

**EL CASO ESPAÑOL, UN PROCESO FEDERAL:
ESTUDIO DE LA NUEVA CONFIGURACIÓN
DE ESTADOS FEDERALES***

**THE SPANISH CASE, A FEDERAL
PROCESS: A STUDY OF THE NEW
CONFIGURATION OF FEDERAL STATES**

*Vanessa Sueli Cock***

*Fecha de recepción: 19 de agosto de 2011
Fecha de aceptación: 23 de septiembre de 2011*

* Artículo producto de la línea de investigación en Federalismo, Regionalismo y Estudios Locales del Grupo de Estudios en Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana

** Abogada y especialista en Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Javeriana, doctora en Derecho por la Universidad de Salamanca (España), actualmente profesora investigadora y directora del Grupo de Estudios en Derecho Público de la Pontificia Universidad Javeriana.

Contacto: vsueli@javeriana.edu.co

RESUMEN

Este artículo expone cómo la idea federal está ligada a las circunstancias de tiempo y lugar en las que se cristaliza. Así, los elementos del Estado federal dependerán de las necesidades del contexto específico. El modelo federal adoptado en Estados Unidos y Alemania, dos tipos clásicos de esta forma de Estado, respondían a sus necesidades de tiempo y lugar. No obstante, sobre estos casos se construye el concepto jurídico de Estado Federal, que resulta ser muy estrecho para dar cuenta de la cantidad de estados que se denominan federales en el siglo XX. La nueva categoría del *federal arrangement* permite una configuración flexible y la comprensión de que el Estado federal no puede describirse como una figura estacionada en el tiempo, y que a este tipo de organización estatal no se puede llegar tan solo siguiendo fórmulas jurídicas, sino que debe comprenderse como una institución que evoluciona, condicionada a las necesidades de contexto, como se explica en el caso del proceso federal español.

Palabras clave autora: Federalismo; proceso federal; *federal arrangement*; federalismo español.

ABSTRACT

This article explains how the creation of the federal idea is dependent upon a specific time and space. The federal idea in the Constitution of the United States is different from the idea of Germany in 1871. It responds to different problems and needs. Nevertheless, the conceptual construction of what a federal state means and the corresponding juridical design were taken out of these particular cases, therefore were very rigid and did not take into account differences in the particular conditions of society. This conceptual construction is re-evaluated in the second half of the XXth century as a more general category of *federal arrangement*. This category is more flexible and comprehensible of the reality of the context where the federal idea develops, as well as it is able to take into account the specific needs of the population. With this framework, I analyze in this article the Spanish case; I seek to establish the contemporary elements of a federal state, and how the idea evolves in a real environment.

Keywords author: federalism, federal arrangement, Spanish federalism's

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.- I. LA IDEA FEDERAL.- II. EL CONCEPTO JURÍDICO DEL ESTADO FEDERAL.- III. CONCEPTOS DEL ESTADO FEDERAL EN EL SIGLO XX.- IV. ARREGLOS FEDERALES.- V. ANTECEDENTES DEL ESTADO AUTONÓMICO COMO DESARROLLO FEDERAL.- A. *El modelo autonómico en la Constitución de 1978.*- B. *La autonomía regional, elemento esencial del proceso federal español.*- C. *Evolución del sistema autonómico.*- D. *Elementos federales del sistema autonómico.*- CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

La organización territorial del Estado es, como toda institución jurídica, una expresión del tiempo y lugar en que se configura¹. Así, en los siglos XVIII y XIX existió un predominio del Estado unitario, modelo estatal esencialmente moderno que consolida el concepto de Estado-nación y permite la construcción y articulación de la mayoría de los Estados europeos a finales del siglo XVIII. Esta concepción influyó en las pocas configuraciones federales de la época, de modo que los sistemas federales de los Estados Unidos, de Alemania y de Suiza, se constituyen sobre la base de la nación, elemento orgánico del Estado unitario. Este elemento unitario presente en la configuración federal conduciría a la comprensión del Estado federal clásico bajo dos premisas: la homogeneidad de los Estados miembros entre sí, y la concepción de una sola nación para cada Estado federal.

El siglo XX es testigo de un auge de la forma federal; un gran número de constituciones se proclaman federales y se configuran diversos esquemas bajo esta nominación. El incremento de la organización federal lleva consigo la búsqueda de otros criterios explicativos de su realidad. De forma tal que el análisis del Estado federal se subsume dentro de una categoría más amplia: el federalismo, concepto ambivalente que reúne el análisis del fenómeno tanto desde la perspectiva de la organización del poder como desde una perspectiva ideológica. El federalismo abandona el análisis de la organización federal a partir de la categoría de la soberanía y acoge su análisis desde la perspectiva del poder, una categoría general que permite una amplia gama de realizaciones

A finales del siglo XX, la mayoría de las formas federales no cumple con los requisitos planteados por los dogmáticos del Estado federal clásico; esta situación conduce a la creación de un concepto más amplio: el de *federal arrangement*, en donde se acogen diversas formas de configuración federal. En este contexto, este artículo tiene como propósito exponer la diversidad de la idea federal en Estados

1 Formulada en el siglo XIX en Alemania, en la que se concebía a las instituciones jurídicas como evolutivas: se adecúan a los tiempos (en términos contemporáneos). Otto von Gierke, *Das Deutsche Genossenschaftsrecht*, vol. I, 3 (Weidmann, Berlin, 1868). Versión en español: *Teorías políticas de la Edad Media* (Huemul, Buenos Aires, 1963).

Unidos y Alemania; revisar la dogmática alemana que da lugar a la creación de la categoría de Estado federal y la variación de estos presupuestos clásicos a partir del auge del federalismo. Por último, estudiar el caso español como un proceso de contemporáneo de configuración federal.

I. LA IDEA FEDERAL

El Estado Federal es el resultado de un progresivo desarrollo histórico y político íntimamente ligado al lugar y al tiempo en que la idea federal se cristaliza. Como concepto jurídico, varía en el tiempo y en el espacio; es decir, depende del contexto histórico social y político para que se le dé uno u otro sentido². El estudio de la diversidad de contextos conduce a la comprensión de la idea federal impresa en la Constitución de los Estados Unidos y la de Alemania de 1871, dos sistemas clásicos de Estado Federal, a partir de los cuales se inicia la conceptualización de este tipo estatal, y desde donde puede observarse su evolución³.

Con el objetivo de determinar los elementos comunes y las diferencias entre estos dos Estados Federales, debe acudir al estudio de los procesos históricos en los que esta formación estatal tiene lugar, desde su origen hasta su definitiva configuración. En los EE.UU. se estudió su origen a partir de los conceptos desarrollados en *El Federalista*, la Constitución de 1787, y las enmiendas en el siglo XIX. En el caso de Alemania, se abordó el desarrollo progresivo de la idea federal desde el Viejo Imperio hasta la Constitución de Bismarck de 1871. En este recorrido histórico, que por su extensión no puede referirse en este escrito, pueden identificarse algunos elementos comunes entre dos procesos tan disímiles⁴.

2 González Encinar, *El Estado Unitario y el federal* (Tecnos, Madrid, 1985). Al respecto, André Haoriou escribía “*El Derecho constitucional clásico se ha ido encontrando sumergido en lo sucesivo en medios nuevos como consecuencia de una especie de viaje que tiene lugar en el espacio y en tiempo, en todos los continentes y lo mismo en la sociedad de hoy que en las de mañana*”. *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 109 (Ariel, Barcelona, 1980).

3 Véase a Manuel García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, 216 (Alianza Editorial, Madrid, 1993).

4 Ver al respecto a Vanessa Suelst Cock, *El Estado autonómico como proceso federal. Estudio de la configuración de la autonomía regional y local del proceso descentralizador del Estado español* (Curitiba, Brasil, 2010).

En primera medida puede señalarse que en estos dos países las Constituciones consolidan las construcciones nacionales de características federales en territorios en los que previamente habían existido configuraciones confederales y en donde se habían desarrollado estructuras de gobierno para la atención de asuntos locales, es decir, en donde la idea federal había sido desarrollada, carácter que impide la construcción nacional sobre bases unitarias⁵.

Ahora bien, las corrientes ideológicas en las que se apoya la formación federal son disímiles: en los Estados Unidos, se realiza sobre principios e instituciones inglesas, tales como la soberanía popular, la separación de poderes, el concepto de *Rule of Law* y la Carta de derechos⁶. En Alemania, sobre la base del principio monárquico e instituciones de larga duración como el *Bundesrat* y la Corte de Wetzlar. En estas ideas subyace el concepto de organización federal inserto constitucionalmente⁷.

-
- 5 En este trabajo partimos del reconocimiento de la idea federal como una idea milenaria, destacando que esta tesis fue sostenida por Otto Von Gierke en su obra *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, recogida por Mogi en su estudio sobre la evolución de las ideas federales en Estados Unidos de América y en Alemania, *The problem of Federalism*. En estos trabajos se habló de idea federal, pues los desarrollos teóricos durante el siglo XIX en Alemania demostraron que la forma confederal era una forma estatal incompleta, que estaba destinada a transformarse en Estado Federal. En la segunda mitad del siglo XX, estos desarrollos son retomados por Friederich en *Trends of Federalism in Theory and Practice*, y posteriormente por Elazar en *Federalism: An Overview*. De este modo, todos coinciden en afirmar que, como forma estatal, la idea se realiza en los Estados Unidos de América. Véase: Otto Von Gierke, op. cit. Sobei Mogi, *The problem of Federalism, a study in the history of political theory*, 22 (George Allen and Unwind Ltd., London, 1931). Daniel J. Elazar, *Federalism: An Overview* (HSRC Publishers, Pretoria, 1995). En el mismo sentido, entre otros: K.C. Wheare, *Federal Government*, (4ª ed., Oxford University Press, London, 1963). Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, 11 (Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1968). Manuel García Pelayo, op. cit., 217. Andre Hauriou, op. cit., 187. Guiseppe De Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, 265-275 (Espasa – Calpe S.A., Madrid, 1983). Andrew McLaughlin, *The Background of American Federalism*, en *Federalism a Nation of States, Major Historical interpretation*, 368-393 (Hall Kermit L., ed., Garland Publishing Inc, New York, 1987). William H. Riker, *The Development of American Federalism*, 23 (Kluwer, Boston 1987).
- 6 Véase a Joseph Zimmerman, autor que sostiene que las ideas desarrolladas en la América del siglo XVIII se deben a la influencia de las instituciones y filósofos ingleses, particularmente de Locke y Hobbes, de quienes los gobiernos coloniales recibieron su concepción de derechos, que el autor denomina el trasplante de ideas a los asentamientos coloniales. *Contemporary American Federalism, The Growth of National Power, Studies in Federalism*, 19-23 (Murray Forsyth, ed., Center for Federal Studies, University of Leicester, 1992). Este argumento ya había sido expuesto por Andrew McLaughlin, indicando que las ideas en las que se había basado la Constitución de 1787 fueron las del Estado liberal; de acuerdo con esto, los autores más influyentes en el pensamiento de los fundadores fueron, además de Locke y Hobbes, Hume, Rousseau, Vattel y Montesquieu. *Constitutional History of the United States*, 91-117 (D. Appleton-Century Company, New York, 1935).
- 7 Joachim Whaley, *Federal Habits: the Holy Roman Empire*, en *German Federalism*, 15-41 (Umbach, Maiken, ed., Palgrave, New York, 2002). Este autor considera de suma importancia las

El diseño federal de los Estados Unidos se caracteriza por la división vertical de poderes, en la que existe una delimitación de las dos esferas de poder: el Gobierno Nacional y los Estados. El Gobierno Nacional tendrá unos poderes delimitados constitucionalmente, sobre los cuales los Estados tienen prohibido legislar. De igual forma, los Estados mantienen poderes propios en cuyo ámbito no tiene injerencia el Gobierno Nacional. Los órganos de la unión serán el presidente y el congreso bicameral, en el que el Senado tendría representación igualitaria por Estados y la Cámara de acuerdo a la población, electos popularmente. Estas instituciones son el resultado del desarrollo local de los principios ingleses. Así, también se observa que la representación igualitaria en el Senado y el principio de guardar la forma de gobierno republicana, permiten la construcción de la organización federal sobre bases homogéneas⁸.

En Alemania, por el contrario, el concepto federal emerge de la unificación liderada por Prusia, pero se ancla en instituciones de largo desarrollo histórico, que permiten la unión de diversas monarquías cuyas estructuras jurídicas y sociales difieren entre sí. El imperio de Bismarck, de corte monárquico, se integra por el Emperador, el *Bundesrat* órgano de representación de las diversas monarquías del Imperio y el *Reichstag*, parlamento del Imperio. En estas estructuras nacionales o centrales Prusia tiene un predominio.

instituciones que en el viejo imperio alemán funcionaban bajo reglas federales, especialmente el sistema de derecho y el sistema de defensa y paz. Se desarrollaron instituciones tales como la *Reichskammergericht* en Wetzlar, la más alta de las cortes imperiales en Viena, que ofrecía salvaguardas legales a los habitantes de los territorios alemanes y que contribuyó a la evolución de una cultura legal que no tuvo paralelo en Europa. En la dimensión europea, existen comparaciones entre el viejo imperio y la actual Unión Europea; su estudio como modelo pre-nacional podría servir a la configuración de la Europa post-nacional. Esta tendencia comparativa puede apreciarse en los trabajos de Michael Stolleis, *Staatsdenker im 17. und 18. Jahrhundert: Reichspublizistik, Politik, Naturrecht* (2ª ed., Metzner, Frankfurt am Main, 1987). Petter Clauss Harttman, *Bereits erpobt: Ein Mitteleuropa der Regionen*, 21 en *Das Parlament*, 3/10 (diciembre 1993). Y Reinhardt Kosselleck, quien calificó el viejo Imperio Alemán de pre-nacional y post-nacional, pre-moderno y post-moderno. *Europäische Umrisse deutscher Geschichte. Zwei Essays*, 68, 78 (Heidelberg, 1999).

- 8 Véase entre otros: *The Federalist Papers, Alexander Hamilton, John Jay and James Madison* (Selected and with an introd. by Andrew Hacker, 1 print, New York, Washington Square Press, 1964). Su interpretación de George W. Carey, *The Federalist, Design for a Constitutional Republic* (University of Illinois Press, Urbana & Chicago, 1989). Eduard S. Corwin, *The Passing of Dual Federalism*, 36 *Virginia Law Review* (febrero de 1950), en *Federalism a Nation of States, Major Historical Interpretation*, 139-161 (Hall Kermit L., ed., Garland Publishing, Inc, New York, 1987). Samuel H. Beer, *To make a nation, The Rediscovery of American federalism*, 389 (The Belknap Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1993). Carl J. Friedrich, op. cit., 22.

De modo que la mayoría de los poderes para legislar están en cabeza del *Reichstag* y los poderes de ejecución residen en los Länder. El punto de unión entre los dos niveles de gobierno en la organización federal del Imperio Alemán reside en el *Bundesrat*, que representa a los estados a nivel nacional en materia legislativa y ostenta un poder de veto frente a la legislación federal. Estas características le dan al diseño federal alemán un acento centralizador, en el que la organización se configura sobre bases desiguales o asimétricas, presentes tanto en la representación en el *Bundesrat*, como en las estructuras de gobierno que cada Estado miembro mantiene⁹.

II. EL CONCEPTO JURÍDICO DEL ESTADO FEDERAL

La denominación de Estado federal, como señala el profesor García-Pelayo, se utiliza por primera vez en la Confederación Renana. Sin embargo, esta denominación no penetra el derecho positivo, de modo que su acepción no fue utilizada en el Tratado de París de 1814, ni en las constituciones suizas de 1848 y 1874. En estos documentos el término confederal se sigue utilizando de modo equivalente al de federación¹⁰. Son las formulaciones teóricas producidas en Alemania a lo largo del siglo XIX las que dan al Estado federal una connotación precisa que permite diferenciarlo de la confederación, contribuyendo de este modo a la generalización del término¹¹.

Tras la formación de los Estados Unidos como Estado federal y la recepción de sus principios constituyentes en Europa, gracias a Tocqueville, la idea federal en el continente estaba en transición entre la confederación y el Estado federal. El conjunto de teorías formuladas en este estadio histórico en Alemania, conocidas hoy como la teoría clásica del Estado federal¹², trataban de desentra-

9 Véase entre otros: Gerhard Lechmbruch, *Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Diskussion Paper No. 02/2, 43-46. Alberti Rovira *Federalismo y Cooperación en la República Federal alemana*, 10 (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986). Sobei Mogi, op. cit., 327. Hans Puhle-Jürgen, *Problemas del federalismo alemán*, en *Federalismo y regionalismo, instituciones políticas*, 89-120 (Madrid, 1979). Benda et ál. *Manual de derecho constitucional*, 616 (2ª ed., Marcial Pons, 2001). Daniel Ziblatt, *Structuring the State: the formation of Italy and Germany and puzzle of federalism*, 132 y ss. (Princeton University Press, 2006).

10 Véase a Manuel García-Pelayo, op. cit., 216.

11 Ib.

12 Véase a García-Pelayo; este autor agrupa las teorías sobre la naturaleza del Estado federal

ñar la naturaleza de la unión alemana y de la organización estatal adoptada por los Estados Unidos y Suiza¹³ desde “*la perspectiva clásica de la soberanía*”. Los teóricos alemanes respondían a uno de los principales problemas, tanto en América como en Europa: la coexistencia de varias soberanías en una sola formación estatal. La respuesta a esta problemática sustenta la formación del Estado federal en Alemania, y permite apreciar las diferencias con la formación estatal federal de los Estados Unidos.

El concepto de Estado federal en Alemania atraviesa por el estudio de la evolución de la confederación germana como una unión de Estados (*Staatenbund*) hasta la creación de un nuevo sujeto jurídico-político independiente de los Estados que lo componen (*Bundesstaat*). Se trata este de un desarrollo teórico progresivo que urde sus raíces en el siglo XVII¹⁴. La soberanía compartida en el Viejo Imperio se sustenta en las formulaciones de Johannes Althusius (1562-1638) en su obra *La política* (1603), y del filósofo Samuel von Pufendorf en su obra *La ley de la naturaleza y las naciones* (1672). Althusius, con la asociación (*Consociatio*), construye el concepto federal sobre pequeñas uniones que tienen una estructura jerarquizada, desde la familia hasta el Estado¹⁵. Por su parte, Pufendorf define la confederación del Viejo Imperio, como un “*sistema de*

de la siguiente manera: a) Teoría de la doble soberanía o cosoberanía (Tocqueville y Waitz); b) Teoría que niega la realidad jurídica del Estado federal, asimilándolo a la confederación (Calhoun y Seydel); c) Teorías que afirman como único Estado al Estado federal, asimilándolo al Estado unitario (Zorn, Treitschke, Affolter y Heller); d) Teorías que afirman que la federación es el único Estado soberano, pero que no niegan a los miembros el carácter de Estados (Laband, Jellinek, Verdross y Adamovich); e) Teoría de las tres entidades estatales o del tercer término (Haenel, Gierke, Nawiasky y Kelsen); y f) Teorías que conciben al Estado federal como forma avanzada de descentralización (Kelsen, Kunz, Duran y Mouskheli). Manuel García Pelayo, op. cit., 220-231.

- 13 En este aparte se acoge el recorrido teórico que hace el autor Sobei Mogi sobre los autores alemanes que desarrollaron el concepto federal, partiendo de la evolución del concepto de *Staatenbund* (unión de Estados o confederación) hasta el Estado federal, *Bundesstaat*. Se consultan algunas fuentes primarias señaladas por el autor, siguiendo su análisis histórico de las ideas federales en Alemania, que va desde Hugo Grotius en su tratado de *Jure Belli et Pacis* (1625) y Pufendorf en *Jure Naturae et Gentium* (1702), hasta Sigfried Brie en su obra *Theorie der Staatenverbindungen* (1874). *The problem of federalism: A study in the history of political theory* (George Allen and Unwind Ltda, London, 1931).
- 14 Otto von Gierke, *Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien. Naturrecht und deutsches Recht* (Neudruckausg, Tübingen, 1915). En el mismo sentido actualmente lo exponen, Benda, Maihofer, Vogel, Hesse & Heyde, *Manual de derecho constitucional*, 615 (Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2001)
- 15 *The art of associating*, Karmis Dimitros & Norman Wayne, *Theories of federalism*, 27-34 (Palgrave Macmillan, New York, 2005). En este libro recogen las teorías de fuentes primarias de los más importantes teóricos del federalismo.

Estados”, una clase de Estado irregular. En este tipo de Estado la suprema soberanía se encuentra dividida en manos diferentes que forman parte de la misma mancomunidad (*Staatenbund*). Cada uno detiene una parte de la soberanía que posee para elaborar su propio derecho y ejercer su administración conforme a su propio juicio¹⁶.

La teoría del Estado federal obtiene un gran avance a finales del siglo XIX con los estudios del profesor Georg Jellinek en su obra *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, de 1882. En esta obra sostenía que el principal criterio legal de la teoría fundamental del Estado es la soberanía. De acuerdo con este criterio, podía examinarse la validez de las teorías del federalismo desde Waitz, Mohl y Seydel¹⁷. El objeto de la teoría de las uniones de los Estados (*Staatenverbindungen*) era determinar la doctrina fundamental de la soberanía como característica esencial de la concepción estatal. Así, solo el Estado soberano puede crear una entidad no soberana otorgándole a una entidad el autogobierno (posterior autonomía) sobre una de sus áreas administrativas, transmitiéndole sus derechos supremos, con lo cual esta área de autogobierno está fuera del control del Estado.

El Estado federal es entonces, en este estadio histórico, un sujeto jurídico de derecho público cuya base es la Constitución, compuesto por Estados no soberanos¹⁸. En esta clase de Estado el poder soberano, por medio de la Constitución, divide la totalidad de las funciones para ser ejercidas por la esfera de gobierno estatal, de tal manera que este se reserva únicamente una suma prescrita de aquellas funciones y deja el resto de las funciones a los Estados no soberanos, sobre las cuales el Estado no ejerce ningún control, siempre y cuando los Estados miembros, creados por la voluntad del Estado y por la Constitución del Estado, observen las limitacio-

16 *Regular States vs. systems of States*, Karmis Dimitros & Norman Wayne, op. cit., 35-50.

17 Las ideas de Waitz se basan en el trabajo de Tocqueville, *Democracy in America*, traducida por Henry Reeve, vol. I, 150-172 (Longmans Green and Co., London and New York, 1889). Georg Waitz, *Grundzüge der Politik*, 7, 20 y 42 (Kiel, Homann, 1862). La formación del imperio alemán, por presión de Prusia, y su gran predominio en la organización federal, lleva a teóricos como Max von Seydel, jurista de Bavaria, a sostener la línea expuesta por Calhoun en Estados Unidos de América, considerando la imposibilidad de dividir la soberanía, pues su división equivaldría a destruirla. Max von Seydel, *Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich*, 2 (Mohr, Freiburg i. B. und Leipzig, 1897).

18 Jellinek considera que la naturaleza del proceso de formación del Estado federal no difiere del proceso de formación del Estado nacional, op. cit., 278 y ss.

nes constitucionales¹⁹. La organización estatal se construye sobre la Nación, elemento orgánico del Estado, que no puede crearse mediante un tratado. La creación de un Estado federal resulta del reemplazo de unas condiciones por otras que promuevan el bienestar nacional. Es un proceso de cooperación de los poderes legítimos existentes, sin ataques violentos de una parte de estos contra los otros²⁰, en el que todos los Estados miembros son homogéneos entre sí. El pueblo, por su parte, se encuentra en un sistema de calificación dual, pues está sujeto tanto al poder Estatal como al de los Estados miembros no soberanos, conforme las funciones que la Constitución les reconoce a estos²¹.

III. CONCEPTOS DEL ESTADO FEDERAL EN EL SIGLO XX

El siglo XX tendrá un auge de la forma federal²²; un gran número de constituciones se proclaman federales²³ y se configuran diversos esquemas bajo esta nominación²⁴. El incremento de la organización

19 Ib.

20 Jellinek considera que el proceso de formación estatal puede describirse históricamente; no existe ninguna fórmula legal para llegar a esta organización. Solamente cuando el Estado es creado puede el jurista examinar e interpretar las formas en que ese Estado se ha manifestado. Op. cit.

21 Ib.

22 Tal como lo predijo Prudohn, “*El siglo XX verá el incremento de esta forma territorial*”. Del mismo modo lo sostuvo Sobei Mogi en su estudio sobre la evolución de la idea federal, siguiendo las ideas de su profesor Harold Lanski, del autogobierno *selfgovernment* como la forma de gobierno del futuro, expuesta en su obra *The pluralistic State*. En: Sobei Mogi, op. cit. En este sentido, Wheare sostuvo que el crecimiento de los gobiernos modernos ha venido acompañado del establecimiento de diversos esquemas federales, haciendo del federalismo uno de los aspectos más importantes del constitucionalismo. Esta premisa la formula en *Federal government* (4ª ed., Oxford University Press, London, 1963) y es acogida por Friedrich en *Limited government: A comparison*, 51 (Harvard University, Englewood Cliffs, New Jersey, 1974). Wheare hacía referencia al gobierno federal y no al federalismo.

23 Véase Arthur W. MacMahon, *Federalism: Nature and emergent* (Doubleday, Garden City, New York, 1955). Elazar en sus trabajos sobre el federalismo, concretamente en *Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements* (Daniel J. Elazar, comp. & ed., Jerusalem Institute for Federal Studies, London-Longman, 1991).

24 La mayoría de estas nuevas federaciones o cuasifederaciones en términos de Wheare, se fundaron en Asia. Ente ellas: Indochina (1945), Burma (1948), Indonesia (1949), India (1950), Pakistán (1956), Malaya (1948) y Malasia (1963). En el medio este, la Unión de Emiratos Árabes (1953), Nigeria (1954), Mali (1959), el Congo (1960), Camerún (1961) y Comoros (1978). Entre las federaciones fundadas y algunas restauradas están: Austria (1945), Alemania (1949), Yugoslavia (1946) y Checoslovaquia (1970). En Sudamérica: Brasil (1946), Venezuela (1947) y Argentina (1949). Véase a Ronald L. Watts, *Comparing federal systems, institute of intergovernmental relations*, 3 (Queen’s University Kingston, Ontario, 1999).

federal lleva consigo la búsqueda de otros criterios explicativos de la realidad federal. De esta forma, el análisis del Estado federal se subsume dentro de una categoría más amplia: el federalismo, concepto ambivalente que reúne el análisis del fenómeno desde la perspectiva de la organización del poder, como desde un punto de vista ideológico²⁵. Este último reúne ciertas corrientes de pensamiento que fundamentan la adopción de esta forma de organización estatal (en este estudio prescindimos de su análisis). El federalismo abandona el análisis de la organización federal a partir de la categoría de la soberanía y acoge su análisis desde la perspectiva del poder, una categoría general que permite una amplia gama de realizaciones²⁶.

Desde esta perspectiva, el federalismo es una especie particular de división de poderes²⁷, que “*como la división del poder funcional se caracteriza por ordenar mediante Constitución el ejercicio del poder en una comunidad compuesta por diversas subcomunidades*”²⁸. Estas últimas ejercen los poderes que la Constitución les reconoce de forma autónoma, de modo que “*aparece como una forma territorial de separación de los poderes políticos bajo un régimen constitucional*”²⁹. Este tipo de distribución de poder no implica transferencia de soberanía según lo señala Friedrich, pues “*no puede existir en un sistema federal soberanía y autonomía, estos son términos que se excluyen mutuamente*”. Las controversias de los teóricos alemanes

25 Véase a Gumersindo Trujillo, *Introducción al federalismo español (ideología y fórmulas constitucionales)*, 24 (Cuadernos para el diálogo S.A., Edicusa, Madrid, 1967).

26 *Ib.*, En el mismo sentido, véase a M. Jiménez de Parga, *Los regímenes políticos contemporáneos*, 25 y ss. (Madrid, Tecnos, 1960).

27 M.J.C. Vile, en su estudio sobre el constitucionalismo y la separación de poderes señaló que la doctrina de separación de poderes que emerge en el siglo XVII y tiene su realización teórica y práctica en el siglo XVIII, permanece como un elemento esencial en el pensamiento constitucional, llegando a constituir un papel significativo en el concepto del constitucionalismo occidental y en los gobiernos modernos. Los teóricos han insistido en la importancia de limitar y definir el poder. La doctrina de la separación de poderes, esbozada por Locke y Monstequieu en la que cada poder debía estar en manos diferentes, da lugar a la idea del constitucionalismo moderno, en la que dicha separación de poderes solo puede lograrse mediante una Constitución. Véase *The structure of American federalism* (Oxford University Press, New York, 1961). En el mismo sentido, Friedrich sostiene que el constitucionalismo moderno descansa en la doctrina de la distribución de poder. Y señala que al ser el federalismo una distribución del poder político sobre base territorial, el que se efectúa mediante Constitución, constituye uno de los fenómenos más importantes del constitucionalismo moderno. Véase, *Limited government: A comparison*, op. cit., 13 y ss.

28 Friedrich, op. cit., 21.

29 *Ib.*, 51-52. Friedrich coincide en que el criterio de la soberanía como explicación de las estructuras federales debe ser abandonado, pues en este el federalismo es concebido como estructura y no como proceso.

en torno a establecer si determinado sistema político ostenta o no la soberanía, resultan precisamente de la negación del proceso por contraste con la estructura. Si se comprende como proceso (que es para el autor el verdadero problema), se comprende que es una institución que evoluciona³⁰.

Ahora bien, el principio federal continúa definiendo este tipo de organización como “*el método de distribución vertical de poderes, en el que el gobierno general y los gobiernos regionales tienen su propia esfera de actuación directa sobre el pueblo, coordinada e independiente*”³¹. De esta forma, la Constitución federal se basa sobre una doble garantía: la de la independencia y viabilidad del gobierno central y la de la existencia de los gobiernos de los Estados miembros³².

Tras estas conceptualizaciones, se puede comprender que el problema en un Estado federal ya no será quién detenta la soberanía, sino establecer un equilibrio entre la unidad y diversidad que dicha organización entraña³³; el efectivo reparto competencial, así como la determinación de instrumentos de articulación de los Estados miembros y la federación³⁴.

El federalismo, como una forma territorial de separación de los poderes políticos bajo un régimen constitucional en el que se configura un poder plural es concebido, además de Friedrich y Wheare³⁵ entre otros, por García-Pelayo, así: “*Forma de división del poder político no solo desde el punto de vista funcional, sino sobre todo, desde el punto de vista territorial, y con arreglo al cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes regionales (para otras)*”³⁶. A esta definición debe añadirse la de Elazar, quien

30 Ib.

31 De esta forma, Wheare describe el principio federal, inmerso en la Constitución de 1787. Distinguió esta forma de organización de cualquier otro tipo de asociaciones de Estados hasta ese momento existentes. Este autor sostiene que si el principio federal es predominante, la Constitución será federal, como la de los Estados Unidos; si no es predominante el principio federal, la Constitución será cuasifederal. *Federal government*, op. cit., 1-14 y 26-27.

32 William Riker, *The development of American federalism*, 74-75 (Kluwer, Boston, 1987).

33 Véase a Juan José Solozábal Echeverría, *El Estado autonómico como Estado compuesto*, 110 *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, 9-25 (octubre-diciembre de 2000).

34 Del mismo autor, *El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español*, 232-233 *Documentación Administrativa*, 93 (octubre de 1992).

35 Se citan las definiciones del concepto de federalismo como división de poderes mediante Constitución. Pues sobre otras bases, W.H. Stewart llegó a recoger 400 significados distintos del federalismo. *Concepts of federalism* (Lanham, Univ. Pr. of America, 1984).

36 Véase a García-Pelayo, op. cit., 216.

la concibe como un modo de organización política en el que se garantiza la distribución de poder entre las autoridades nacionales y la subnacional, permitiendo compartir los procesos de decisión y de ejecución del sistema en su totalidad³⁷.

La explicación concreta sobre los diversos procesos históricos de Estado federal la llevaría a cabo Friedrich, señalando que el federalismo es una idea en constante evolución, una forma dinámica de organización de poder; no se trata de un modelo estático, caracterizado por unas formas particulares y precisas de división de poderes entre diversos niveles de gobierno³⁸. El federalismo de pacto, de la teoría clásica alemana, describe las relaciones entre el gobierno nacional y los Estados como algo estacionado en el tiempo³⁹.

Friedrich sostendría entonces que el federalismo es un proceso, esto es,

(...) el proceso de federalizar una comunidad política, mediante el cual un número de organizaciones políticas separadas, sean Estados u otro tipo de asociación, entran en arreglos para trabajar de forma conjunta decisiones políticas y soluciones a problemas comunes. Es a la vez, el proceso mediante el cual una comunidad política unitaria se convierte en un número de unidades políticas diferenciadas, que organizadas federalmente forman parte de un todo (...) Existe el federalismo, solo si un grupo de comunidades políticas coexisten e interactúan como entidades autónomas, unidas en un orden común a la vez autónomo⁴⁰.

Este es el concepto contemporáneo de federalismo, el que se aproxima a la organización federal de forma más realista, caracterizándola por el dinamismo⁴¹. Describe de este modo las relaciones dentro de una organización federal en constante cambio, que se adecúan a las circunstancias sociales y económicas⁴².

El federalismo, concebido como proceso, permite comprender que pueden existir varios esquemas federales en los que existe una

37 Véase a Daniel J. Elazar, *State as politics in the federal system*, *National Civic Review*, 77-82 (febrero de 1981).

38 Carl J. Friedrich, *Trends of federalism in theory and practice*, 7-8 (Praeger Publishers, New York, 1968).

39 En el mismo sentido lo realiza Michael Reagan, *The new federalism*, 3 (Oxford University Press, 1972).

40 Carl J. Friedrich, op. cit., 7-8.

41 Michael Reagan, op. cit., 3.

42 Ib.

diversa distribución de poderes. El Estado federal puede ser distinto de acuerdo a la configuración dispuesta en su Constitución y, a la vez, puede haber constituciones que nominen un Estado como federal, sin que se correspondan con las de este tipo de organización territorial. Es por esto por lo que a su estudio debe integrarse su configuración empírica, observar los mecanismos políticos de una concreta organización y determinar si estos se corresponden, o no, con la organización de tipo estatal⁴³. A este respecto, ya Jellinek en 1896 había sostenido, en su escrito *Fragmentos de Estado*, que “*las configuraciones estatales emanan de la experiencia, están esencialmente condicionadas a la realidad de la existencia estatal. Pues los conceptos jurídicos no son esencias trascendentales (...) sino tipos contenidos en circunstancias vitales carentes frecuentemente de lógica. Por eso no es la mejor doctrina de derecho público aquella que ofrece la mayor perfección lógica, sino la que explica la realidad política de manera más natural*”⁴⁴. La investigación jurídica debe ser constantemente renovada, pues el Estado sufre un “*proceso continuo de transformación*”.

De este modo, puede afirmarse que para comprender la actual realidad federal, debe integrarse a los conceptos teóricos sobre el federalismo del siglo XIX el desarrollo conceptual del Estado federal en el siglo XX; de su conjunción puede afirmarse, como lo hace el profesor Antonio La Pergola, que el federalismo es estructura y proceso a la vez⁴⁵. Sobre las estructuras estáticas diseñadas por los juristas, tiene lugar una evolución de este tipo de organización territorial, presentándose diferentes fenómenos federales que responden a las concretas circunstancias históricas, sociales, políticas y económicas de cada comunidad. Una vez constituido el sistema federal, se da un proceso en continua transformación. Tal como lo han observado los politólogos, se trata de un proceso dinámico,

43 Gumersindo Trujillo, op. cit., 24. Ejemplos de sistemas que se han nominado federales están en Argentina, Brasil y Venezuela; pero en la práctica las funciones entre el gobierno nacional y las unidades territoriales se realizan de acuerdo con principios de descentralización administrativa.

44 Georg Jellinek, *Fragmentos de Estado*, 54 (Civitas S.A., Madrid, 1981).

45 Antonio La Pergola, *Los nuevos senderos del federalismo*, 15 (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979). Interpretación que hace el autor de la tesis del federalismo como proceso, elaborada por Friedrich, quien partió de conceptos desarrollados por los juristas como la Constitución rígida y el contexto estatal. Op. cit., 27 y 213-214.

haciendo necesario, para los juristas, una adaptación de los viejos dogmas a los nuevos procesos en curso⁴⁶.

IV. ARREGLOS FEDERALES

En la categorización de los arreglos federales realizada por teóricos de la ciencia política influyó decididamente la obra de Otto von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht* (1868); para este autor, el espíritu federal alemán residía en la asociación, que permitía la vida armoniosa en la unidad y la pluralidad. Bajo la asociación habían convivido las diversas ligas en el suelo alemán. El Estado federal encarna la unidad y la pluralidad, la más alta organización colectiva, con personalidad distinta de la de sus miembros. Se apartó, de este modo, de la característica de la soberanía, elemento fundamental de teóricos alemanes del siglo XIX, e hizo mayor énfasis en el proceso histórico y en la asociación como base del Estado federal.

La influencia del positivismo jurídico en los juristas alemanes del siglo XIX conduce a que la teoría de Gierke no haya sido acogida por el derecho del Estado alemán. No obstante, sus trabajos se retomaron por teóricos de la ciencia política en sus estudios sobre el federalismo. De este modo, en el siglo XX, Daniel J. Elazar y Friedrich, entre otros, sostienen que el federalismo, como organización estatal, es una invención de los Estados Unidos de América, contenida en la Constitución de 1787⁴⁷, pero advierten de que la idea federal es milenaria, que data de la organización en el antiguo Israel, hace más de 3.200 años, y de las confederaciones existentes en lo que hoy es Grecia y Asia Menor en el siglo V. a.C.⁴⁸. La Constitución de 1787 sella el largo desarrollo histórico de

46 Ib., 18 y 208-209.

47 En mi trabajo doctoral partimos del reconocimiento de la idea federal como una idea milenaria. Destacando que esta tesis la sostuvo Otto von Gierke en su obra *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, recogida por Mogi en su estudio sobre la evolución de las ideas federales en Estados Unidos de América y en Alemania, *The problem of federalism*. En estos trabajos se habló de idea federal, pues los desarrollos teóricos durante el siglo XIX en Alemania demostraron que la forma confederal era una forma estatal incompleta, que estaba destinada a transformarse en Estado federal. En la segunda mitad del siglo XX, estos desarrollos son retomados por Friedrich, *Trends of federalism in theory and practice*, y posteriormente por Elazar, *Federalism: An overview*. De este modo todos coinciden en afirmar que como forma estatal, la idea se realiza en los Estados Unidos de América. Otto von Gierke, op. cit. Sobei Mogi, *The problem of federalism, a study in the history of political theory*, 22 (George Allen and Unwind Ltd., London, 1931). Daniel J. Elazar, *Federalism: An overview* (Pretoria, 1995).

48 Confederaciones como las de las tribus beduinas. Así como las tempranas ligas de ciudades-

la idea federal, constituyéndose en la primera nación moderna en organizarse como Estado federal⁴⁹. Asimismo, comprobó que los elementos estructurales del Estado federal diseñados por la doctrina clásica habían sido desbordados en la práctica.

En el mundo contemporáneo se presentan diversos arreglos federales (*federal arrangements*), categoría amplia con la que se describen los diversos niveles de autonomía presentes y estructuras posibles de carácter federal que evidencian la diversidad de estructuras federales existentes en el mundo contemporáneo. Para Elazar, los arreglos federales son una forma de autonomía o de autonomación (*selfrule*). Existe una variedad muy amplia de arreglos federales (*federal arrangements*) o de arreglos de autonomía (*autonomy arrangements*) entre los cuales están las federaciones⁵⁰.

Al respecto, Ferrán Requejo sostiene que una de las ventajas de los acuerdos federales es “*su potencial flexibilidad y adaptación a las realidades específicas en las que habrá de actuar. Después de la segunda guerra mundial, la adaptabilidad a la realidad es una condición imprescindible para la estabilidad y éxito de los acuerdos federales establecidos*”⁵¹.

De este modo, frente a los federalismos clásicos, los arreglos federales permiten la convivencia de diversos factores federales con otros que no lo sean, así como el reconocimiento de asimetrías. La presencia de este último elemento en los arreglos federales permite dar cauce político a gobiernos con diversos grados de autonomía y poder⁵² dentro de una estructura estatal y, a su vez, la comprensión de la pluralidad nacional. Por contraste, los federalismos clásicos

Estado helenas diseñadas para facilitar el comercio y la defensa común. En América, los nativos de Norte América funcionaban bajo el sistema confederal. Daniel J. Elazar, op. cit., 19. Previa a la Edad Griega, los israelitas se organizaban bajo un tipo de convención que no contaba con autoridad política, cuyo lazo de unión era la raza y la fe. Sobei Mogi, op. cit., 22.

49 Ib.

50 Daniel J. Elazar, *Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*, op. cit., xvii-xviii. Son arreglos federales entre otros: las federaciones (en la actualidad 17); las confederaciones (la Unión Europea); las uniones descentralizadas (los Países Bajos), los arreglos feudales transformados (*feudal arrangements transformed*). Ejemplo: Mónaco y San Marino); los *home-rule* generalmente municipal, garantizados constitucionalmente.

51 Ferrán Requejo, *Acomodación federal de la plurinacionalidad, asimetría federal y Estado plurinacional*, en *El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, 331 (Enric Fossas & Ferrán Requejo, eds., Trotta, Madrid, 1999).

52 Livigston, citado por Charles D. Tarlton, *Simetría y asimetría como elementos del federalismo: una especulación teórica*, en *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, op. cit., 29.

se conceptualizaron sobre la base de la igualdad u homogeneidad entre los Estados federados y la base de una sola nación para cada Estado federal.

Al respecto Watts señalaría que las federaciones varían entre sí por el número de unidades constituyentes y el grado de asimetría o simetría en su tamaño, características, recursos o estatus constitucional, entre otros factores; sostiene asimismo que la asimetría (diferentes reconocimientos de poder y autonomía a las entidades subnacionales) es una de las más importantes características que recientemente se ha desarrollado en los regímenes federales⁵³.

No obstante la existencia de arreglos federales asimétricos (entre otros, el caso de Canadá y Bélgica)⁵⁴, la doctrina ha advertido que un carácter fuertemente asimétrico es indeseable⁵⁵. La presencia de este elemento introduce mayor complejidad a una organización territorial, entre otros factores por la mayor posibilidad de conflicto⁵⁶. Es necesario entonces, para garantizar la existencia del Estado, un mínimo de homogeneidad estructural, competencial y financiera que permita la gobernabilidad⁵⁷; en suma, encontrar un punto de equilibrio entre la necesaria simetría y las asimetrías existentes en un determinado contexto estatal⁵⁸.

53 Ronald L. Watts, op. cit., 20, y en *Asymmetrical decentralization: Functional or dysfunctional*, *Indian Journal of Federal Studies*, 1 (2004). En España el estudio realizado por Miguel Ángel Aparicio, en el que se analizan los casos de España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido, se comprueba una cierta asimetría, “se da una patente diversidad interna entre las instituciones de los entes subcentrales”. *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política*, 269-270 (Cedecs, Editorial S.L., Barcelona, 1999).

54 Otros ejemplos son las llamadas *federacies* y los Estados asociados. Las primeras se basan en un acuerdo entre una unidad estatal y una subunidad, en la que se mantiene un alto grado de autogobierno para la *federacy*, reconociéndosele una participación mínima en las decisiones del nivel estatal. Los Estados asociados (ejemplo: Puerto Rico-EE. UU.; Buthan-India) contemplan la posibilidad de la disolución del acuerdo en el que se basan de forma unilateral; en el caso de la *federacies*, las dos partes deben estar de acuerdo en aceptar su disolución. Ferrán Requejo, *Federalismo y grupos nacionales, la revisión de la legitimidad democrática*, en *La organización territorial del Estado, España en Europa: una análisis comparado*, 86 (Alfons Cuco et ál., ed., Universitat de Valencia, 2002)

55 Charles D. Tarlton, *Simetría y asimetría como elementos del federalismo: una especulación teórica*, en *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica, y España*, op. cit., 30. Así se ha pronunciado en recientes análisis autores como Stéphane Dion, *El federalismo fuertemente asimétrico: improbable e indeseable*, en *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, op. cit., 204 y ss., y Watts, en: *Asymmetrical decentralization: Functional or dysfunctional* (Queen’s University Kingston, Ontario, 1999).

56 Ronald L. Watts, op. cit., 20 y ss.

57 José Juan González Encinar, *El Estado federal simétrico y el fin del Estado*, en *El Estado de las autonomías*, 49 y ss. (Antonio Monreal Ferrer, coord., Tecnos, Madrid).

58 Javier García Roca, *Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad*, 47(II)

V. ANTECEDENTES DEL ESTADO AUTONÓMICO COMO DESARROLLO FEDERAL

De acuerdo con lo expuesto, se procede explicar cómo en el proceso federal español conviven características clásicas y contemporáneas, ligadas con las necesidades espacio-temporales del contexto español. Para realizar esta explicación se parte de una premisa: en España ha operado una reconstrucción del Estado hacia formas no centralizadas del poder o formas de compartir el poder⁵⁹. Es decir, es un proceso federal en el cual una unidad anteriormente unitaria se convirtió en un número de unidades políticas diversas que forman parte de un todo⁶⁰. Su desarrollo permite que este país pase de ser uno de los Estados más centralizados de Europa a uno de los más descentralizados.

Algunos teóricos del federalismo han sostenido que la celeridad con la que se ha configurado el proceso federal español, en menos de treinta años, se debe a la presencia de la idea federal en la Península. Esta idea permanece soslayada en el siglo XVI y a principios del XX, y reaparece en la Constitución de 1978, permitiendo una configuración veloz de su organización estatal.

En efecto, durante los siglos XV al XVII el Imperio español operaba bajo el principio federal⁶¹. El federalismo reemerge en España en el siglo XIX sobre la base de ideas demócratas, con las que se cuestiona el régimen de Isabel II y su sistema económico⁶². El movimiento federal oponía el doble plano de relaciones políticas

Revista Vasca de Administración Pública, 56 (1997).

59 Elazar denomina a estas reconstrucciones del Estado hacia formas no centralizadas del poder, federalismos posmodernos. Según el autor, en la organización federal se realiza la idea de soberanía disminuida y crecientes enlaces interestatales de carácter constitucional. De ahí que se hayan incrementado los arreglos federales, a partir de los años noventa. Respecto del caso español escribe: "España adoptó un régimen de autonomías, una solución federal diseñada para resolver sus propios problemas de nacionalidad". Daniel J. Elazar, *Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*, ix-x. (Jerusalem Institute for Federal Studies, Longman, 1991).

60 Ib.

61 Elazar, *Exploring federalism*, 755-756. Ignacio Lonjendio Irure señala que "la raíz misma de la autonomía histórica de los países o pueblos españoles está en la idea de pacto. Soporte jurídico de nuestras viejas libertades, privilegios y franquizas". Los fueros respondían a esta concepción política medieval esencialmente pactista. *Autonomía y consenso en federalismo y regionalismo*, 66-67. En el mismo sentido, Luis Moreno, *La federalización de España, poder político y territorio*, 51 y ss. (Siglo XXI Editores, Madrid, 1997).

62 C.A.M. Henessy, *The federal republica in Spain, Pi y Margall and the federal republican movement 1868-1874*, 74 y ss. (Oxford Clarendon Press, 1962).

y económicas a un orden político de poder concentrado, proponiendo, por tanto, una división espacial del poder. El federalismo en España será, gracias a la recepción de la obra de Tocqueville en los primeros federalistas, un movimiento que recoge las ideas de la técnica de la libertad y de la democracia que el sistema federal presupone, ideas que sirven a su vez de oposición al régimen centralista antidemocrático⁶³.

En el período de 1854-1864, gracias a la influencia de Pi y Margall, el federalismo se formula de modo más contundente ideológicamente. Se esboza entonces como una aspiración político-social de los demócratas de la época⁶⁴. La consigna de anticentralismo liberal llevó a que tuviera una rápida adhesión social, lo que se manifiesta en los años que precedieron la revolución de 1868 y que condujo a la Constitución de 1869, de corte liberal radical⁶⁵, que fuera inspirada en el gran espíritu social y regenerador de la época⁶⁶ sustentándose en la soberanía nacional, la división de poderes y la descentralización.

En la misma época en que el federalismo adquiere contundencia ideológica se formulan los nacionalismos periféricos. El nacionalismo vasco sustentaría su ideología en el fuerismo⁶⁷ y la salvaguarda

63 Gumersindo Trujillo, op. cit., 8 y ss. Trujillo afirma que en este primer periodo de 1840-1854, el federalismo “*es incipiente e inconexo*”.

64 Pi y Margall fue en sentir del profesor Trujillo, un anarquista reformista, un anarquista en los principios; en la especulación. Precisamente, por su reformismo, por querer que el tránsito de la anarquía se hiciese por la vía evolutiva. Elabora la doctrina federal como medio de diluir el poder en diversas unidades sociales competitivas y con ello, aproximarse a su ideal de orden. En este punto nos interesa destacar que el federalismo en España es el medio, no el fin, de oposición al régimen unitario y centralizado que detenta el poder de forma absoluta. *Ib.*, 97 y pie de página 4.

65 Línea de las constituciones de 1812 y 1931. Francisco Tomás y Valiente, *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, 137 (Alianza Editorial, Madrid, 1989).

66 Esta Constitución establece el principio de soberanía nacional, el principio de división de poderes, el de unidad para garantizar la igualdad jurídica y la defensa judicial de los derechos, así como el reconocimiento en una lista minuciosa del título I de derechos y garantías. Jordi Solé Tura y Eliseo Aja, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, 67 (15ª ed., Siglo XXI Editores, Madrid, 1990).

67 El derecho foral se refiere a los territorios que entonces tenían un régimen jurídico propio y distinto al común vigente en el resto de la nación, y que desarrollaban un régimen jurídico con peculiaridades fiscales y administrativas. Suprimido el derecho foral en 1878, se sustituye por los conciertos económicos, los cuales fijaban la cuantía de las contribuciones a pagar por Guipúzcoa, Vizcaya y Álava en virtud de negociaciones concertadas entre el gobierno y las nuevas diputaciones provinciales. El último concierto fue el de 1925, que tuvo una duración de 25 años. Francisco Tomás y Valiente, *Manual de historia del derecho español*, 293 (4ª ed., Tecnos, Madrid, 1983).

de la vida rural tradicional de la reciente sociedad industrial⁶⁸. “*Debía en consecuencia salvar los elementos de la nacionalidad vasca dentro de un cierto capitalismo nacional*”, mientras que el nacionalismo catalán “*estuvo ligado a raíces ideológicas y sociales más diversificadas, en él influyeron las corrientes federalistas, populistas y culturalistas, que vinculaba a todas las clases, no proyectado hacia la conservación del pasado, sino hacia el futuro*”⁶⁹.

Los nacionalismos periféricos y la industrialización crearon diferencias hondas entre el resto de España, Cataluña y Euskadi, diferencias que cuestionaron la existencia de un solo proyecto nacional; de ahí la búsqueda de formas de organización territorial a finales del siglo XIX y principios del XX que permitirán la convivencia de los nacionalismos periféricos con el resto de España⁷⁰.

El federalismo encarna entonces el tipo de organización social que permitiría el reconocimiento de esa pluralidad territorial, a diferencia de los federalismos clásicos, en que la construcción nacional tendrá solo características federales. En España, el federalismo encarnaba también la idea de la articulación de los nacionalismos periféricos con el nacionalismo central⁷¹.

En España, tanto en la primera República (1873-1874) como en la segunda (1931 a 1939), el principio de organización federal se confundiría con los fundamentos ideológicos para la adopción del federalismo; esta forma de organización territorial era el medio mediante el cual podía organizarse la sociedad española de forma democrática, socialista y pluralista⁷². En otras palabras, romper con el centralismo. De ahí que la importancia histórica del federalismo

68 El fuerismo sustentó a su vez las guerras carlistas en tres diferentes períodos: 1833-1839; la segunda 1846 hasta 1849 y la última desde 1872-1876. Cuyas bases, además del fuerismo, fueron el integrismo religioso; desacuerdo en la sucesión real (tras la legitimación dinástica estaba la negación de la soberanía nacional); la sociedad estamental con los privilegios inherentes a ella. Así, se comprende la defensa de los regímenes jurídicos forales; la defensa del régimen jurídico señorial de las propiedades de la tierra. Ib.

69 Ib.

70 Luis Moreno, op. cit., 90-91.

71 En este sentido, Juan Linz escribió: “*Ningún análisis de la regionalización de España puede ignorar el hecho de que las presiones que, desde finales del siglo XIX, se han estado ejerciendo para poner en cuestión el Estado unitario provienen de los nacionalismos periféricos, cuyas demandas comprenden desde la autonomía cultural y administrativa a la autonomía política*”. *De la crisis de un Estado unitario al Estado de las autonomías*, en *España de las autonomías*, 529 (Instituto de Estudios de Administración Local, Ministerio de Administraciones Territoriales, Madrid, 1983).

72 En: Narcís Serra et ál., *Organización territorial del Estado*, 56 (Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993).

esté conectada con el movimiento político que pretendió organizar a España como república federal⁷³. Esta corriente ideológica, a pesar de los fracasos de la primera República, llegó a tener representación en las Cortes constituyentes de 1931⁷⁴.

Tras la guerra civil, el régimen dictatorial franquista impuso el regreso a fórmulas rígidamente unitarias; solo en materia de derecho civil se permitió el desarrollo de la legislación foral. De las múltiples consecuencias de la dictadura, una de las más graves es llevar al extremo el centralismo, modelo en el cual se niegan las diferencias regionales⁷⁵.

A. El modelo autonómico en la Constitución de 1978

En las primeras elecciones en España de junio de 1977, los partidos nacionalistas del País Vasco y Cataluña obtuvieron amplias mayorías. Su consigna era el inmediato restablecimiento de los Estatutos de Autonomía republicanos⁷⁶. En esta situación política, los constituyentes retoman las discusiones dejadas casi cuarenta años atrás con la propuesta del Estado integral, experiencia republicana que constituye el marco de referencia para los autores de la Constitución de 1978. La concepción de la organización territorial que recoge la Constitución está, a su vez, influenciada por las constituciones de 1812 y 1869, de corte liberal democrático⁷⁷. De forma que como lo sostiene el profesor Cascajo, los principios del ordenamiento jurí-

73 Así lo sostiene el profesor Trujillo, concretamente señalando que el federalismo español fue demoliberal, proponía la organización de la sociedad conforme a una ideología democrática, socialista y pluralista; era pues a través del federalismo que podían oponerse al Estado absoluto unitario y centralizado. *Introducción al federalismo español*, op. cit., 71. Véase también Solé Tura & Eliseo Aja, op. cit., 18 y ss.

74 Ib.

75 Jordi Solé Tura, *Nación, nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, 35 y ss. (Alianza Editorial, Madrid, 1985)

76 La celebración de las elecciones legislativas en junio de 1977 supone un punto de no retorno a partir del cual, en un proceso no exento de dificultades, se irá consolidando el fortalecimiento del sistema democrático. Es significativo que los resultados de dichas elecciones desemboquen en la configuración de un marco parlamentario similar al de la mayoría de las democracias europeas, con una decisiva presencia de dos fuerzas políticas de centro-derecha y de izquierda democrática (UCD) y del Partido Social Obrero Español (PSOE), una minoritaria representación de la derecha residual del franquismo y de un Partido Comunista dispuesto a colaborar lealmente con el sistema, y la significativa presencia también de fuerzas políticas periféricas que representan el resurgir de las nacionalidades históricas. Raúl Morodo, *La transición política, Temas clave de la Constitución española*, 9-30 (Tecnos, Madrid, 1984).

77 Francisco Tomás y Valiente, *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, op. cit., 137.

dico español no son una invención de los constituyentes de 1978; es la obra de las ideas del pasado que han ido progresivamente transformándose. De ahí la consagración del principio de autonomía, con el cual se daba expresión “*al sentimiento político y jurídico de las nacionalidades y regiones que han conformado la realidad que secularmente llamamos España*”⁷⁸; incorporación constitucional que se ha traducido en el autogobierno de las comunidades autónomas (en adelante CCAA)⁷⁹.

Los elementos nucleares de la organización territorial española se recogen en el artículo 2 de la Constitución española (en adelante CE), el que, además, es fruto de acuerdo en el seno constituyente. El artículo establece: “*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”.

Este artículo encierra toda la dificultad de llegar a un acuerdo constitucional en torno a la definición de la organización territorial, lo que se refleja en propuestas en las que “*términos como nación-región-nacionalidad, derecho de autodeterminación, soberanía nacional, soberanía de nacionalidades, España-Estado español-autonomía-federación-confederación, se entremezclan dialécticamente en un intento difícil, y de ahí la ambigüedad resultante, para conseguir un nuevo modelo que, como modelo de transacción, exprese la realidad compleja de la unidad y diversidad española*”⁸⁰.

En definitiva, se trataba de conciliar posiciones diversas sobre el tipo de autonomía que era posible reconocer a los territorios españoles y su vinculación con el concepto de nacionalidades⁸¹.

78 José Luis Cascajo Castro, *Breve consideración en torno al principio de autonomía*, en *Organización territorial del Estado*, 153-154 (Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca 1993).

79 Luis López Guerra et ál., *Derecho constitucional*, vol. I, 31-34 (5ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2002).

80 Raúl Morodo, op. cit.

81 Muestra de las diversas posiciones en torno a la organización territorial en el seno constituyente son: para el PSOE (Peces-Barba) el concepto de las nacionalidades, y su inclusión en el texto, no significa otra cosa que la constitucionalización necesaria y oportuna, que no implica separatismo. Carrillo sostiene que no es cierto que las autonomías pongan en peligro la unidad de España, todo lo contrario, son el único camino para su fortalecimiento. Para Bandré, la Constitución se fundamentará en cuatro conceptos: la plurinacionalidad del Estado español, la solidaridad entre los pueblos, el derecho a la autonomía de las regiones y naciones que lo integran, y el derecho a la autodeterminación de las naciones. Raúl Morodo, op. cit., 201 y ss.

Para sortear estas dificultades, el artículo reúne dos conceptos de definición territorial: la unidad de la nación española y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones; e integra tres realidades: la nación española, las nacionalidades⁸² y las regiones⁸³, reconociendo constitucionalmente la importancia de estas últimas en la formación del Estado español. Se reconoce, por tanto, la diversidad de los pueblos, de regiones que las integran y se conjugan los principios de unidad, autonomía y solidaridad⁸⁴.

Así, el artículo 2 sentó las bases para una organización territorial del poder semejante en muchos aspectos a la Constitución de 1931, “*abriendo la posibilidad de regímenes autonómicos sometidos al marco supremo de la Constitución, los cuales no deberían ni promover ni aumentar las diferencias entre los distintos pueblos de España*”⁸⁵.

Respecto a las diferencias entre los distintos pueblos, el profesor Sánchez Agesta señaló que la nueva forma de organización del Estado responde, en cierta manera, a la forma histórica de constituirse la unidad de España, desde la reconquista hasta la edad contemporánea, bajo el impulso nacionalizador de la monarquía. El artículo 2 reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que contribuyeron a la formación del Estado español en el curso de los siglos⁸⁶. De igual manera que el artículo 2, las demás disposiciones contenidas en el título VIII, *Del ordenamiento territorial*, reflejan todas las tensiones y contradicciones manifiestas en su elaboración, pero también reflejan la voluntad de acuerdo que se abrió paso en medio de estas dificultades. El sistema autonómico es la solución política para reestructurar el

82 La Nación española es el vínculo político que une a los españoles que se corresponde con la misma nación que se ha organizado políticamente en un Estado exclusivo. Es la aceptación de su realidad histórica y política, y la proyección política de una homogeneidad espiritual que se siente vinculada afectivamente con las estructuras políticas que ha adoptado. Las nacionalidades fue una inclusión polémica en la Constitución, se esgrimía que su utilización era un eufemismo de nación. No obstante, su incorporación hizo compatible la unidad y las aspiraciones nacionalistas. Y con ello el abandono de reclamaciones separatistas. Juan José Solozábal Echeverría, *Organización territorial del Estado según la Constitución*, 13 *Revista de Estudios Políticos*, 34 (1982).

83 Joaquín Leguina Villa, *Autonomía regional y el sistema social*, en: *Organización territorial del Estado*, op. cit., 56.

84 Raúl Morodo, op. cit., 201 y ss.

85 Francisco Tomás y Valiente, *Manual de historia del derecho Español*, op. cit., 46.

86 Sánchez Agesta, *El sistema político de la Constitución española de 1978*, 397 (Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1991).

Estado español que resuelve su problema histórico de la pluralidad territorial⁸⁷.

Ahora bien, para acceder a la autonomía reconocida en el artículo 2 se consagran elementos generales, así como principios límites y procedimientos, remitiendo lo demás, su desarrollo y concreción, a los Estatutos de Autonomía y a desarrollos futuros tanto normativos como pronunciamientos del Tribunal Constitucional, supremo órgano que dirime conflictos entre las regiones y el centro. La doctrina, al respecto, ha sostenido que la Constitución española dejó este aspecto abierto, pues el constituyente no lo definió expresamente para que fueran posteriores desarrollos legislativos los que lo concretaran, teniendo en cuenta la diversidad de los pueblos de España y la dificultad por establecer consensos de carácter constitucional en esta materia.

Estas características constitucionales hicieron que en la primera etapa de construcción del sistema español fuera de difícil adscripción a un Estado unitario o a uno federal⁸⁸, o que operara lo que se denominó “*una desconstitucionalización de la estructura del Estado (...) [la que] permite, sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado sustancialmente federal, e incluso fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para recordar fórmulas confederales*”⁸⁹. La organización territorial era pues indefinida; la Constitución no adoptó ningún modelo de organización territorial y es solo explicable en términos políticos⁹⁰. Frente a esta incertidumbre, un sector de la doctrina lo calificó, de acuerdo con el principio preponderante de autonomía en su título de organización territorial, como Estado autonómico⁹¹; expresión

87 Ib., 107.

88 José Antonio Alonso de Antonio, *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, vol. I, 271-272 (Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986).

89 Pedro Cruz Villalón, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, 4 *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 53 y ss. (1981).

90 La solución adoptada por la Constitución de 1978 ha sido muy criticada, pero también ha sido ampliamente reconocido que fue la única alternativa viable para lograr el consenso político entre las diversas fuerzas políticas en las Cortes constituyentes. También se ha reconocido que su solución permitió el tránsito pacífico de un Estado autoritario a uno democrático. Javier Ruipérez Alamillo, *Formación y determinación de las CCAA en el ordenamiento constitucional español*, 11-12 (Tecnos, Madrid, 1988).

91 En la primera etapa del Estado autonómico existía división doctrinal en torno al tipo de organización territorial adoptada por la Constitución de 1978. Gumersindo Trujillo *Federalismo y regionalismo*, 1 (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979). Ramón Martín Mateo

que cobraría posteriormente carta de naturaleza, generalizándose su uso, si bien hay que reconocer que no permite por sí misma la comprensión del tipo de estructura territorial del Estado español.

En definitiva, la Constitución estableció lo que se ha denominado “*una norma de apertura de un proceso histórico*”⁹², un modelo abierto⁹³ con el que la descentralización en España se va configurando en el tiempo. En otros términos, una distribución del poder político en un marco constitucional abierto con gran margen de flexibilidad⁹⁴. De ahí que solo a partir del proceso autonómico o el acceso gradual a la autonomía, es decir, de su desarrollo posconstitucional, se puedan definir los rasgos generales de la organización territorial española⁹⁵, o como lo señaló el profesor Trujillo, “*en el propósito de tipologización del sistema ha de incorporar una perspectiva dinámica que contemple la previsible remodelación del Estado constitucionalmente posible y políticamente probable*”⁹⁶.

B. La autonomía regional, elemento esencial del proceso federal español

Mediante el principio de autonomía consagrado en el artículo 137 CE, en primera medida, el constituyente dio forma y estableció la división del poder sobre la base territorial en forma de municipios, provincias y CCAA⁹⁷. El principio de autonomía se constituye como un “*principio general de la organización del Estado plasmado en la*

señaló *Las potestades legislativas en España de las autonomías*, 15 (Instituto de Estudios de Administración Local, Ministerio de Administraciones Territorial, Madrid, 1983).

92 Javier Pérez Royo, *Curso de derecho constitucional*, 705 (2ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1995).

93 Un modelo abierto será un modelo definido por normas que no sean excesivamente rígidas. El modelo autonómico es abierto porque no es un modelo definido constitucionalmente. Luis López Guerra, *Modelo abierto y hecho diferencial*, 47 (III) *Revista Vasca de Administración Pública*, 103 (1997).

94 Francisco Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, op. cit., 21. Acogiendo los términos empleados por Lonjedio e Irure, y García de Enterría.

95 En este sentido sostuvo Tomás y Valiente que la posibilidad que en su momento viera el profesor Villalón, de una configuración de Estado unitario centralizado dentro del marco constitucional de 1978, solo habría cabido si ningún territorio hubiera accedido a la autonomía. Era clara en la Constitución que existía una distribución del poder político, el que se configuraría según fuera accediéndose a la autonomía. *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, op. cit., 22, específicamente pie de página 14.

96 Gumersindo Trujillo, *El Estado y las CCAA ante la exigencia constitucional del voto igual*, 1 *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2, 14 (1981).

97 José Juan González Encinar, *El Estado unitario y el federal*, 110 (Tecnos, Madrid, 1985).

*Constitución, el que tiene un carácter informador de todo el ordenamiento jurídico*⁹⁸. La autonomía es, por tanto, una cualidad de la que gozan los municipios, provincias y CCAA, pero de contenido diferente⁹⁹. Sobre esta base se distribuye el poder político entre entidades de distinto nivel. A la vez, la autonomía es un derecho, toda vez que se reconoce y protege a las nacionalidades y regiones en el artículo 2 de la Constitución¹⁰⁰.

El Estado español se organiza territorialmente vía constitucional, y posteriormente le concede a las divisiones territoriales autonomía para la gestión de sus respectivos intereses¹⁰¹. La autonomía es, entonces, una vía de articulación funcional entre los órganos centrales y no centrales del Estado, con la que se pretendió dar respuesta a la necesidad de integración política de un Estado plural.

En segunda medida, el artículo 137 en relación con el artículo 2 y el 143.1, reconoce a las CCAA, la capacidad de autogobierno, es decir, la capacidad normativa reconocida a las CCAA que se constituyan¹⁰². En palabras de Santi Romano, *“la potestad de darse un ordenamiento jurídico, y objetivamente, el carácter propio de un ordenamiento jurídico que individuos o entidades se constituyen por sí, en contraposición al carácter de los ordenamientos que para ellos son constituidos por otros”*¹⁰³.

El marco en el cual se ejerce la autonomía viene dispuesto constitucionalmente, así el título de ordenamiento territorial *“regula directamente los módulos de la autonomía y las garantías relativas*

98 Sentencia STC 4 de 1981, fundamento jurídico 1, en: Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, op. cit., 43-44.

99 La discusión sobre la diferente naturaleza de la autonomía de las CCAA y la de los municipios y provincias, se desarrolla en la tesis doctoral y próxima a publicar: *“España, un proceso federal. Estudio de la configuración de la autonomía regional y local en el proceso descentralizador español”*.

100 Ignacio de Otto y Pardo, *Estudios sobre derecho estatal y autonómico*, 34 (Editorial Civitas S.A., Madrid, 1986).

101 José Juan González Encinar, *Diccionario del Sistema Político Español*, 23 y ss. (Akal/diccionarios, Madrid, 1984).

102 El concepto de autonomía ha tenido a lo largo de la historia diversas acepciones: en Grecia se identificaba con el concepto de soberanía. De esta forma, señalar *“que la polis griega era autónoma quería decir que era absoluta y plenamente independiente y que se regía por sus propias leyes”*. En la edad moderna, el concepto se encuentra implícito en el concepto de soberanía, circunscribiéndose a la facultad legislativa de un Estado. José Juan González Encinar, op. cit., 23 y ss.

103 Santi Romano, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, 38 (Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1964).

al ejercicio de los poderes correspondientes”¹⁰⁴. La autonomía reconocida a las CCAA, presupone su integración en el Estado¹⁰⁵, “*es la potestad reconocida por la Constitución a un ente público para darse leyes que hacen parte del ordenamiento jurídico estatal, de acuerdo a los principios de integración del Estado, con el fin de atender sus intereses y en función de sus objetivos*”; de esta forma lo ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 4 de 1981)¹⁰⁶. Solo puede hablarse de autonomía en el seno estatal, pues es el Estado por medio de la Constitución el que la reconoce, y esta se ejerce de acuerdo con los límites y en el marco dispuesto por ella¹⁰⁷.

En este sentido, en otro pronunciamiento el Tribunal Constitucional español ha señalado que “*la descentralización política viene definida por la Constitución como autogobierno de las CCAA, expresión de la autonomía que la Constitución ampara y de la pluralidad del Estado que configura, pero no es una descentralización política originaria, sino derivada de la indisoluble unidad de la nación y de la propia Constitución*” (STC 119 de 1991, de 18 de septiembre). Es decir, se trata de un poder jurídicamente derivado y circunscrito a lo establecido en la Constitución, que se diferencia del poder estatal en que este es originario¹⁰⁸.

De este modo y siguiendo a Viver Pi-Sunyer, se pueden sintetizar las siguientes características de la autonomía política de las comunidades autónomas (CCAA): “*a) Poseer una capacidad de dirección política, es decir, por la capacidad para establecer políticas propias en los ámbitos competenciales atribuidos a su competencia; b) Por la titularidad de la potestad legislativa, es decir, por la facultad de dictar*

104 José Juan González Encinar, op. cit., 23 y ss.

105 Como lo señaló Zanolini: “*La autonomía es la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio; derecho que no solo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio, como las demás leyes y reglamentos*”. La autonomía implica siempre competencias legislativas. Este concepto se complementa con lo señalado por Llorens: “*La autonomía es en efecto, libertad, facultad de promulgar normas, pero con coordinación necesaria respecto a una colectividad más grande*”. Citado por Juan Fernando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*, op. cit., 59 y ss.

106 “*La autonomía reconocida en la Constitución española no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites— y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como lo expresa el art. 2º de la Constitución*”.

107 Santiago Muñoz Machado, *Los principios constitucionales de unidad y autonomía*, 100-102 *Revista de Administración Pública*, 1840 y ss. (1983).

108 Guiseppe de Vergontni, *Diritto costituzionale*, 682 (CEDAM, 2000).

*normas jurídicas primarias, equiordenadas con respecto a las leyes del Estado, y c) Por la garantía constitucional de las competencias atribuidas a las CCAA que no están a la libre disposición de los órganos generales del Estado, sino que se hallan consagradas en los Estatutos de Autonomía*¹⁰⁹.

Estas características del concepto de autonomía resultan de la conjunción de las disposiciones constitucionales y de los desarrollos del Tribunal Constitucional; este no difiere del contemplado en los federalismos, como se explicó con anterioridad. Así, la autonomía de los Estados miembros y la de las CCAA es un concepto limitado, no implica soberanía¹¹⁰. Es el principio constitucional que orienta la organización territorial del Estado, reconociendo la presencia de sectores autónomos con potestades estatales en la estructura del Estado; esfera estatal fuera del control estatal, pero que se configura dentro de su marco constitucional¹¹¹. Así también, es la capacidad de dirección política que se reconoce a las nacionalidades y regiones que deciden transformarse en los términos de la Constitución en comunidad autónoma. La creación de esta esfera política en el Estado asegura un proceso político separado y adicional al proceso nacional¹¹², generando la posibilidad de autodirección política y la de participar en dos procesos políticos y electorales.

Ahora bien, la diferencia de la autonomía del proceso federal español, respecto de los federalismos de antecedentes confederales (como el alemán y el estadounidense), radica, utilizando la terminología del profesor La Pégola, en que la primera es otorgada y la segunda residual. *“La residual sería entonces un residuo de la autonomía originaria de los miembros; de este modo, su poder de participar en el proceso de revisión y la garantía constitucional a él conexas”*¹¹³.

109 Carles Viver I Pi-Sunyer, *Soberanía, autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa*, 25 *Revista Vasca de Administración Pública*, 87 (1989).

110 Al respecto, el Tribunal Constitucional español señaló en Sentencia STC 4 de 1981, de la misma forma que lo hiciera Lincoln, que los Estados no pueden poner en riesgo la unión: *“que en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, es precisamente dentro de este que alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2º de la Constitución”*.

111 Como lo sostuvo Jellinek y Laband. En este sentido, La Pégola sostiene que existe una equivalencia en los reconocimientos constitucionales de la autonomía en los Estados regionales y federales. *Los nuevos senderos del federalismo*, op. cit., 68 y ss. Recopilación de la doctrina italiana en pie de página núm. 44.

112 José Luis Cascajo Castro, *Breve consideración en torno al principio de autonomía*, en: *Organización territorial del Estado*, op. cit., 153.

113 Antonio La Pégola, *Los nuevos senderos del federalismo*, op. cit., 73-74.

La otorgada se caracteriza porque se define en la Constitución. Así, el texto fundamental es el que establece las competencias de los entes autónomos, que son creadas *ex novo*. En este sentido, la autonomía reconocida a las regiones en un proceso federal en el que la esfera autónoma se crea, será más reducida que la de los Estados federales de antecedentes confederales. No obstante, podemos sostener que como las estructuras federales están sujetas a continuas transformaciones, no se excluye la posibilidad de que la autonomía de las CCAA y las de los Estados de antecedentes confederales se lleguen a equiparar.

C. Evolución del sistema autonómico

La Constitución española contempló un proceso de descentralización política, indicando “*los procedimientos, límites y cláusulas de control*”¹¹⁴. Tras el desarrollo de estos mecanismos dispuestos constitucionalmente, el caso español se inserta en el “*proceso mediante el cual una comunidad política unitaria se convierte en un número de unidades políticas diferenciadas, que organizadas federalmente hacen parte de un todo*”¹¹⁵, pues dentro de las posibilidades contempladas en la Constitución y en el ejercicio del derecho a la autonomía, se generalizó una descentralización política con tendencia a la homogenización¹¹⁶; en este proceso se mantienen en permanente desarrollo de adaptación las fuerzas centrífugas y centrípetas.

Frente a los federalismos clásicos de antecedentes confederales, la articulación territorial en el sistema autonómico, “*no está sometida al consentimiento del todo y de las partes, de modo absoluto, pero sí a un consentimiento procedimental y relativo que supone solo que los cambios en el sistema de distribución del poder, sin alteración de la Constitución, requiera un proceso de búsqueda de acuerdo entre el poder central y los poderes autonómicos, así el equilibrio entre las fuerzas centrípetas y centrífugas no puede ser definido unilateralmente*”¹¹⁷.

114 Rafael Bustos Gisbert, *Las tensiones del Estado autonómico: una revisión a partir de la sentencia sobre la LOAPA 22 años después*, en: *Economía, derecho y tributación*, op. cit., 507-523.

115 Carl J. Friedrich, *Trends of federalism in theory and practice*, op. cit., 7-8.

116 Este desarrollo hace que el sistema autonómico se aproxime notablemente al federal. Así lo sostiene Eduardo García de Enterría, *Estudios sobre autonomías territoriales*, 109 (Civitas, Madrid, 1985).

117 Rafael Bustos Gisbert, op. cit., 510-511.

Este acuerdo se realizó mediante los pactos autonómicos¹¹⁸, que permiten identificar en el proceso federal español el principio del consenso, característica de los federalismos. Este principio permite al sistema autonómico de rasgos regionales iniciales o arreglo regional (como lo denominó Elazar), devenir en un proceso federal¹¹⁹. La autonomía política se concibe entonces, tras el transcurso del tiempo, no solo como “*un derecho de las nacionalidades y regiones, sino también [como] un nuevo proyecto de construcción del Estado sobre unas bases nuevas*”¹²⁰.

Por consiguiente, la construcción del Estado autonómico se decanta gracias a dos mecanismos: a) La configuración de la autonomía en el tiempo, permitiendo con ello una progresiva federalización de los territorios que acceden a la autonomía, formación centrífuga federal o lo que ha sido denominado federalismo devolutivo (*devolutionary federalism*)¹²¹, y b) los pactos autonómicos, expresión de *federal arrangement*, con los cuales se conduce el proceso autonómico hacia la homogenización competencial y que reflejan la permanente búsqueda del equilibrio entre las fuerzas de la unidad y la autonomía. En ellos se expresa el consenso, rasgo propio de los federalismos.

La configuración de la autonomía en el tiempo es esencial en la comprensión del Estado autonómico; la transformación de un Estado unitario a uno federal o el tránsito hacia formas no centralizadas del poder así lo requiere. La Constitución de 1978 determinó los elementos a partir de los cuales podía realizarse la

118 En este sentido, Eduardo García de Enterría señala que mediante los pactos autonómicos de 1981 se superó la visión de que “*el Estado central era lo que restaba tras ese proceso casuístico de minoración sucesiva de competencias atribuidas a los territorios*” y se decide la generalización del sistema. Es a partir de estos pactos que el sistema comienza a pensarse como un todo, de forma general. “*Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas*”, en *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, 36 (Civitas, Madrid, 1988).

119 Antonio La Pergola, *Los nuevos senderos del federalismo*, op. cit., 60 y ss. El autor señala que el concepto de autonomía construido para la categoría del Estado Regional se acerca a la que Friedrich concibe como fundamental en los procesos federales. No obstante, Friedrich tuvo dudas acerca de la aplicación del proceso federal en el sistema altamente descentralizado. Al respecto, retomando la teoría clásica del Estado federal, sostiene La Pergola que los dos son manifestaciones de la formación estatal. Las autonomías reconocidas en un proceso regional y el federal, son equivalentes en los mecanismos constitucionales empleados.

120 Enoch Alberti Rovira, *Estado autonómico e integración política*, 232-233 *Documentación Administrativa*, 226 (1993).

121 Koen Lenaerts, *Constitutionalism and the many faces of federalism*, 2 *The American Journal of Comparative Law*, 206 (1990).

transformación que el transcurso del tiempo ha operado. No obstante, la conducción y la efectividad de dicha transformación solo han sido posibles mediante los pactos autonómicos, que le dan al sistema una dimensión homogenizadora¹²² y se constituyen en el elemento consustancial del proceso federal español; son, como los denomina Agranoff, “*acuerdos constitucionales reconocidos*” (*honored constitutional agreements*), que recogen la tradición pactista de los fueros¹²³. Es decir, recogen la idea federal desarrollada en la Península durante los siglos XV al XVIII.

A lo largo del proceso federal español, de su particular combinación de la configuración de la autonomía y los pactos autonómicos, son perceptibles las diferencias entre territorios, su asimetría. Por tanto, se afirma que las características singulares del proceso federal español “*residen en la coexistencia de nacionalidades con personalidad política muy marcada con regiones donde lo principal es alcanzar un sistema de gobierno eficaz con amplia descentralización política*”¹²⁴. Los pactos de 1981 y 1992 son importantes porque le dan al proceso federal una cierta homogeneidad, permitiendo un equilibrio entre la simetría y asimetría que el sistema presenta.

D. Elementos federales del sistema autonómico

El modelo abierto dispuesto en la Constitución de 1978 se ha ido cerrando gracias al progresivo desarrollo del proceso autonómico previsto en la Constitución y a los diferentes desarrollos normativos y jurisprudenciales: pactos autonómicos y financieros. Esto es el proceso de federalización de una comunidad anteriormente unitaria, pues “*el Estado autonómico solo se contiene en potencia en la Constitución, y su creación se realiza mediante un proceso*”¹²⁵.

Alberti Rovira sostuvo que ya en la Constitución de 1978 se encontraban bien presentes la concepción integradora de los federalismos (finalidad técnica), es decir, que diversos centros de

122 Pérez Tremps, Principios generales de la organización territorial, en *Derecho constitucional*, op. cit., 306.

123 Robert Agranoff, *Federal evolution in Spain*, 17 *International Political Science Review*, 4, 385-401 (1996).

124 Eliseo Aja, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, 196 (Alianza, Madrid, 2003)

125 Enoch Alberti Rovira, *Estado autonómico e integración política*, 232-233 *Documentación Administrativa*, op. cit., 229.

gobierno formen parte de una unidad superior, así como unos valores comunes (finalidad espiritual). De modo que, a pesar de que en España haya operado un proceso inverso al de los federalismos clásicos, la integración comparte el mismo objetivo de estos¹²⁶.

El desarrollo del proceso federal español permite que en la actualidad el Estado autonómico ostente algunos rasgos federales, alejándose de las características regionales, de su inicial configuración¹²⁷. En el Estado autonómico existen: a) dos esferas de gobierno en la estructura estatal creadas constitucionalmente, que cuentan con autonomía, cuyo desarrollo se manifiesta en la aprobación nacional de los estatutos de autonomía, para no alterar las estructuras básicas del Estado, y en que el Estado central no pueda modificarlas orgánica o funcionalmente, como se sostuvo en la LOAPA; b) el reparto de competencias o atribuciones entre las autoridades centrales y las territoriales por vía constitucional y su configuración mediante los estatutos de autonomía, completando el cuadro competencial constitucional y determinando con ello la dualidad competencial; c) autonomía garantizada constitucionalmente: las CCAA poseen real poder político, pues la base del Estado autonómico es la autonomía regional, tal como los Estados o *Länder* de una federación¹²⁸ (art. 143, CE). La autonomía regional está garantizada constitucionalmente, sin que pueda ser modificada por las leyes del Estado, y se traduce en la capacidad de autogobierno de las CCAA, para la gestión de sus intereses propios mediante el ejercicio de su poder político y financiero; d) dualidad institucional: órganos centrales y autonómicos. Existe autoridad de orden legislativo, ejecutivo y judicial con jurisdicción en la totalidad del territorio; y otros que solo alcanzan los respectivos ámbitos territoriales de la CCAA (en este último caso con excepción de la judicial)¹²⁹; es decir, que las CCAA cuentan con verdaderos poderes estatales¹³⁰; e) solución

126 Elementos que Rovira extrae de la doctrina de Smend expuesta en su obra *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928). Enoch Alberti Rovira, *Estado autonómico e integración política*, 232-233 *Documentación Administrativa*, op. cit., 227.

127 Leguina sostiene que la tesis que predominó en el seno constituyente, fue la del Estado regional unitario la que "ofrecería todas las ventajas de las fórmulas federales y ninguno de los inconvenientes". *Escritos sobre autonomía territoriales*, op. cit., 17.

128 Eliseo Aja, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, op. cit., 95-166.

129 Juan José Solozábal Echeverría, *El Estado autonómico en perspectiva*, 46-47 *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, 11 (1985).

130 Poderes estatales que son homologables con los sistemas compuestos federales. Enoch Alberti Rovira, *Estado autonómico e integración política*, 232-233 *Documentación Administrativa*, op. cit., 229.

de conflictos territoriales por medio de un tribunal especializado sobre la base de criterios jurídico-constitucionales¹³¹; f) financiación según criterios objetivos; g) la existencia de mecanismos que hagan efectivas las relaciones intergubernamentales; h) el reconocimiento de un proceso subnacional político y de decisión; i) relaciones entre el Estado central y las CCAA sobre la base de la negociación y no de imposición; j) un cierto grado de homogeneidad entre las CCAA, a partir del pacto de 1992, en el cual se logra una igualación sustantiva de las competencias¹³², y k) rigidez de la Constitución y de los estatutos de autonomía.

Los anteriores rasgos federales del Estado autonómico han conducido a que algunos doctrinantes hayan cambiado de opinión respecto al paradigma federal que el sistema representa. Es el caso del profesor Cruz Villalón, quien señaló que a pesar de haberse resistido a la importación del Estado federal para el caso español, hoy considera que este “*Estado, a largo plazo, solo va a ser encauzable con la vista puesta en un horizonte federal*”¹³³. Otros consideran que los rasgos federales demuestran inequívocamente que se ha llegado a un Estado federal.

Ahora bien, por contraste con los federalismos clásicos, el proceso federal español presenta diferencias tales como que la Cámara territorial, el Senado, ostenta mucho menos poder que la Cámara de

131 Juan José Solozábal Echeverría, op. cit., 11. Los conflictos en el Estado autonómico se presentan en clave de disputas competenciales y para la defensa de su autonomía, es decir, de carácter exclusivamente jurídico. Diego López Garrido et ál., *El Estado autonómico como variante del Estado compuesto, Nuevo derecho constitucional comparado* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2000).

132 Enoch Alberti Rovira, *Estado autonómico e integración política*, 232-233 *Documentación Administrativa*, op. cit., 226. En el mismo sentido Gumersindo Trujillo, *Reformas y nuevos horizontes del Estado autonómico en los años noventa*, en: *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-nación*, 279 (Consejo General Judicial, Madrid, 1998).

133 Pedro Cruz Villalón, *La reforma del Estado de las autonomías*, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 92 (2006). Del mismo modo, Solozábal Echeverría pasó de calificarlo como compuesto a federal, en el *El Estado autonómico en perspectiva*, 124 *Revista de Estudios Políticos*, (Nueva Época), 10 (2004) op. cit. Como variante del Estado compuesto lo definen: Luis Moreno, *La federalización de España*, op. cit., 123, y Diego López Garrido et ál., *El Estado autonómico como variante del Estado compuesto, Nuevo derecho constitucional comparado*, op. cit., 258. Pérez Tremps sostiene que se aproxima en su estructura a los Estados federales, *Principios generales de la organización territorial*, en: Luis López Guerra et ál., *Derecho constitucional*, op. cit., 296. Vlad Contantinesco se refiere como una forma de organización que solo por simples diferencias de grado se separa de la organización federal, *Aspectos jurídicos del federalismo*, en *El federalismo global*, 131 (César Díaz-Carrera, dir. de ed., Unión Editorial, Madrid, 1989). Mientras que Joaquín Tornos sostiene que estos rasgos lo configuran como un Estado compuesto, *La organización territorial del Estado español: el Estado de las autonomías*, en *El federalismo en Europa*, 146 (Thomas Fleiner-Gerster et ál., Hacer, Barcelona, 1993).

los diputados en asuntos relacionados con la legislación y el control del gobierno. Las CCAA no pueden directamente intervenir en la reforma de la Constitución; los poderes residuales están en cabeza del Estado y los estatutos de autonomía están sujetos a la aprobación de la legislatura nacional¹³⁴. Estas diferencias se traducen en un poder de las CCAA en el conjunto estatal menor que el de los Estados en un Estado federal¹³⁵; diferencias que han implicado la calificación del sistema español como una federación incompleta, como lo señala el profesor Agranoff¹³⁶, como un federalismo atenuado según La Pergola¹³⁷, o un federalismo débil, como lo sostiene Häberle¹³⁸.

Los diversos factores estructurales del sistema autonómico, y los particulares frente a los federalismos clásicos, expresan la realización propia y progresiva de la idea federal en España, que data del poder de autogobierno de algunos reinos en Iberia. De su presencia, como de los rasgos generales federales, puede afirmarse que el sistema autonómico es una clase de arreglo federal¹³⁹. Esta afirmación se sustenta en que desde el siglo XIX, Jellinek concibió la posibilidad de diversos procesos históricos de Estado federal, en donde se presenta una diversa distribución del poder acorde con las circunstancias propias de cada Estado¹⁴⁰. Esta posición la complementaría señalando que existen estados intermedios entre el Estado y la provincia como lo son las regiones, formas políticas intermedias que “*están sometidas al poder del Estado, sin disolverse totalmente en el Estado*”¹⁴¹. Si bien estas entidades no tienen todos

134 Para algunos autores al no contar con estas características de “estatalidad”, clásicas de los federalismos, el caso español no puede comprenderse como un Estado federal. Francisco López Ruiz, *Los conceptos de «todo» y «parte» aplicado al estudio de los estados compuestos*, 49 *Revista Española de Derecho Constitucional*, 149 (enero-abril de 1997). Rafael Bustos Gisbert, *La descentralización política como forma de modernizar el Estado: el ejemplo español*, 2 *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, 25, (1997).

135 *Ib.*

136 Robert Agranoff, *Federal evolution in Spain*, *International Political Science Review*, op. cit., 398.

137 De esta forma califica al regionalismo italiano, situación que se puede aplicar al caso español. Antonio La Pergola, *El Estado federal atenuado: descentralización del Estado unitario y autonomía regional*, en *Los nuevos senderos del federalismo*, op. cit., 293 y ss.

138 Peter Häberle, *El regionalismo como principio estructural naciente del Estado constitucional y como máxima de la política del derecho europeo*, en *Retos actuales del Estado constitucional*, 47 y ss. (IVAP, Oñati, 1986).

139 En este sentido, Solozábal Echeverría, siguiendo a Lenaerst, *El Estado autonómico en perspectiva*, 124 *Revista de Estudios política (Nueva Época)*, op. cit., 10.

140 Georg Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, op. cit., 278.

141 *Ib.*, *Fragmentos de Estado*, op. cit., 57 y ss.

los atributos de un Estado inserto en una estructura federal, no pueden ser comprendidas como tipo del Estado unitario. Son fragmentos de Estado, “*que presentan, como todo lo que está en el flujo del acontecer histórico, una transición continua*”¹⁴².

En la segunda mitad del siglo XX, y desde el criterio del poder, Friedrich afirma que existen diversos procesos federales¹⁴³, afirmación que desarrollaría Lenaerts como federalismo devolutivo e integrador¹⁴⁴. Estas apreciaciones serían ampliadas con la posibilidad de diversas configuraciones federales, los arreglos federales, señalada por Elazar¹⁴⁵, y la posibilidad de que existan federalismos asimétricos¹⁴⁶ con base en hechos diferenciales reconocidos constitucionalmente. De este modo, el caso español, como en otros Estados en que se está surtiendo una transformación de características unitarias a federales, debe observarse no solo cómo se adaptan las características generales de los federalismos clásicos a su contexto histórico, social y político¹⁴⁷, sino también cómo se relacionan esas características generales con las específicas o propias del arreglo federal de este país, que lo hace un proceso devolutivo y asimétrico¹⁴⁸.

142 Ib.

143 Carl J. Friedrich, *Trends of federalism in theory and practice*, op. cit., 7-8.

144 Koen Lenaerts, *Constitutionalism and the many faces of federalism*, *The American Journal of Comparative Law*, op. cit., 206.

145 Daniel J. Elazar, *Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*, op. cit., X.

146 Charles D. Tarlton, *Simetría y asimetría como elementos del federalismo: una especulación teórica*, op. cit., 29.

147 Carl J. Friedrich, *Trends of federalism in theory and practice*, op. cit., 7-8. En el mismo sentido, González Encinar, *El Estado unitario y el federal*, op. cit., 89.

148 Como Estado federal asimétrico lo calificó Gumersindo Trujillo, *Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico*, 232-233 *Documentación Administrativa*, 113 (1993). En el mismo sentido Luis Moreno, *La federalización de España*, op. cit., 142.

CONCLUSIONES

Para comprender la actual realidad federal, es necesario integrar los conceptos teóricos del Estado federal realizados en el siglo XIX y los desarrollos conceptuales y empíricos del Estado federal en el siglo XX. De su conjunción puede afirmarse que el federalismo es estructura y proceso a la vez. Sobre las estructuras estáticas diseñadas por los juristas, tiene lugar una evolución de este tipo de organización territorial que presenta diferentes fenómenos federales que responden a las concretas circunstancias históricas, sociales, políticas y económicas de cada comunidad. Esto nos permite comprender que a la división del poder de orden vertical realizado por la Constitución, con la que se crean dos esferas de gobierno, puede hoy añadirse la presencia de la asimetría entre Estados miembros y la plurinacionalidad.

Así, en el estudio concreto del caso español se evidencia la presencia de los elementos clásicos del Estado federal, algunos de los cuales se presentan de manera atenuada y, a la vez, los elementos contemporáneos: la asimetría y la plurinacionalidad. Es ahora, dentro del cambio de paradigma que España representa para el mundo contemporáneo de una forma de Estado unitario a una federal¹⁴⁹, que el punto de atención será el incremento de los vínculos entre los diversos actores políticos del sistema, la creación de redes que permitan el juego de la matriz federal y la mantengan en permanente proceso de adaptación. Es por esta razón que la pregunta subsiguiente no se enmarca solo en si España es un sistema con rasgos federales, pues constituye ya un tipo de arreglo federal, sino si las problemáticas territoriales pueden seguir reconduciéndose mediante acuerdos generales, logrando la estabilidad que propicia el equilibrio entre unidad y diversidad¹⁵⁰ en un Estado federal.

149 Así lo consideró Javier Burgos: *“Los federalismos de Estados Unidos, Austria o Suiza, se producen y reproducen en la época de los Estados nacionales y de afirmación nacional, y es la actuación de partidos de ámbito nacional la que hace nacer tal poder. Pero el próximo futuro de nuestro mundo no es el de la competencia nación a nación, sino el de la integración internacional, situación que hace cambiar radicalmente el fenómeno estudiado”*. España: por un Estado federal, 67 (Editorial Argos, Vergara S.A., Barcelona, 1983).

150 Rafael Bustos Gisbert, *Las tensiones del Estado autonómico: una revisión a partir de la sentencia sobre la LOAPA 22 años después*, en *Economía, derecho y tributación*, op. cit., 522-523.

BIBLIOGRAFÍA

Revistas

- Agranoff, Robert, *Federal evolution in Spain*, 17 *International Political Science Review*, 4 (1996). P.385-401
- Alberti Rovira, Enoch, *Estado autonómico e integración política*, *Documentación Administrativa*, 232-233. [jul] 1992
- Bustos Gisbert, Rafael, *La descentralización política como forma de modernizar el Estado: el ejemplo español*, 2 *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia (1997).
- Corwin, Eduard. S., *The Passing of Dual Federalism*, 36 *Virginia Law Review* (febrero de 1950).
- Cruz Villalón, Pedro, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, 4 *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid* (1981).
- Elazar, Daniel J., *State as polities in the federal system*, *National Civic Review* (febrero de 1981).
- García Roca, Javier, *Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad*, 47 *Revista vasca de administración pública*, 2 (1997).
- Harttman, Peter Clauss, *Bereits erpobt: Ein Mitteleuropa der Regionen*, *Das Parlament* 3/10 (diciembre de 1993).
- Lenaerts, Koen, *Constitutionalism and the many faces of federalism*, 2 *The American Journal of Comparative Law* (1990).
- Lechmbruch, Gerhard, *Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel*, *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Diskussion Paper*, 02/2, 43-46.
- López Guerra, Luis, *Modelo abierto y hecho diferencial*, 47 *Revista vasca de administración pública*, 3 (1997).
- López Ruiz, Francisco, *Los conceptos de «todo» y «parte» aplicado al estudio de los estados compuestos*, 49 *Revista Española de Derecho Constitucional* (enero-abril, 1997).
- Muñoz Machado, Santiago, *Los principios constitucionales de unidad y autonomía*, 100-102 *Revista de Administración Pública* (1983).
- Puhle Jürgen, Hans, *Problemas del federalismo alemán*, *Federalismo y regionalismo, instituciones políticas* (1979).
- Sánchez, Agesta, *El sistema político de la Constitución española de 1978*, *Revista de Derecho Privado* (1991).
- Solozábal Echeverría, Juan José, *El Estado autonómico como Estado compuesto*, 100-102 *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)* (octubre-diciembre de 2000).
- Solozábal Echeverría, Juan José, *Organización territorial del Estado según la Constitución*, 13 *Revista de Estudios Políticos* (1982).
- Trujillo, Gumersindo, *El Estado y las CCAA ante la exigencia constitucional del voto igual*, 1 *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2 (1981).

- , *Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico*, 232-233 *Documentación Administrativa*, (1993).
- Viver, Carles & Pi-Sunyer, *Soberanía, autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa*, 25 *Revista Vasca de Administración Pública* (1989).
- Watts, Ronald L., *Asymmetrical decentralization: Functional or dysfunctional*, 1 *Indian Journal of Federal Studies* (2004).

Libros

- Aja, Eliseo, *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales* (Alianza, Madrid, 2003).
- Alonso de Antonio, José Antonio, *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, vol. I (Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986).
- Ángel Aparicio, Miguel, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política* (Cedecs-Editorial S.L., Barcelona, 1999).
- Badía, Juan Fernando, *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico* (Tecnos, España, 1986).
- Beer, Samuel H., *To make a nation, The Rediscovery of American federalism* (The Belknap Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1993).
- Benda et ál., *Manual de Derecho Constitucional* (2ª ed., Marcial Pons, 2001).
- Brie, Sigfried, *Theorie der Staatenverbindungen (1874). The problem of federalism: A study in the history of political theory* (George Allen and Unwind Ltda, London 1931).
- Burgos, Javier, *España: por un Estado federal* (Editorial Argos, Vergara S.A., Barcelona, 1983).
- Carey, George W., *The Federalist, Design for a Constitutional Republic* (University of Illinois Press, Urbana & Chicago, 1989).
- De Otto, Ignacio & Pardo, *Estudios sobre derecho estatal y autonómico* (Civitas S.A., Madrid, 1986).
- De Vergottini, Guisepe, *Derecho Constitucional Comparado*, (Espasa – Calpe S.A., Madrid, 1983).
- , *Diritto costituzionale* (Cedam, 2000).
- Elazar, Daniel J., *Exploring federalism* (University of Alabama Press, 1991).
- , *Federalism: An Overview* (Pretoria, 1995).
- , *Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements* (Jerusalem Institute for Federal Studies, London-Longman, 1991).
- Friedrich, Carl, J., *Trends of Federalism in Theory and Practice* (Frederick A. Praeger, Publishers, New York, 1968).
- , *Limited government: A comparison* (Harvard University, Englewood Cliffs, New Jersey, 1974).

- García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado* (Alianza Editorial, Madrid, 1993).
- García de Enterría, Eduardo, *Estudios sobre autonomías territoriales* (Civitas, Madrid, 1985).
- _____, *La revisión del sistema de autonomías territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo* (Civitas, Madrid, 1996).
- González Encinar, José Juan, *Diccionario del sistema político español* (Akal/diccionarios, Madrid, 1984).
- _____, *El Estado Unitario y el federal* (Tecnos, Madrid 1985).
- Hamilton, Alexander et ál., *The Federalist Papers* (Washington Square Press, New York, 1964).
- Haoriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas* (Ariel, Barcelona, 1980).
- Henessy, C.A.M., *The federal republic in Spain, Pi & Margall and the federal republican movement 1868-1874* (Oxford Clarendon Press, 1962).
- Jellinek, Georg, *Fragmentos de Estado* (Civitas S.A., Madrid, 1981).
- Jiménez de Parga, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, 25 y ss. (Tecnos, Madrid, 1960).
- Jordi Solé, Tura & Aja, Eliseo, *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)* (15 ed., Siglo XXI Editores, Madrid, 1990).
- Karmis, Dimitros & Wayne, Norman, *Theories of federalism* (Palgrave Macmillan, New York, 2005).
- Kermit L., Hall, ed., (Garland Publishing Inc, New York, 1987).
- Kosselleck, *Europäische Umriss deutscher Geschichte. Zwei Essays* (Heidelberg, 1999).
- La Pergola, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979).
- Linz, Juan, *De la crisis de un Estado unitario al Estado de las autonomías. España de las autonomías* (Instituto de Estudios de Administración Local, Ministerio de Administraciones Territoriales, Madrid, 1983).
- Lonjendio Irure, Ignacio, *Autonomía y consenso en federalismo y regionalismo* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979).
- López Garrido, Diego et ál., *El Estado autonómico como variante del Estado compuesto, Nuevo Derecho Constitucional Comparado* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2000).
- López Guerra, Luis et ál., *Derecho constitucional*, vol. I (5ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2002).
- MacMahon W., Arthur, *Federalism: Nature and emergent* (Doubleday, Garden City, New York, 1955).
- McLaughlin, Andrew, *Constitutional History of the United States* (D. Appleton-Century Company, New York, 1935).
- McLaughlin, Andrew, *The Background of American Federalism*, en *Federalism a Nation of States, Major Historical interpretation*, 368-393 (Kermit L., Hall, ed., (Garland

- Publishing Inc, New York, 1987).
- Martín Mateo; Ramón *Las potestades legislativas en España de las autonomías* (Instituto de Estudios de Administración Local, Ministerio de Administraciones Territorial, Madrid, 1983).
- Moreno, Luis, *La federalización de España, poder político y territorio* (Siglo XXI Editores, Madrid, 1997).
- Morodo, Raúl. *La transición política. Temas clave de la Constitución española* (Tecnos, Madrid, 1984).
- Mogi, Sobei, *The problem of Federalism, a study in the history of political theory* (George Allen and Unwind Ltd., London 1931).
- Narcis Serra et ál., *Organización territorial del Estado* (Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993).
- Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional* (2ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1995).
- Reagan, Michael, *The new federalism* (Oxford University Press, 1972).
- Riker, William, *The development of American federalism* (Kluwer, Boston, 1987).
- Rovira, Alberti, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986).
- Ruipérez Alamillo, Javier, *Formación y determinación de las CCAA en el ordenamiento constitucional español* (Tecnos, Madrid, 1988).
- Santi, Romano, *Fragmentos de un diccionario jurídico* (Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1964).
- Solé Tura, Jordi, *Nación, nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación* (Alianza, Madrid, 1985).
- Stolleis, Michael, *Staatdenker im 17 und 18 Jarhundert Reichspublizistik-politik-Naturrecht, 2nd* (Frankfurt A.M., 1987).
- Suelt Cock, Vanessa, *El Estado autonómico como proceso federal. Estudio de la configuración de la autonomía regional y local del proceso descentralizador del Estado español*, (Curitiba, Brasil, 2010).
- Tocqueville, *Democracy in America*, vol. I (Henry Reeve, trad., Longmans Green and Co., London and New York, 1889).
- Tomás y Valiente, Francisco, *Códigos y Constituciones (1808-1978)* (Alianza, Madrid, 1989).
- _____, *Manual de historia del derecho español* (4ª ed., Tecnos, Madrid, 1983).
- _____, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, (Tecnos, Madrid, 1988).
- Tornos, Joaquín en *El federalismo en Europa* (Thomas Fleiner-Gerster et al., Hacer, Barcelona, 1993).
- Trujillo, Gumersindo, *Introducción al federalismo español (ideología y fórmulas constitucionales)* (Cuadernos para el diálogo S.A, Edicusa, Madrid, 1967).
- _____, *Federalismo y regionalismo* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid,

- 1979).
- _____, *Reformas y nuevos horizontes del Estado autonómico en los años noventa*, en *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-nación* (Consejo General Judicial, Madrid, 1998).
- Von Gierke, Otto, *Das Deutsche Genossenschaftsrecht*, vol. I (Weidmann, Berlin, 1868).
Versión en español: *Teorías políticas de la Edad Media* (Huemul, Buenos Aires, 1963).
- Von Seydel, Max, *Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich* (Mohr, Freiburg I. B und Leipzig, 1897).
- Vile, M.J.C., *The structure of American federalism* (Oxford University Press, New York, 1961).
- Waitz, Georg, *Grundzüge der Politik* (Kiel Homann, 1862).
- Watts, Ronald L., *Comparing federal systems, institute of intergovernmental relations* (Queen's University Kingston, Ontario, 1999).
- Wheare, K.C., *Federal Government* (4^a ed., Oxford University Press, London, 1963).
- Zibblatt, Daniel, *Structuring the State: the formation of Italy and Germany and puzzle of federalism* (Princeton University Press, 2006).

Contribuciones en obras colectivas

- Bustos Gisbert, Rafael, *Las tensiones del Estado autonómico: una revisión a partir de la sentencia sobre la loapa 22 años después*, en *Economía, derecho y tributación*, (Ediciones Universidad de Salamanca, 2005)
- Cascajo Castro, José Luis, *Breve consideración en torno al principio de autonomía*, en *Organización territorial del Estado* (Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca 1993).
- Díaz-Carrera, César (dir.), *El federalismo global* (Unión Editorial, Madrid, 1989).
- _____, *El Estado federal simétrico y el fin del Estado*, en *El Estado de las autonomías* (Antonio Monreal Ferrer, coord., Tecnos, Madrid, 1991).
- Häberle, Peter, *El regionalismo como principio estructural naciente del Estado constitucional y como máxima de la política del derecho europeo*, en *Retos actuales del Estado constitucional* (IVAP, Oñati, 1986).
- Kermit L., Hall (ed.), *Federalism a Nation of States, Major Historical interpretation*, (Garland Publishing, Inc, New York, 1987).
- Pérez Tremps, *Principios generales de la organización territorial*, en *Derecho constitucional*, vol. II (López Guerra et ál).
- Requejo, Ferrán, *Acomodación federal de la plurinacionalidad, asimetría federal y Estado plurinacional*, en *El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, 331 (Enric Fossas y Ferrán Requejo, eds., Trotta, Madrid, 1999).
- _____, *Federalismo y grupos nacionales, la revisión de la legitimidad democrática*, en *La organización territorial del Estado, España en Europa: un análisis comparado* (Alfons Cuco et ál., Universitat de Valencia, 2002).

Tarleton, Charles D., *Simetría y asimetría como elementos del federalismo: una especulación teórica*, en *Asimetría federal y Estado pluriancional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica, y España* (Trotta, Madrid, 1999).

Whaley, Joachim, *Federal Habits: the Holy Roman Empire*, en *German Federalism* (Umbach & Maiken, ed., Palgrave, New York, 2002).

Zimmerman, Joseph, *Contemporary American Federalism, The Growth of National Power*, en *Studies in Federalism* (Murray Forsyth, ed., Center for Federal Studies, University of Leicester, 1992).

Jurisprudencia

Tribunal Constitucional Español, Sentencia 4 de 1981.

