

# EL AVANCE DE LOS NUEVOS MODELOS FEDERALES. UNA REFLEXIÓN SOBRE LA ULTERIOR REFORMA DEL ESTADO AUTONÓMICO\*

---

M<sup>a</sup>. BEGOÑA LÓPEZ PORTAS

*Profesora contratada doctora de Derecho Constitucional  
Universidad de Santiago de Compostela*

**SUMARIO:** **I.** INTRODUCCIÓN. **II.** EL ESTADO ACTUAL COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA. 1. El fenómeno de *multilevel governance* y *multilevel constitutionalism*. La Unión Europea. 2. Los fenómenos de descentralización *ad intra*. El Estado autonómico. **III.** LA CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA ESTATAL AUTONÓMICO TRAS LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y ESTUTARIA. 1. El proyecto de informe de reforma de la Constitución española. 2. Las reformas estatutarias. Los estatutos de nueva generación. **IV.** CONCLUSIONES.

## I.- INTRODUCCIÓN

Al mismo tiempo que la Unión Europea se abría a la incorporación de dos nuevos miembros —Bulgaria y Rumania—, Alemania y Francia planteaban la necesidad de revitalizar el proceso europeo de aprobación de un documento jurídico de importancia extraordinaria, su primera constitución formal<sup>1</sup>.

Hace más de cinco años, España manifestaba su voluntad sobre la entrada en vigor del mismo a través de la vía del referéndum<sup>2</sup>, lo que implica su reconocimiento explícito, legitimado por una vía de participación directa de la ciudadanía.

Esto supone que de un modo expreso la ciudadanía española aceptaba que la comunidad política que integra, la Unión Europea, se dotase de una Constitución. El

---

\*Este artículo tiene su punto de partida en el proyecto investigación de la Xunta de Galicia PGIDT05SPXIB20202PR, “Regiones y Estados en multiconstitucionalismo constitucional europeo” y SEJ2006-1577/JURI “La federalización del Estado autonómico” del MECD, se cerraría, a efectos de publicación el 19 de octubre de 2007 y, finalmente, sería revisado en diciembre del 2010.

<sup>1</sup>Recordemos que la idea de una constitución formal europea no es novedosa si no que hubo otros proyectos anteriores aprobados por el Parlamento Europeo como el *Proyecto Spinelli*, en 1984, o el *Proyecto Herman*, en 1990. Sin embargo, estos proyectos no llegaron a materializarse hasta el punto del Tratado de Constitución actual que sí alcanzó la fase de ratificación estatal.

<sup>2</sup> Los resultados del referéndum en España sobre la aprobación del Tratado constitucional europeo habían sido contundentes: a favor del sí el 84,38% y del no el 10,94% aunque la participación fue del 42,32% del censo, (17 puntos por debajo de la alcanzada en 1986 con ocasión del referéndum sobre la OTAN); frente lo acontecido en Francia en que el no ganó con un 54,87% siendo cifrada la participación del ciudadano en un 70% u Holanda donde el no vencía con un 61,6% y la participación fue de 63,4%.

referéndum español ratificó el sistema multiconstitucionalista europeo, en él coexistirían la Constitución española y la Constitución europea<sup>3</sup> aun cuando ésta se hallase en proceso de ampliación. Sin embargo, la falta de acuerdo para la implantación del mismo de terminó que, finalmente, el 8 de octubre del 2008, el parlamento español fuese el que ratificase el texto constitucional modificado.

En el Consejo de Bruselas celebrado los días 21 y 22 de junio del 2007 parecía que se iniciaban los primeros pasos en ese camino ya que se acuerda<sup>4</sup> la necesidad de resolver la cuestión sobre la reforma del Tratado de la Unión con el fin de que la Unión Europea siga avanzando, estableciendo que su resolución se convierte en un tema prioritario. Para tal fin se convocó una Conferencia Intergubernamental que sería inaugurada en julio de ese año. Finalmente, el 19 de octubre, los líderes de la UE aprueban el nuevo tratado que sería firmado el 13 de diciembre en Lisboa. En él se incluirían muchas de las innovaciones del proyecto rechazado por franceses y holandeses y se incorporan concesiones a Italia y Polonia que lo habían obstaculizado<sup>5</sup>.

Más el desarrollo de este nuevo tratado se vería fuertemente condicionado por la irrupción de una crisis económica generalizada que plantea la necesidad de una nueva redefinición de las instituciones y estados europeos. En definitiva, se plantea su reforma. Tras la crisis griega se acuerda una modificación "limitada" del Tratado de Lisboa consistente en el establecimiento de un fondo de rescate permanente para los países de la eurozona cuya situación económica lo requiriese con el fin de evitar una repetición del fenómeno griego. Sin embargo, esta medida se presentó como insuficiente frente el subsiguiente rescate de Irlanda del Norte y ante la situación de riesgo de Portugal y España, entre otros estados, por lo que, sólo unos meses más tarde, se plantea de nuevo una nueva reforma a corto plazo del Tratado de Lisboa sobre la posibilidad de la restructuración de la deuda de los socios de la moneda única<sup>6</sup>. Aparece de este modo el fantasma de una potencial inestabilidad institucional. Fueron necesarios nueve años de negociaciones para aprobar y ratificar el Tratado de Lisboa y al poco tiempo de su entrada en vigor surge lo necesidad de su reforma que, en algunos casos, pueden suponer una potencial enmienda de su Constitución nacional -como ocurrió en Irlanda del Norte, donde la adhesión al Tratado se ratificó por referéndum-.

---

<sup>3</sup>Hasta el momento, la UE se basaba en cuatro tratados fundamentales que fijaban sus normas de actuación. Los líderes de la UE proponen reemplazarlos por un documento único, más corto y simple, que detallase los fines y objetivos de la UE y especificase claramente el papel de cada cual. Documento que entraría en vigor el 1 de diciembre del 2009 bajo la forma del Tratado de Lisboa.

<sup>4</sup> Sobre los acuerdos adoptados en el Consejo de Bruselas puede consultarse las *Conclusiones de la Presidencia 21-22 de Junio 2003 (11177/11)* y en concreto los puntos 8 y ss. de las mismas.

<sup>5</sup> De este modo se iguala el número de representantes parlamentarios italianos e ingleses, setenta y tres diputados, y se introduce la llamada "cláusula loannina" atendiendo a las peticiones polacas, que permitiría congelar por un tiempo la decisión adoptada a petición de una minoría parlamentaria.

<sup>6</sup> En los meses de octubre y noviembre del 2010, el Consejo Europeo plantea estas modificaciones de aplicabilidad del Tratado impulsadas por los gobiernos de Alemania y Francia y pospone para el año 2011 la decisión de una posible supresión del derecho de voto a los Estados que infrinjan gravemente el pacto de estabilidad. De este modo, se atenderían a las demandas planteadas por el Tribunal Constitucional alemán de reforzar los mecanismos de crisis de algunos estados y por los gobiernos británico y polaco de ajustar el presupuesto europeo a los criterios de austeridad aprobados en algunos estados miembros.

Paralelamente, en los últimos años, surge la necesidad de dar un impulso más al desarrollo del Estado de las autonomías a través del incremento de las competencias de las mismas por la vía de la reforma estatutaria<sup>7</sup>. Una cuestión que ha ido tomando un mayor protagonismo político y social, con la negociación entre el Gobierno central y autonómico de un nuevo modelo de estatuto autonómico extendido que determine una mayor cota de autogobierno sustentada en nuevos listados de derechos, el blindaje competencial, la redefinición de los instrumentos de las instituciones autonómicas, la potenciación de los mecanismos de cooperación y colaboración, etc.

Los denominados estatutos de tercera generación tendrán como claro exponente el estatuto catalán que ha sido el que, en primer lugar, ha materializado la nueva dirección que toma el Estado de las autonomías<sup>8</sup> y que fue seguido posteriormente por los estatutos valenciano, andaluz, balear, y castellano-leonés -cuya reforma fue aprobada- y por las propuestas de reforma estatutaria canaria, castellano-manchega, extremeña, murciana -pendientes de su aprobación por las Cortes, salvo en el caso del Estatuto de Castilla la Mancha cuya propuesta que fue retirada definitivamente en abril del 2010-, riojana, asturiana y navarra -sin haber sido aprobadas por sus respectivos parlamentos autonómicos-.

---

<sup>7</sup>En la década de los 90 fueron sucesivas reformas estatutarias lograron equiparar el grado de autonomía de las comunidades que habían accedido a la misma por la vía del art. 143.1 de la CE con las que lo había hecho por la vía del 151, esto supuso el inicio de una nueva etapa en el proceso autonómico caracterizada por el incremento proyectos regionales en pos de mayor autogobierno. Son numerosas las propuestas de dar un nuevo enfoque al desarrollo de las competencias autonómicas, a ellas nos referiremos en el apartado 3.2 del presente trabajo.

<sup>8</sup> El 5 de octubre del 2005 se presenta ante el Congreso de los diputados el proyecto de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que había sido debatido y aprobado en el *Parlament català* el 30 de septiembre del pasado año. El documento, que consta de unos 227 artículos, fue objeto de una fuerte polémica jurídica, política y social. Tras superar el primer debate en el pleno del Congreso sobre su tramitación parlamentaria, el 2 de noviembre, se inició el plazo de proposición de enmiendas que concluyó con su presentación en 27 de diciembre del 2005. A principios del año 2006 se estableció una ponencia integrada por diputados del Congreso y del *Parlament* que, el 6 de marzo, concluyó su trabajo con la aprobación del preámbulo acordado entre PSOE y CiU, que recogió la definición de Cataluña como 'nación', y que contó con la oposición de ERC y del PP. Tras discutir la reforma, la Comisión Constitucional del Congreso aprobó el proyecto de estatuto el 21 de marzo de ese año. A partir de ahí, el día 30 de marzo, sería en el Pleno del Congreso el que se sometería a votación el texto. Mientras se desarrolla este proceso, ERC se desmarca del acuerdo alcanzado y el PP manifiesta su oposición buscando la intervención pública y presentando un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Así, por un lado, el 2 de noviembre del 2006 el Grupo Popular presentó el recurso de amparo argumentando que la decisión del Congreso de tramitar como reforma estatutaria el proyecto procedente del Parlamento catalán vulneraba el artículo 23.2 de la Constitución y al no ser respetado y si violado por los acuerdos de la Mesa; además solicitaba que se procediera a "anular dichos acuerdos y ordenar la tramitación como propuesta de reforma de la Constitución la denominada propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña". El 15 de marzo del 2007 el pleno del Tribunal Constitucional rechazó por siete votos frente a cinco, el recurso de amparo presentado contra la tramitación en el Congreso de los diputados del *Estatut català*. Y por otro lado, el 31 de enero del 2006 se inicia el proceso de recogida de firmas para presentar ante el Congreso una proposición no de ley sobre la convocatoria de un referéndum que consulte a la población su opinión sobre la cuestión —figura que no contempla en art. 87.3 de la CE y que contradice a lo dispuesto en el art. 3.2.a) de la ley orgánica 3/1984 en el que se fija como requisitos de la iniciativa legislativa popular que el escrito de presentación contenga, entre otros, el texto articulado de la proposición de ley—. Finalmente, tras el referéndum positivo de los electores y la aprobación de las Cortes, el nuevo estatuto de autonomía catalán se publicaría en el BOE de 20 de julio de 2010 como ley orgánica 6/2006, de 19 de julio.

Las sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007, 249/2007 —respecto al estatuto valenciano— y 31/2010 —referida al estatuto catalán— serán piezas claves en la interpretación jurídica de las características de estos nuevos estatutos y los rasgos que presenta esta nueva fase del proceso autonómico. Por este motivo, deberemos centrar nuestro estudio sobre la reformulación del Estado de las autonomías no sólo en las propuestas formales de reforma del texto constitucional sino la interpretación de la reformulación estatutaria realizada por el Tribunal Constitucional en dichas sentencias.

En definitiva, paralelo al proceso de integración estatal de España en la Unión Europea acelerado por la situación financiera, se desarrolla un proceso de descentralización política que atraviesa una etapa de reforma. El Estado autonómico español ha ido evolucionando a lo largo de más de tres décadas dotando a las autonomías de un mayor gobierno y competencias. La reforma estatutaria como vía de incremento competencial autonómico es un proceso que se generaliza tal y como se observa de las propuestas autonómicas presentadas. La propia Constitución española ha establecido las bases de consolidación de un proceso de descentralización territorial del poder en entidades regionales, comunidades autónomas, a las que se les ha ido incrementando sus competencias por la vía: de los Estatutos de autonomías —que funcionan a modo de cuasi constituciones regionales—, de las leyes de desarrollo de la Constitución, a través de sentencias del Tribunal Constitucional, leyes de armonización, desarrollo, de delegación o transferencia de competencias, de acuerdos autonómicos o a través de las reformas estatutarias, entre otros. La reforma territorial en España se mueve entre las aguas del federalismo consolidado y una fórmula de federalismo asimétrico<sup>9</sup>. En ella, los términos de cohesión y cooperación entre el Estado y las Comunidades autónomas y la paridad de las mismas son los elementos centrales de la evolución proceso de descentralización<sup>10</sup>.

El caso español nos sirve de ejemplo<sup>11</sup>. Nos encontramos entonces con una dificultad a la hora de definir al Estado actual dentro de los parámetros clásicos de soberanía, territorio, población o moneda que lo definían<sup>12</sup> política y jurídicamente hasta

---

<sup>9</sup> El concepto de federalismo asimétrico tiene su origen en los años sesenta para referirse a la concentración de colectividades étnicas, lingüísticas y culturales en un territorio. Posteriormente, se ha aplicado para referirse a un modelo preestablecido de diferencias entre entes federales o para aquellos que se deriva de adoptar un sistema abierto o flexible. En este sentido, autores como ÁLVAREZ CONDE subrayan que el federalismo asimétrico en principio o excluye a un federalismo homogéneo, la cuestión residiría en no cerrar el modelo de estado y buscar el equilibrio a través de principios como el de unidad, igualdad y solidaridad. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, E., “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1997, pp. 107-118)

<sup>10</sup> Sobre este aspecto, el profesor BLANCO VALDÉS destaca que el consenso constitucional en la actualidad se ve afectado por las diferentes posiciones adoptada entono a la cuestión de la reforma constitucional. (Cfr. BLANCO VALDÉS, R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Alianza, Madrid, 2005, pp.185 y 187).

<sup>11</sup> Pero no hallamos ante un fenómeno generalizado, aunque con peculiaridades en cada Estado, que se inició hace décadas y que se consolida en la actualidad. Bélgica, Italia, el Reino Unido, España son meros ejemplos europeos de la autonomía que alcanza el fenómeno regional hoy. Nos referiremos al caso español al ser el modelo más cercano.

<sup>12</sup> Esta sería la acepción de Estado emanada de los *Seis Libros de la República* de BODINO adoptada, posteriormente, por otros autores como ROSSEAU, KANT, HELLER, etc. que vinculan soberanía y positividad

ahora. Hoy, el Estado se halla ante el desarrollo de dos procesos simultáneos que producen un vacío de sus competencias y que plantean la necesidad de una reformulación cuando los parámetros que los identifican aún no están totalmente definidos.

Por un lado, los llamados procesos de integración estatal, como la Unión Europea en los que se habla de multigobierno y multiconstitucionalismo. Lo que supone la existencia de un gobierno y una Constitución europea que se encuentra por encima de la española<sup>13</sup> cuyo carácter integrador permanece abierto. La existencia de esos elementos típicamente estatales en una entidad política integradora de la que forma parte el Estado español que genera otro problema: la dificultad de definir cuál es la posición del Estado en esa nueva forma de organización política. Ante la realidad de la pérdida de las competencias estatales<sup>14</sup> *ad extra* y que confieren a la Unión Europea un mayor protagonismo político a la hora de dirigir los aspectos cotidianos nuestras vidas, cabe hacer una breve reflexión sobre los rasgos estatales que presenta el Estado español.

Por otro lado, en la actualidad los procesos de descentralización política hacia unidades infraestatales que adquieren un mayor autogobierno, cobran un mayor protagonismo en España ante la demanda de reformas estatutarias en pos de un incremento de las competencias autonómicas y ante las propuestas de reforma constitucional. La pérdida de las competencias estatales *ad intra* son también un nuevo parámetro sobre el que tendremos que definir el nuevo concepto de Estado y, en concreto, a la hora de identificar los elementos que caracterizan al Estado de las autonomías tal y como se configura hoy.

Para abordar la cuestión central de este trabajo, será necesario conocer ambos fenómenos y, a partir de aquí, dar una respuesta jurídica y política para comprender el nuevo rumbo que toma el Estado autonómico. Las reformas sobre los acuerdos de mínimos alcanzados en la organización política territorial presentan elementos definidores que configurarían una nueva etapa en la evolución del Estado de las autonomías.

---

jurídica —cuando la definen como la capacidad para dictar y derogar leyes—. Desde este punto de vista, si faltase uno de estos elementos ya no haría Estado, aunque no todos ellos tienen la misma importancia, así, para JELLINECK el más importante de todos los elementos en el Estado “perfecto” es el poder del gobierno. (Cfr. JELLINECK, G., *Fragmentos de Estado*, cuadernos civitas, editorial Civitas, Madrid, 1978, p. 59)

<sup>13</sup> Cfr. los principios de primacía y efecto directo del Derecho comunitario, iniciado con la sentencia *Costa v. ENEL*, posteriormente, desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y, ahora, reconocidos en el artículo I-6 del tratado constitucional sobre los que se ha expresado la voluntad conforme al ser refrendado. Sobre esta cuestión también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español en el dictamen 1/2004 de 13 de diciembre. En este dictamen se determinaría la inexistencia de contradicción entre la Constitución española y los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. De manera que, para el Tribunal Constitucional, la primacía del derecho comunitario no choca con la supremacía de la Constitución española en nuestro ordenamiento jurídico ya que con la Ley orgánica que autorizaba la adhesión de España a las comunidades europeas —ley 10/1985, de 2 de agosto— ya se aceptaba el acervo comunitario del que formaba parte el principio de primacía; la entrada en vigor de la carta de derechos fundamentales no supone un cambio cualitativo en la consideración última de los derechos del Tribunal Constitucional; y, para el Tribunal Constitucional el artículo 93 de la CE ha sido vía suficiente para la integración del tratado en el derecho español. (Cfr. los ff. jj. 5-7 del dictamen 1/2004 de 13 de diciembre).

<sup>14</sup> Es necesario aclarar que esa pérdida de competencias estatales se refiere a las competencias de los estados miembros e incluiría también la pérdida de las competencias de los entes infraestatales. Es decir, la pérdida de competencias de lo estados miembros a favor de la Unión Europea afecta a los estados o a cualquiera que sea el titular de la misma según el sistema de distribución de competencias interno.

Los interrogantes de los que podríamos partir en nuestro trabajo serían: ¿Ante qué modelo de Estado nos encontramos cuando observamos que se produce una pérdida de sus competencias, y, en general, de su soberanía?, ¿ante qué forma de organización política nos encontramos hoy cuando se plantea la reformulación de un modelo de Estado caracterizado por su apertura e indefinición? ¿nos hallamos ante una fase más del Estado que evoluciona hacia una forma de poder intermedia entre la Unión Europea y los entes regionales, con un protagonismo y peso específico hasta el punto que plantea una nueva reforma?. ¿Es el modelo federal una forma organización del poder que puede aportarnos alguna respuesta a estos nuevos problemas o simplemente se limita a las formas clásicas conocidas?.

## II.- EL ESTADO ACTUAL COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA

El Estado es un tipo de comunidad política que presenta unos rasgos que lo identifican. Como sabemos, los elementos que definirían a esta comunidad política serían: el territorio, la población y el poder<sup>15</sup> ejercido de un modo absoluto y perpetuo por el soberano<sup>16</sup>. El Estado sería la máxima concentración de poder en un territorio determinado<sup>17</sup>.

A lo largo de los siglos, esta forma de organización política evoluciona. Desde una forma soberana de estatismo se transforma en el Estado globalizado e integrado por entidades con autogobierno que conocemos en nuestros días. En la actualidad, el Estado experimenta un proceso nuevo en su evolución, en el que se produce un vacío de sus facultades a la vez que es protagonista indiscutible de los fenómenos de integración supraestatal y descentralización política. De esta manera, al producirse una cesión de

---

<sup>15</sup> Si falta uno de estos elementos ya no hay Estado, aunque no todos ellos tienen la misma importancia. Para JELLINECK el más importante de todos los elementos en el Estado “perfecto” es el poder del gobierno. (Cfr. JELLINECK, G., *Fragmentos de Estado*, cuadernos civitas, editorial civitas, Madrid, 1978, p. 59). Hasta tal punto se integran los conceptos de Estado y poder que autores como KUNZ definen al Estado como una estructura de poder (Cfr. KUHN, H., *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, p. 105).

<sup>16</sup>BODINO lo define como “el poder absoluto y perpetuo de una república si bien la república es el recto gobierno de varias familias y de lo que les es común, con poder soberano. (Cfr. BODINO, J., *Los seis libros de la república*, selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala, editorial tecnos, Madrid, 1992, libro I Capítulo I, p. 10 y libro I, capítulo VIII, p.47). De esta manera, la soberanía puede ser contemplada desde diversos ángulos. Desde un punto de vista interno, la soberanía supone que el pueblo otorga su propio ordenamiento jurídico, algunos hombres libres deciden su forma de gobierno y nombran a los que dirigirán los órganos de su estructura política conforme a las leyes y a la voluntad popular. Desde un punto de vista externo, un pueblo independiente y soberano se presenta ante el resto de los estados en un plano de igualdad, de manera que las relaciones internacionales existentes entre los distintos estados se mantienen entre semejantes.

<sup>17</sup> Máximo poder tanto *ad intra*, imponiéndose a la nobleza feudal y sentando las bases de un Derecho y Administración unificada (poder supremo en el interior); como *ad extra*, respecto del poder espiritual encarnado por el Papa como del temporal representado por el Emperador, al que no se reconocería como superior (poder independiente frente al exterior). Así, HELLER señala que la conexión entre la positividad y la soberanía se conseguiría sólo cuando se origina un poder soberano distinto al poder espiritual del Papa, al del emperador y al de los señores feudales. Así, para este autor “desde Bodino la esencia de la soberanía es el supremo poder para expedir y derogar leyes” (Cfr. HELLER, H., *La soberanía*, Universidad Autónoma de México, México D.F., 1965, pp.127 y 134).

competencias de los Estados ‘soberanos’ a entes infra y supraestatales, estos Estados pierden su carácter de soberanos absolutos, ya no ostentan un poder indivisible.

Es decir, se produce un cambio en el concepto de soberanía<sup>18</sup>. En este contexto, el término soberanía compartida semeja contradictorio<sup>19</sup>. En la actualidad, la idea de soberanía se emplea no sólo en ámbito el legislativo si no que, también, se refiere, fundamentalmente, a la titularidad originaria del poder (por ejemplo en el caso de España la soberanía nacional reside en el pueblo español, art. 1.2 CE), a la plena competencia para hacer algo, o a la competencia de determinar quién es el titular de las potestades. En este sentido, la teoría clásica de la soberanía es inadecuada por varias razones<sup>20</sup> y, entre ellas, porque el poder de un Estado democrático soberano no es absoluto, total o ilimitado. Así que, podemos abandonar el concepto clásico de soberanía<sup>21</sup> y, en cambio, utilizar esta expresión como reparto de atribuciones, de facultades o de competencias entre distintas comunidades políticas o entes territoriales. Esto serviría, a su vez, para entender una dinámica territorial a través de distintos niveles: el monismo de poder estatal deja paso al pluralismo de entes territoriales dentro del Estado —ya sea con procesos federalizantes o de regionalización— y, más allá del Estado, al pluralismo de la globalización e interconexión a nivel continental o, incluso, global.

En el actual mundo globalizado y cada vez más post estatal, el Estado, como ente político tal y como era conocido hasta el momento, deja de existir al desaparecer la soberanía, en su sentido originario de poder absoluto<sup>22</sup>. Es decir, se produce una mutación

---

<sup>18</sup> Recordemos aquí la imagen de la soberanía como poder absoluto sobre la que BODINO predicaba los atributos de: 1. Poder soberano de dar leyes en todos en general ya cada particular sin el consentimiento de un superior o igual; 2. la resolución de la paz y de la guerra; 3. el instituir a los oficiales principales; 4. El derecho de última instancia; 5. derivado de este último, el poder de conceder gracia a los condenados; 6. el derecho de dar moneda y establecer medidas y pesos, que proceden de su potestad de dar leyes; 7. el derecho de gravar a los súbditos con contribuciones e impuestos o eximirlos, también procede de su potestad de dar leyes. (Cfr. BODINO, J., *Los seis libros de la república*, ..., 1992, libro I, cap. X, pp.73 y ss.).

<sup>19</sup> Ya que si partimos de un concepto clásico de soberanía como poder absoluto y perpetuo, en la actualidad nos encontramos ante una cesión de los poderes, que conformarían la soberanía absoluta, a otros entes distintos de los estatales. La soberanía no es única y absoluta si no que se ceden distintas esferas de poder a otros actores políticos no estatales y se forman nuevos tipos de comunidades políticas en los que esos poderes aparecen compartidos, por lo que se habla de la existencia de un nuevo tipo de soberanía, la soberanía compartida que, en principio, se presenta como un concepto contrario a la indivisibilidad de poder de la soberanía clásica.

<sup>20</sup>Vid. KING, P., *Federalism and Federation*, ed. Crom Helm, London, 1982, p.141.

<sup>21</sup> Al respecto, HELLER subrayaba que “llamamos soberana a aquella voluntad de la comunidad a la que corresponden adoptar decisiones últimas y en la que reside el supremo poder legislativo, (cfr.HELLER, H., *La soberanía*, ...p. 134). De manera que, el estado soberano sería una “unidad de voluntad resultado de una pluralidad de voluntades, no subordinada a ninguna otra unidad política decisoria superior” (cfr.HELLER, H., *La soberanía*, ...p. 164). Bajo este concepto clásico de Estado soberano no podríamos entender la actual existencia de comunidades políticas supraestatales o entes intraestatales dotadas de competencias compartidas, por ello, debemos abandonar ese concepto clásico de soberanía y acudir a un nuevo concepto de soberanía desvirtuada de su carácter absoluto y que admite ser compartida.

<sup>22</sup> Ha desaparecido la idea de una soberanía como la definida por HELLER “cualidad de una unidad territorial de decisión y acción en virtud de la cual y en defensa del mismo orden jurídico, se afirma de manera absoluta, en los casos de necesidad, aun en contra de los derechos” o de SCHMITT que se refiere al soberano como “el único que decide sobre el estado de emergencia” (cfr. HELLER, H., *La soberanía*, ..., 1965, pp. 290 y 154). Ahora quien decide sobre el estado de emergencia no es sólo el Estado sino que otras comunidades infra o supra estatales

de la naturaleza jurídico política del Estado<sup>23</sup>. Esta forma de organización política experimenta una pérdida de competencias que podríamos decir que se dirigen hacia arriba, en relación con entidades supraestatales, y hacia abajo, respecto a entes infraestatales. El Estado vive momentos de profundos cambios, hasta el punto que algunos autores hablan de su desaparición o de la actual configuración de un nuevo paradigma estatal<sup>24</sup> a partir del anterior estatismo. En este sentido, cabe indicar que no es que los estados están desapareciendo, sino que el sistema estatal adquiere una nueva dimensión la llamada “revolución federalista mundial”<sup>25</sup>.

## **1.- El fenómeno de *multilevelgovernance* y *multilevelconstitucionalism*. La Unión Europea**

La realidad política avanza más rápido que cualquier clasificación teórica<sup>26</sup>, y las formas de Estado claramente identificadas se quedan atrás cuando alzamos la vista y

---

tendrán algo que ver en esa decisión. El estado-nación ya no decide o se afirma de una manera absoluta aun contra el derecho si no que la comunidad internacional y las comunidades regionales tendrán un gran peso en la toma de otras decisiones estatales por el término decimonónico de Estado-nación ha de ser superado hacia un nuevo concepto de comunidad política.

<sup>23</sup> En el caso de las uniones de Estados se plantea de un modo más evidente esa mutación del concepto clásico de la soberanía estatal. En ellas, los miembros ceden esferas o ámbitos competenciales a la Unión lo que choca con el concepto que sustentaba la idea de un Estado soberano clásico y, que, desde esa óptica, no permitiría entender el establecimiento de uniones de Estados en sentido moderno que tienen sus propias competencias a partir de las estatales. En este sentido, señala JELLINEK “en estos casos, entre los Estados, contradicen el concepto de soberanía tal y como hubo de ser formulada desde el siglo XVI al XVIII. (...) Una limitación mutua, permanente, de la legislación y administración de los Estados, tal y como a menudo es objeto del contenido de los modernos tratados, hubiera sido considerada como una disminución inadmisibles de la soberanía”. (Cfr. JELLINECK, G., *Teoría general del Estado*, ..., 2000, p. 640).

<sup>24</sup> “Uno que empezó como un suplemento está llamado ahora a una superposición sobre el sistema que prevaleció sobre la época moderna”. Esta superposición prevalece a través de los acuerdos militares políticos llegando a ser, como indica ELAZAR, *de iure*. Esa superposición parte de la restricción de la soberanía estatal. (Vid. ELAZAR, D., *Constitutionalizing Globalization The postmodern revival of confederal arrangement*, Rowman & Littlefield Publisher, inc, Oxford, 1984, p.19)

<sup>25</sup> ELAZAR señala que el federalismo nació como antídoto a tres fenómenos —la distribución interna del poder, la caída de las comunidades premodernas y la caída de los fundamentos aristocráticos— fortaleciendo el gobierno y favoreciendo a la igualdad y al autogobierno. A partir de ahí se ha extendido por todo el mundo (Cfr. ELAZAR, D., *Exploración del federalismo*, editorial hacer, Barcelona, 1987, pp.145 y ss).

<sup>26</sup> La clasificación más sencilla de las formas de Estado es la que distingue entre el Estado unitario, confederado y federal, atendiendo a diversos criterios. Estado unitario con centralización política y administrativa (el clásico ejemplo es Francia); Estado unitario con centralización política y descentralización administrativa (modelo francés tras las últimas reformas); Estado unitario con descentralización política y administrativa (el modelo regional italiano o español); Estado federal descentralizado, con su variante dual (Estados Unidos) y cooperativa (Alemania); y Estado federal centralizado, que vendría a ser una especie de “federalismo semántico” (antigua Unión Soviética y Yugoslavia). Dentro de las posibles clasificaciones, autores como KELSEN y WHEARE atienden al grado de centralización política a la hora de clasificar las formas de Estado y otros se cuestionan los parámetros de cada clase de Estado. Así, Preston KING indica que la federación incorpora alguna división de trabajo y reparto entre centro y perímetro, si bien esto sería sólo una de las variedades de reglas de reparto democrático. (Cfr. KING, P., *Federalism and Federation*, ..., 1982, p. 138 y ss). Respecto a las constituciones de estos estados, WHEARE, indica que en caso de constituciones unitarias las partes aparecen subordinadas al poder central, mientras que en las constituciones federales no existe una subordinación y en las confederadas es el



observamos formas políticas de uniones de Estados<sup>27</sup> como la de la Unión Europea, o procesos de descentralización como los acontecidos en España en las últimas décadas.

El actual contexto de globalización se caracteriza porque las comunidades políticas supraestatales y postestatales —como UE, OMC, NAFTA, ALCA, etc.— incrementan su relevancia. Así, actualmente el Estado sufre una pérdida de poder. Desde un punto de vista *ad extra*, esa pérdida de poder se produce al configurarse una sociedad interdependiente y globalizada en la que las distintas entidades internacionales creadas, asumen competencias y facultades que antes pertenecían al Estado<sup>28</sup>. Este ha de adaptarse a las nuevas circunstancias, configurándose como un ente de protagonismo político que interactúa con entes *infra* y *supra* estatales dentro de un nuevo concepto de comunidad política que presenta rasgos de globalización y multigobierno. Por lo tanto, este nuevo contexto de multigobierno supone la cesión de parte de los poderes estatales a nuevos protagonistas políticos sin que el Estado desaparezca en la esfera política y jurídica como actor principal.

La mejor vía de protección de las esferas de poder de los distintos entes políticos sería el establecimiento por la vía del pacto de los ámbitos de actuación e interdependencia de los niveles que integran una región, de un Estado, o de una comunidad política mayor. Este es el modelo de organización política que se nos presenta hoy y que se conoce como *multilevel governance* o *multilevel constitutionalism* en el que nos hallamos ante la existencia de una compatibilidad entre comunidades políticas de múltiples niveles, que cooperan y están interconectadas entre sí y en las que coexisten distintos niveles de constitucionalismo y no sólo de gobierno. El concepto *multilevel constitutionalism*<sup>29</sup> tendría

---

gobierno federado el que está subordinado al gobierno de las partes (Cfr. WHEARE, K.C., *Las constituciones modernas*. Nueva colección Labor, ediciones Labor S.A, Barcelona, 1974, p.19 y ss; cfr. ELAZAR, D., *Constitutionalizing Globalization The postmodern revival of confederal arrangement*,..., 1984, p.26; y cfr. ELAZAR, D., *Exploración del Federalismo*, ..., 1990).

<sup>27</sup> Las uniones de Estados entendidas en *amplo sensu* sería “toda relación permanente entre dos o varios de ellos con un fundamento jurídico”, y, *stricto sensu*, sólo comprenderían a “las uniones permanentes jurídicas de los mismos, con un carácter político” (Cfr. JELLINECK, G., *Teoría general del Estado*, ..., 2000, pp. 638 y 641ss.). Las primeras pueden ser clasificadas en: 1. uniones aparentes de Estados, en los casos en los que los que una región análoga a un Estado queda sometida a una relación permanente con respecto a otra, desde un punto de vista histórico político tienen una estrecha semejanza con las uniones de Estados, es el caso de Australia o Canadá con el Reino Unido; 2. en uniones de Estados en sentido jurídico dentro de las que se distinguen las relaciones de dependencia fundadas en el derecho internacional, los estados superiores con estados inferiores, las uniones monárquicas, personales y reales, la confederación de estados y el Estado federal. Frente a las primeras, las uniones políticas de Estados “abrazan algunos Estados en su completa existencia, o a una parte de los Estados agrupados, o conceden a un miembro de la asociación el derecho y poder para dirigir la vida del otro y utilizarlo para sus fines”.

<sup>28</sup> La unión real de los Estados es una formación que pertenece a los tiempos modernos, porque, como apunta JELLINECK las relaciones medievales y la diferencia establecida entre la soberanía territorial y la del poder del Estado no era posible que se produjera tal anexión. El autor señala que dicha separación entre soberanía de la potestad del Estado y la soberanía territorial se mantendrá hasta la Paz de Westfalia y que la primera unión real de Estados se produce a través de la unión real legítima entre los países de los Habsburgo. (Cfr. JELLINECK, G., *Teoría general del Estado*, ..., 2000, p. 653).

<sup>29</sup> Este concepto de *multilevel constitutionalism* parte de la concurrencia de cinco elementos básicos (Vid. PERNICE, I., “Multilevel constitutionalism in the European Union”, *European Law Review*, 2002, vol. 27, nº 5, pp. 514-515). El primero que se establece es el de un concepto “postnacional” de Constitución para HÄBERLE, en la actualidad Europa ya vive bajo un conjunto de constituciones parciales escritas y no escritas, si bien sería

sus orígenes en el de *multilevel governance*, que ya fue utilizado por algunos autores anglosajones en la década de los ochenta y que pudo ser introducido por Gary MARKS en 1992 para referirse a los distintos niveles de gobierno existentes en la Unión Europea<sup>30</sup>.

De este modo, una Constitución europea en esta situación de *multilevel constitutionalism* no podría eludir la existencia de las constituciones de los estados miembros, ni nacer de espaldas a una ciudadanía europea. Además, esa estructura multinivel de la Constitución europea, a la que se refiere en un primer momento, implica que existan distintas competencias entre los estados miembros y la Unión y que esas competencias sean atribuidas y limitadas por la naturaleza, la materia, etc, como lo implica ya el federalismo. La clave de ese proceso constitucional multinivel es que la relación establecida entre los entes competentes no es una relación jerárquica sino de distintos niveles de gobierno y constituciones que coexisten y que dicha unión ha de permanecer abierta a las nuevas ampliaciones de miembros.

Aunque formalmente no se le reconoce a la Unión Europea su carácter de federación, no se puede eludir el hecho de que ésta aparece como una forma única de unión en que los estados miembros siguen siendo naciones independientes y soberanas que comparten al mismo tiempo su soberanía en muchos ámbitos de interés común lo que les proporciona una fuerza e influencia colectivas en la escena mundial que ninguno de ellos tendría individualmente y que es extensible a otros estados cuando estos se integren en la unión. Es el entresijo del llamado *intellectual puzzle*<sup>31</sup>.

El Estado autonómico es el resultado de la interacción de diversos factores jurídicos y políticos tanto dentro como fuera de España. Así, la integración en las comunidades

---

necesario avanzar en la “aptitud constitucional” de la Unión lo que se lograría al entrar en vigor el nuevo texto constitucional, proceso en el que nos encontramos hoy (Cfr. HÄBERLE, P., “Europa como comunidad constitucional en desarrollo”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n° 1, Sevilla, 2004, pp.12-15). El segundo de los elementos sería que el *European Constitution-making* sea un proceso conducido por los ciudadanos, de manera que la elaboración de la Constitución europea no sea ajena al pueblo y se convierta en una constitución de tecnócratas, una idea que ha estado presente tanto en la elaboración del tratado constitucional como ahora en su ratificación directa o indirecta por la aprobación realizada por sus representantes políticos. El tercer elemento es el de la necesaria intervención de las constituciones nacionales en el funcionamiento de la Constitución de la Unión Europea; y es que la Constitución Europea no puede operar sin las constituciones nacionales, dado el protagonismo estatal en el proceso de Unión y en la dimensión política jurídica de la misma, no cabe imaginarse que la Constitución de la Unión Europea suponga la extinción del constitucionalismo propio de los estados aunque cabe la posibilidad de que se reformen algunas partes de las constituciones de los estados miembros para adaptar el texto constitucional al proceso europeo esto ya ha acontecido en nuestro país. En cuarto lugar, las múltiples identidades de los ciudadanos de la Unión y el derecho de las minorías no puede ser eludido, en este sentido, el Tratado constitucional europeo en su artículo 1-5 garantizaba el principio de autonomía aunque las regiones no constituyesen entes autónomos en la Unión Europea. Y, finalmente, el quinto de esos elementos sería que la Unión Europea sea una unión de ciudadanos europeos de manera que integra a los Estados miembros y a los ciudadanos de la Unión, a los poderes políticos y a pueblo de Europea; es decir, hemos pasado a la integración político-social.

<sup>30</sup> Posteriormente, este concepto fue desarrollado por autores como CAPORASSO, HOOGLÉ, RICHARDSON, RISSE-KAPPEN, etc.

<sup>31</sup> Este término ha sido empleado por BURGESS, para referirse al hecho de que la Unión Europea, no siendo un Estado sin embargo su proceso de integración presenta elementos tanto federales como confederales. (Cfr. BURGESS, M., *Federalism and European Union, Political idea, influences and strategies in the European Community, 1972-1987*, Roudge, London, 2000, pp. 253-272).

europas tendría un peso decisivo a la hora de configurar el ámbito competencial al establecer un nuevo orden jurídico político en un modelo de descentralización territorial aún no definido, sino abierto e inconcluso. El proceso europeo no debe ser eludido, los rasgos que este presenta inciden de un modo directo en la configuración no sólo competencial<sup>32</sup> de los distintos entes políticos sino también, en general, determina el carácter más o menos federal que pueda adoptar el Estado español en su evolución.

En este contexto cabe subrayar que el fenómeno autonómico alcanza el nivel constitucional europeo aunque con un carácter limitado: el que establezca el estado miembro. Es decir, desde el punto de vista constitucional, la Unión estará abierta a lo previsto por España respecto al desarrollo del Estado autonómico. Así, el Tratado constitucional permite un potencial desarrollo, implícito y explícito, de la cuestión regional que permitiría colmar algunas de las lagunas derivadas de la literalidad del articulado y compensaría las deficiencias<sup>33</sup>. Bajo estos perfiles jurídicos y políticos comunitarios debemos proceder ahora al análisis de la nueva fase que atraviesa el Estado autonómico español.

## **2. Los fenómenos de descentralización ad intra. El Estado autonómico**

Actualmente existen Estados federales bastante centralizados y Estados unitarios muy descentralizados, es el caso de España. Estado unitario se caracteriza por la existencia de una única fuente de poder originario en todo su territorio. Respecto a las constituciones de este tipo de estados, WHEARE<sup>34</sup> subraya que han de recoger: la estructura de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en términos generales; la naturaleza de sus relaciones recíprocas; la naturaleza de las relaciones entre los tres poderes y su relación con la comunidad y los derechos de los ciudadanos y sus limitaciones. El cuerpo legislativo puede regular la puesta en marcha de esos principios y la adaptación de la Constitución a las necesidades cambiantes.

---

<sup>32</sup> Al respecto, cabe destacar que al asumir la UE competencias que correspondían a los estados miembros, se produce una alteración del reparto competencial del Estado autonómico. Esa alteración suponía no sólo que el Estado español perdiese competencias en favor del ente integrador sino que se recentralizasen en el primero competencias que correspondían a las Comunidades autónomas al ser el Estado el responsable por el incumplimiento del Derecho comunitario y al participar en la adopción de la legislación comunitaria que versase sobre esas facultades. Al respecto, el Tribunal Constitucional se pronuncia señalando que no se produce alteración alguna sobre el reparto competencial interno, a la hora de ejecutar la normativa comunitaria. (*vid.* STC 236/1991, f.j 9). Por ello, autores como ORTEGA, señalan que el proceso de integración europea se ha manifestado en el ordenamiento jurídico español de una forma compleja y plural, y dentro de un marco respetuoso del pluralismo interno proclamado en la CE, y conforme a la interpretación del Tribunal Constitucional. (*Cfr.* ORTEGA, L., *Reforma Constitucional y Reforma Estutaria*, civitas, Madrid, 2005, p. 94).

<sup>33</sup> Como sería el hecho de que la autonomía regional se deje en manos de los estados. Para ello debemos esperar hasta que se integren este texto jurídico-constitucional en el ordenamiento jurídico de los estados miembros, a partir de ahí se concretará su ulterior desarrollo. (*Cfr.* JÁUREGUI, G., "La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea", *Revista catalana de dret públic*, nº31, 2005, pp. 144 y ss).

<sup>34</sup> *Cfr.* WHEARE, K.C., *Las Constituciones modernas*, Nueva Colección labor S.A., Calabria, Barcelona, 1974, p.39.

La Constitución española va más allá, reconoce la existencia de regiones con derecho a la autonomía, garantiza ese derecho y estructura, en su Título VIII, las competencias estatales y autonómicas. Nos hallamos ante un nuevo modelo de Estado unitario, el Estado autonómico<sup>35</sup>. La realidad política actual nos presenta muchas formas de Estado intermedias que se escapan a la clásica distinción estado unitario-estado federal. Así, pierde virtualidad la clasificación de Estados en unitarios y/o federales al aparecer fórmulas intermedias de estados. En este supuesto se incluiría el Estado autonómico español, un modelo que, externamente, semeja en parte a un modelo federal pero, internamente, la soberanía originaria corresponde al Estado mismo —poder central— y no a las regiones o autonomías<sup>36</sup> lo que lo definiría como un modelo de federalismo al revés<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Los rasgos que identifican al Estado autonómico, pueden enumerarse como: 1. un estado de estructura descentralizada creado por la Constitución española para atender a los problemas históricos y a la unidad territorial; 2. los principios generales de este modelo de organización política territorial del poder se hallan en la CE pero son desarrollados por los Estatutos de autonomía, acuerdos políticos, leyes ulteriores y sentencias del Tribunal Constitucional; 3. ha supuesto que de un estado supercentralizado se establezca un modelo fuertemente descentralizado sin que exista un modelo teórico referencial; 4. no hay una definición clara de los elementos fundamentales del este modelo de estado que nos oriente de su evolución futura, se trata de un proceso dinámico, flexible e inconcluso, lo que suscita la necesidad de trazar grandes líneas maestras para identificarlo; 5. esa indefinición se deriva de sus rasgos esenciales y su relación con el modelo federal; 6. el estado autonómico presenta rasgos comunes a los estados federales europeos: como es el reconocimiento constitucional de la autonomía, la existencia de instituciones políticas propias, la distribución competencial, etc.; 7. además de esos elementos comunes, el Estado autonómico presenta rasgos específicos como ha sido el reconocimiento de hechos diferenciales en algunas comunidades; 8. existen problemas autonómicos pendientes de una solución política, algunos pueden ser generalizados para todas las comunidades autónomas, como la escasa representatividad del Senado, y otros requieren un tratamiento específico, como es el del concierto económico vasco; 9. el ingreso de España en la Unión Europea ha afectado a la posición y competencias de las comunidades autónomas, ha de lograrse un desarrollo del estado autonómico en el marco del proceso comunitario, en este sentido AJA habla de la existencia de un embrión de la nueva unidad política que previsiblemente modifique la posición del Estado y las comunidades autónoma. Al respecto, resulta interesante las diez tesis y una cita sobre el carácter del Estado autonómico que configuran los rasgos del mismo recogidos por AJA, en artículo titulado “Igualdad competencial y hecho diferencial”, en AJA, E., *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Colección Institut d’Estudis Autònomic, n° 23, Barcelona, 1995, pp. 71 y ss.

<sup>36</sup> La interacción de elementos federales y no federales son los que definen los parámetros en los que se ubica el Estado de las autonomías. Aunque, en el caso español, para hablar de federalismo en sentido estricto faltan, ante todo, los siguientes elementos: una soberanía originaria autonómica; la plena autonomía garantizada constitucionalmente—lo previsto en la carta magna se completa fuera del texto constitucional—; mayor capacidad de decisión a efectos internos y mejora de su participación en la toma de decisiones estatales —por lo que se plantea la reforma del Senado—; un mayor poder y unas competencias autonómicas más peso —como la existencia de un poder judicial autonómico—; o mejores vías de participación en la Unión Europea en defensa de sus intereses que vayan más allá de las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas, el Comité de representación permanente (COREPER), el Comité de las regiones, etc.

<sup>37</sup> La característica especial del federalismo en el caso del Estado autonómico reside en su evolución. Su punto de partida no ha sido la diversidad dirigida a la unidad sino la salida ha sido la unidad “contruida de una forma autoritaria” para alcanzar el reconocimiento jurídico y político de una pluralidad de centros de poder. Por este motivo BLANCO VALDÉS sostiene que nos hallaríamos ante un experimento peculiar, un caso de federalismo al revés, en el que paradójicamente cuanto mayor es la descentralización mayor es la presión centrífuga. (Cfr. BLANCO VALDÉS, R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Alianza, Madrid, 2005, pp.22 y 23)

La cuestión de elegir por una denominación de Estado unitario autonómico o federal no es indiferente<sup>38</sup>, pero puede inducir al equívoco. De manera que, para conocer el tipo de Estado que nos encontramos es necesario olvidarnos de los nominalismos y, en cambio, analizar la estructura política del Estado autonómico. Si bien la característica principal que distingue los modelos de Estado federal del Estado unitario es la división vertical del poder frente al único nivel de poderes del Estado unitario. Esa diferencia afecta a la estructura y a la dinámica de los poderes<sup>39</sup>. En el Estado unitario existe un único nivel de poder, en el Estado federal existe una división vertical del mismo entre la federación y las partes que la integran que afecta a sus estructuras y a la dinámica de poderes.

La indefinición teórica del modelo de Estado adoptado por la Constitución española permitió, en la práctica, que se desarrollase un proceso flexible y abierto que se denominó proceso autonómico. Este proceso supuso la configuración del Estado autonómico o el Estado de las autonomías. El concepto de Estado autonómico refleja el complejo panorama político español en el que, si bien se ha logrado un consenso por el constituyente en muchos puntos, en materia de organización territorial<sup>40</sup>, sin embargo, se mantienen muchas diferencias entre los territorios que plantean en los últimos años la necesidad de un cambio<sup>41</sup>.

Ese consenso de mínimos se ha manifestado en la adopción de un acuerdo que ha requerido el posterior desarrollo práctico en estatutos de autonomía, leyes, sentencias del Tribunal Constitucional, etc. Por ello, se dice que el proceso de autonomía es un proceso abierto y necesitado de ulteriores concreciones, de un perfeccionamiento. Bajo este planteamiento, en la actualidad, se presentan para su ratificación propuestas de reforma constitucional y estatutaria.

El modelo de estado español es indefinido, no se identifica claramente con un modelo de estado que esté predefinido. Las fuerzas centrípetas y centrífugas de los principios de unidad y autonomía son las que marcan la evolución y consolidación del proceso de autonomía hacia una tendencia más federalista<sup>42</sup>. Tras un desarrollo no igualitario de las autonomías se ha ido homogeneizando sus competencias sobretudo en la

---

<sup>38</sup> Al respecto, AJA subraya que la denominación puede ser políticamente importante ya que puede “generar adhesión o el rechazo de parte de la población”. (Cfr. AJA, E., *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, alianza editorial, Madrid, 2004, p.41).

<sup>39</sup> Para AJA sólo existen dos categorías de gobiernos, los unitarios y los federales, sin que exista una categoría intermedia con reglas propias que puedan servir para indicar criterios diferenciados de funcionamiento político, como la categoría de estado regional. (Cfr. AJA, E., *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, alianza editorial, Madrid, 2004, p.47).

<sup>40</sup> Como ha sido el reconocimiento de las autonomías, sus instituciones, su significado jurídico, etc.

<sup>41</sup> Existen una serie de factores del Estado de las autonomías que siguen pendientes de un concreción, como son: los trasposos de competencias aun no realizados, la reforma del Senado, el incremento de la participación regional en el seno de la Unión Europea, las propuestas de reformas estatutarias, etc. Éstos serían las cuestiones que se pretenderían solucionar con una reformulación constitucional y estatutaria como veremos.

<sup>42</sup> Ambos aparecen recogidos y garantizados en la Constitución española como los principios básicos del modelo de Estado aunque parezcan contradictorios. (Cfr. el artículo 2 de la Constitución española y su desarrollo en el Título VIII, especialmente los artículos del 143 al 158, así como la disposición adicional 1ª y las disposiciones transitorias 1ª a 6ª de la misma).

década de los noventa. El nuevo impulso de homogenización parece partir del incremento diferenciado de la participación y competencias autonómicas por la vía de similares reformas estatutarias y la reforma constitucional.

Ante esa indefinición teórica sobre el modelo de Estado español, algunos autores han apreciado un nuevo traspaso de funciones de ejecución o administrativa del Estado a municipios provincias o regiones, pudiendo ser recentralizadas. Pero aunque se produzca una recentralización de las competencias, el Estado autonómico avanza, no puede retroceder, salvo por una reforma constitucional<sup>43</sup>. De esta manera, una vez que prescindimos del carácter descentralizador meramente administrativo del Estado autonómico, nos queda configurar un modelo de Estado que se mueve dentro de dos parámetros: el federal y el unitario.

La impronta federal del modelo autonómico se erige como elemento clave a la hora de entender la necesidad de una reformulación constitucional y estatutaria. El Estado federal es más complejo que el unitario y más conflictivo en materia de competencias al aparecer distintos entes territoriales que son titulares de facultades distintas o comunes en un mismo territorio.

En los últimos años se han planteado con un mayor protagonismo político demandas y propuestas de la reforma estatutaria y constitucional como medida para impulsar el desarrollo del Estado de las autonomías<sup>44</sup>. En el proceso autonómico, el papel que interpreta el Estado se caracteriza, en el ámbito de las competencias, por ser un papel de protagonista. El Estado, continuamente, aprueba normas que inciden sobre la órbita de los intereses autonómicos, como ya hemos destacado, esto produce dos efectos como señala MUÑOZ MACHADO<sup>45</sup> “un cierto desaliento de los gobernantes autonómicos y una proclividad a aplicar la nueva legislación”.

---

<sup>43</sup> Una reforma del texto constitucional de tal calado, de retroceso, supondría un cambio profundo no sólo por modificar uno de los títulos más importantes, el VIII, si no porque, además de la Carta magna, se alterarían elementos del bloque de constitucionalidad, como los estatutos; de su desarrollo jurisprudencial protagonizado por el Tribunal Constitucional; de toda la legislación de desarrollo; etc. Es decir, un retroceso del sistema autonómico mediante la reforma del texto constitucional implicaría una alteración profunda de nuestro sistema político jurídico. En esa reforma la naturaleza del compromiso constitucional y la concreta realidad político-institucional condicionan la forma del procedimiento de revisión, por la elevada tasa de mutabilidad que caracteriza al *federalizing process*, surge la necesidad de una intervención de todos los actores en la reforma constitucional. Así, GROPPi destaca que los problemas de envejecimiento y de funcionalidad de las fórmulas de reforma constitucional pueden surgir en los ordenamientos, como el español, en los que el proceso de federalización se desarrolla en dirección centrífuga, a través de la descentralización de un Estado unitario, bajo el empuje de una demanda de autonomía derivada de comunidades territoriales. Al no estar previstas incisivas formas de participación autonómica en la reforma constitucional pueden surgir problemas de funcionalidad *a contrario*, es decir, conducir a privilegiarla legislación ordinaria. (Cfr., GROPPi, T., “La reforma constitucional en los Estados federales entre pluralismo territorial y no territorial”, en *Revista de Derecho Político*, nº 54, UNED, Madrid, 2002, pp. 113-128).

<sup>44</sup> Lo que se pretende es una clarificación federal que nos llevaría a atender a la experiencia comparada y el modelo establecido con el fin de solucionar los problemas ya indicados del Estado de las autonomías.

<sup>45</sup> Vid. MUÑOZ MACHADO, S., “La praxis autonómica en el modelo español”, en *Praxis autonómica modelos comparados y modelo estatal*, Colección Investigación para la Autonomía, Actas de la I Semana de Derecho Público, San Sebastián, julio, 1986, p.129.

Estos dos efectos, en general, crean un clima de tensión, sobre todo si son distintos los partidos gobernantes en la Comunidad autónoma y en el Gobierno central. Por lo que, como veremos, se hace imprescindible que la cámara alta funcionase plenamente, ya que en la legislación estatal se ven afectadas muchas competencias autonómicas que requieren una representatividad real en el momento de elaborar y adoptar esas leyes. Mejorar la participación autonómica es fundamental para evitar las resistencias y alcanzar el consenso no sólo en el ámbito interno sino también desde el punto de la Unión Europea.

Así, existen una serie de razones que se alegan a la necesidad de la reforma estatutaria y constitucional<sup>46</sup>, como paso siguiente en el proceso autonómico:

1. Gran parte de la doctrina ha señalado que las alteraciones en la delimitación competencial producida sobre todo por la injerencia del Estado en los ámbitos materiales autonómicos a través de las leyes de bases han propiciado que las comunidades autónomas destacasen el déficit de autogobierno y la necesidad dar un impulso al ámbito competencial autonómico a través de las reformas estatutarias<sup>47</sup>. Además, el uso extensivo de los conceptos de interés general o supraautonómico, del alcance supraterritorial, y el uso expansivo de los títulos competenciales estatales de carácter horizontal, la cláusula de supletoriedad o el establecimiento de condiciones básicas de igualdad han habilitado actuaciones estatales en ámbitos y materias más allá de sus competencias, lo que configura para ALBERTI una filosofía subyacente en las bases de una forma de actuación perturbadora para la autonomía política de las comunidades<sup>48</sup>.

2. Impulso de la participación autonómica mediante reforma Senado. Otro elemento, constantemente cuestionado dentro del Estado de las autonomías, ha sido el papel de inoperancia del Senado como cámara de representación territorial<sup>49</sup>. Desde las primeras legislaturas la actuación del Senado se caracterizó por su escasa aportación, al ser una duplicación del Congreso, por parecer una cámara subordinada a él y la débil representación que realizaba de las comunidades autónomas las cuales se veían de una

---

<sup>46</sup> La concurrencia de estos elementos pueden entenderse como justificativos, desde un punto de vista de la ontología jurídica, de una reforma normativa. En este sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y SANJURJO RIVO indicaban que la insatisfactoria regulación normativa de la realidad social sería el argumento más fuerte pero el problema se halla en determinar si existe o no adecuación de la Constitución y los Estatutos a la realidad competencial. (Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., SANJURJO RIVO, V. A., “Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma” en *Repensando o autogobierno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*, Xosé A. SARMIENTO MÉNDEZ (coord.), Universidade de Vigo, Vigo, 2005, pp. 200 y 201). La voluntad política será la que lo determine y, por lo tanto, ella dirigirá la efectiva reforma normativa si bien bajo los procedimientos establecidos.

<sup>47</sup>QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás DE LA, “¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, volumen 72, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 135-161

<sup>48</sup>Cfr. ALBERTÍ ROVIRA, E. “El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria” en *Revista catalana de dret públic*, núm.31, Escola d’Administració pública de Catalunya, Barcelona, 2005, pp.115 y ss.

<sup>49</sup>AJA destaca que la reforma del Senado se plantea desde un doble sentido: por su escasa utilidad y por el gran vacío que presenta el Estado autonómico, la carencia de una cámara autonómica de diálogo y representación autonómica en las instituciones centrales del Estado. (Cfr.AJA, Eliseo, “La reforma constitucional del Senado clave del futuro constitucional” en VV.AA. *Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Cataluna Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, p. 247).

instancia donde discutir y participar en las decisiones del Estado que le afectaban<sup>50</sup>. La conveniencia de la reforma del Senado fue un debate que se inició en la década de los ochenta y que culminó con una reforma reglamentaria y con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 1994, integrada por el doble número de senadores que las demás comisiones, con Mesa y Junta de portavoces propias y con amplias funciones consultivas. Aunque esta comisión constituye la instancia central del estado con mayor representación autonómica, sin embargo, en la práctica adolece de las mismas limitaciones que padece el Senado, por lo que fue insuficiente esta reforma.

3. Otro problema que ha aparecido, en estos años, ha sido el de la administrativización. Este es un fenómeno que no afecta por igual ni a todas las comunidades autónomas ni a todos los ámbitos materiales. Para poder administrar con eficacia es preciso dominar con plenitud la materia con la que se administra y este es el principal problema con el que se han encontrado las comunidades autónomas a la hora de establecer y desarrollar las distintas administraciones autonómicas<sup>51</sup>.

4. Las demandas nacionalistas de ruptura de la homogeneidad competencial, surgen como la paradoja del problema nacional<sup>52</sup> en el que tras la homogeneidad conseguida con la

---

<sup>50</sup> La Constitución configura al Senado de una manera compleja, distinta a otra cámara conocida tanto por la elección de los Senadores—en parte por los ciudadanos y en parte por los parlamentos autonómicos—, y con poderes inferiores al Congreso, con escaso poder de control sobre el salvo en los asuntos que afecten a las comunidades autónomas sin llegar a ser como el *Bundesrat* alemán. Por ese motivo, los grupos parlamentarios aprobaron la formación de una ponencia para el estudio de la reforma constitucional, esta fue abandonada en 1996 y retomada posteriormente, pero, finalmente no se llegó a ninguna conclusión. Actualmente, tras las elecciones de marzo del 2004, parece retomarse de nuevo las iniciativas de reforma del Senado. Lo que se pretende, en todo caso, es que esta cámara se convierta en la máxima instancia de las relaciones intergubernamentales y no en una simple mejora como cámara parlamentaria. Finalmente, esta reforma ha de concretarse en los siguientes términos: el tipo de reforma que se pretende —si busca la representación territorial, continuar el esquema de Cortes, o revisar el texto constitucional ante una reforma tan importante del Senado—; la búsqueda de la operatividad de los senadores; el probar si la reforma pretende cambiar el modelo de Estado y pasar de un Estado autonómico al de un Estado confederado; y si esa reforma satisfaría las demandas nacionalistas. Algunos autores, como AJA, apuestan porque esa reforma del Senado supusiese la adopción de un modelo como el alemán, porque supondría una serie de ventajas como: la participación autonómica en la adopción de cualquier normativa estatal en el ámbito competencial, la configuración de una verdadera y eficaz instancia autonómica de participación en las políticas generales del Estado que les afectasen, la participación en la designación de los miembros de instituciones centrales —cuatro miembros del TC, la mitad del CGPJ, etc— que corresponden al Senado, pero, sobre todo, el mayor progreso se establecería en el seno del Consejo de la UE. (Vid. AJA, E., “La consolidación definitiva del Estado...” pp. 239-269, y, *El Estado autonómico. Hechos diferenciales...* pp. 245 y ss.) En cualquier caso, el modelo alemán presenta también elementos cuestionables, por este motivo la propuesta de debería considerar los problemas del modelo alemán destacados por DARSNSTÄDT que configuraría al Senado alemán más que en una cámara legislativa representativa de las regiones en un segundo ejecutivo. (Cfr. DARSNSTÄDT, Thomas, *La trampa del consenso*, estudio introductorio de Francisco Sosa Wagner, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta, Madrid, 2005) De este modo, evitaríamos una reforma innecesaria o que adolezca de más defectos que virtudes.

<sup>51</sup> La opacidad del título VIII de la CE, al contener éste pocas referencias claras al modelo administrativo, ha determinado que las comunidades autónomas no han podido encontrar un espacio suficiente para poder establecer sus políticas. Frente a ellas la actuación del Estado ha aumentado, de manera que a las autonomías sólo le ha quedado un papel residual y complementario de la actuación estatal.

<sup>52</sup> BLANCO VALDÉS, R. L., “Nacionalidades históricas y regiones sin historia. Algunas reflexiones sobre las cuestiones de los nacionalismos en España”, en *Revista Parlamento y Constitución*, número 1, Cortes de Castilla-



fórmula inédita del *Café para todos* las propuestas de incremento competencial autonómico se dirigen hacia diferenciación artificiosa que es ligada a una mayor descentralización del modelo. Se busca lograr recuperar una supuesta o real identidad que funcione como factor de cohesión ideológica. Incrementa la presión descentralizadora a la vez que se plantea el problema de la supervivencia de los nacionalismos que han de conjugarse con los principios de unidad y solidaridad de nuestro ordenamiento.

5. La asunción de competencias por la Unión Europea y su consecuente alteración del reparto competencial del Estado autonómico sería otro problema añadido. Esa alteración supondría no sólo que el Estado español perdiese competencias en favor del ente integrador sino que se recentralizasen en el primero competencias que correspondían a las comunidades autónomas al ser el Estado el responsable por el incumplimiento del Derecho comunitario y al participar en la adopción de la legislación comunitaria que versase sobre esas facultades. Al respecto, el Tribunal Constitucional se pronuncia señalando que no se produce alteración alguna sobre el reparto competencial interno, a la hora de ejecutar la normativa comunitaria<sup>53</sup>. Por ello, autores como ORTEGA, señalan que el proceso de integración europea se ha manifestado en el ordenamiento jurídico español de una forma compleja y plural, y dentro de un marco respetuoso del pluralismo interno proclamado en la CE, y conforme a la interpretación de TC<sup>54</sup>.

6. Otro de los problemas destacados por la doctrina que justificarían este nuevo proceso de reforma sería el llamado “desacoplamiento entre la realidad constituida y la estructura constitucional”<sup>55</sup>. Es decir, la carencia constitucional de una estructura institucional adecuada a la generalización del sistema de las autonomías. Como hemos destacado, ni el Senado opera como segunda cámara legislativa —dadas su composición y competencias—, ni el Tribunal Constitucional o poder judicial refleja en el nombramiento de sus miembros esa generalización autonómica. Lo que produciría problemas de funcionamiento del Estado autonómico.

7. La reforma estatutaria se presenta como una solución a tales problemas pero desconectada injustificadamente de la reforma constitucional<sup>56</sup>. Los procesos de reforma de los problemas del modelo autonómico se presentan de una forma desconecta e incluso paradójica. Como hemos determinado hasta aquí, lo que se cuestiona principalmente del Estado de las autonomías es de nivel competencial alcanzado por las mismas y su escasa participación. Como alternativa se presenta la reforma de los estatutos para incrementar el

---

La Mancha, Toledo, 1997, pp. 33-75, y BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*,..., pp. 23, 55 y 83.

<sup>53</sup> *Vid.*, entre otras, la STC 236/1991, f.j 9.

<sup>54</sup> *Cfr.* ORTEGA, L., *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, civitas, Madrid, 2005, p. 94.

<sup>55</sup> *Cfr.* LAGASABASTER HERRATER, I., “La reforma de los estatutos de autonomía: Una reflexión sobre su teoría y práctica actuales” en *Revista catalana de dret públic*, núm.31, Escola d’Administració pública de Catalunya, Barcelona, 2005, pp.20 y ss.

<sup>56</sup> *Cfr.* ORTEGA, L., *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, ..., pp. 13 y ss. En estas páginas el autor conecta esa falta de relación entre los procesos estatutarios con la inexistencia de un diagnóstico del funcionamiento del modelo autonómico en los veinticinco años de operatividad. Esa falta de diagnóstico se manifestaría en el funcionamiento de la solidaridad, ya que se correría el riesgo de omitir la necesidad del equilibrio económico, y, en el funcionamiento de la España plural en pos de los intereses de cada comunidad.

autogobierno y solucionar los problemas suscitados. Ahora bien, la bases del sistema autonómico, es la Constitución, y se plantea la reforma estatutaria como previa a la reforma constitucional<sup>57</sup>. De esta manera, aprobada la reforma constitucional, las reformas estatutarias operadas respecto al anterior sistema constitucional vigente podrían carecer de sentido. Se plantea, así, la paradoja de la reforma del edificio competencial autonómico no por los cimientos constitucionales sino por los pilares estatutarios. Lo cual no tendría mayor consecuencia si no se realizase la reforma constitucional, pero si no es así, cabe que se plantee de nuevo reformas estatutarias de adaptación al nuevo diseño constitucional reformado.

8. A esta lista de cuestiones debemos añadir la referida a la calidad de autonomía regional para poder ejercer las competencias. El problema por lo tanto no se halla en la cantidad de las competencias reconocidas<sup>58</sup> sino en la calidad de la autonomía pues diversas circunstancias han limitado el pleno ejercicio de los poderes autonómicos que formaría parte de la estrategia denominada por como blindaje de las competencias<sup>59</sup>.

9. Un problema adicional, que se plantea a la hora de referirnos a las reformas estatutarias es el de sus límites. En este sentido, hemos de subrayar que no cabe una reforma libre y sin más de los estatutos. Estas reformas han de realizarse respetando las limitaciones constitucionales de manera que no pueden delimitarse las competencias estatales o el ejercicio de las mismas a la hora de configurar las competencias autonómicas, ni se puede regular con excesivo detalles aspectos materiales de las competencias autonómicas. Además, se corre un grave riesgo si se generaliza la idea de la reforma libre de los estatutos fuera de los límites constitucionales que serían redefinidos por una reforma constitucional posterior. Ese riesgo es doble: por un lado, sería irrespetuoso frente al principio de jerarquía normativa y supremacía constitucional y, por otro, la reforma estatutaria no podría ser aprobada por las Cortes dada su inconstitucionalidad<sup>60</sup>.

10. A estos factores comunes en todo el Estado de las autonomías debemos subrayar, en el caso de Galicia, uno añadido denominado la “encrucijada gallega”<sup>61</sup>. El problema que

---

<sup>57</sup> Como veremos dentro de las diversas propuestas de reforma estatutaria en este sentido algunas ya han sido aprobadas, casos de Cataluña, Andalucía o Valencia entre otros.

<sup>58</sup> Es cierto que, las comunidades autónomas a lo largo de estos años han puesto demandado de un modo continuo el traspaso de instrumentos, medios, y funcionarios que permitan el desarrollo de aquellas competencias que le corresponden en función de los Estatutos y la Constitución. Sin ese traspaso realmente no se cumple cuantitativamente la delimitación competencial establecida. Ahora bien, lo importante a la hora de definir las cotas de autogobierno regional va a ser no tanto el número de competencias autonómicas si no la entidad de las mismas, por ello, en el ámbito de los traspasos competenciales lo interesante es que lo mismo se produzcan sobre cuestiones de entidad. Por ejemplo, la Comisión mixta de transferencias Estado-Asturias acordó el 27 de julio la transferencia autonómica de la gestión de la justicia así como se le amplía su capacidad normativa sobre determinados tributos, de esta manera se convierte en la primera comunidad autónoma que ve ampliada esta capacidad normativa sobre una cuestión tan trascendente como la capacidad normativa tributaria.

<sup>59</sup> Cfr. ALBERTÍ ROVIRA, E. “El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria”,..., pp.109 y ss.

<sup>60</sup> Cfr. TAJADURA TEJADA, J., “La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites”, en Carles VIVER I PI-SUNYERet alii., *La reforma de los Estatutos de autonomía. Especial referencia al caso de Cataluña*, Foro de la Estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, pp. 72 y ss.

<sup>61</sup> Esta situación fue definida por BLANCO VALDÉS como la situación difícil en que no se sabe que conducta seguir ya que la alternancia entre partidos de gobierno en Galicia parece para algunos no ser una garantía por sí

se planteaba era el de la alternancia política-electoral en el gobierno gallego en el que, por la continuidad del candidato vencedor durante un periodo político amplio, el cargo de Presidente de la *Xunta* dejó de ser un cargo político para convertirse en el de un líder de los gallegos. Esto había generado una especial situación de deterioro de la vida parlamentaria dado las fuertes líneas de clientelismo y control de los medios informativos. A esta situación se añadía el hecho de que la única alternativa que se presenta como defensora del interés popular de un modo excluyente es la del identificado como partido nacionalista gallego. La paradoja nacional indicada en el anterior apartado se planteaba en el caso de Galicia de un modo más acuciado ya que la defensa de la identidad gallega se vinculaba únicamente al partido nacionalista y como un sistema de choque al deterioro de la vida parlamentaria surgida de la larga permanencia en el poder de un líder carismático. La alternancia política o el cambio del candidato se erigía como las únicas garantías de la recuperación del funcionamiento del sistema parlamentario.

Los problemas señalados son, entre otros, los que en los últimos años han propiciado la idea de la necesidad de un nuevo impulso en el Estado de las autonomías que estaría materializado en las diversas propuestas de reforma del modelo diseñado por la Constitución y los estatutos de autonomía. Nos encontramos ante la configuración de un nuevo paradigma estatal que atraviesa por una etapa de reformulación.

### **III.- LA CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA ESTATAL AUTONÓMICO TRAS LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA**

El estado federal se presenta como una alternativa al concepto clásico de estado soberano. Frente a una forma centralizadora de poder típica de un estado centralizado, el estado federal presenta rasgos de descentralización política aunque en menor medida que una confederación. Si bien el federalismo y la descentralización política hacen referencia al mismo fenómeno de no-centralización de las competencias, autores como Ferrán REQUEJO<sup>62</sup> distinguen el fenómeno federal y el de descentralización. Para ellos, mientras el federalismo supone una división territorial del poder que originariamente aparece asociado a la existencia de un acuerdo de no centralización o descentralización también implica la existencia de una serie de principios. En cambio, la descentralización comienza simplemente con la existencia de una sola unidad política y consiste en la dispersión de poderes hacia fuera, del centro poder a otros centros de poder, es decir, es anterior a cualquier acuerdo preexistente de una estructura de poder centralizado. De esta manera, es posible entender la existencia de ejemplos de descentralización que no son modelos de federalismo, como es el caso de la descentralización municipal en los países nórdicos. Y,

---

para la mejora del funcionamiento del sistema democrático. (Cfr. BLANCO VALDÉS, R. L., “La nación arrojadiza. (La encrucijada gallega)”, *El noticiero de las ideas*, número 7, julio-septiembre, Comeres prensa, Madrid, 2001, pp. 58y ss).

<sup>62</sup> Al respecto, resulta oportuno consultar la diferenciación que fija el autor sobre esos dos fenómenos de no centralización competencias (Cfr. REQUEJO, F., “Federalismos y grupos nacionales”, en CUÇO, A., *et alii*, *La organización territorial del Estado: España en Europa: un análisis comparado*, Universidad de Valencia, 2002, pp.83-84).

aunque estos fenómenos pueden ser diferenciados, cabe la posibilidad de que coincidan, a partir de un pacto previo se inicia una descentralización política que culmina en el establecimiento de un proceso con rasgos federales aunque sea de forma inversa, es el caso del Estado autonómico español. Los fenómenos de descentralización *ad intra* coexisten junto a fenómenos de integración política supranacional, denominados procesos de descentralización *ad extra*. Ambas tendencias descentralizadoras de poder coinciden en espacio y tiempo e inciden en su protagonista esencial, el Estado, hasta el punto de configurar un nuevo carácter al ente estatal dentro de un *federalism process*.

La doctrina afirma que en la reformulación del Estado de las autonomías la legislación autonómica comienza a percibirse como una legislación secundaria. Sin embargo, esa reformulación o impulso autonómico debe asegurar el mantenimiento del equilibrio federal<sup>63</sup>. Las propuestas de reforma presentadas oficialmente refuerzan esta idea. Para su estudio podemos agruparlas en dos grandes grupos: por un lado las propuestas de reforma constitucional y por otro lado las propuestas de reforma de los estatutos de autonomía. En este apartado de un modo resumido expondremos en qué se han materializado tales propuestas y en qué documentos hallamos las principales claves para su interpretación.

## **1.- El proyecto de informe de reforma de la Constitución española**

Dada la evolución del Estado de las autonomías, en el que el incremento competencial homogéneo surge como una consecuencia lógica de la racionalización del modelo<sup>64</sup>, aparecen problemas estructurales que plantean la necesidad de una reforma constitucional<sup>65</sup>. Desde este punto de vista, la propuesta de reforma del modelo de Estado de las autonomías se materializaría mediante la reforma de la Carta magna<sup>66</sup>. Más allá de

---

<sup>63</sup> Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Marcial Pons, Barcelona, 2001, p. 28.

<sup>64</sup> Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F., "Comentario a «la reforma de los Estatutos de autonomía» de Carles VIVER I PI-SUNYER", en Carles VIVER I PI-SUNYER *et alii*, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Especial referencia al caso de Cataluña*, Foro de la Estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, pp. 41 y ss.

<sup>65</sup> Sobre esta cuestión, debemos subrayar que no cabe que exista contradicciones entre la Constitución y los estatutos de autonomía por lo que la reforma de la Constitución exigirá la derogación de aquellas que sean contrarias a la reforma introducida y la reforma de los estatutos de autonomía para su adecuación a las nuevas previsiones constitucionales. En este sentido se pronuncia RUIPÉREZ ALAMILLO cuando se refiere a la rigidez constitucional y estatutaria como instrumentos de garantía de la existencia política del Estado y de las comunidades autónomas. (Cfr. RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *La protección constitucional de la autonomía*, Temas clave de la Constitución española, editorial Tecnos, Madrid, 1994, pp.228-229).

<sup>66</sup> Sobre esta cuestión la doctrina ha criticado la reforma constitucional planteada desde el Gobierno de la Nación, por limitarse a la introducción de referencias autonómicas lo que resulta insuficiente a la hora de resolver los problemas estructurales del Estado autonómico y al ser insuficiente para adecuar la norma a la realidad política. En cambio, se propone que las reformas constitucionales tuviesen como objeto constitucionalizar el reparto del poder sobre el principio de igualdad entre las comunidades autónomas. Así, la reforma constitucional debería dirigirse a asegurar la igualdad territorial y confirmar los techos competenciales alcanzados en la Constitución formal. (Cfr. TAJADURA TEJADA, J., "La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites", en Carles VIVER I PI-SUNYER *et alii*, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Especial referencia al caso de*

cualquier alteración material, y, frente a la mutación constitucional, es decir, la modificación del significado y el alcance de determinadas disposiciones constitucionales, se plantean simples reformas jurídicas puntuales.

Al no haber sido formalizada una propuesta jurídica de reforma constitucional, en este apartado sólo podremos considerar el *Informe sobre las modificaciones de la Constitución española* aprobado por el Consejo de Estado el 16 de febrero del año 2006<sup>67</sup>. De un modo sucinto podemos concretar que en ese informe se plantean las siguientes modificaciones: 1. En relación con la preferencia del varón en la sucesión al trono se indica la necesidad de reformar la redacción del Título segundo, eliminando simplemente esa mención<sup>68</sup>. 2. Respecto a la reforma del Senado se establece una nueva composición que ponga el énfasis en la demarcación autonómica pero sin prescindir de la ciudadanía a la hora de renovar la cámara territorial<sup>69</sup> se propone, por un lado, reducir el número de senadores de manera que se eliminarían veinticinco; y por otro lado, se establece la necesidad de modificar el calendario electoral de manera que las elecciones a la cámara baja coincidiesen con las elecciones autonómicas para reforzar el carácter de representación territorial del Senado; así, el Senado se configuraría como una cámara permanente, a diferencia del Congreso, que se renovaría parcialmente de forma simultánea a las elecciones en cada Comunidad autónoma, lo que propiciaría una similitud entre las mayorías en cada territorio y las preferencias de los electores para la cámara alta. 3. En materia autonómica<sup>70</sup> se plantea la necesidad de incluir una referencia a las comunidades autónomas<sup>71</sup> en el texto constitucional así como una nueva redacción del artículo 143<sup>72</sup> con el fin de que se concrete

---

*Cataluña*, Foro de la Estructura territorial del Estado, Centro de Estudios Político Constitucionales, Madrid, pp. 74 y ss).

<sup>67</sup>El Consejo de Estado, en pleno, fue llamado por acuerdo del Consejo de Ministros a que informase “sobre las modificaciones de la Constitución española que se contienen en el documento que se acompaña (...) en los términos y con los objetos reflejados en el referido documento” (*Vid. el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005*)

<sup>68</sup>El Consejo establece que se supriman en el artículo 57.1 de la Carta magna las nueve palabras que aluden a la preferencia del varón. Si bien la reforma sólo se aplicaría a los sucesores del actual Príncipe de Asturias, cuyos derechos dinásticos se ven respetados. (*Cfr. Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española*, 26 febrero 2006, pp. 18 y ss.)

<sup>69</sup>La nueva composición supondría que, en cada Comunidad autónoma y por sufragio universal, se elegirían seis senadores, uno más por cada millón de habitantes y uno más por cada provincia de la comunidad. El Consejo de Estado aporta una solución, para la que manejó tres variables, consistente en que las cámaras territoriales elegirían a los seis senadores fijos más los añadidos por población, con lo que el ciudadano sólo votaría a un senador por provincia. (*Cfr. Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española*, 26 febrero 2006, pp. 72 y ss.)

<sup>70</sup>*Cfr. Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española*, 26 febrero 2006, pp. 128 y ss.

<sup>71</sup>Esta reforma es una cuestión simplemente técnica que no debería presentar problemas salvo que con ello se pretendiese reconocer un estatus de privilegio a determinadas comunidades lo que atentaría con el modelo de Estado actualmente garantizado por la Constitución. (*Cfr. TAJADURA TEJADA, J., “La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites”, ...*, pp. 72 y ss.)

<sup>72</sup>Se propone como nueva redacción del artículo 143 de la Constitución la siguiente: «Para realizar el derecho de nacionalidades y regiones a gozar de autonomía en la gestión de sus intereses, asegurar la solidaridad entre ellas y hacer más eficaz la acción de los poderes públicos, España se organiza territorialmente en las siguientes comunidades autónomas: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias...». Es decir: se utilizaría el orden cronológico de aprobación de los estatutos y podría utilizarse, con el castellano, el nombre de la comunidad en su

el principio de solidaridad para asegurar las obligaciones solidarias entre las comunidades autónomas; al mismo tiempo, se propone el incluir un recurso previo de inconstitucionalidad sobre los proyectos de reformas estatutarias, la fijación de un techo competencial autonómico en el texto constitucional y la anulación de la Disposición transitoria que permite a Navarra adherirse al País Vasco, para dejar cerrada esta posibilidad. 4. Sobre la cuestión europea el informe propone una alteración del preámbulo para incorporar el proceso de construcción europea y un título nuevo, compuesto por tres artículos, para incluir la referencia a la Unión Europea<sup>73</sup>; además se hace mención a la actual marco de participación estatal y autonómica en ella, a las necesidades de mejora, a la cuestión de la ejecución de la normativa comunitaria y a las responsabilidades estatal y autonómica, a la función del juez ordinario como juez europeo, etc.

A dichas propuestas subrayaremos la inclusión en el informe de otras modificaciones que, sin embargo, no habían sido encomendadas por el Acuerdo de ministros de 4 de marzo del año 2005. A pesar de las limitaciones de la consulta realizada, el Consejo de Estado ha propuesto otras serie de cambios como son: la recuperación del recurso previo de inconstitucionalidad<sup>74</sup> suprimido en junio de 1985, cambiar el enfoque del principio de solidaridad interregional<sup>75</sup>, y la fijación de criterios precisos para poder determinar las facultades en materias de titularidad estatal que pueden ser delegadas o transferidas a las comunidades autónomas<sup>76</sup>.

Finalmente, debemos recordar que, como destaca también este informe, tanto la consideración en conjunto o parcial de las cuestiones de reforma planteadas, requerirían el empleo de la vía del procedimiento agravado del artículo 168<sup>77</sup>. Es decir, se limita el marco de acción de la reforma al cumplimiento de los trámites procedimentales constitucionalmente establecidos. Sin embargo, la reforma constitucional ha sido casi inoperante<sup>78</sup> tras más de treinta años de funcionamiento del modelo de Estado autonómico.

---

lengua autóctona oficial. Además, el Consejo propone usar «sólo el sustantivo» y no la denominación estatutaria, en el caso del Principado de Asturias, la Región de Murcia y la Comunidad de Madrid. Frente a ello, opta por conservar el término adjetivado de 'Comunidad Valenciana', así como el de 'Comunidad Foral de Navarra'.

<sup>73</sup> Cfr. Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española, 26 febrero 2006, pp. 40 y ss.

<sup>74</sup> Con el fin de «librar a las reformas estatutarias de la sospecha» de vulnerar la ley fundamental, lo cual vendría a dar una respuesta al conflicto político generado antes de la aprobación de la propuesta de reforma estatutaria en los casos de que se considere su inconstitucionalidad y antes de que se apruebe como ley. Recordemos aquí, toda la polémica suscitada a finales del año 2005 y principios de 2006, fecha en que se aprueba este informe, sobre la posible inconstitucionalidad de la propuesta de reforma estatutaria catalana y la imposibilidad de plantear ningún recurso de inconstitucionalidad.

<sup>75</sup> Así, se pretende que más que un principio garantizable, fuese un derecho garantizado, «una realidad efectiva», a cuyo fin se sugiere «fomentar los comportamientos solidarios de las comunidades autónomas y combatir los que no lo sean».

<sup>76</sup> Recordemos que el artículo 150.2 de la Constitución sólo establece que se trate de materias cuya propia naturaleza permita su delegación, transferencia. Para salvar ese inconveniente el Consejo propone tipificar las facultades que en ningún caso pueden cederse y especificar los fines que justifican la transferencia o delegación.

<sup>77</sup> Al afectar las materias objeto de reforma constitucional parcial al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II (Cfr. Art. 168.1 de la CE).

<sup>78</sup> Recordemos que la única reforma que ha experimentado la Constitución española ha consistido en añadir, en el artículo 13.2, la expresión "y pasivo" referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en

Actualmente se potencia la vía de la reforma estatutaria como instrumento de avance del Estado autonómico hacia el incremento del autogobierno autonómico. Aparecen los estatutos de tercera generación como protagonistas en una nueva fase del proceso autonómico que requerirá, una vez más, la intervención del Tribunal Constitucional a la hora de fijar sus contornos.

## **2.- Las reforma estatutarias. Los estatutos de nueva generación**

La doctrina ha subrayado que la relevancia constitucional de los Estatutos de autonomía es proporcional al interés que cada autor pone en su estudio como pieza del Estado autonómico<sup>79</sup>. Sin embargo, el papel jugado por la reformulación de los estatutos autonómicos en el impulso de una nueva etapa del proceso autonómico se ajustaría al conferido como elemento fundamental del mismo.

Los estatutos de nueva generación buscan la reforma del modelo del Estado de las autonomías mediante el incremento competencial regional. Han sido numerosas las reformas estatutarias presentadas en los últimos años que impulsan un mayor autogobierno autonómico, y plantean una potencial homogeneización competencial autonómica diferenciada. Estas propuestas de reforma estatutaria se presentan en un intento de lograr el reconocimiento de una diferenciación autonómica que genera una nueva paradoja: la lucha del ‘diferencialismo’ conducente a la homogeneización autonómica de las diferencias<sup>80</sup>. Frente a ello, algunos autores se han manifestado contrarios a una revisión política de la interpretación homogénea que se le ha atribuido al derecho de autonomía<sup>81</sup> lo que

---

elecciones municipales. Esta reforma se produce a tenor de lo dispuesto en el artículo 8.B del Tratado de Maastrich, que establecía "todo ciudadano de la Unión europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida...". El Gobierno de la Nación acuerda en el Consejo de Ministros celebrada el 24 de abril de 1992, iniciar el procedimiento de consulta previsto en el artículo 95.2 de la Carta magna. Sería conveniente aquí la consulta de la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio 1992 sobre el Tratado de Maastrich en la que se señala la contradicción de los artículos 8.B del Tratado de Maastrich y 13.2 de la Constitución por lo que se hace necesaria la reforma constitucional conforme el artículo 167 de la Carta magna. Esta reforma fue sancionada y publicada el 27 de agosto de 1992.

<sup>79</sup> Cfr. DOMÍNGUEZ GARCÍA, Fernando, “Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: Una aproximación a los principales debates doctrinales”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número 31, Barcelona, 2005, pp. 226 y ss.

<sup>80</sup> Esta nueva paradoja de la homogeneización en la búsqueda de la ‘deshomogeneización’ se añadiría a las que ya ha destacado la doctrina respecto a nuestro modelo actual de Estado y las propuestas de diferenciación competencial. Recordemos aquí, la paradoja que supone el incremento de las demandas nacionalistas que buscan un mayor autogobierno una vez que este se ha alcanzado por el resto de las Comunidades y con el fin de alentar una diferenciación nacionalista; la deslumbrante polémica regional sobre la cuestión territorial; la espera de un federalismo en el que ya estamos inmersos. (Cfr. BLANCO VALDÉS, R. L., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, ..., 2005, pp.78 y ss)

<sup>81</sup> Así, PÉREZ ROYO mantiene que aunque cabía una doble interpretación del derecho de autonomía, una nacionalista-diferenciadora y otra homogeneizadora, se impuso la segunda tras la aprobación por referéndum del estatuto andaluz y se canaliza progresivamente con los pactos autonómicos. De este modo, aunque jurídicamente sea posible una interpretación jurídica diferenciada del derecho de autonomía, concretado en un mayor ámbito competencial, desde el punto de vista político, ningún partido podría sobrevivir si intentase revisar la

justificaría esa tendencia a la homogeneización competencial autonómica a pesar del incremento del techo competencial.

El empleo de la reforma estatutaria como elemento de avance del proceso autonómico no es novedoso. En la década de los años noventa sucesivas reformas estatutarias lograron equiparar el grado de autonomía de las comunidades que habían accedido a la misma por la vía del art. 143.1 de la CE con las que lo había hecho por la vía del 151, esto supuso el inicio de una nueva etapa en el proceso autonómico caracterizada por el incremento proyectos regionales en pos de un mayor autogobierno.

En este contexto aparecieron numerosas propuestas político jurídicas de dar un nuevo enfoque al desarrollo competencial autonómico. Dentro de ellas, podríamos hacer una pequeña clasificación. En primer lugar, nos encontraríamos con aquellas proposiciones que toman otros modelos del derecho comparado así dirigen el modelo español hacia la configuración de un federalismo de ejecución que siga el modelo alemán —es el caso de la propuesta de la llamada *Administración Única* expuesta ante el Parlamento gallego el 10 de marzo de 1992, al día siguiente una resolución parlamentaria de 11 de marzo de 1992 instaba al gobierno central a adoptar las medidas necesarias que la materializasen, la propuesta incluía varias medidas, como: lograr la efectividad de las competencias recogidas en los estatutos, la gestión autonómica de los servicios públicos fundamentales, la transferencia y delegación de facultades estatales a través del artículo 150.2 de la CE y la reforma del Senado—. En segundo lugar, destacaremos las propuestas que se centran en el empleo de los mecanismos disponibles en nuestro constitucionalismo y proponen el reformar o revitalizar órganos e instituciones existentes con el fin de lograr una mayor participación autonómica en defensa de sus competencias en España y en la Unión Europea —aquí se sitúan la demanda de una reforma del Senado para que actúe como una verdadera cámara de representación territorial, el impulso de la CARCE, la revitalización de la Conferencia de presidentes de las comunidades autónomas, de la participación directa de representantes autonómicos en la delegación española ante el Consejo Europeo cuando se trate de asuntos de su competencia, entre otros—. En tercer lugar, existen otras serie de propuestas que están centradas en el aspecto de las competencias autonómicas estatutarias y que plantean la necesidad de reformar los estatutos de autonomía con el fin de asumir un mayor número de competencias y alcanzar así un mayor grado de autonomía —aquí se podría situar las propuestas de reforma del estatuto catalán, valenciano, andaluz, aragonés, balear, etc, materializadas en textos articulados bajo la rúbrica de un nuevo estatuto—.

Hoy en día nos encontramos con los denominados estatutos de nueva generación que presentan la reafirmación identitaria regional de cada autonomía, atribuyen nuevos títulos de derechos y libertades, establecen una clarificación y ampliación competencial, y redefinen el sistema de financiación autonómico. Cabría identificar cual sería el posible rol de las autonomías en la reforma de la Constitución, en concreto, de su autogobierno, y, si este protagonismo autonómico de reformulación estaría amparado por los *constitutional*

---

interpretación homogeneizadora. (Cfr. PÉREZ ROYO, J., “Debate anacrónico” en VV.AA. *Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*, La Fundació Catalunya Segle XXI, Editorial Mediterrània, Barcelona, 2005, pp.90-91).



*arrangements* fundamentales en un estado federal. Se trataría de establecer si los estatutos de nueva generación impulsan la reforma constitucional, si sobrepasan sus límites o si potencian el desarrollo constitucional de un mayor autogobierno autonómico.

El Tribunal Constitucional se convierte en el principal protagonista de esta nueva etapa del proceso autonómico. Las reformas estatutarias impulsadas por estos estatutos han sido revisadas jurídicamente en las sentencias 247/2007, 249/2007<sup>82</sup> y 31/2010. En dichas resoluciones el máximo intérprete de la Constitución perfila los contornos actuales del Estado autonómico, es decir, fijacuales serán los límites del incremento del autogobierno autonómico pretendido con las reformas estatutarias, fundamentalmente, por la vía del blindaje competencial, los derechos de tercera generación y la reformulación del sistema institucional. Por ello, el análisis de las cuestiones más polémicas estas sentencias será esencial a la hora de identificar el ulterior avance del modelo autonómico y los límites de la asunción competencial autonómica efectuada por la vía de la reforma estatutaria.

En la sentencia 247/2007 el máximo intérprete de la Constitución parece respaldar la llamada tesis de desconstitucionalización del sistema de reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, pues deja abierta la posibilidad de que las extralimitaciones competenciales estatutarias simplemente se declaren ineficientes lo que no comportaría su invalidez y admite que los estatutos reformados contengan declaraciones de derechos<sup>83</sup> que estén relacionados con competencias autonómicas sobre la materia y no supongan privilegios económicos o sociales para la Comunidad autónoma —posteriormente conocidos como derechos de tercera generación—.

De este modo, el Tribunal Constitucional, principalmente en los fundamentos jurídicos 7 a 10, determina que el contenido de los estatutos de autonomía puede comprender más que lo establecido en el artículo 147.2 de la Carta magna. Sin embargo, parte de la doctrina cuestiona el razonamiento empleado en la sentencia al distinguir entre derechos que son derechos y otros que son meros mandatos del legislador, independientemente del nombre que les otorgue el Estatuto; ya que tal distinción no se derivaría de la propia letra del Estatuto por lo que no estaría suficientemente justificada y arrojaría consecuencias singulares como que la norma estatutaria no podría prever lo que el legislador ha venido haciendo hasta entonces<sup>84</sup>.

Frente a ello, otro sector doctrinal entiende que la mayoría de derechos contenidos en estos nuevos estatutos serían derechos sociales por lo que se justificaría la negativa del Tribunal Constitucional al reconocimiento de una aplicabilidad inmediata. Es decir, los estatutos de nueva generación como el valenciano, andaluz o catalán, etc. habrían intentado

---

<sup>82</sup> En la sentencia 249/2007 el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el Estatuto valenciano en los mismos términos que la sentencia 247/2007 por lo que en adelante sólo nos referiremos a esta última.

<sup>83</sup> Sobre otros problemas concretos que plantea dicha sentencia puede consultarse FERNÁNDEZ FARRERES, G., *¿Hacia una Nueva Doctrina Constitucional del Estado autonómico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre sobre el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana)*, editorial Civitas, Madrid, 2008.

<sup>84</sup> CABELLO ESPÍERREZ, M.A., “La relación Derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano”, en *Revista d’estudis autonòmics i federals*, (nº7), Barcelona, Institut d’estudis autonòmics, 2008, pp. 137-138.

transformar algunos principios rectores de la política social y económica en derechos subjetivos al incluirlos con la categoría de derechos estatutarios cuando en la Constitución figurarían como principios rectores. Con su inclusión en el Estatuto se pretendería dotarles eventualmente de una mayor garantía, la estatutaria, dada la dificultad de la reforma de esta norma jurídica. En este sentido, para este sector doctrinal, el Tribunal Constitucional en la STC 247/2007 acabaría con el diferente régimen jurídico, explícitamente querido por el legislador estatutario “reconduciendo los derechos al régimen jurídico propio de los principios, ser mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos”<sup>85</sup>.

Así, la aplicabilidad directa de estos preceptos estatutarios quedaría condicionada a las previsiones constitucionales sin que pudiesen suponer una alteración del régimen de distribución de competencias. Además, los derechos estatutarios sólo vinculan a los poderes autonómicos, obligados a su desarrollo, y no al Estado y la vinculación a los mandatos del legislador autonómico disminuiría si contradijesen a la legislación del Estado<sup>86</sup>. En definitiva, los derechos de tercera generación son unos derechos subjetivos condicionados y sólo exigibles directamente por los ciudadanos autonómicos ante los tribunales ordinarios cuando su naturaleza lo permitiese<sup>87</sup>.

La sentencia 247/2007 proporcionó un bagaje conceptual amplio en el que autores, como TORNOS MAS, encajaron el título IV del nuevo estatuto catalán,—ley orgánica 6/2006, de 19 de julio—entendiendo que sólo podrían verse afectados los preceptos del mismo que hiciese irreconocible la competencia estatal afectada<sup>88</sup>. De tal manera que, la reforma del Estatuto catalán es destacada por su trascendencia, una trascendencia que opera en dos sentidos: por un lado, el “estatuto catalán trasciende al Estado, a su condición constitucional” y, por otro “Estatuto de Cataluña trasciende a Cataluña por el *efecto de irradiación* sobre el resto de las comunidades autónomas y sobre la configuración general del modelo”<sup>89</sup>. La reforma estatutaria catalana fue la primera adoptada y fue la que sirvió de referente a las aprobadas en otras comunidades autónomas como la valenciana. Sin embargo, los problemas jurídicos que planteaba el extenso texto estatutario catalán obtuvieron una solución interpretativa del Tribunal Constitucional tras cinco años de trabajo y que vería la luz bajo la forma de la STC 31/2010, de 28 de junio. Los principales problemas jurídicos que se planteaban en este caso son los relacionados con la función y contenido constitucional del Estatuto de Autonomía, los derechos estatutarios, el sistema

---

<sup>85</sup>DE LAQUADRA-SALCEDO JANINI, T., “El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 5, Iustel, Madrid, 2008, pp. 16 y ss.

<sup>86</sup>Al respecto conviene recordar que el artículo 149.1.1 de la CE establece la competencia exclusiva del Estado a la hora de regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio nacional.

<sup>87</sup>DE LAQUADRA-SALCEDO JANINI, T., “El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre”,..., p. 47.

<sup>88</sup>TORNOS MAS, J., “La sentencia de Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas”, en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (nº7), Institut d'estudis autonòmics, Barcelona, 2008, p.103.

<sup>89</sup>CRUZ VILLALÓN, P., “La reforma del Estado de las Autonomías”, en *Revista d'Estudis autonòmics i federals*, nº2, Institut d'estudis autonòmics, Barcelona, 2006, pp. 87.

institucional autonómico, la delimitación competencial y el contenido de las competencias, la acción exterior, la financiación y la reforma estatutaria. En concreto, el alcance del principio dispositivo, el blindaje competencial autonómico, la nueva configuración de las competencias compartidas y la existencia de un Consejo autonómico judicial son las cuestiones que mayores discusiones planteaban desde el punto de vista doctrinal<sup>90</sup>.

El Tribunal Constitucional reconoce la importancia de esta sentencia en su fundamento jurídico 1 al afirmar que “[e]l recurso de inconstitucionalidad que ha de resolverse en este procedimiento es el primero con el que se impugna in extenso la reforma de un Estatuto de Autonomía, planteándose cuestiones de la mayor relevancia y trascendencia para la definición del modelo constitucional de distribución territorial del poder público” y parte de la consideración de los estatutos de autonomía como ley orgánica especial por razón de su materia lo que los subordina a la Constitución y, dadas las concretas materias que se le reservan, las restantes leyes orgánicas se relacionan con ellos también de acuerdo con el principio de la distribución competencial. Sobre el contenido de los estatutos de autonomía y sobre la posible extralimitación de los estatutos de nueva generación, el Tribunal Constitucional retoma la doctrina asentada en el fundamento jurídico 12 de la STC 247/2007; así afirma que, junto al contenido mínimo obligado conforme al artículo 147 de la Constitución y un contenido constitucionalmente posible —previsto expresamente en los artículos 3.2 y 4.2 de la Carta magna—, cabría un contenido adicional “que, sin resultar de un mandato constitucional expreso o de una autorización del constituyente también explícita, encuentre fundamento implícito en la función y en la cualidad que la Constitución atribuye a esta norma jurídica”. El Tribunal Constitucional confirma la existencia de un contenido estatutario implícito relativo a términos de autogobierno, de autoorganización y de identidad que sería propio de una norma de su naturaleza.

Se admite, por lo tanto, la posible inclusión de nuevos contenidos en los estatutos de nueva generación justificándolo en el hecho de que se tratan de normas institucionales básicas que han de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma. El problema sería determinar el límite de estos nuevos contenidos de manera que no se desvirtúe su naturaleza de ley orgánica infraconstitucional. En este sentido el Tribunal Constitucional entiende la existencia de un límite cuantitativo, la rigidez de la reforma estatutaria que petrifica su contenido, y unos límites cualitativos, aquellos que definen toda la diferencia de concepto, naturaleza y cometido entre la

---

<sup>90</sup> Sirva simplemente de ejemplo el tratamiento a dicha discusión interpretativa recogida en CRUZ VILLALÓN, P., “La reforma del Estado de las Autonomías”,..., pp.89 y ss.; BLANCO VALDÉS, Roberto L. “Blindaje competencial e indefensión constitucional”, en *Claves de Razón Práctica* nº 176, PROGRESA, 2007, Madrid, pp. 18 y ss; CABELLO ESPÍERREZ, M. A. “La relación Derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano”, ..., p. 107; DE LAQUADRA-SALCEDO JANINI, T., “El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre”,..., p. 47; TORNOS MAS, J., “La sentencia de Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas”,..., pp.80 y ss; TORNOS MAS, J., “La nueva configuración de las competencias compartidas en el Estatuto de autonomía. Algunos problemas que plantea su aplicación”,..., pp.1 y ss.

Constitución y los estatutos. A partir de ahí se elimina la eficacia jurídica del preámbulo, se dictamina la inconstitucionalidad de catorce artículos y se reinterpretan otros veintisiete<sup>91</sup>.

En concreto, el máximo intérprete de la Constitución entiende que uno de estos últimos límites sería el que corresponde a la determinación de las competencias, de tal manera que: no procedería el blindaje competencial estatutario al corresponder a un contenido propio de la Constitución; se anula que el *Síndic de Greuges* —el defensor del pueblo catalán— supervise "con carácter exclusivo" la actividad administrativa autonómica y, en los fundamentos jurídicos 42 y siguientes de la STC 31/2010; se priva a Cataluña de un Poder Judicial propio, en concreto de un Consejo de Justicia de Cataluña como «órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña». Sin embargo, desde el punto de los derechos estatutarios reitera la doctrina asentada en la STC 247/2007 pues considera que bajo la misma categoría «derecho» pueden comprenderse realidades normativas muy distintas que vinculan exclusivamente al poder público catalán en el marco de sus competencias.

En definitiva, de esta enumeración podremos indicar que se formulan nuevas propuestas de incremento competencial autonómico vía reforma estatutaria que en cierta medida han sido admitidas por el Tribunal Constitucional configurando un desarrollo desconstitucionalizado del modelo de Estado. La doctrina comienza a hablar de la reformulación del Estado de las autonomías en el que la legislación autonómica comienza a percibirse como una legislación secundaria<sup>92</sup>. Esa reformulación o impulso autonómico debe asegurar el mantenimiento del equilibrio federal<sup>93</sup> aunque se potencie el desarrollo del autogobierno autonómico a través de los estatutos de tercera generación.

El continuo desarrollo del Estado de las autonomías parece iniciar ahora una nueva etapa, en la que las propuestas de reforma pretenden fortalecer el diseño competencial adecuándolo a una realidad dinámica. Las propuestas de reforma estatutaria y constitucional suponen que, tras la novedosa juridificación del problema territorial producida en la Constitución española y su ulterior desarrollo, su debate político-jurídico no se agote<sup>94</sup>, si no que se plantee con fuerza en los últimos años.

---

<sup>91</sup> Sobre el estudio pormenorizado de la sentencia 31/2010 debe consultarse BLANCO VALDÉS, R., "La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, en *Claves de la Razón práctica*, nº205, Madrid, PROGRESA, 2010, pp. 9 y ss. En este trabajo el profesor BLANCO VALDÉS analiza minuciosamente los elementos más polémicos de la sentencia y sus implicaciones como son: el fin de la cooficialidad lingüística, la nulidad del carácter vinculante de los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias sobre los proyectos o proposiciones de ley autonómicas que desarrollen o afecten a los derechos reconocidos en la norma estatutaria, la constitucionalidad de los artículos referidos a las veguerías, etc.

<sup>92</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Institut d'Estudis Autònoms, Marçal Pons, Barcelona, 2001, p.28.

<sup>93</sup> Para algunos autores, pendientes de la conclusión del modelo, lo importante es que el acuerdo político sobre la reforma constitucional requiere el elemento de equilibrio para culminar la federalización funcional. (Cfr., ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, ..., 2005, pp. 48 y ss.)

<sup>94</sup> Sobre esta cuestión y la injustificación de la reformulación de un debate nacionalista debe consultarse. PÉREZ ROYO, J., "Debate anacrónico", ..., 2005, pp. 89-92) y en concreto sobre los posibles enfoques de la reforma del Estatuto Gallego SARMIENTO MÉNDEZ, X. A., (coord.), 2005.

Lo importante en esta nueva etapa será el lograr el equilibrio y adecuación al desarrollo federal del modelo establecido. El carácter de la homogeneidad competencial vuelve a surgir en los intentos por marcar undiferencialismoregional, cuanto más autogobierno reclama una autonomía, más demandan las restantes. El reto se haya en mantener el gobierno y el autogobierno de una manera compartida. Los límites de la reforma del Estado autonómico<sup>95</sup> se encuentran en la esencia del mismo, en el que el equilibrio unidad-diversidad se mantiene.

#### **IV.- CONCLUSIONES**

A modo de conclusiones incidiremos sobre los elementos que hemos considerado como más relevantes de lo expuesto hasta ahora. Así, podemos destacar que:

1.El Estado, como forma de organización política, presenta en la actualidad rasgos y características muy distintas a los que lo identificaban en el proceso de construcción del Estado contemporáneo. Se produce un cambio radical, casi una mutación de su naturaleza jurídica soberana que hace que muchos autores hablen de la “crisis del Estado” lo que puede suponer o bien la desaparición del Estado —lo que se estaría produciendo de un modo largo y muy lento, casi agónico— o sin más el que nos hallemos ante una nueva etapa de su evolución dentro de un mundo marcado por barreras tecnológicas, económicas y de telecomunicaciones y no por las antiguas fronteras estatales.

2. El mundo contemporáneo nos presenta nuevos fenómenos políticos de división y distribución de poder que no se corresponden exactamente con los modelos teóricos establecidos hasta ahora. Esto propicia a una fervorosa discusión doctrinal en la búsqueda de una respuesta que clarifique estos fenómenos de integración y descentralización simultánea.

3. El incremento del poder supraestatal e infraestatal nos recuerda a los dos fenómenos que originan del nacimiento de los Estados federales. Lo que nos ofrece la posibilidad de buscar un referente, el federalismo, para una mejor comprensión del fenómeno político integrador y descentralizador del Estado. Los elementos comunes, pero no idénticos que se pueden encontrar con el federalismo nos provoca una cuestión, ¿nos hallamos ante un nuevo tipo de federalismo?, ¿el nuevo paradigma de Estado puede encontrar una respuesta en el federalismo?.

4. El hecho de que el federalismo sea un proceso plantea la cuestión siguiente: si los fenómenos de descentralización e integración estatal ante los que nos situamos confirman el dato de que nos encontramos ante un modelo federal que se manifiesta en un mismo Estado (España) con dos tendencias simultáneas, *ad intra* y *ad extra*. Las tensiones derivadas de las mismas no tienen por qué quebrar el Estado, cabe la posibilidad de hallar un equilibrio

---

<sup>95</sup> Sobre este tema resulta pertinente la consulta del artículo de VIVER I PI SUNYER, C., “Los límites constitucionales de las reformas estatutarias”, publicado como artículo de opinión en el periódico *el País* en 6 de mayo del 2005.

en el que el gobierno y su constitución establezcanen distintos niveles que garanticen la unidad a la vez que la diversidad de las partes que la integran.

5. Sea como fuere, lo cierto es que, aunque el fenómeno estatal actual carezca de un referente teórico, que permita identificarlo exactamente con un modelo clásico, no por ello deja de tener el protagonismo político que tiene en la configuración de un modelo multinivel ya que es protagonista indiscutible del mismo. El Estado es el que ha decidido por su propia voluntad el formar parte del proceso integrador europeo, lo que se preserva, en grado *summo*, al reconocerse la posibilidad de poder abandonarla<sup>96</sup>. El Estado es a la vez protagonista indiscutible en la descentralización de las competencias, sólo hay que ver a quién le corresponden las competencias de gran peso político<sup>97</sup> o como se desarrolla en proceso de incremento de competencias autonómicas, de un modo claro se observa en la aprobación por las Cortes de los estatutos de nueva generación así como en la reinterpretación realizada posteriormente por el Tribunal Constitucional.

6. El nuevo paradigma estatal se caracteriza por una parcial indefinición y su apertura. El carácter federal y su potencial reformulación cara la integración de nuevas comunidades políticas o el incremento de la autonomía parecen establecerse como los pilares sobre los que se erige un nuevo modelo de Estado.

7. El Estado autonómico es un ejemplo claro del nuevo paradigma estatal descrito. La integración en la Unión Europea y el incremento de la autonomía regional plantean la reformulación constitucional y estatutaria del modelo de organización política territorial de dentro del equilibrio de los principios de unidad y diversidad.

8. La actualidad nos ofrece de un modo cercano una nueva realidad política a la que no se le han de crear más barreras de las necesarias —zanjando el asunto al negar que el Estado exista como tal, o eludiendo que se produce una alteración en las competencias de las que dispone el Estado, negando el protagonismo político de los distintos entes, etc. y que no debe ser ignorada. Por ello, es necesario su estudio para su mejor conocimiento y comprensión.

Como hemos subrayado en las primeras líneas de este trabajo, el nuevo constitucionalismo va más allá del estatismo clásico. En él no podemos hablar de la existencia de una soberanía única y suprema. La figura del Estado ha sido superada, las regiones ven como necesario el incrementar su autogobierno incluso aunque ello plantee la reinterpretación de la constitución a la vez que la Unión Europea va a asumiendo más ámbitos competenciales del Estado español que son tan evidentes como las actuales medidas tendentes a controlar la crisis económica. Esa situación de *impasse* que atraviesa la figura estatal es una característica general de los estados en un mundo globalizado, cabe

---

<sup>96</sup>Posibilidad reconocida expresamente en el artículo I-59 del Tratado constitucional europeo como la “retirada voluntaria de la Unión”. Con la previsión de un procedimiento de negociación y un acuerdo que fije el proceso de retirada, por primera vez en la historia de la integración europea se suple el vacío legal subrayado por el Tribunal Constitucional alemán en la *sentencia de Maastricht*, dictada el 12 de octubre de 1993, que reconocía que la pertenencia a la Unión sería reversible.

<sup>97</sup> Al respecto, nos remitimos al cuadro clasificador de competencias elaborado por AJA. (Cfr. AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales...*, 2003, p. 131).

plantearse la posibilidad de que nos encontremos ante una nueva etapa de su desarrollo que se ve acelerada por la situación económica-financiera.

Ante los nuevos problemas tanto internos como externos que se suceden es necesario aportar nuevas respuestas que estén conectadas con la práctica jurídica y política de los Estados hoy en día. El análisis de las características que presenta el Estado hoy y la identificación de elementos comunes con clases establecidas teóricamente pueden aportarnos algo de luz sobre la verdadera dimensión que el Estado de las autonomías alcanza. El Estado federal y la idea de una soberanía compartida nos aporta un modelo de Estado que responde a las ideas de multigobierno y multiconstitucionalismo, por ello no ha de ser una respuesta que pueda ser ignorada. Cabría la posibilidad de entender nuevos modelos de Estado federal que agrupen a comunidades políticas integradoras, como la Unión Europea, o descentralizadas, como el Estado de las Autonomías. El federalismo como proceso puede admitir variables lo que permite su adaptación como modelo estatal que permita el equilibrio entre la unidad y diversidad, entre gobierno y autogobierno compartido. Quizás lo único que habría que cambiar para entender la verdadera naturaleza del Estado de las autonomías en el proyecto integrador europeo, simplemente sea las barreras o trabas que se establecen a los modelos teóricos de Estado establecidos al margen de una sociedad que evoluciona y los supera.

## BIBLIOGRAFÍA

ACTON, John. *Lectures on Modern History*. Londres: Macmillan and Co., 1952.

AGRANOFF, Robert y RAMOS, Juan Antonio. *La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales*. En AGRANOFF, R. Y BAÑON I MARTINEZ, R.(dir.) *El Estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*. Vitoria:IVAP, pp.55-103, 1998.

AJA, Eliseo. *Igualdad competencial y hecho diferencial*. En AJA, E. et alii, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*. Barcelona: *Colecció Institut d'Estudis Autònomic*, n° 23, pp. 69-104, 1995.

—*Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución*, ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional, celebrado en Sevilla 3-5 de diciembre 2003.

—*El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, colección Ciencias Sociales, 2004.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique. “Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, pp. 107-118, 1997.

- BLANCO VALDÉS, Roberto. *El Estado federal interminable*. En GARCÍA DE CORTÁZAR, F. (dir.) *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*. Madrid:Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, número 66, pp.163-210, 2001.
- Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana. Madrid: Alianza, 2005.
- “Blindaje competencial e indefensión constitucional”. Claves de la Razón práctica. Madrid: PROGRESA, n<sup>o</sup>176, octubre, pp. 18-25, 2007.
- “La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña”. Claves de la Razón práctica. Madrid: PROGRESA, n<sup>o</sup>205, septiembre, pp. 4-18, 2010.
- BODINO, Jean. *Los seis libros de la república*. Madrid: editorial tecnos, Selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala, 1992.
- BURGESS, Michael. *Federalism and European Union, Political idea, influences and strategies in the European Community, 1972-1987*. Londres: Roudge, 2000.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, MIGUEL A. “La relación Derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano”. *Revista d’estudis autonòmics i federals*. Barcelona: Institut d’estudis autonòmics, (n<sup>o</sup>7), pp. 107-143, 2008.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro. “La reforma del Estado de las Autonomías”. *Revista d’Estudis autonòmics i federals*. Barcelona: Institut d’estudis autonòmics, n<sup>o</sup>2, pp. 77-99, 2006.
- DARNSSTÄDT, Thomas. *La trampa del consenso*. Madrid: editorial Trotta, 2005.
- ELAZAR, Daniel. *Exploración del federalismo*. Barcelona: editorial hacer, 1987.
- The Federal Dimensions of State-Diaspora Relations*. En ELAZAR, D. (dir.) *Constitutional design and power-sharing in the post-modern epoch*. Boston:University Press of America, pp.143-162, 1991.
- Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements, 2<sup>nd</sup> Edition*. Londres: Londman Group UK, 1994.
- Constitutionalizing Globalization. The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 1998.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *¿Hacia una Nueva Doctrina Constitucional del Estado autonómico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre sobre el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana)*. Madrid: Civitas, 2008.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Jose Julio y SANJURJO RIVO, Vicente Antonio. *Las competencias de la comunidad autónoma de Galicia: Perspectivas de reforma*. En SARMIENTO MÉNDEZ, X. A. (coord.) *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*.Vigo: Universidade de Vigo, pp. 181-218, 2005.



- GROPPI, Tania. “La reforma constitucional en los Estados federales entre pluralismo territorial y no territorial”. *Revista de Derecho Político*. Madrid: UNED, nº 54, pp. 113-128, 2002.
- HÄBERLE, Peter. “Europa como comunidad constitucional en desarrollo”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. Sevilla: Instituto andaluz de administración pública, nº 1, pp.11-24, 2004.
- HELLER, Hermann. *La soberanía*. México D.F.: Universidad Autónoma de México, 1965.
- JÁUREGUI, Gurutz. “La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea”. *Revista catalana de dret públic*. Barcelona: Escola d’Administració pública de Catalunya, nº31, pp.137-172, 2005.
- JELLINECK, Georg. *Fragmentos de Estado*. Madrid: Cuadernos Civitas, Editorial Civitas, 1978.
- Teoría General del Estado*, México: Fondo de la cultura económica, colección política y derecho, 2000.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *La Ley Autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònomic, Marcial Pons, 2001.
- KUHN, Helmut. *El Estado. Una exposición filosófica*. Madrid: ediciones RIALP, 1979.
- KING, Preston. *Federalism and Federation*. Londres: Crom Helmed., 1982.
- LAGASABASTER HERRATER, Iñaki. “La reforma de los estatutos de autonomía: Una reflexión sobre su teoría y práctica actuales”. *Revista catalana de dret públic*. Barcelona: Escola d’Administració pública de Catalunya, nº31, pp.15-56, 2005.
- LA PERGOLA, Antonio. *Los nuevos Senderos del federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- LÓPEZ PORTAS, Begoña. *Un breve análisis de las propuestas regionales en el contexto multilevel europeo: el caso vasco*. En PEREIRA MENAUT, A. C. y ROJO SALGADO, A. (coords.) *Multigobierno: Estados e rexións na Unión Europea*. Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones de la USC, Cátedra Jean Monnet vol. 6, pp. 366-410, 2005.
- El Estado en los procesos de integración y descentralización política. Una reflexión sobre su naturaleza jurídica y política*. *Revista de Derecho UNED*. Madrid: UNED, nº 2, pp. 283-323, 2007.
- El sistema competencial de Galicia: autonomía y federalismo*. Santiago de Compostela: EGAP, nº12, 2008.
- ORTEGA, Luís. *Reforma Constitucional y Reforma Estutaria*. Madrid: Civitas, 2005.

- PECES-BARBA, Gregorio. *Una lectura de la Constitución española*. En CUÇO, A., et alii, *La organización territorial del Estado: España en Europa: un análisis comparado*. Valencia: Universidad de Valencia, pp. 67-77, 2002.
- PERNICE, Ingolf. “Multilevel constitutionalism in the European Union”. *European Law Review*, vol. 27, n<sup>o</sup> 5, 2002, pp. 511-529.
- PÉREZ ROYO, Javier. *Debate anacrónico*. En VALLS-LLOBET, C. y DONALDSON, M. (coords.) *Hacia una España plural, social y federal. 25 Reflexiones*. Barcelona: Editorial Mediterrània, Fundació Catalunya Segle XXI, pp. 89-92, 2005.
- QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás DE LA. “¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Político Constitucionales, volumen 72, pp. 135-161, 2004.
- “El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre”. *Revista General de Derecho Constitucional* (Disponible en internet) Madrid: editorial Iustel, n<sup>o</sup> 5, 2008, pp. 1-48. [consulta 26 de julio de 2010] Disponible en: <http://iustel.com/v2/revistas>
- REQUEJO, Francisco. *Federalismos y grupos nacionales*. En CUÇO, A., et alii, *La organización territorial del Estado: España en Europa: un análisis comparado*. Valencia: Universidad de Valencia, pp. 81-92, 2002.
- SÁENZ ROYO, Eva. *El Estado social y descentralización política. Una perspectiva comparada de Estados Unidos, Alemania y España*. Madrid: Thomson, Civitas, 2003.
- SILVA GARCÍA, Fernando. “La Unión Europea. problemas constitucionales derivados de su estructura y funcionamiento institucional”. *Boletín Mexicano de Derecho comparado*. México D.F.: UNAM, n<sup>o</sup> 104, mayo-agosto, pp. 589-620, 2002.
- SUBIRATS, Joan. *El papel de las Comunidades Autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales. Quince años de Comunidades Autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aún en discusión*. En AGRANOFF, R. Y BAÑON I MARTINEZ, R.(dir.) *El Estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*. Vitoria: IVAP, pp. 161-180, 1998.
- TORNOS MAS, Joaquín. “La sentencia de Tribunal Constitucional 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas”. *Revista d’estudis autonòmics i federals*, Barcelona, Institut d’estudis autonòmics, n<sup>o</sup>7, pp. 79-105, 2008.
- WHEARE, Kenneth C. *Las constituciones modernas*. Barcelona: ediciones Labor S.A, Nueva colección Labor, 1974.