

EL ESTADO EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN
Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA.
UNA REFLEXIÓN SOBRE SU NATURALEZA JURÍCA
Y POLÍTICA*

MARÍA BEGOÑA LÓPEZ PORTAS

Universidad de Santiago de Compostela

Resumen: En un mundo globalizado en el que instrumentos como internet y las telecomunicaciones no conocen de fronteras político-territoriales y en el que las empresas multinacionales detentan el mayor poder económico, se plantea la necesidad de definir la posición del Estado. En la actualidad los Estados atraviesan por un fenómeno de descentralización política y jurídica. La configuración de entidades políticas supraestatales e infraestatales alcanzan un protagonismo político a la vez que implican una descentralización de poder estatal. En este contexto, debemos hacer una reflexión sobre la naturaleza jurídica y política del Estado actual y sobre la existencia o no de un nuevo paradigma estatal: el Estado federal.

Palabras clave: Estado — distribución del poder — descentralización e integración — federalismo multiconstitucionalismo

Abstract: In a globalized world where instruments such as the internet and telecommunications do not know political-territorial boundaries and in which multinational companies have great economic power, it is necessary to consider the State position definition. At present, the States are going through a political and legal descentralita-

* Este artículo tiene su punto de partida en el proyecto investigación de la Xunta de Galicia PGIDT05SPXIB20202PR, «Regiones y Estados en multiconstitucionalismo constitucional europeo», y, a efectos de publicación, se cerró el 8 de abril 2006.

tion phenomenon. The suprapstate and infrastate political organizations configuration, reaches a political protagonism at the same time as implying a decentralization of the State power. In this context, we reflect on the legal and political nature of the present State and on the existence or not, of a new state paradigm: the federal State.

Key Words: State — distribution of power — decentralization and integration — federalism — multiconstitutionalism

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ESTADO ACTUAL COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA.—III. EL ESTADO FEDERAL.—IV. LA CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA ESTATAL.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad Alemania y Francia plantean la necesidad de revitalizar el proceso de aprobación de un documento europeo de importancia extraordinaria, la primera Constitución formal de la Unión Europea¹. Hace poco más de un año, España manifestaba su volun-

¹ El Consejo de Niza adopta una declaración sobre la necesidad de una mejor delimitación competencial entre la Unión y los Estados miembros, la elaboración de una carta de derecho de la Unión, la simplificación de los tratados y mejorar la participación de los parlamentos nacionales en el proceso comunitario. Tras él, el Consejo de Laeken, adopta una declaración sobre el futuro de Europa en el que se plantea la posibilidad de convocar una convención sobre las posibles respuestas sobre el desarrollo de la Unión Europea. La Convención Europea, que inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002 y los finalizó el 18 de julio de 2003, en esta fecha el Presidente de la Convención hizo entregó al Presidente en ejercicio del Consejo Europeo el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. El 4 de octubre de 2003 se iniciaron los trabajos de la Conferencia Intergubernamental y los días 17 y 18 de junio del 2004 en el Consejo de Bruselas se adopta el texto del Tratado constitucional europeo, aunque las Declaraciones anexas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental y Acta Final se adoptarían el 12 de octubre de ese año. Una vez firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, en el Consejo de Roma el 29 de octubre del 2004, comenzaron los procesos de ratificación en cada uno de los Estados miembros. En España el referéndum ha tenido un carácter consultivo con el fin de que los españoles pudieran pronunciarse sobre el proyecto de Tratado con carácter previo a su ratificación formal por parte del Reino de España. Así, tras la firma por parte del Presidente del Gobierno del Tratado, se abrió el procedimiento para la ratificación por las Cortes quien a través de una ley orgánica autorizaría la celebración y consiguiente ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. El artículo IV-447 del Tratado constitucional dispone que éste entrará en vigor el 1 de noviembre de 2006, siempre que en tal fecha se hayan depositado todos

tad sobre la entrada en vigor del mismo a través de la vía del referéndum², en el que aprobó el texto constitucional³, lo que implica su reconocimiento explícito, legitimado por una vía de participación directa de la ciudadanía, la vía del referéndum. Iniciada una nueva etapa en el proceso de desarrollo de la Unión Europea, el de la ratificación de una Constitución escrita formal, España la confirma. Esto supone que de un modo expreso la ciudadanía española acepta que la comunidad política que integra, la Unión Europea, se dote de una Constitución. El referéndum español ha ratificado el sistema multi-constitucionalista europeo, en él coexisten la Constitución española y la futura Constitución europea⁴.

Al mismo tiempo se nos presentan en los últimos años la cuestión de dar un impulso más al desarrollo del Estado de las autonomías a través del incremento de las competencias de las mismas por la vía de la reforma estatutaria⁵. En los últimos meses la cuestión ha ido to-

los instrumentos de ratificación. En caso contrario, el Tratado constitucional entraría en vigor el primer día del segundo mes tras el depósito del instrumento ratificado por el último de los Estados que cumplan este requisito. Pero, tras las reuniones de los jefes de estado alemán y francés para revitalizar el proceso de ratificación, el 19 de enero de este año, el pleno del parlamento europeo aprobó un documento que defiende la validez del texto de la Constitución europea a pesar del rechazo manifestado en los referendums de Francia y Holanda que había abierto una crisis en el proceso de ratificación. El documento parlamentario señala que la entrada en vigor del texto constitucional debe producirse en el año 2009 tras las elecciones generales de éstos estados y antes de las nuevas adhesiones, como la de Croacia. (Cfr. <http://www.constitucion-europea.es>).

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

³ Cabe indicar aquí, que la idea de una constitución formal europea no es novedoso, hubo otros proyectos anteriores que habían sido aprobados por el Parlamento Europeo —como el *Proyecto Spinelli*, en 1984, o el *Proyecto Herman*, en 1990— sin embargo, no llegaron a materializarse hasta el punto de semejar tan posible como el Tratado de Constitución actual ya que ha entrado en la fase de ratificación estatal.

⁴ Actualmente, la UE se basa en cuatro tratados fundamentales que fijan sus normas de actuación. Los líderes de la UE quieren reemplazarlos por un documento único, más corto y simple, que detalle los fines y objetivos de la UE y especifique claramente el papel de cada cual, este documento está pendiente de su ratificación y entrada en vigor.

⁵ En la década de los 90 fueron sucesivas reformas estatutarias lograron equiparar el grado de autonomía de las comunidades que habían accedido a la misma por la vía del art. 143.1 de la CE con las que lo había hecho por la vía del 151, esto supuso el inicio de una nueva etapa en el proceso autonómico caracterizada por el incremento pro-

mando un mayor protagonismo político y social, con la negociación entre el Gobierno central y autonómico de un proyecto de nuevo estatuto catalán⁶. Así pues, paralelo al proceso de integración estatal de

yectos regionales en pos de mayor autogobierno. Así, son numerosas las propuestas de dar un nuevo enfoque al desarrollo de las competencias autonómicas. Dentro de ellas podemos hacer una pequeña clasificación: en primer lugar, algunas de ellas plantean un nuevo enfoque del Estado de las autonomías de manera que tomen otros modelos del derecho comparado así, dirigen el modelo español hacia la configuración de un federalismo de ejecución que siga el modelo alemán —es el caso de la propuesta de la llamada *Administración Única* expuesta ante el Parlamento gallego el 10 de marzo de 1992, al día siguiente una resolución parlamentaria de 11 de marzo de 1992 instaba al gobierno central a adoptar las medidas necesarias que la materializasen, la propuesta incluía varias medidas, como: lograr la efectividad de las competencias recogidas en los estatutos, la gestión autonómica de los servicios públicos fundamentales, la transferencia y delegación de facultades estatales a través del artículo 150.2 de la CE y la reforma del Senado—. En segundo lugar, se centran en el empleo de los mecanismos disponibles en nuestro constitucionalismo y proponen el reformar o revitalizar órganos e instituciones existentes con el fin de lograr una mayor participación autonómica en defensa de sus competencias en España y en la Unión Europea —aquí se sitúan la demanda de una reforma del Senado para que actúe como una verdadera cámara de representación territorial, el impulso de la CARCE, la revitalización de la Conferencia de presidentes de las comunidades autónomas, de la participación directa de representantes autonómicos en la Delegación española ante el Consejo Europeo cuando se trate de asuntos de su competencia, entre otros—. En tercer lugar, existen otras serie de propuestas que están centradas en el aspecto de las competencias autonómicas estatutarias y que plantean la necesidad de reformar los estatutos de autonomía con el fin de asumir un mayor número de competencias y alcanzar así un mayor grado de autonomía —aquí se podría situar las propuestas de reforma del Estatuto gallego, valenciano, vasco, catalán, andaluz, canario, aragonés, balear, murciano, navarro, etc, algunas materializadas en textos articulados bajo la rúbrica de un nuevo estatuto y de gran repercusión social y política como ha sido el llamado *Plan Ibarretxe* o las presentadas sobre el estatuto catalán por Pascual MARAGALL, Artur MAS o Carod ROVIRA.

⁶ El 5 de octubre del 2005 se presenta ante el congreso de los diputados el proyecto de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que había sido debatido y aprobado en el *Parlament català* el 30 de septiembre del pasado año. El documento, que consta de unos 227 artículos, está siendo objeto de una fuerte polémica jurídica, política y social. Tras superar el primer debate en el pleno del congreso sobre su tramitación parlamentaria, el 2 de noviembre, se inició el plazo de proposición de enmiendas que concluyó con su presentación en 27 de diciembre del 2005. A principios de este año se establece una ponencia integrada por diputados del Congreso y del *Parlament* que, el 6 de marzo, concluyó este trabajo con la aprobación del preámbulo acordado entre PSOE y CiU, que recoge la definición de Cataluña como 'nación', y que contó con la oposición de ERC y del PP. El 21 de marzo, la Comisión Constitucional del Congreso, tras discutir la reforma, aprobó el día 21 de marzo el proyecto de estatuto. A partir de ahí, el día 30 de marzo, sería en el Pleno del Congreso el que se sometería a votación el texto que sería refrendado el 18 de junio del 2006, con un resultado a favor apoyado por el 73,90% de los votos del 49,4% de los votantes del censo. Mientras se desarrolla este proceso, ERC se desmarca del acuerdo alcanzado y el PP manifiesta su oposición buscando la intervención pública y pre-

España en la Unión Europea se está desarrollando un proceso de descentralización política. El Estado autonómico español ha ido evolucionando a lo largo casi tres décadas dotando a las autonomías de un mayor gobierno y competencias. La propia Constitución española ha establecido las bases de consolidación de un proceso de descentralización territorial del poder en entidades regionales, comunidades autónomas, a las que se les ha ido incrementando sus competencias por la vía: de los Estatutos de autonomías —que funcionan a modo de cuasi-constituciones regionales—, de las leyes de desarrollo de la Constitución —como ocurre con la LOAPA—, a través de sentencias del Tribunal Constitucional, leyes de armonización, desarrollo, de delegación o transferencia de competencias, de acuerdos autonómicos⁷ o a través de las reformas Estatutarias, entre otros. La reforma

sentando un recurso de amparo ante el Tribunal constitucional. Así, por un lado, el Grupo Popular presentó el recurso de amparo el pasado 2 de noviembre argumentando que la decisión del Congreso de tramitar como reforma estatutaria el proyecto procedente del Parlamento catalán vulneraba el artículo 23.2 de la Constitución y al no ser respetado y si violado por los acuerdos de la Mesa; además solicitaba que se procediera a «anular dichos acuerdos y ordenar la tramitación como propuesta de reforma de la Constitución la denominada propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña», el 15 de marzo, el pleno del Tribunal Constitucional rechazó por siete votos frente a cinco, el recurso de amparo presentado contra la tramitación en el Congreso de los diputados del *Estatut català*. Por otro lado, el 31 de enero inicia su proceso de recogida de firmas para presentar ante el Congreso una proposición no de ley sobre la convocatoria de un referéndum que consulte a la población su opinión sobre la cuestión —figura que no contempla en art. 87.3 de la CE y que contradice a lo dispuesto en el art. 3.2.a) de la LORIL en el que se fija como requisitos de la iniciativa popular que el escrito de presentación contenga, entre otros, el texto articulado de la proposición de ley—.

⁷ Cfr. Acuerdos autonómicos alcanzados en 1981 y 1992. Los acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981 cerraban el mapa autonómico fijando las comunidades autónomas y el procedimiento para aprobar sus estatutos, éstos, firmados entre los dos principales partidos políticos de representación parlamentaria, se cumplirían sustancialmente a la hora de desarrollar los estatutos de las comunidades autónomas del artículo 143. De esta manera, se establecía un sistema generalizado de descentralización política que pretendía alcanzar una homogeneización competencial posterior, con los nuevos pactos autonómicos concluidos en la década de los noventa y las reformas de sus estatutos de autonomía. Así los acuerdos autonómicos firmados el 28 de febrero de 1992 y concretados en la ley orgánica 9/1992 de 23 de diciembre de pusieron en marcha el proceso de equiparación competencial de las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, una vez aprobada esta ley, la ampliación de las competencias de las comunidades autónomas restantes se trasladó a sus Estatutos de Autonomía los cuales fueron reformados en marzo del 1994 con el fin de que de esta manera no se produjesen de nuevo nuevos desniveles. Mas lo cierto es que esta ley ni las posteriores reformas de los Estatutos pudieron conseguir uniformar competencias como se pretendía, pues la diversidad se mantiene aun cuando todos los estatutos de autonomía se reforman asumiendo las competencias que permite el art. 148 de la CE.

territorial en España se mueve entre las aguas del federalismo consolidado y una fórmula de federalismo asimétrico⁸. En ella, los términos de cohesión y cooperación entre el Estado y las Comunidades autónomas y la paridad de las mismas son los elementos centrales de la evolución proceso de descentralización⁹.

El caso español nos sirve de ejemplo¹⁰. Nos encontramos entonces con una dificultad a la hora de definir al Estado actual dentro de los parámetros clásicos de soberanía, territorio, población o moneda que lo definían¹¹ política y jurídicamente hasta ahora. Hoy, el Estado se halla ante el desarrollo de dos procesos simultáneos que producen un vacío de sus competencias.

Por un lado, los llamados procesos de integración estatal, como la Unión Europea en los que se habla de multigobierno y multiconstitucionalismo. Lo que supone la existencia de un gobierno y una Constitución europea que se encuentra por encima de la española¹².

⁸ El concepto de federalismo asimétrico tiene su origen en los años sesenta para referirse a la concentración de colectividades étnicas, lingüísticas y culturales en un territorio. Posteriormente, se ha aplicado para referirse a un modelo preestablecido de diferencias entre entes federales o para aquellos que se deriva de adoptar un sistema abierto o flexible. En este sentido, autores como ÁLVAREZ CONDE subrayan que el federalismo asimétrico en principio o excluye a un federalismo homogéneo, la cuestión residiría en no cerrar e modelo de estado y buscar el equilibrio a través de principios como el de unidad, igualdad y solidaridad. (Cfr. ÁLVAREZ CONDE, E., «Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1997, pp. 107-118)

⁹ Sobre este aspecto, el profesor BLANCO VALDÉS destaca que el consenso constitucional en la actualidad se ve afectado por las diferentes posiciones adoptada entono a la cuestión de la reforma constitucional. (Cfr. BLANCO VALDÉS, R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Alianza, Madrid, 2005, pp.185 y 187).

¹⁰ Pero no hallamos ante un fenómeno generalizado, aunque con peculiaridades en cada Estado, que se inició hace décadas y que se consolida en la actualidad. Bélgica, Italia, el Reino Unido, España son meros ejemplos europeos de la autonomía que alcanza el fenómeno regional hoy. Nos referiremos al caso español al ser el modelo más cercano.

¹¹ Esta sería la acepción de Estado emanada de los *Seis Libros de la República* de BODINO adoptada, posteriormente, por otros autores como ROSSEAU, KANT, HELLER, etc. que vinculan soberanía y positividad jurídica —cuando la definen como la capacidad para dictar y derogar leyes—. Desde este punto de vista, si faltase uno de estos elementos ya no haría Estado, aunque no todos ellos tienen la misma importancia, así, para JELLINEK el más importante de todos los elementos en el Estado «perfecto» es el poder del gobierno. (Cfr. JELLINEK, G., *Fragments de Estado*, Cuadernos civitas, Civitas, Madrid, 1978, p. 59)

¹² Cfr. los principios de primacía y efecto directo del Derecho comunitario, iniciado con la sentencia *Costa v. ENEL*, posteriormente, desarrollado por la jurisprudencia.

La existencia de esos elementos típicamente estatales en una entidad política integradora de la que forma parte el Estado español que genera otro problema: la dificultad de definir cuál es la posición del Estado en esa nueva forma de organización política. Ante la realidad de la pérdida de las competencias estatales¹³ *ad extra* y que confieren a la Unión Europea un mayor protagonismo político a la hora de dirigir los aspectos cotidianos nuestras vidas, cabe hacer una breve reflexión sobre los rasgos estatales que presenta el Estado español.

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

Para abordar la cuestión central de este trabajo, será necesario conocer ambos fenómenos y, a partir de aquí, dar una respuesta jurídica y política. A la hora de enfocar la cuestión partiremos del punto de vista del Estado ya que éste es el protagonista de ambos fenómenos y haremos mención a los nuevos problemas que plantean los procesos de descentralización e integración estatal.

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

¹³ Es necesario aclarar que esa pérdida de competencias estatales se refiere a las competencias de los Estados miembros e incluiría también la pérdida de las competencias de los entes infraestatales. Es decir, la pérdida de competencias de los Estados miembros a favor de la Unión Europea afecta a los Estados o a cualquiera que sea el titular de la misma según el sistema de distribución de competencias interno.

Los interrogantes de los que podríamos partir en nuestro trabajo serían: ¿Ante qué modelo de Estado nos encontramos cuando observamos que se produce una pérdida de sus competencias, y, en general, de su soberanía?, ¿la llamada crisis del Estado, ante la pérdida de su característica soberana esencial, conlleva a la desaparición del Estado como tal?, ¿si es así, si desapareciese el Estado, ante qué forma de organización política nos encontramos hoy? ¿en cambio, si por el contrario, simplemente nos hallamos ante una fase más de la evolución del Estado que de un modelo concentrado de poder soberano, típica característica de su origen, éste evoluciona hacia una forma de poder intermedia entre la Unión Europea y los Entes regionales, con un protagonismo y peso específico?. ¿Es el modelo federal una forma organización del poder que puede aportarnos alguna respuesta a estos nuevos problemas o simplemente se limita a las formas clásicas conocidas?

II. EL ESTADO ACTUAL COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA

El Estado es un tipo de comunidad política que presenta unos rasgos que lo identifican: su base territorial, la coacción y el poder absoluto e ilimitado (la soberanía)¹⁴. El Estado sería la máxima concentración de poder en un territorio determinado¹⁵. Como sabemos,

¹⁴ BODINO lo define como «el poder absoluto y perpetuo de una república si bien la república es el recto gobierno de varias familias y de lo que les es común, con poder soberano. (Cfr. BODINO, J., *Los seis libros de la república*, selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala, Tecnos, Madrid, 1992, libro I Capítulo I, p. 10 y libro I, capítulo VIII, p.47). De esta manera, la soberanía puede ser contemplada desde diversos ángulos. Desde un punto de vista interno, la soberanía supone que el pueblo otorga su propio ordenamiento jurídico, algunos hombres libres deciden su forma de gobierno y nombran a los que dirigirán los órganos de su estructura política conforme a las leyes y a la voluntad popular. Desde un punto de vista externo, un pueblo independiente y soberano se presenta ante el resto de los estados en un plano de igualdad, de manera que las relaciones internacionales existentes entre los distintos estados se mantienen entre semejantes.

¹⁵ Máximo poder tanto *ad intra*, imponiéndose a la nobleza feudal y sentando las bases de un Derecho y Administración unificada (poder supremo en el interior); como *ad extra*, respecto del poder espiritual encarnado por el Papa como del temporal representado por el Emperador, al que no se reconocería como superior (poder independiente frente al exterior). Así, HELLER señala que la conexión entre la positividad y la soberanía se conseguiría sólo cuando se origina un poder soberano distinto al poder espiritual del Papa, al del emperador y al de los señores feudales. Así, para éste autor «Desde Bodino la esencia de la soberanía es el supremo poder para expedir y derogar leyes» (Cfr. HELLER, H., *La soberanía*, Universidad Autónoma de México, México D.F., 1965, pp.127 y 134).

los elementos que definirían a esta comunidad política serían: el territorio, la población y el poder¹⁶ ejercido de un modo absoluto y perpetuo por el soberano. A lo largo de los siglos, esta forma de organización política evoluciona. Desde una forma soberana de estatismo se transforma en el Estado globalizado e integrado por entidades con autogobierno que conocemos en nuestros días. En la actualidad, el Estado experimenta un proceso nuevo en su evolución, en el que se produce un vacío de sus facultades a la vez que es protagonista indiscutible de los fenómenos de integración supraestatal y descentralización política. De esta manera, al producirse una cesión de competencias de los Estados 'soberanos' a entes infra y supraestatales, estos Estados pierden su carácter de soberanos absolutos, ya no ostentan un poder indivisible.

Es decir, se produce un cambio en el concepto de soberanía. La soberanía en su sentido clásico sería indivisible¹⁷, por lo que el término soberanía compartida semeja contradictorio¹⁸. En la actualidad, la idea de soberanía se emplea no sólo en ámbito el legislativo si no que, también, se refiere, fundamentalmente, a la titularidad originaria del poder (por ejemplo en el caso de España la soberanía nacional reside en el pueblo español, art. 1.2 CE), a la plena competencia para

¹⁶ Si falta uno de estos elementos ya no hay Estado, aunque no todos ellos tienen la misma importancia. Para JELLINEK el más importante de todos los elementos en el Estado «perfecto» es el poder del gobierno. (Cfr. JELLINEK, G., *Fragmentos de Estado*, Cuadernos civitas, Civitas, Madrid, 1978, p. 59). Hasta tal punto se integran los conceptos de Estado y poder que autores como KUNZ definen al Estado como una estructura de poder (Cfr. KUHN, H., *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979, p. 105).

¹⁷ Recordemos aquí la imagen de la soberanía como poder absoluto sobre la que BODINO predicaba los atributos de: 1. Poder soberano de dar leyes en todos en general ya cada particular sin el consentimiento de un superior o igual; 2. la resolución de la paz y de la guerra; 3. el instituir a los oficiales principales; 4. El derecho de última instancia; 5. derivado de este último, el poder de conceder gracia a los condenados; 6. el derecho de dar moneda y establecer medidas y pesos, que proceden de su potestad de dar leyes; 7. el derecho de gravar a los súbditos con contribuciones e impuestos o eximirlos, también procede de su potestad de dar leyes. (Cfr. BODINO, J., *Los seis libros de la república*, selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala, Tecnos, Madrid, 1992, libro I, cap. X, pp.73 y ss.).

¹⁸ Ya que si partimos de un concepto clásico de soberanía como poder absoluto y perpetuo, en la actualidad nos encontramos ante una cesión de los poderes, que conformarían la soberanía absoluta, a otros entes distintos de los estatales. La soberanía no es única y absoluta si no que se ceden distintas esferas de poder a otros actores políticos no estatales y se forman nuevos tipos de comunidades políticas en los que esos poderes aparecen compartidos, por lo que se habla de la existencia de un nuevo tipo de soberanía, la soberanía compartida que, en principio, se presenta como un concepto contrario a la indivisibilidad de poder de la soberanía clásica.

hacer algo, o a la competencia de determinar quién es el titular de las potestades. En este sentido, la teoría clásica de la soberanía es inadecuada por varias razones¹⁹ y, entre ellas, porque el poder de un Estado democrático soberano no es absoluto, total o ilimitado. Así que, podemos abandonar el concepto clásico de soberanía²⁰ y, en cambio, utilizar esta expresión como reparto de atribuciones, de facultades o de competencias entre distintas comunidades políticas o entes territoriales. Lo que serviría, a su vez, para entender una dinámica territorial a través de distintos niveles: el monismo de poder estatal deja paso al pluralismo de entes territoriales dentro del Estado (ya sea con procesos federalizantes o de regionalización) y más allá del Estado, de la globalización e interconexión a nivel continental o, incluso, global.

En el actual mundo globalizado y cada vez más postestatal, el Estado, como ente político tal y como era conocido hasta el momento, deja de existir al desaparecer la soberanía, en su sentido originario de poder absoluto²¹. Es decir, se produce una mutación de la naturaleza jurídico política del Estado²². Esta forma de organización políti-

¹⁹ Vid. KING, P., *Federalism and Federation*, ed. Crom Helm, London, 1982, p.141.

²⁰ Al respecto, HELLER subrayaba que «llamamos soberana a aquella voluntad de la comunidad a la que corresponden adoptar decisiones últimas y en la que reside el supremo poder legislativo, (cfr. HELLER, H., *La soberanía*, ...p. 134). De manera que, el estado soberano sería una «unidad de voluntad resultado de una pluralidad de voluntades, no subordinada a ninguna otra unidad política decisoria superior» (cfr. HELLER, H., *La soberanía*, ...p. 164). Bajo este concepto clásico de Estado soberano no podríamos entender la actual existencia de comunidades políticas supraestatales o entes intraestatales dotadas de competencias compartidas, por ello, debemos abandonar ese concepto clásico de soberanía y acudir a un nuevo concepto de soberanía desvirtuada de su carácter absoluto y que admite ser compartida.

²¹ Ha desaparecido la idea de una soberanía como la definida por HELLER «cualidad de una unidad territorial de decisión y acción en virtud de la cual y en defensa del mismo orden jurídico, se afirma de manera absoluta, en los casos de necesidad, aun en contra de los derechos» o de SCHMITT que se refiere al soberano como «el único que decide sobre el estado de emergencia» (cfr. HELLER, H., *La soberanía*, Universidad Autónoma de México, México D.F., 1965, pp. 290 y 154). Ahora quien decide sobre el estado de emergencia no es sólo el Estado sino que otras comunidades infra o supra estatales tendrán algo que ver en esa decisión. El estado-nación ya no decide o se afirma de una manera absoluta aun contra el derecho si no que la comunidad internacional y las comunidades regionales tendrán un gran peso en la toma de otras decisiones estatales por el término decimonónico de Estado-nación ha de ser superado hacia un nuevo concepto de comunidad política.

²² En el caso de las uniones de Estados se plantea de un modo más evidente esa mutación del concepto clásico de la soberanía estatal. En ellas, los miembros ceden esferas o ámbitos competenciales a la Unión lo que choca con el concepto que sustentaba la idea de un Estado soberano clásico y, que, desde esa óptica, no permitiría entender el establecimiento de uniones de Estados en sentido moderno que tienen sus

ca experimenta una pérdida de competencias que podríamos decir que se dirigen hacia arriba, en relación con entidades supraestatales, y hacia abajo, respecto a entes infraestatales. El Estado vive momentos de profundos cambios, hasta el punto que algunos autores hablan de su desaparición o de la actual configuración de un nuevo paradigma estatal²³ a partir del anterior estatismo. En este sentido, cabe indicar que no es que los Estados están desapareciendo, sino que el sistema estatal adquiere una nueva dimensión la llamada «revolución federalista mundial»²⁴.

II.1. EL FENÓMENO DE MULTILEVEL GOVERNANCE Y MULTILEVEL CONSTITUTIONALISM. LA UNIÓN EUROPEA

La realidad política avanza más rápido que cualquier clasificación teórica²⁵, y las formas de estado claramente identificadas se quedan

propias competencias a partir de las estatales. En este sentido, señala JELLINEK «en estos casos, entre los Estados, contradicen el concepto de soberanía tal y como hubo de ser formulada desde el siglo XVI al XVIII. (...) Una limitación mutua, permanente, de la legislación y administración de los Estados, tal y como a menudo es objeto del contenido de los modernos tratados, hubiera sido considerada como una disminución inadmisibles de la soberanía». (Cfr. JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2000, p. 640).

²³ «Uno que empezó como un suplemento está llamado ahora a una superposición sobre el sistema que prevaleció sobre la época moderna». Esta superposición prevalece a través de los acuerdos militares políticos llegando a ser, como indica ELAZAR, *de iure*. Esa superposición parte de la restricción de la soberanía estatal. (Vid. ELAZAR, D., *Constitutionalizing Globalization The postmodern revival of confederal arrangement*, Rowman & littlefield Publisher, inc, Oxford, 1984, p.19)

²⁴ ELAZAR señala que el federalismo nació como antídoto a tres fenómenos —la distribución interna del poder, la caída de las comunidades premodernas y la caída de los fundamentos aristocráticos— fortaleciendo el gobierno y favoreciendo a la igualdad y al autogobierno. A partir de ahí se ha extendido por todo el mundo (Cfr. ELAZAR, D., *Exploración del federalismo*, Hacer, Barcelona, 1987, pp.145 y ss).

²⁵ La clasificación más sencilla de las formas de Estado es la que distingue entre el Estado unitario, confederado y federal, atendiendo a diversos criterios. Estado unitario con centralización política y administrativa (el clásico ejemplo es Francia); Estado unitario con centralización política y descentralización administrativa (modelo francés tras las últimas reformas); Estado unitario con descentralización política y administrativa (el modelo regional italiano o español); Estado federal descentralizado, con su variante dual (Estados Unidos) y cooperativa (Alemania); y Estado federal centralizado, que vendría a ser una especie de «federalismo semántico» (antigua Unión Soviética y Yugoslavia). Dentro de las posibles clasificaciones, autores como KELSEN y WHEARE atienden al grado de centralización política a la hora de clasificar las formas de Estado y otros se cuestionan los parámetros de cada clase de Estado. Así, Preston KING indica que la federación incorpora alguna división de trabajo y reparto entre

atrás cuando alzamos la vista y observamos formas políticas de uniones de Estados²⁶ como la de la Unión Europea, o procesos de descentralización como los acontecidos en el Reino Unido o España en las últimas décadas.

El actual contexto de globalización se caracteriza porque las comunidades políticas supraestatales y postestatales —como UE, OMC, NAFTA, ALCA, etc.—incrementan su relevancia. Así, actualmente el Estado sufre una pérdida de poder. Desde un punto de vista *ad extra*, esa pérdida de poder se produce al configurarse una sociedad interdependiente y globalizada en la que las distintas entidades internacionales creadas, asumen competencias y facultades que antes pertenecían al Estado. Desde un punto de vista *ad intra*, también se produce una pérdida de poder porque las entidades territoriales que formaban parte de estos Estados no sólo ejercen más facultades si no que cada vez adquieren una mayor autonomía respecto al ente estatal.

La unión real de los Estados es una formación que pertenece a los tiempos modernos, porque, como apunta JELLINEK²⁷, las relaciones

centro y perímetro, si bien esto sería sólo una de las variedades de reglas de reparto democrático. (Cfr. KING, P., *Federalism and Federation*, Crownmhen, London, 1982, p. 138 y ss). Respecto a las constituciones de estos estados, WHEARE, indica que en caso de constituciones unitarias las partes aparecen subordinadas al poder central, mientras que en las constituciones federales no existe una subordinación y en las confederadas es el gobierno federado el que está subordinado al gobierno de las partes (Cfr. WHEARE, K.C., *Las constituciones modernas*. Nueva colección Labor, ediciones Labor S.A, Barcelona, 1974, p.19 y ss; cfr. . ELAZAR, D., *Constitutionalizing Globalization The postmodern revival of confederal arragement*, Rowman & littlefield Publisher, inc, Oxford, 1984, p.26; y cfr. ELAZAR, D., *Exploración del Federalismo*, Barcelona, 1990).

²⁶ Las uniones de Estados entendidas en *amplo sensu* sería «toda relación permanente entre dos o varios de ellos con un fundamento jurídico», y, *stricto sensu*, sólo comprenderían a «las uniones permanentes jurídicas de los mismos, con un carácter político» (Cfr. JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2000, pp. 638 y 641ss.). Las primeras pueden ser clasificadas en: 1. uniones aparentes de Estados, en los casos en los que los que una región análoga a un Estado queda sometida a una relación permanente con respecto a otra, desde un punto de vista histórico político tienen una estrecha semejanza con las uniones de Estados, es el caso de Australia o Canadá con el Reino Unido; 2. en uniones de Estados en sentido jurídico dentro de las que se distinguen las relaciones de dependencia fundadas en el derecho internacional, los estados superiores con estados inferiores, las uniones monárquicas, personales y reales, la confederación de estados y el Estado federal. Frente a las primeras, las uniones políticas de Estados «abrazan algunos Estados en su completa existencia, o a una parte de los Estados agrupados, o conceden a un miembro de la asociación el derecho y poder para dirigir la vida del otro y utilizarlo para sus fines».

²⁷ El autor señala que dicha separación entre soberanía de la potestad del Estado y la soberanía territorial se mantendrá hasta la Paz de Westfalia y que la primera

medievales y la diferencia establecida entre la soberanía territorial y la del poder del Estado no era posible que se produjera tal anexión. El Estado²⁸ ha de adaptarse a las nuevas circunstancias, configurándose como un ente de protagonismo político que interactúa con entes *infra* y *supra* estatales dentro de un nuevo concepto de comunidad política que presenta rasgos de globalización y multigobierno. Por lo tanto, este nuevo contexto de multigobierno supone la cesión de parte de los poderes estatales a nuevos protagonistas políticos sin que el Estado desaparezca en la esfera política y jurídica como actor principal.

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

En el caso de España, debemos centrarnos en el fenómeno de integración política en que nos hallamos, la Unión Europea y la situación de multiconstitucionalismo que genera. El concepto *multilevel constitutionalism* tendría sus orígenes en el de *multilevel governance*, que ya fue utilizado por algunos autores anglosajones en la década de los ochenta y que pudo ser introducido por Gary MARKS en 1992 para referirse a los distintos niveles de gobierno existentes en la Unión Europea²⁹. Este concepto de *multilevel constitutionalism* parte de la concurrencia de cinco elementos básicos³⁰:

unión real de Estados se produce a través de la unión real legítima entre los países de los Habsburgo. (Cfr. JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2000, p. 653).

²⁸ Así, hemos abandonado la concepción de Estado soberano como el que ostenta el más alto poder decisorio como una corporación. (cfr. HELLER, H., *La soberanía*, Universidad Autónoma de México, México D.F., 1965, p. 164). Aún más, JELLINEK destaca que el concepto de soberanía como poder absoluto e ilimitado en estos momentos no puede ser conciliado con la realidad histórica del Estado, ya que los entes estatales se han unido por un sistema de tratados, que el autor califica como administrativos. (Cfr. JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, p. 641)

²⁹ Posteriormente, este concepto fue desarrollado por autores como CAPORASSO, HOOGLÉ, RICHARDSON, RISSE-KAPPEN, etc.

³⁰ Vid. PERNICE, I., «Multilevel constitutionalism in the European Union», *European Law Review*, 2002, vol. 27, n.º 5, pp. 514-515.

- el primero del que se establece es el de un concepto «postnational» de Constitución, es decir, la idea de la existencia de una carta magna no debe ligarse íntimamente con la idea de nación, este concepto ha de ser superado para comprender la existencia de un texto constitucional —codificado o no³¹— que reciba el nombre de Constitución Europea y que, con carácter supremo vincule a los poderes y ciudadanos de la Unión. Para autores como HÄBERLE³², en la actualidad Europa ya vive bajo un conjunto de constituciones parciales escritas y no escritas, si bien sería necesario avanzar en la «aptitud constitucional» de la Unión lo que se lograría al entrar en vigor el nuevo texto constitucional, proceso en el que nos encontramos hoy.
- El segundo de los elementos sería que el *European Constitution-making* sea un proceso conducido por los ciudadanos, de manera que la elaboración de la Constitución europea no sea ajena al pueblo y se convierta en una Constitución de tecnócratas. Esta idea ha estado presente tanto en la elaboración del tratado constitucional, en la Convención, como ahora en su ratificación directa por la ciudadanía a través del referéndum o indirectamente por la aprobación realizada por sus representantes políticos.
- El tercer elemento es el de la necesaria intervención de las constituciones nacionales en el funcionamiento de la Constitución de la Unión Europea. De manera que, la Constitución Europea no puede operar sin las constituciones nacionales, dado el protagonismo estatal en el proceso de Unión y en la dimensión política jurídica de la misma, no cabe imaginarse

³¹ Sobre las constituciones escritas y no codificadas, como la de la Unión Europea hasta que se adopte un texto único que reciba este calificativo, es pertinente revisar las ideas de WHEARE, referidas sobre el supuesto del Reino Unido ya que en este caso, como señala el autor, no es que no exista una constitución escrita, como se venía destacando hasta entonces, sino que simplemente no se encontraba codificada en un único cuerpo normativo pero los documentos jurídicos que la integran sí están escritos. WHEARE señala que Gran Bretaña no tiene constitución escrita codificada porque: no ha tenido la experiencia de querer dar una nueva base o arranque; su carta de derechos tiene contenidos constitucionales pero no es constitución sino que ocupa una pequeña parte de ella; en el Reino Unido las uniones no eran de tipo federal, determinadas garantías ya formaban parte del convenio de unión y porque la primacía del Parlamento y su soberanía no estaba dispuestos a que una constitución los controlase (Cfr. WHEARE, K.C., *Las Constituciones modernas*, Nueva Colección labor S.A., Calabria, Barcelona, 1974, p.15).

³² Cfr. HÄBERLE, P., «Europa como comunidad constitucional en desarrollo», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 1, Sevilla, 2004, pp.12-15.

que la Constitución de la Unión Europea suponga la extinción del constitucionalismo³³ propio de los Estados. Al contrario, éste último adquiere una nueva dimensión al tener como supremos elementos que forman parte del constitucionalismo europeo y con el que coexiste. Sí en cambio, cabe la posibilidad de que se reformen algunas partes de las constituciones de los estados miembros para adaptar el texto constitucional al proceso Europeo esto ya ha acontecido en nuestro país³⁴ a propósito de la entrada en la UE³⁵ o en otros, como Alemania y la polémica sentencia Maastricht sobre derechos fundamentales del Tribunal constitucional federal³⁶.

³³ Recordemos aquí, la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992 *acerca de la existencia o inexistencia de contradicción entre el art. 13.2 de la Constitución Española y el art. 8B, ap.1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea en la redacción que resultaría del art. G B, 10 del Tratado de la Unión Europea* y el pronunciamiento del Tribunal constitucional español en su dictamen de 13 diciembre 2004 *sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución española y los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004*, al que ya nos hemos referido.

³⁴ En España, el límite constitucional del derecho comunitario se puede extraer de la sentencia *Apesco*, dada en Madrid el 22 de marzo de 1991, en la que el Tribunal Constitucional subrayó que la vinculación al derecho comunitario tiene su fundamento en el artículo 93 de la carta magna, que permite, a una instancia internacional o supranacional, *el ejercicio*, no la titularidad, de competencias derivadas de la Constitución. Pero el Tribunal añadió que no cabía la posibilidad de recurso de amparo frente a normas o actos de las instituciones comunitarias, habida cuenta que sólo es procedente contra actividad de los poderes públicos españoles, según lo dispone el artículo 41.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. (Cfr. SILVA GARCÍA, F. «La Unión Europea. Problemas constitucionales derivados de su estructura y funcionamiento institucional», en *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, n.º 104, mayo-agosto 2002, UNAM, México, pp 589-620).

³⁵ Así, la reforma la primera y única modificación del texto constitucional fue aprobada por las Cortes Generales y sancionada por el Rey el 27 de agosto de 1992 y consistió en agregar dos palabras «y pasivo» a la redacción del artículo 13.2 como consecuencia del Tratado de Maastricht, en relación con el derecho de sufragio «más allá de la ciudadanía de un Estado».

³⁶ A partir de las previsiones establecidas en Ley Fundamental de Bonn en materia de derechos fundamentales que configuran, según lo dispone su artículo 79, el núcleo intangible de dicho ordenamiento, el tribunal alemán en las sentencias *Solange I*, *Solange II* se había declarado implícitamente última instancia para controlar la actividad comunitaria. La sentencia de Maastricht —*Brunner et alii contra el TUE*— de 12 de octubre de 1993 suspendió dicho control y argumentó que su actividad se desplegaría a través de una relación de cooperación con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Así, mientras que al órgano jurisdiccional comunitario le correspondería garantizar una protección de derechos en cada caso concreto, el tribunal germano se limitaría a vigilar, de forma general, que el estándar alemán irrenunciable de tales derechos no fuera contravenido.

- En cuarto lugar, las múltiples identidades de los ciudadanos de la Unión y el derecho de las minorías no pueden ser eludidos³⁷. La Unión ha empleado como mecanismo para su intervención no sólo el de establecer órganos e instituciones que los representen como el Parlamento Europeo y el Comité de las regiones a los que les ha ido dotando de mayores competencias³⁸ sino también fomentando el desenvolvimiento económico de zonas periféricas o en peor situación de desarrollo, o estableciendo consideraciones jurídicas específicas en la aplicación de lo dispuesto en su normativa jurídica, especialmente tratados³⁹. En este sentido, el Tratado constitucional europeo ha avanzado. Ante las dos alternativas posibles bien de mantener la cuestión regional como un asunto de fuero interno estatal o bien su integración en el ámbito constitucional europeo, el Tratado constitucional ha optado por garantizar el principio de autonomía en el artículo I-5 aunque las regiones no constituyen entes autónomos en la Unión Europea. De esta manera, el fenómeno autonómico alcanza el nivel constitucional euro-

³⁷ Así, el preámbulo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se refiere a la Unión como «unida en la diversidad» lo que es toda una declaración de presupuestos y principios sobre los que parte la Unión.

³⁸ Esto no supone que se agoten las posibilidades de la presencia regional en la Unión Europea. El tratado constitucional atiende a algunas de las reivindicaciones regionales —la extensión del principio de subsidiariedad al ámbito regional, el incremento del Comité de las regiones, su participación en el ámbito judicial, etc—. En este sentido, el tratado constitucional europeo introduce pocas novedades a favor de un mayor protagonismo de los mismos. Desde el punto de vista del Parlamento se prevé que las leyes de la Unión serán aprobadas conjuntamente por el Parlamento y el Consejo Europeo, se clarifica la división de poderes con un legislativo formado por el Consejo y el Parlamento Europeo; se consolida a la Comisión Europea como gobierno de la Unión y se crea la figura del presidente estable del Consejo Europeo y del Ministro de Asuntos Exteriores; se aumenta la participación de los parlamentos nacionales en las decisiones de la Unión y, en general, se refuerza el papel de las regiones, ciudades y municipios. Desde el punto de vista del principio de subsidiariedad, este se extiende al ámbito regional y es objeto de control político mediante dictámenes directos de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo europeo y, en caso de litigio, mediante un derecho de recurso propio de los Parlamentos. Y, finalmente, desde el punto de vista del Comité de las Regiones las novedades consistirían en la posibilidad de que emita un dictamen si hubiese intereses regionales en juego, la posibilidad de recurrir directamente ante el TJCE contra normas del Consejo, Comisión o Parlamento y la posibilidad de accionar el mecanismo de alerta temprana mientras se tramita una normativa.

³⁹ Simplemente, y a modo de ejemplo, recordemos las disposiciones excepcionales previstas en los tratados para regiones como Canarias, Açores, Madeira, Islas del Canal, etc que podemos encontrar el Anexo II del TCCE bajo la rúbrica «Países y Territorios de Ultramar a los que se aplicarán las disposiciones de la cuarta parte del Tratado» o los protocolos sobre el Reino Unido e Irlanda integrados en el TUE.

peo aunque con un carácter limitado: el que establezca el estado miembro. Es decir, desde el punto de vista constitucional, la Unión estará abierta a lo previsto por España respecto al desarrollo del Estado autonómico. Así, el Tratado constitucional permite un potencial desarrollo, implícito y explícito, de la cuestión regional que permitiría colmar algunas de las lagunas derivadas de la literalidad del articulado y compensaría las deficiencias⁴⁰.

- Y, finalmente, el quinto de esos elementos sería que la Unión Europea sea una unión de ciudadanos europeos. No nos hallamos ante una mera organización internacional sino que la Unión Europea integra a los Estados miembros y a los ciudadanos de la Unión, a los poderes políticos y a pueblo de Europea. Es decir, hemos pasado a la integración político-social y no sólo económica que reconoce a los ciudadanos europeos los mismos derechos en todo el territorio comunitario por el que puede libremente circular. Al respecto, el Tratado constitucional europeo adopta una posición en cierto modo ambigua. Por un lado, en el artículo I-1 y al tratar la composición del parlamento europeo, el Tratado constitucional se refiere a los ciudadanos europeos y no a los pueblos de los estados miembros. Sin embargo, por otro lado, el texto constitucional se refiere directamente a los pueblos europeos como hace en el artículo I-3 y a la ciudadanía en otras ocasiones, como el artículo I-10.2.d.

De este modo, una Constitución europea en esta situación de *multilevel constitutionalism* no podría eludir la existencia de las constituciones de los Estados miembros, ni nacer de espaldas a una ciudadanía europea. Además, esa estructura multinivel de la Constitución europea, a la que se refiere en un primer momento, implica que existan distintas competencias entre los Estados miembro y la Unión y que esas competencias sean atribuidas y limitadas por la naturaleza, la materia, etc, como lo implica ya el federalismo. La clave de ese proceso constitucional multinivel es que la relación establecida entre los entes competentes no es una relación je-

⁴⁰ Como sería el hecho de que la autonomía regional se deje en manos de los estados. Para ello debemos esperar hasta que se integren este texto jurídico-constitucional en el ordenamiento jurídico de los estados miembros, a partir de ahí se concretará su ulterior desarrollo. (Cfr. JAUREGUI, G., «La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea», *Revista catalana de dret públic*, n.º31, 2005, pp. 144 y ss).

rárquica sino de distintos niveles de gobierno y constituciones que coexisten.

Aunque formalmente no se le reconoce a la Unión Europea su carácter de federación, no se puede eludir el hecho de que ésta aparece como una forma única de unión en que los Estados miembros siguen siendo naciones independientes y soberanas que comparten al mismo tiempo su soberanía en muchos ámbitos de interés común lo que les proporciona una fuerza e influencia colectivas en la escena mundial que ninguno de ellos tendría individualmente. Al mismo tiempo, existe un reconocimiento explícito de la supremacía, efecto directo y unidad de la normativa comunitaria. Todo ello hace que parte del debate sobre el futuro de Europa se centre en la cuestión de si la UE debe o no ser más 'federal', lo que supone un reconocimiento implícito de la existencia de elementos federales en la Unión Europea o que se trate de un modelo de federalismo distinto a los modelos teóricos conocidos hasta ahora y que se referían a estados y no a entes integradores de los mismos, el llamado *intellectual puzzle*⁴¹.

II.2. LOS FENÓMENOS DE DESCENTRALIZACIÓN AD INTRA. EL ESTADO AUTONÓMICO

Actualmente existen Estados federales bastante centralizados y Estados unitarios muy descentralizados, es el caso de España. Estado unitario se caracteriza por la existencia de una única fuente de poder originario en todo su territorio. Respecto a las constituciones de este tipo de Estados, WHEARE⁴² subraya que han de recoger: la estructura de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en términos generales; la naturaleza de sus relaciones recíprocas; la naturaleza de las relaciones entre los tres poderes y su relación con la comunidad y los derechos de los ciudadanos y sus limitaciones. El cuerpo legislativo puede regular la puesta en marcha de esos principios y la adaptación de la Constitución a las necesidades cambiantes.

La Constitución española va más allá, reconoce la existencia de regiones con derecho a la autonomía, garantiza ese derecho y estruc-

⁴¹ Este término ha sido empleado por BURGESS, para referirse al hecho de que la Unión Europea, no siendo un Estado, sin embargo, su proceso de integración presenta elementos tanto federales como confederales. (Cfr. BURGESS, M., *Federalism and European Union, Political idea, influences and strategies in the European Community, 1972-1987*, Roudge, London, 2000, pp 253-272).

⁴² Cfr. WHEARE, K.C., *Las Constituciones modernas*, Nueva Colección labor S.A., Calabria, Barcelona, 1974, p.39.

tura, en su Título VIII, las competencias estatales y autonómicas. Nos hallamos ante un nuevo modelo de Estado unitario, el Estado autonómico⁴³. La realidad política actual nos presenta muchas formas de Estado intermedias que se escapan a la clásica distinción Estado unitario-Estado federal. Así, pierde virtuosidad la clasificación de Estados en unitarios y/o federales al aparecer fórmulas intermedias de estados unitarios descentralizados política y administrativamente. En este supuesto se incluiría el Estado autonómico español⁴⁴, como veremos. Este modelo, externamente, semeja en parte a un modelo federal pero, internamente, la soberanía originaria corresponde al Estado mismo —poder central— y no a las regiones o autonomías.

⁴³ Los rasgos que identifican al estado autonómico, pueden enumerarse como: 1. un estado de estructura descentralizada creado por la Constitución española para atender la los problemas históricos y a la unidad territorial; 2. los principios generales de este modelo de organización política territorial del poder se hallan en la CE pero son desarrollados por los Estatutos de autonomía, acuerdos políticos, leyes ulteriores y sentencias del Tribunal constitucional; 3. ha supuesto que de un Estado super centralizado se establezca un modelo fuertemente descentralizado sin que exista un modelo teórico referencial; 4. no hay una definición clara de los elementos fundamentales del este modelo de estado que nos oriente de su evolución futura, se trata de un proceso dinámico, flexible e inconcluso, lo que suscita la necesidad de trazar grandes líneas maestras para identificarlo; 5. esa indefinición se deriva de sus rasgos esenciales y su relación con el modelo federal; 6. el Estado autonómico presenta rasgos comunes a los estados federales europeos: como es el reconocimiento constitucional de la autonomía, la existencia de instituciones políticas propias, la distribución competencial, etc.; 7. además de esos elementos comunes, el estado autonómico presenta rasgos específicos como ha sido el reconocimiento de hechos diferenciales en algunas comunidades; 8. existen problemas autonómicos pendientes de una solución política, algunos pueden ser generalizados para todas las comunidades autónomas, como la escasa representatividad del Senado, y otros requieren un tratamiento específico, como es el del concierto económico vasco; 9. el Ingreso de España en la Unión Europea ha afectado a la posición y competencias de las comunidades autónomas, ha de lograrse un desarrollo del estado autonómico en el marco del proceso comunitario, en este sentido AJA habla de la existencia de un embrión de la nueva unidad política que previsiblemente modifique la posición del Estado y las comunidades autónoma. Al respecto, resulta interesante las diez tesis y una cita sobre el carácter del Estado autonómico que configuran los rasgos del mismo recogidos por AJA, en artículo titulado «Igualdad competencial y hecho diferencial», en AJA, E., *et alii*, *Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas*, Colecció Institut d'Estudis Autonomics, n.º 23, Barcelona, 1995, pp. 71 y ss.

⁴⁴ La característica especial del federalismo en el caso del Estado autonómico reside en su evolución. Su punto de partida no ha sido la diversidad dirigida a la unidad sino la salida ha sido la unidad «contruida de una forma autoritaria» para alcanzar el reconocimiento jurídico y político de una pluralidad de centros de poder. Por este motivo BLANCO VALDÉS sostiene que nos hallaríamos ante un experimento peculiar, un caso de federalismo al revés, en el que paradójicamente cuanto mayor es la descentralización mayor es la presión centrífuga. (Cfr. BLANCO VALDÉS, R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Alianza, Madrid, 2005, pp.22 y 23)

La indefinición teórica del modelo de Estado adoptado por la Constitución española permitió, en la práctica, que se desarrollase un proceso flexible y abierto que se denominó proceso autonómico. Este proceso supuso la configuración del Estado autonómico o el Estado de las autonomías. Esa denominación procede del reconocimiento que el artículo 2 de la carta magna hace al principio de autonomía aunque no exista un reconocimiento del vocablo Estado autonómico⁴⁵. El concepto de Estado autonómico refleja el complejo panorama político español en el que, si bien se ha logrado un consenso por el constituyente en muchos puntos, en materia de organización territorial⁴⁶, sin embargo, se mantienen muchas diferencias entre los territorios. Ese consenso de mínimos se ha manifestado en la adopción de un acuerdo que ha requerido el posterior desarrollo práctico en estatutos de autonomía, leyes, sentencias del tribunal constitucional, etc. Por ello, se dice que el proceso de autonomía es un proceso abierto y necesitado de ulteriores concreciones, de un perfeccionamiento.

Estado autonómico es el resultado de la interacción de diversos elementos jurídicos y políticos tanto dentro como fuera de España. Así, la integración en las Comunidades europeas tendría un peso decisivo a la hora de configurar el ámbito competencial tanto del Estado, del ente europeo como el de las comunidades autónomas, al establecer un nuevo orden jurídico político en un modelo de descentralización territorial aún no definido, sino abierto e inconcluso.

Así, existen una serie de factores del Estado de las autonomías que siguen pendientes de un concreción, como son: los aun no realizados trasposos de competencias, la reforma del senado, el incremento de la participación regional en el seno de la Unión Europea, las propuestas de reformas estatutarias, etc. La inexistencia de una única estructura de poderes que actúe sobre todo el territorio, indica que el estado autonómico aunque abierto no es un estado unitario. El modelo de es-

⁴⁵ Incluso se han planteado propuestas para incluir el término de Comunidades autónomas en algunos artículos. Así, en enero del 2006 el Consejo de Estado presentó el llamado «informe sobre modificaciones de la Constitución española» en el que se proponía la inclusión del término Comunidades autónomas bien en el título preliminar o en los artículos 2, 137 y 143 y, la modificación de la redacción de otros artículos relacionados —como son los artículos 144, 146, 148, 151 y 152—. (Cfr. *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Europea*, proyecto, enero 2006, parte IV, pp. 128-224). Finalmente, las modificaciones sobre la reforma constitucional fueron aprobadas por el pleno del Consejo de Estado el 17 de febrero de este año.

⁴⁶ Como ha sido el reconocimiento de las autonomías, sus instituciones, su significado jurídico, etc.

tado español es indefinido, no se identifica claramente con un modelo de estado que esté predefinido. A pesar de la indefinición teórica del modelo de Estado autonómico español, sí podemos señalar algunos elementos que determinan su carácter autonómico. Entre esa premisas de los que debemos partir para hablar de este tipo de Estado, señalaremos que:

Primeramente, la autonomía no es soberanía. Mientras que la soberanía reside en el pueblo español⁴⁷, la autonomía podría definirse como la capacidad de auto normarse y de autogobierno, es decir, es la capacidad de decisión de tipo político y jurídico. La autonomía es un poder limitado, congruente con la unidad total del ordenamiento jurídico y político, se halla reducida a un haz de facultades o potestades para la gestión de los intereses de las respectivas comunidades autónomas⁴⁸. Esta autonomía de las comunidades autónomas es distinta a la autonomía local. Es decir, la estructura del poder territorial está graduada no jerarquizada y reservada constitucionalmente a la consecución de sus propios intereses. La autonomía corresponde a las distintas comunidades autónomas que han establecido sus instituciones, sus estatutos y normas y se encargan de su ejecución, pero carecen de un poder judicial propio⁴⁹. La soberanía, en cambio, es un poder supremo, ilimitado y perpetuo para hacer leyes⁵⁰. No tendría los límites de la autonomía que ha sido establecidos en la Constitución —interés general, solidaridad entre regiones, poder coactivo federal, etc—.

En segundo término, la autonomía de la comunidad autónoma no puede comprenderse dentro del modelo de Estado unitario clásico. El Estado unitario exige la existencia de una única estructura centralizada de poder sin que sea posible una separación vertical de potestades paralela a la división horizontal de poderes. En el Estado autonómico español, las autonomías dotadas de autogobierno detentan el poder legislativo y ejecutivo. La relación de estos poderes autónomos con los poderes del Estado no está fijada por la jerarquía, cada uno tiene un ámbito de actuación más o menos definido y han de coope-

⁴⁷ *Cfr.* el artículo 1.2 de la carta magna española.

⁴⁸ *Cfr.* el artículo 137 de la Constitución española y la f. j. 3 de la sentencia del Tribunal constitucional de 28 de julio de 1981 (STC 32/1981) en la que se indica que la garantía institucional es un derecho de los distintos entes territoriales a intervenir en los asuntos que afecten a su comunidad.

⁴⁹ Así, los Tribunales Superiores de Justicia de las distintas comunidades autónomas se integran dentro de la estructura judicial central.

⁵⁰ Recordemos la ya comentada definición que nos aportó BODINO en los *Seis libros de la República*.

rar y colaborar aunque todos ellos siempre se hallan supeditados a los que establece la Constitución española y a sus leyes de desarrollo⁵¹.

En tercer lugar, la autonomía guarda cierto paralelismo o presenta elementos comunes al Estado federal, frente al modelo de Estado unitario del franquismo⁵². Así, muchos autores, constitucionalistas y politólogos⁵³ subrayan que el Estado español es un Estado federal con peculiaridades y diferencias como ocurre con los demás Estados federales entre sí. Aunque fueron numerosos los supuestos socio políticos⁵⁴ que impidieron que al constituyente español inclinarse claramente por alguno de los dos sistemas de organización de poder. Mas la evolución práctica del mismo ha ido acentuando el carácter federal del Estado español. Esto no significa el que se aceptase sin más este modelo, existían razones que se argumentaban en contra del modelo federal de Estado español, como eran: el temor a un desorden político y jurídico semejante al de la segunda República, el miedo a que apareciesen disfunciones en el trabajo de la administración pública estatal, el que se incrementase la descentralización funcional⁵⁵, etc.

⁵¹ También, incluimos aquí a los principios constitucionales, los estatutos, las leyes orgánicas y ordinarias y a la jurisprudencia que desarrollan lo establecido en la Constitución española.

⁵² Así, «la España posfranquista cada vez más responde a una lógica federadle hecho sino de derecho. El movimiento descentralizador implica el reconocimiento de España como un estado plurinacional y multilingüe. Implicaba también el reconocimiento de la necesidad de introducir el principio de autogobierno en el tejido político». (Cfr., AGRANOFF, R., RAMOS GALLARÍN, J. A., «La evolución hacia una democracia federal en espera: un sistema de relaciones intergubernamentales», p.55, en AGRANOFF, R., *et alii*, *El Estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, p.559.

⁵³ Entre otros, destacaremos a ELAZAR, AJA, SOLOZABAL ECHEVARRIA, TRUJILLO FERNÁNDEZ, etc. En este sentido, PECES-BARBA habla de un estado funcionalmente federal basado en el concepto indispensable de autonomía generalizada y que presenta rasgos de asimetría. Para el jurista nos hallamos ante un federalismo funcional asimétrico en el que surge la necesidad de completar el modelo. (Cfr. PECES-BARBA, G., «Una lectura de la Constitución española», en CUÇO, A., *et alii*, *La organización territorial del Estado: España en Europa: un análisis comparado*, Universidad de Valencia, 2002, pp.67 y 73)

⁵⁴ Citaremos entre ellos: la crisis del modelo franquista en el que el estado unitario era uno de sus máximos exponentes, el agotamiento histórico del modelo unitario y el intento de acercar los centros de decisión al ciudadano, el impulso de las llamadas comunidades históricas por transformar la estructura central del estado, la exigencia técnico funcional de redistribuir territorialmente el poder del estado y las regiones que cobran cada vez un mayor protagonismo político y jurídico, etc.

⁵⁵ Esa descentralización funcional se produciría por el establecimiento de organizaciones públicas territoriales o entidades locales, de organismos autónomos, sociedades públicas, fundaciones de interés público etc. La descentralización aparece como una fórmula abierta y centrada al mismo tiempo que gira entorno a los principios de unidad y autonomía lo que presenta la apariencia de una «descentralización

La evolución del proceso autonómico iría concretando el acuerdo de mínimos alcanzado en la Constitución y fijaría los perfiles que dibujan al Estado de las autonomías. Dentro de esos perfiles los elementos que incrementan la autonomía de las regiones son numerosos, esto permite acercar el modelo español al de un Estado federal⁵⁶, entre ellos citaremos: las pre-autonomías constituidas por los decretos leyes y que extienden la aspiración de autogobierno a todas las demás regiones; la composición política de las Cortes constituyentes con una presencia relevante de los nacionalismos catalán y vasco; la posición autonomista de la izquierda estatal y la posición centralista de la UCD, partido en el gobierno, lo que se traduciría en considerar a la estructura autonómica como asimétrica; la progresiva extensión del modelo de autonomía a todas las comunidades autónomas⁵⁷. De manera que, observamos que son muchos los elementos que han ido acercando al proceso autonómico al de un Estado federal. Tras un desarrollo no igualitario de las autonomías se ha ido homogeneizando sus competencias sobretodo en la década de los noventa.

Dentro del modelo de Estado autonómico, los principios de unidad y autonomía son imprescindibles para comprender las tensiones existentes entre la centralización y regionalización de las competencias. Ambos aparecen recogidos y garantizados en la Constitución española⁵⁸ como los principios básicos del modelo de Estado aunque parezcan contradictorios. Las fuerzas centrípetas y centrífugas de ambos principios son las que marcan la evolución y consolidación del

en cajas chinas» (Cfr. BLANCO VALDÉS, R., *Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Alianza, Madrid, 2005, pp.49 y ss)

⁵⁶ Estos es lo que CRUZ DE VILLALÓN llamó desconstitucionalización de la estructura del Estado, permitida por la propia Constitución, cit. por BLANCO VALDÉS, R., «El Estado federal interminable», en GARCÍA DE CORTÁZAR, F., *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, número 66, Madrid, 2001, p. 172.

⁵⁷ Desaparecería los conceptos de comunidades autónomas de vía rápida o vía lenta. Esto se debe a la dinámica existente entre las distintas comunidades, en principio especiales, conformadoras del modelo autonómico pero se permite que posteriormente se demanden más competencias por el resto de comunidades autónomas. Esta total homogeneización de competencias se debe para algunos autores a la aparición de una clase política autonómica que dependía de la consolidación del poder autonómico y del incremento de sus competencias para mantener su posición dentro de las cortes entre 1993-1996. (Cfr. BLANCO VALDÉS, R., «El Estado federal interminable», en GARCÍA DE CORTÁZAR, F., *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, número 66, Madrid, 2001, p.183)

⁵⁸ Cfr. el artículo 2 de la Constitución española y su desarrollo en el Título VIII, especialmente los artículos del 143 al 158, así como la disposición adicional 1.ª y las disposiciones transitorias 1.ª a 6.ª de la misma.

proceso de autonomía hacia una tendencia más federalista. El Estado unitario autonómico se caracteriza por: la igualdad de derechos en todas las comunidades autónomas y la libre circulación⁵⁹; los estatutos de autonomía formalmente semejan las constituciones de los Estados federales, y en el caso de las comunidades autónomas privilegiadas, recordemos que, éstos son superiores a las demás por su carácter pacticio; los órganos de gobierno autonómico son elegidos por el pueblo de la comunidad autónoma y no están subordinados a la legislación central; existe una separación de competencias entre los poderes central y autonómico expresada en listas de competencias que figuran en la Constitución y en los estatutos de autonomía, etc. Todas estas características del modelo de Estado semejan las que identifican a un Estado federal.

Pero el modelo de Estado que establece la Constitución española es el de un Estado unitario con rasgos federales. Ante esa indefinición teórica sobre el modelo de Estado español, algunos autores han apreciado un nuevo traspaso de funciones de ejecución o administrativa del Estado a municipios provincias o regiones, pudiendo ser recentralizadas. Pero aunque se produzca una re-centralización de las competencias, el Estado autonómico avanza, no puede retroceder, salvo por una reforma constitucional⁶⁰. En un primer momento, las delegaciones y transferencias estatales, realizadas en virtud del artículo 150.2 de la Constitución y los estatutos, permitieron la am-

⁵⁹ Cfr. los artículos 2 y 139 de la Constitución española.

⁶⁰ Una reforma del texto constitucional de tal calado, de retroceso, supondría un cambio profundo no sólo por modificar uno de los títulos más importantes, el VIII, si no porque, además de la Carta magna, se alterarían elementos del bloque de constitucionalidad, como los estatutos; de su desarrollo jurisprudencial protagonizado por el Tribunal constitucional; de toda la legislación de desarrollo; etc. Es decir, un retroceso del sistema autonómico mediante la reforma del texto constitucional implicaría una alteración profunda de nuestro sistema político jurídico. En esa reforma la naturaleza del compromiso constitucional y la concreta realidad político-institucional condicionan la forma del procedimiento de revisión, por la elevada tasa de mutabilidad que caracteriza al *federalizing process*, surge la necesidad de una intervención de todos los actores en la reforma constitucional. Así, GROPPÍ destaca que los problemas de envejecimiento y de funcionalidad de las fórmulas de reforma constitucional pueden surgir en los ordenamientos, como el español, en los que el proceso de federalización se desarrolla en dirección centrífuga, a través de la descentralización de un Estado unitario, bajo el empuje de una demanda de autonomía derivada de comunidades territoriales. Al no estar previstas incisivas formas de participación autonómica en la reforma constitucional pueden surgir problemas de funcionalidad *a contrario*, es decir, conducir a privilegiarla legislación ordinaria. (Cfr., GROPPÍ, T., «La reforma constitucional en los Estados federales entre pluralismo territorial y no territorial», en *Revista de Derecho Político*, n.º 54, UNED, Madrid, 2002, pp. 113-128).

pliación de las competencias autonómicas, pero como éstas tienen potestades legislativas no hubo una mera descentralización administrativa⁶¹. Posteriormente, el Estado ha ido recentralizando competencias⁶² sin que eso suponga un retroceso en el Estado de las autonomías, sino una nueva fase. De esta manera, una vez que prescindimos del carácter descentralizador meramente administrativo del Estado autonómico, nos queda configurar un modelo de Estado que se mueve dentro de dos parámetros: el federal y el unitario. Así, comparándolo con los elementos esenciales del federalismo y del Estado unitario moderno, el Estado autonómico presenta:

1. Elementos federales como la garantía constitucional de la autonomía y la distribución de las competencias entre entes territoriales, la existencia de instituciones políticas autonómicas, la resolución de conflictos competenciales por un órgano imparcial y supremo, la lealtad autonómica garantizada por la coacción federal del artículo 155 de la Constitución, la solidaridad interregional, etc. En el caso de España, existen otros requisitos del modelo federal que, sin embargo, no se cumplen como son: la existencia de un poder federal autónomo, la falta de regulación constitucional⁶³ de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, la prohibición constitucional de una federación entre las comunidades autónomas⁶⁴, etc.
2. Elementos no federales, como son la existencia de una autonomía regional y no soberanía, la falta de una verdadera presentación autonómica en el senado, la relación práctica cuasi-jerárquica entre los órganos del Estado y los de la comunidad autónoma; la escasa representación de la comunidad autónoma en la Unión Europea cuando se tratan materias de su interés, la falta de capacidad autonómica para suscribir tratados internacionales, la existencia de comunidades autónomas con hechos diferenciales y otras que no, etc. Este último elemento, en cambio, es el que AJA denomina el eje federal⁶⁵ que configura el Es-

⁶¹ Cfr. la sentencia del tribunal constitucional 25/1981 de 214 de julio.

⁶² Lo que añade el problema de que, en la práctica, la autonomía política se ciña a la mera ejecución, gestión y aplicación de lo establecido desde el poder central del Estado. Supuesto que se agrava en el caso de transferencia de competencias estatales ya que el estado retiene para sí la toma de la última decisión, al ser el titular de la misma aunque la hubiera cedido a una Comunidad autónoma.

⁶³ En ella apenas aparecen mecanismos que regulen esta relación.

⁶⁴ Cfr. el artículo 145.1 de la Constitución española.

⁶⁵ Cfr. AJA, E., *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2004, pp.95 y ss.

tado autonómico. Los hechos diferenciales serían factores diferentes y en distinta intensidad que integran un eje diferente y que no existe en los Estados federales más consolidados⁶⁶. La esencia de su existencia se halla en las diferencias estructurales de las comunidades autónomas y genera una desigualdad de estatus entre las comunidades que se manifiesta en diferencias jurídicas reconocidas en la Constitución y en los estatutos que se concretan entorno a su territorio, el concierto fiscal y régimen económico especial, la lengua, los derechos civiles y forales y la policía⁶⁷.

La interacción de estos dos tipos de elementos son los que definen los parámetros en los que se ubica el Estado de las autonomías. Aunque, en el caso español, para hablar de federalismo en sentido estricto faltan, ante todo, los siguientes elementos: una soberanía originaria autonómica; la plena autonomía garantizada constitucionalmente —lo previsto en la carta magna se completa fuera del texto constitucional—; mayor capacidad de decisión a efectos internos y mejora de su participación en la toma de decisiones estatales —por lo que se plantea la reforma del Senado—; un mayor poderes y unas competencias autonómicas más peso —como la existencia de un poder judicial autonómico—; o mejores vías de participación en la Unión Europea en defensa de sus intereses que vayan más allá de las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas, el Comité de representación permanente (COREPER), el Comité de las regiones, etc.

La cuestión de elegir por una denominación de Estado unitario autonómico o federal no es indiferente⁶⁸, pero puede inducir al equívoco. De manera que, para conocer el tipo de Estado que nos encontramos es necesario olvidarnos de los nominalismos y, en cambio, analizar la estructura política del Estado autonómico. Si bien la ca-

⁶⁶ Cfr. AJA, E., *Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución*, ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional, celebrado en Sevilla 3-5 de diciembre 2003, p. 34.

⁶⁷ El hecho diferencial no puede ser eludido, incluso, para algunos autores, resulta determinante para comprender la realidad de las diferencias entre las distintas autonomías. (Cfr. SUBIRATS, J., «El papel de las comunidades autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales. Quince años de las comunidades autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aun en discusión», en AGRANOFF, R., *el alii, El Estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, p.162).

⁶⁸ Al respecto, AJA subraya que la denominación puede ser políticamente importante ya que puede «generar adhesión o el rechazo de parte de la población». (Cfr. AJA, E., *El Estado Autonómico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2004, p.41).

racterística principal que distingue los modelos de Estado federal del Estado unitario es la división vertical del poder frente al único nivel de poderes del Estado unitario. Esa diferencia afecta a la estructura y a la dinámica de los poderes⁶⁹. En el Estado unitario existe un único nivel de poder, en el Estado federal existe una división vertical del mismo entre la federación y las partes que la integran que afecta a sus estructuras y a la dinámica de poderes. El Estado federal es más complejo que el unitario y más conflictivo en materia de competencias al aparecer distintos entes territoriales que son titulares de facultades distintas o comunes en un mismo territorio.

De esta manera observamos que, en el caso español, nos encontramos ante una concurrencia de procesos de descentralización política de competencias estatutales que inciden de tal manera que llegan a configurar un único proceso político en el que se define el protagonismo estatal español de un modo distinto al que experimentaba el Estado hasta hoy. El proceso europeo tampoco debe ser eludido, los rasgos que este presenta inciden de un modo directo a la configuración no sólo competencial⁷⁰ de los distintos entes políticos sino, en general en el carácter más o menos federal que pueda adoptar el estado español en su evolución.

III. EL ESTADO FEDERAL

Dentro de los distintos sistemas de organización política, el federalismo surge parejo a la idea de alianza. El propio término federal,

⁶⁹ Para AJA sólo existen dos categorías de gobiernos, los unitarios y los federales, sin que exista una categoría intermedia con reglas propias que puedan servir para indicar criterios diferenciados de funcionamiento político, como la categoría de estado regional. (Cfr. AJA, E., *El Estado Autonomico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2004, p.47).

⁷⁰ Al respecto, cabe destacar que al asumir la UE competencias que correspondían a los Estados miembros, se produce una alteración del reparto competencial del Estado autonómico. Esa alteración suponía no sólo que el Estado español perdiese competencias en favor del ente integrador sino que se recentralizasen en el primero competencias que correspondían a las Comunidades autónomas al ser el Estado el responsable por el incumplimiento del Derecho comunitario y al participar en la adopción de la legislación comunitaria que versase sobre esas facultades. Al respecto, el Tribunal Constitucional se pronuncia señalando que no se produce alteración alguna sobre el reparto competencial interno, a la hora de ejecutar la normativa comunitaria, (*vid.* STC 236/1991, f.j 9). Por ello, autores como ORTEGA, señalan que el proceso de integración europea se ha manifestado en el ordenamiento jurídico español de una forma compleja y plural, y dentro de un marco respetuoso del pluralismo interno proclamado en la CE, y conforme a la interpretación de TC. (Cfr. ORTEGA, L., *Reforma Constitucional y Reforma Estutaria*, civitas, Madrid, 2005, p. 94).

procedente del latín *foedus* —pacto—, evoca al nexo de unión entre las distintas partes que dan origen al Estado (federal). La formación de una comunidad política —estatal, infraestatal o supraestatal— a través de la de alianza y no de la fuerza o conquista se presenta como una opción; el o un acuerdo que la crea hace referencia a un *foedus* y con ello al federalismo. Por lo que surge la necesidad de identificar al fenómeno federal.

A la hora de analizar el concepto de Estado federal y su relación con la idea de soberanía, debemos subrayar que, desde la segunda mitad del siglo XIX hubo muchas tesis que intentaban conciliar ambos términos. En este mismo sentido, Lord ACTON⁷¹ se refería al federalismo como «la más eficaz y más congénita de todas las regulaciones de la democracia (...) el sistema federal limita y restringe el poder soberano mediante su división y mediante la asignación al gobierno de ciertos derechos definidos». Por lo tanto, si el estado federal era soberano *per se*, surgía la cuestión de incardinar a los Estados miembros como Estados soberanos en esa estructura federal⁷².

En su esencia el federalismo garantiza una esfera propia de autonomía y de la participación en las decisiones del conjunto de la federación⁷³. Es decir, la noción más simple de federalismo y que paralelamente refleja su esencia sería «*autogobierno más gobierno compartido*», «*unidad y diversidad*». Una de las principales características del federalismo sería que los Estados que se integran en la federación tendrían una soberanía originaria⁷⁴, aunque, por su propia

⁷¹ Cfr. ACTON, J., *Lectures on Modern History*, Macmillan and Co., London, 1952.

⁷² Al respecto, HELLER se pronuncia y destaca que: «el Estado federal es un Estado, usando éste término en su acepción plena, en función de que, por mediación de su poder judicial de su presidente o cualquier otra instancia federal, puede decidir autoritariamente en los casos de conflicto, a quien pertenece el derecho». Mientras que los estados miembros serían unidades coordinadas con el estado federal aunque exista una voluntad decisoria universal por encima de ellos, el estado federal. Es decir, el estado miembro adquiere una justificación que, en esencia, es distinta a la de la unidad federal soberana que se encuentra por encima de él. (Cfr. HELLER, Herman, *La soberanía...*, pp. 215 y 216).

⁷³ Vid. ELAZAR, D. *Exploración del Federalismo...*, pp. 32-33.

⁷⁴ Es decir, los estados miembros conservan una importante esfera de autonomía y participan en la formación de la voluntad federal por medio de una segunda cámara en el parlamento de la federación (como son el Senado norteamericano y el *Bundesrat* alemán). Esta autonomía está garantizada en una constitución federal cuya reforma estaría sujeta a procedimientos especiales. Los conflictos que se puedan plantear entre los diversos niveles que integran la Federación serán resueltos por una instancia creada *ad hoc*. El reconocimiento de soberanía originaria es una clara distinción con el modelo autonómico, ya que los Estados federados se dotan a sí mismos de su propia Constitución, y no de un estatuto de autonomía emanado del poder central.

naturaleza, el federalismo aumentaría la unidad. La cuestión, por lo tanto, es lograr un equilibrio entre las fuerzas centrípetas y centrífugas que coexisten para evitar su transformación en otro modelo de organización política —sea este un Estado unitario, una confederación, una simple asociación de Estados, una liga, etc—.

La definición del federalismo ha sido fruto de una ardua tarea. El fenómeno conceptual y el fenómeno histórico han complicado esa labor emprendida. El resultado de esa labor doctrinal ha sido la elaboración de distintos conceptos o definiciones del federalismo que parten de enfoques variados, desde el financiero hasta el político o cultural. Una visión más teórica y estática⁷⁵, identificaría al Estado federal como aquel que, simplemente, tiene su origen en un pacto o alianza. Sin embargo, parte de la doctrina empirista discute esta idea y parte de una visión más dinámica. No conciben al Estado federal como algo estático sino que se habla de la existencia de un proceso federalizante. El *federalizing process*, se sustenta sobre unos acuerdos federales de naturaleza constitucional, *constitutional arrangements*, que regulan las reglas fundamentales del desarrollo de un proceso federal que evoluciona a partir del pacto inicial.

Las formas del federalismo son diversas pero su esencia es la de reconciliar unidad y diversidad, el federalismo debe cumplir al menos dos funciones: la primera función sería la de limitar y dividir verticalmente el poder a la par que proteger a las minorías a través de una autonomía regional y, la segunda, la función de integrar la heterogeneidad. El ir y el devenir de la historia ha producido distintos tipos de federalismos, clasificados en dos tipos, básicamente, el dual y el cooperativo. Dentro del modelo de poder no centralizado⁷⁶, el federalismo, los clásicos ejemplos de modelos federales alemán y estadounidense han sufrido un importante cambio en los últimos años, fruto de esa evolución, el poder federal se fortalece. La evolución del *koo-perativen föederalismus* al igual que ocurrió con el *new federalism* norteamericano son típicas referencias de la evolución homogeneizadora de los federalismos contemporáneos que se acomodan a las exigencias del Estado. Las transformaciones organizativas y funcionales del federalismo han supuesto profundas alteraciones de su

⁷⁵ Esta visión estática del Estado federal es la que sostienen autores como J. BRYCE, H. KELSEN, K.C. WHEARE, entre otros, que contemplan el estado federal como una estructura.

⁷⁶ Recordemos que, siguiendo las ideas de ELAZAR, el federalismo sería un modelo de poder no centralizado en una autoridad pero que, sin embargo, la *potestas* dispersada se encuentra estructurada en muchos centros legítimamente autorizados en la Constitución.

imagen clásica de división yuxtapuesta de poder entre distintos entes territoriales estatales.

Pero la aplicación práctica de este modelo de organización de poder se ha extendido de tal forma que podemos hablar de la existencia de una pluralidad de modelos federales. Esto va a requerir el establecimiento de un gobierno federal flexible y dinámico, es decir, que se adapte a los tiempos. De esta manera se puede comprender que los Estados miembros se encontrarían jurídicamente bajo un sistema de relaciones: respecto al Estado federal verían limitada su soberanía, respecto al ejercicio de sus facultades en el ámbito de sus competencias mantienen una esfera de soberanía, pueden exigir prestaciones del Estado federal⁷⁷, y participan en el poder federal incluso en la configuración del organigrama político y las estructuras del poder federal.

La doctrina federalista considera que no existe un único criterio que permita calificar a un Estado como federal. Debemos valorar una serie de elementos para ver si el Estado en cuestión reúne los requisitos llamados federales, que esencialmente son los siguientes:

1. El reconocimiento constitucional de la estructura federal, que evitaría que el Estado incremente el poder y garantía cierta esfera de potestad a los Estados miembros.
2. La distribución de competencias entre federación y Estado, que también se encuentra garantizada en la Constitución.
3. La resolución de conflictos por una instancia neutral e independiente políticamente de la federación.
4. Instituciones representativas de los Estados miembros que actúan políticamente de una forma independiente de la federación.

⁷⁷ Este ha sido una vía de extraordinaria importancia a la hora de aumentar el ámbito de competencias del poder federal al ir haciéndose cargo del ámbito prestacional de competencias de los Estados miembros. Un ejemplo claro de ello es el caso de la centralización de poderes federales norteamericano tras el *New Deal*. En este momento se intensifica la intervención social federal de base financiera, lo que consagró el incremento de las competencias federales que se había producido con la industrialización y la movilidad de mercancías y trabajadores. Roosevelt lo que postulaba era que todo poder que afecte al conjunto de la nación debe estimarse como propio de la Unión aunque la Constitución no lo estableciese expresamente. Así, las *Grants-in-aids*, la enmienda XVI, los programas aprobados tras la *Social Security Act* y las subvenciones derivadas de la *George-Dean Act* fueron los instrumentos que posibilitaron entonces ese incremento competencial federal por la vía financiera. (Cfr. SÁENZ ROYO, E., *El Estado social y descentralización política. Una perspectiva comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson, Civitas, Madrid, 2003, pp. 52 y ss.)

5. Una forma de financiación objetiva y garantizada.
6. Un sistema de relaciones entre federación y Estados miembros.
7. El establecimiento de mecanismos que permiten la participación de los Estados miembros en la posición del Estado federal. Este requisito se ha convertido en trascendente en los últimos años ante la inexistencia de una técnica jurídica exacta que garantice las competencias⁷⁸ de los entes infraestatales. En las últimas décadas, Estados europeos como España, el Reino Unido, Bélgica, Italia, etc, han ido adoptando estos requisitos. De manera que se han ido introduciendo en un proceso de reorganización política territorial con rasgos federales.

IV. LA CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA ESTATAL

El Estado federal se presenta como una alternativa al concepto clásico de Estado soberano. Frente a una forma centralizadora de poder típica de un Estado centralizado, el estado federal presenta rasgos de descentralización política aunque en menor medida que una confederación. Si bien el federalismo y la descentralización política hacen referencia al mismo fenómeno de no-centralización de las competencias, autores como Ferrán REQUEJO⁷⁹ distinguen el fenómeno federal y el de descentralización. Para ellos, mientras el federalismo supone una división territorial del poder que originariamente aparece asociado a la existencia de un acuerdo de no centralización o descentralización también implica la existencia de una serie de principios. En cambio, la descentralización comienza simplemente con la existencia de una sola unidad política y consiste en la dispersión de poderes hacia fuera, del centro poder a otros centros de poder, es decir, es anterior a cualquier acuerdo preexistente de una estructura de poder centralizado. De esta manera, cabe entender la existencia de ejemplos de descentralización que no son modelos de federalismo, como es el caso de la descentralización municipal en los países nórdicos. Y, aunque estos fenómenos pueden ser diferenciados, cabe la posibilidad de que coincidan, a partir de un pacto previo se inicia una descentra-

⁷⁸ Cfr. AJA, E., *El Estado Autonomico, federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2004, p.45.

⁷⁹ Al respecto, resulta oportuno consultar la diferenciación que fija el autor sobre esos dos fenómenos de no centralización competencias (Cfr. REQUEJO, F., «Federalismos y grupos nacionales», en CUÇO, A., *et alii*, *La organización territorial del Estado: España en Europa: un análisis comparado*, Universidad de Valencia, 2002, pp.83-84).

lización política que culmina en el establecimiento de un proceso con rasgos federales. Así, podemos señalar la existencia de fenómenos de descentralización cuasi federales es el caso del estado autonómico español o la *devolution* inglesa, entre otros. Son los que hemos llamado, fenómenos de descentralización *ad intra*, frente a otros fenómenos cuasi federales en la que la descentralización se ha producido hacia entes de integración política, como la Unión Europea y que podríamos nombrar como fenómenos de descentralización *ad extra*. Ambos fenómenos coinciden en espacio y tiempo e inciden en su protagonista esencial, el Estado, hasta el punto de configurar un nuevo carácter al ente estatal dentro de un *federalism process*.

El punto de partida del proceso federalizante se concretaría en el momento del nacimiento del Estado federal. El origen del mismo puede ser bien por la unión de varios Estados soberanos o bien a través de la división de un Estado unitario en el que se establecen distintos entes autónomos⁸⁰. No nos hallamos ante una corporación de Estados ya que el Estado federal domina sobre su pueblo y territorio aunque los Estados miembros conservan su carácter estatal en las esferas de su competencia. Se establece un enlace especial entre el Estado federal y el Estado miembro, una organización conforme a una Constitución federal que distribuye los ámbitos competenciales de ambos y no conforme a un contrato⁸¹.

El federalismo es un concepto que tiene un origen histórico-político que avanza a través de la historia⁸², así ejemplos de federalismo

⁸⁰ LA PERGOLA, A., refiriéndose a KUNZ, («Die Staattenverbundugen», Stuttgart 1929 p. 627, cit por LA PERGOLA, A., *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p.193, nota 1) , señala la irrelevancia de la distinción teórica el tratado y ley como procesos equivalentes a los fines de establecimiento de un estado federal, en relación con el origen asociativo del estado federal, LA PERGOLA destaca que esta fase frecuentemente es precedida por la confederación de los estados, por ejemplo Estados Unidos de América, (vid. LA PERGOLA, A., *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p.193). Frente a él habría otros supuestos de federalismo que surgen a partir de la descentralización del poder, este federalismo de origen descentralizado es el que LA PERGOLA llama *centrífugo* y serían los casos de Alemania y Suiza.

⁸¹ Sobre esta cuestión JELLINEK subraya que los pactos entre Estados, previos a la fundación del Estado federal, tienen una importancia jurídica ya que establecen las condiciones con las que se obligan mutuamente los Estados tras ello el Estado perfecciona su consentimiento. Es decir, en el pacto fundacional de un Estado federal los Estados miembros reconocen el establecimiento de un Estado federal y la ratificación de su constitución suponen que no se trate de una ley particular. (Cfr. JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2000, pp. 666-669).

⁸² Un concepto tan amplio del federalismo permite que autores como ELAZAR señalen como primera organización federal al pueblo judío (siglo XIII A.C). Para este

serían la Confederación Helvética, Alemania, los Estados Unidos de América, hasta llegar a la actualidad y a los ejemplos de *federalismo por analogía*⁸³ y las *confederaciones modernas*⁸⁴, son modelos federales empleados para referirse a la Unión Europea. El nuevo cambio paradigmático surge como respuesta o con el fin de evitar tensas situaciones de *impasse* que se habían producido con la guerra fría, y como una forma de evitar las situaciones de conflictos. Si bien en la actualidad se produce un tránsito desde las formas de Estado unitario a la unión real de Estados bien porque formen un Estado o bien porque el Estado unitario confiera ámbitos de poder a entes territoriales hasta el punto de que se configuren autónomos, determinar el momento exacto del cambio resulta difícil. Además, este nuevo modelo de organización política estatal presenta una importante paradoja, la globalización aparece acompañada a su vez de un incremento del localismo y regionalización.

Resulta casi imposible imaginar que exista un espacio geográfico limitado que concentre todos los poderes de un modo exclusivo en su gobierno. Las propias relaciones socioeconómicas superaron las fronteras y, políticamente, se hacen necesarias nuevas figuras que respondan a la realidad existente. La creación de nuevas entidades asociativas a partir de la unión estatal y de la cesión de parte de sus competencias se ha convertido en un fenómeno característico de la segunda mitad del siglo veinte. Esta podría ser una etapa más en la evolución el Estado. Los procesos de comunitarización económica y

autor la Biblia recoge un ejemplo de organización federal por tres motivos: la alianza de Dios con el hombre, la federación de las doce tribus de Israel y porque el fin de los días aparece como la primera federación de naciones. (Cfr. ELAZAR, D., *Exploración del federalismo*, Hacer, Barcelona, 1987, p.153). Por ello surge la necesidad de acotar el término para referirse a los fenómenos actuales de corte federal.

⁸³ Concepto elaborado por KUNZ que mezcla lo federal y la confederación (vid. *American Journal International Law*, vol. 45, 1951, p. 334 cit. por LA PERGOLA, A., *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p.155, nota pie 3), se basa en tres principios: la cohesión socioeconómica, la legitimación democrática y la supremacía del Derecho. (Cfr. LA PERGOLA, A., *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p.155).

⁸⁴ LA PERGOLA, en este caso señala que la liga de los Estados se puede dar por un ordenamiento que confiera derechos o imponga obligaciones directamente a los ciudadanos. De ahí, surge la necesidad de consagrarlo y garantizarlo a través de un principio de constitucionalismo. Así, la confederación moderna se caracterizaría porque nace de un proceso de integración política e influye en sus estructuras; por la falta de un estado en el centro; amplía los derechos reconocidos al individuo yuxtaponiéndose al Estado origen; y porque nace una ciudadanía común sobre los principios del constitucionalismo. Para el autor, la Unión Europea es un tipo de confederación moderna. (Cfr. LA PERGOLA, A., *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p.171).

política, el asociacionismo estatal, los casos de la Unión Europea, MERCOSUR, la Comunidad Andina, etc. son sólo un ejemplo evidente de la ruptura de los límites y aduanas estatales.

Hoy superadas esas discusiones se pretende dar una respuesta a las realidades políticas y sociales emergentes⁸⁵. Un sector doctrinal, se ha propuesto el enmarcar estas realidades en las clásicas clasificaciones doctrinales: bien en el ámbito del derecho internacional sobre las nociones de Estado, de tratados internacionales, etc; o bien en el ámbito del derecho político sobre el concepto de confederación moderna⁸⁶, nuevo federalismo⁸⁷, federalismo por analogía de KUNZ⁸⁸, etc. De manera que, en la práctica política actual nos vamos a encontrar con modelos federales reconocidos pero que no operan como tal, lo que llamaremos federalismos semánticos, y formas federales de organización política que no se reconocen como tal a los que podemos llamar nuevos paradigmas federales⁸⁹. Así bajo el término fede-

⁸⁵ Así, como son los casos indicados de MERCOSUR, Comunidad Andina, Unión Europea, etc. En el último de los supuestos destacados, el de la Unión Europea, surge la discusión sobre su naturaleza política, su carácter de Estado, comunidad política, confederación moderna, federación por analogía, etc.

⁸⁶ LA PERGOLA define a la confederación moderna como un proceso de integración política en el que falta un estado en el centro que nace de una ciudadanía común y sobre principios del constitucionalismo yuxtaponiéndose a los estados miembros. (Cfr. LA PERGOLA, A., *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p.169)

⁸⁷ *Vid.* El amplio concepto de federalismo que sostiene ELAZAR, para este autor federalismo equivaldría a fuerza política.

⁸⁸ El federalismo por analogía es formulado por KUNZ, Cfr. KUNZ, 'International Law by Analogy' en *American Journal of International Law*, vol. 45, 1951, p. 334. En este modelo se mezclan elementos del sistema comunitario y del modelo federal. Así, la integración comunitaria se aproxima al modelo de estado federal aunque su procedimiento recuerda al de la confederación. Este modelo no se identifica totalmente con el federalismo porque carece de la garantías de equilibrio unidad-diversidad que ofrece un modelo federal, por lo que hay cierta analogía con el modelo federal. LA PERGOLA destaca que existen tres principios operantes en la comunidad europea que esclarecen el significado de este tipo de federalismo: el principio de cohesión socioeconómica y el método de programación integrada en la que los dos niveles de poder cooperan en la igualdad de acceso para lograr una sociedad homogénea; el principio de legitimación democrática en el ordenamiento comunitario en la que la soberanía nacional y la soberanía popular se colocan a la par, solución típica federal; y el principio de supremacía del derecho comunitario, formulado por el tribunal de justicia de las comunidades europeas y supone la subordinación estatal al ordenamiento comunitario. (Cfr. LA PERGOLA, A., *Los nuevos senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp.155-158).

⁸⁹ Bajo este término nos referimos tanto a las formas de organización política estatal que presentan rasgos de descentralización como a los procesos de integración de estados en los que su autonomía se preserva a la vez que se constituye un nuevo ente político dotado de autogobierno.

ralismo «semántico» incluiríamos modelos «federales» caracterizados por mantener formalmente un esquema federal pero que su práctica político-constitucional se aleja del esquema teórico federal⁹⁰. Para hablar de verdadero federalismo no basta con el establecer un esquema jurídico federal sino que en el fondo se respete. Es necesario respetar el espíritu federal, que comprendería el respeto de la diversidad y la búsqueda del consenso tendente a construir la sociedad a través de la negociación.

En este contexto mundial el federalismo se extiende por el mundo atendiendo a las demandas ciudadanas de evitar conflictos e intentando acomodar las realidades e identidades nacionales y la interdependencia global. El federalismo y las formas de regionalización y autonomía política se extienden por el mundo, ya sea respondiendo a demandas de la ciudadanía, a un mayor afán democratizador y de respeto a las minorías, o al deseo de lograr mayor eficacia política. Existen muchas *especies* de federalismo que incluyen acuerdos federales y confederales, simétricos y asimétricos. Así, las líneas que distinguen un tipo u otro de federalismo pueden moverse hacia menos o más centralización ya que la forma de federalismo adoptada evoluciona.

Así, dentro de los distintos modelos federales existentes, nos podemos encontrar con una gran variedad de tipos federales y que sólo a modo de ejemplo podríamos agrupar : 1. acuerdos federales fruto de la descentralización territorial del poder pero que se hallan bajo la forma de Unión —entre los que destacamos a Italia, Reino Unido⁹¹, España, etc—. 2. Modelos federales que adoptan una forma que aproximan más a los modelos clásicos del federalismo, éstos son las llamadas federaciones —como Alemania Austria, Estados Unidos, Argentina, México o Venezuela, entre otros—. 3. Estados federados que mantienen una especial relación de carácter federal con un ente te-

⁹⁰ Entre los numerosos ejemplos podemos citar: a la antigua Unión Soviética que se estructuraba como un estado federal donde se reconocía la soberanía de los diferentes estados miembros; pero, la existencia de un partido único convirtió a este país en uno de los más centralizados; el caso de la ex-Yugoslavia, creada artificialmente tras el fin de la Primera Guerra Mundial y que se mantuvo unida bajo el gobierno de una fuerte personalidad como la de Tito; o las declaraciones federales de Estados como México o Argentina establecen un modelo semejante al estadounidense pero que obvian el fondo.

⁹¹ Sobre este tema JELLINEK ya subrayaba en el siglo XIX que para que el Reino Unido conservase permanentemente sus colonias sería necesario extender la idea de una «federación imperial» aunque reconoce que de una forma política débil se presentasen el carácter de un Estado federal (Cfr. JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2000, p. 678).

ritorial con un grado especial de autogobierno muchas veces motivado por su especial situación geoestratégica—como Dinamarca-Feröes, India-Cachemira, Reino Unido-Guernesey, Reino Unido-Man, Reino Unido-Jersey—. 4. Procesos de integración supranacional en los que se ceden competencias al nuevo ente político y al que se le reconoce primacía normativa a sus directrices, como es el caso de la Unión Europea.

Hoy, el federalismo es un fenómeno en desarrollo que presenta unas peculiaridades especiales que lo identifican y lo extienden, la principal de esas particularidades es la de su carácter ambiguo y ecléctico, de esta manera, las clasificaciones fijadas en la teoría pueden alterarse en la práctica. La división de poder entre los entes territoriales se manifiesta como una solución de conflicto de autogobierno que se acomoda a las distintas necesidades de cada estado y se desarrolla atendiendo los elementos jurídicos, políticos, sociales, históricos, culturales, etc. del mismo. Ese eclecticismo del federalismo puede tener su origen en las ambigüedades básicas⁹² que este fenómeno muestra como concepto teórico y operativo.

Así, el federalismo actual se presenta como un modo de solucionar los breves. Esta explosión actual del federalismo es la identificada como el nuevo paradigma estatal, un mundo en el que se crean enlaces interestatales de carácter federal constitucionalizado. El nuevo cambio paradigmático tiene enormes implicaciones, para sobrevivir en el nuevo mundo: en su reconocimiento, dada su interdependencia, su heterogeneidad y sus distintos centros de poder, de modo que se configuran como partes de una red multicentrada⁹³ del mundo descubierto. Esto reflejaría la crisis estatal *ad extra*, la imposibilidad de ejercer un poder independiente del exterior en una sociedad que es interdependiente. Por ello, se subraya la existencia de la crisis del Estado y de la emergencia de un nuevo paradigma estatal fruto de un nuevo contexto histórico, político y económico.

⁹² Esas ambigüedades serían: 1. La orientación del federalismo hacia el respecto simultáneo de la unidad y de la diversidad. 2. Su comprensión tanto de estructuras como de los procedimientos de gobierno. 3. Su configuración a la vez como fenómeno político y sociocultural. 4. Su comprensión de fines y medios. 5. El que cubra objetivos limitados y también generales. 6. El que existan diversas variedades de modelos políticos, que pueden ser muy distintos, y a los que se puede aplicar el calificativo de federales. (Cfr. ELAZAR D., *Exploración del federalismo*, Hacer, Barcelona, 1987, p. 63).

⁹³ Vid. ELAZAR, D., *Constitutionalizing Globalization The postmodern revival of confederal arrangement*, Rowman & littlefield Publisher, inc, Oxford, 1984, pp. 20 y ss.

V. CONCLUSIONES

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

1. El Estado, como forma de organización política, presenta en la actualidad rasgos y características muy distintas a los que lo identificaban en el proceso de construcción del Estado contemporáneo. Se produce un cambio radical, casi una mutación de su naturaleza jurídica soberana que hace que muchos autores hablen de la «crisis del Estado» lo que puede suponer o bien la desaparición del Estado —lo que se estaría produciendo de un modo largo y muy lento, casi agónico— o sin más el que nos hallemos ante una nueva etapa de su evolución dentro de un mundo marcado por barreras tecnológicas, económicas y de telecomunicaciones y no por las antiguas fronteras estatales.
2. El mundo contemporáneo nos presenta nuevos fenómenos políticos de división y distribución de poder que no se corresponden exactamente con los modelos teóricos establecidos hasta ahora. Esto propicia a una fervorosa discusión doctrinal en la búsqueda de una respuesta que clarifique estos fenómenos de integración y descentralización simultánea.
3. El incremento del poder supraestatal e infraestatal nos recuerda a los dos fenómenos que originan del nacimiento de los Estados federales. Lo que nos ofrece la posibilidad de buscar un referente, el federalismo, para una mejor comprensión del fenómeno político integrador y descentralizador del Estado. Los elementos comunes, pero no idénticos que se pueden encontrar con el federalismo nos provoca una cuestión, ¿nos hallamos ante un nuevo tipo de federalismo?, ¿El nuevo paradigma de Estado puede encontrar una respuesta en el federalismo?
5. El hecho de que el federalismo sea un proceso plantea la cuestión siguiente: si los fenómenos de descentralización e integración estatal ante los que nos situamos confirman el dato de que nos encontramos ante un modelo federal que se manifiesta en un mismo Estado (España) con dos tendencias simultáneas, *ad intra* y *ad extra*. Las tensiones derivadas de las mismas no tienen porque quebrar el Estado, cabe la posibilidad de hallar un equilibrio en el que el gobierno y su constitución se establezca en distintos niveles que garanticen la unidad a la vez que la diversidad de las partes que la integran.

6. Sea como fuere, lo cierto es que, aunque el fenómeno estatal actual carezca de un referente teórico que permita identificarlo exactamente con un modelo clásico, no por ello deja de tener el protagonismo político que tiene en la configuración de un modelo multinivel ya que es protagonista indiscutible del mismo. El Estado es el que ha decidido por su propia voluntad el formar parte del proceso integrador europeo, lo que se preserva, *in summo grado*, al reconocerse la posibilidad de poder abandonarla⁹⁴. El Estado es a la vez protagonista indiscutible en la descentralización de las competencias, sólo hay que ver a quién le corresponden las competencias de gran peso político⁹⁵ o como se desarrolla en proceso de incremento de competencias autonómicas, de un modo claro se observa tanto en la no aprobación por las Cortes del proyecto presentado por el *Lehendakari* IBARRETXE⁹⁶ la negociación entre el Gobierno y Gobierno catalán sobre los términos del proyecto de *Estatut*⁹⁷.
7. La actualidad nos ofrece de un modo cercano una nueva realidad política a la que no se le han de crear barreras innecesarias

⁹⁴ Reconocido expresamente en el artículo I-59 de la CUE que refiere a la «retirada voluntaria de la Unión». Éste no tiene precedentes en el TUE, TCE o en la jurisprudencia del TJCE, sino que por primera vez en la historia de la integración europea se reconoce supliendo el vacío legal con el establecimiento de un procedimiento de negociación y un acuerdo que fije el proceso de retirada, lo que destaca el peso específico que tienen los estados en la UE como ya reconocía la *sentencia de Maastricht* que reconocía la pertenencia a la Unión como algo que puede ser reversible.

⁹⁵ Al respecto, nos remitimos al cuadro clasificador de competencias elaborado por AJA. (Cfr. AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Ciencias Sociales, Alianza, Madrid, 2003, p. 131).

⁹⁶ El periplo del llamado «plan Ibarretxe» comenzaría formalmente con la presentación ante la cámara vasca del proyecto de «nuevo pacto de convivencia» presentado por el *Lehendakari* vasco el 27 de septiembre del 2002 y formalizado el 25 de octubre del 2003 con una «propuesta de estatuto político de la Comunidad de Euskadi». En un principio las propuestas presentadas buscaban establecer un nuevo pacto de convivencia y el establecimiento de un nuevo *status* para Euskadi, lo que suscitó un profundo debate sobre conceptos teóricos como el de la libre asociación. En un segundo momento, el plan se manifiesta como un nuevo modelo de estatuto, una reforma estatutaria, en el que se alcancen nuevas cotas de autonomía para Euskadi. El 30 de diciembre del 2004, el parlamento vasco aprueba el texto presentado pero, posteriormente, la propuesta fue rechazada, por el pleno del Congreso de los diputados, por lo que la reforma estatutaria vasca no pudo materializarse entonces, pero que está pendiente su reformulación. (Cfr. AA.VV., *Estudios para la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, Victoria, 2003; y, LÓPEZ PORTAS, B., «Un breve análisis de las propuestas regionales en el contexto multilevel europeo: el caso vasco» dentro de *Multigobierno: Estados e rexións na Unión Europea*, Cátedra Jean Monnet vol. 6, USC, 2005, pp. 366-410)

⁹⁷ Sobre el *estatut*, simplemente, revisar nota pie 6.

(zanjando el asunto al negar que el Estado exista como tal, o eludiendo que se produce una alteración en las competencias de las que dispone el Estado, negando el protagonismo político de los distintos entes, etc) y que no debe ser ignorada. Por ello, es necesario su estudio para su mejor conocimiento y comprensión.

Como hemos subrayado en las primeras líneas de este trabajo, el nuevo constitucionalismo va más allá del estatismo clásico. En él no podemos hablar de la existencia de una soberanía única y suprema. La figura del Estado ha sido superada, las regiones ven como necesario el incrementar su autogobierno a la vez que la Unión Europea va a asumiendo más ámbitos competenciales del Estado español. Esa situación de *impasse* que atraviesa la figura estatal es una característica general de los estados en un mundo globalizado, cabe plantearse la posibilidad de que nos encontremos ante una nueva etapa de su desarrollo.

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

BIBLIOGRAFÍA

- ACTON, J., *Lectures on Modern History*, Macmillan and Co., London, 1952.
AGRANOFF, R., RAMOS, J. A., «La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales»,

- en AGRANOFF, R. Y BAÑON I MARTINEZ, R., *El Estado de las autonomías ¿Hacia un nuevo federalismo?*, IVAP, Vitoria, 1998, pp.55-103.
- AJA, E., «Igualdad competencial y hecho diferencial», en AJA, E., *et alii, Uniformidad o diversidad de las comunidades autónomas, Colecció Institut d'Estudis Autònoms*, n.º 23, Barcelona, 1995, pp. 69-104.
- Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución*, ponencia presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional, celebrado en Sevilla 3-5 de diciembre 2003.
- El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Ciencias Sociales, Alianza, Madrid, 2004.
- ÁLVAREZ CONDE, E., «Homogeneidad y asimetría en el modelo autonómico español», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense: Las Perspectivas del Estado Autonómico I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM, Madrid, 1997, pp. 107-118.
- AA.VV., *Estudios para la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, Victoria, 2003.
- BLANCO VALDÉS, R., «El Estado federal interminable», en GARCÍA DE CORTÁZAR, F., *El Estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura definitiva*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, número 66, Madrid, 2001, pp.163-210.
- Nacionalidades históricas y regiones sin historia: a propósito de la obsesión ruritana*, Alianza, Madrid, 2005.
- BODINO, J., *Los seis libros de la república*, selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala, Tecnos, Madrid, 1992.
- BURGESS, M., *Federalism and European Union, Political idea, influences and strategies in the European Community, 1972-1987*, Roudge, London, 2000.
- ELAZAR, D., *Exploración del federalismo*, Hacer, Barcelona, 1987.
- «The Federal Dimensions of State-Diaspora Relations» en *Constitutional design and power-sharing in the post-modern epoch*, Ed. D. ELAZAR, University Press of America, Boston 1991, pp.143-162.
- Federal Systems of the World. A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements, 2nd Edition*, Londman Group UK, Londres, 1994.
- Constitutionalizing Globalization. The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*, Rowman & Littlefield Publishers, INC., Oxford 1998.
- GROPI, T., «La reforma constitucional en los Estados federales entre pluralismo territorial y no territorial», en *Revista de Derecho Político*, n.º 54, UNED, Madrid, 2002, pp. 113-128.
- HÄBERLE, P., «Europa como comunidad constitucional en desarrollo», en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 1, Sevilla, 2004, pp.11-24.
- HELLER, H., *La soberanía*, Universidad Autónoma de México, México D.F., 1965.
- JÁUREGUI, G., «La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea», *Revista catalana de dret públic*, n.º31, 2005, pp.137-172.
- JELLINEK, G., *Fragments de Estado*, Cuadernos Civitas, Civitas, Madrid, 1978.
- Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, colección política

- y derecho, México, 2000.
- KUHN, H., *El Estado. Una exposición filosófica*, ediciones RIALP, Madrid, 1979.
- KING, P., *Federalism and Federation*, ed. Crom Helm, London, 1982.
- LA PERGOLA, A., *Los nuevos Senderos del federalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- LÓPEZ PORTAS, B., «Un breve análisis de las propuestas regionales en el contexto multilevel europeo: el caso vasco» dentro de *Multigobierno: Estados e rexións na Unión Europea*, Cátedra Jean Monnet vol. 6, USC, 2005, pp. 366-410.
- ORTEGA, L., *Reforma Constitucional y Reforma Estutaria*, Civitas, Madrid, 2005.
- PECES-BARBA, G., «Una lectura de la Constitución española», en CUÇO, A., *et alii*, *La organización territorial del Estado: España en Europa: un análisis comparado*, Universidad de Valencia, 2002, pp. 67-77.
- PERNICE, I., «Multilevel constitutionalism in the European Union», *European Law Review*, vol. 27, n.º 5, 2002, pp. 511-529.
- REQUEJO, F., «Federalismos y grupos nacionales», en CUÇO, A., *et alii*, *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*, Universidad de Valencia, 2002, pp.81-92.
- SÁENZ ROYO, E., *El Estado social y descentralización política. Una perspectiva comparada de Estados Unidos, Alemania y España*, Thomson, Civitas, Madrid, 2003.
- SILVA GARCÍA, F., «La Unión Europea. problemas constitucionales derivados de su estructura y funcionamiento institucional», en *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, n.º 104, mayo-agosto 2002, UNAM, México, pp 589-620.
- SUBIRATS, J., «El papel de las Comunidades Autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales. Quince años de Comunidades Autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aún en discusión», en el *Estado de las autonomías ¿hacia un nuevo federalismo?* / coord. por BAÑÓN R., y AGRANOFF, R., IVAP, 1998, pp. 161-180.
- WHEARE, K.C., *Las constituciones modernas*. Nueva colección Labor, ediciones Labor S.A, Barcelona, 1974.