferidos a la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP).

Selection of contributions and evaluation process

The selection of texts that will be included in the *magazine of Administration & Citizenship* is based on the following criteria; originality, novelty, relevance, accuracy and methodological quality. Original texts that do not meet requirements listed below will be returned to the authors to be corrected before being submitted for evaluation. Once originals have been received and checked that comply with publication requirements, the Secretary will confirm that the original texts have been received and give an estimated date to be accepted. Texts will be reviewed by two (Phd or equivalent) experts from out of the editorial board. Evaluation process will be anonymous. The evaluation responsible will have fifteen days for doing de analysis of the text, that as result could be accepted, accepted with modifications or rejected. In the case the text is accepted with modifications, the A&C team will be in charge of following up the resubmission of the text from the author who will have ten days to include this modifications. In the case of the text being rejected, the original will be returned to the author together with the evaluation assessment. Before the text is published the author will receive by email a final copy to make any changes on the final edition if needed in the next ten days (Not substantial changes will be accepted).

The texts would be integrated in the "Articles" section or in the "Review", "Chronicles" and "Notes" section.

Publication requirements

- 1 Proposals of collaboration with the *magazine of Administration & Citizenship* will be sent in an editable format as an attached file to the following electronic address: ac.egap@xunta.gal.
In the email, the author/s should indicate that have read the publication requirements and that the text is original and it is not included in any other evaluation process.
- 2 The original texts will be received before 15th of May and before 15th of November for the two annual issues. Dates of reception and acceptance will appear in a visible place of the magazine.
- 3 The texts should meet the following requirements:
 - a) Be original and not being included in any other evaluation process.
 - b) Be written in Galician, Spanish, English, Portuguese, Italian or French.
 - c) A minimum number of 30.000 characters and a maximum of 45.000 characters with spaces for works classified as "Articles"; a minimum number of 35.000 characters and maximum of 20.000 characters with spaces for works catalogued as "Notes"; and, a minimum of 3.000 characters and a maximum of 10.000 characters with spaces for those published as "Reviews" or "Chronicles".
- 4 The works proposed as articles will include in the following order:
 - a) A title describing contents and its translation to English together with name, surname, profession or position, name and country of the institution, and email address of the author(s).
 - b) A summary (maximum of 120 words) in the language in which the main text is submitted and translation to English language if this wasn't the language of choice.
 - c) A minimum of five key words, and a maximum of ten, stressing the contents of the main text. They will be translated to the English language if this wasn't the language of choice.
 - d) Index would follow a CDU structure. (Example: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).

- e) Text's main body.
 - f) Bibliography.
 - g) The tables, diagrams and charts (7 maximum).
- 5 The works should be checked carefully by the author(s) in regards with style. In addition, the originals should comply with the following requirements:
- a) All the works should be presented in *Times New Roman*, size 12.
 - b) Notes will appear should be at the end of the document and keeping a correlative numeration order in all the work. The bibliography references should appear in a short format (Example: Peters, 2002:123).
 - c) Bibliography must include all information sources consulted and mentioned in the work (authorship, completed title, editor, city and year of publication; should the source belongs to a serie, the number of the volume will be also included), following the Harvard's system.
- BOOK: Alesina *et. al.* 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
 - CHAPTER: Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», in F. G. Castles (ed.), *The Impact of Parties. Politics and Polices in Democratic Capitalist States*. Londres: Addison Wesley.
 - MAGACINE: Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- d) Documents, online sources and/or databases will contain its URL and date of last. For example: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).
- 6 Author's copyright. Once the Editorial Team decides to publish any text (article or review), the exclusive and unlimited rights to reproduce and distribute these pieces works in any form of reproduction, language and country will be transferred to the Galician School of Public Administration (EGAP).



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA



Xacobeo 2021

galicia



XUNTA
DE GALICIA