



Espanya, una versió federal

Anàlisi d'una hipotètica reforma constitucional encaminada a la consecució d'Espanya
com un estat federal

AUTOR: MARIA ANTÒNIA RIPOLL FORNES

TUTOR: MARIA BALLESTER CARDELL

ÍNDEX

1.INTRODUCCIÓ, LA NECESITAT D'UN CANVI.....	3
2. ELS PRINCIPIS DEL FEDERALISME I EL CAS ALEMANY.	
2.1 ELS PRINCIPIS DEL FEDERALISME	6
-Existència de dos nivells de govern	
-Règim d'atribució de competències i relació entre els nivells de govern	
-Un àrbitre constitucional	
-Prohibició de reforma unilateral de la Constitució	
-Sistema de finançament	
2.2 EL CAS ALEMANY.....	9
3. REGULACIÓ DE L'ESTAT DESCENTRALIZAT A LA C.E. DE 1978; QUÈ S'HAURIA DE REFORMAR?.....	12
-Existència de dos nivells de govern	
-Règim d'atribució de competències i relació entre els nivells de govern	
a) Règim d'atribució de competències	
b) Relació entre els dos nivells de govern	
b.1 El Senat	
b.2 Els convenis i acords de cooperació entre les entitats territorials	
b.3 Els principis de coordinació i cooperació	
-Un àrbitre constitucional	
-Prohibició de reforma unilateral de la Constitució	
-Sistema de finançament	
-Tractament dels trets diferencials	
4. CONCLUSIÓ; EL SISTEMA FEDERAL, UN MODEL BENEFICIÓS PER A TOTS?	22
5. BIBLIOGRAFIA.....	24

1. Introducció; La necessitat d'un canvi.

La situació actual d'Espanya, derivada de la crisi territorial, fa patent la necessitat d'una profunda reflexió sobre l'organització descentralitzada de l'Estat, els reptes que han significat les successives transformacions en el model autonòmic -obert per pròpia voluntat del constituent-, i les obvies insuficiències de la Constitució i altres instruments jurídics per donar solucions a conflictes que tenen una clara connotació política. Aquest és un sentir comú entre la majoria dels ciutadans. L'estat de les autonomies, que es creà a partir l'any 1978, i la seva parcial desvirtuació a partir de la implementació, mitjançant l'acord polític entre els dos partits majoritaris, d'un model més uniforme a nivell institucional i competencial, ha posat en entredit la capacitat de les estructures jurídiques i de les institucions consolidades per donar una resposta adient al model territorial. El "café per a tots" està tornant amarg i, tot i que no és nega que el consens del moment ha permès mantenir el període més llarg i estable de la democràcia en la història d'Espanya, tampoc es nega que avui en dia gairebé ningú es sent còmode amb la configuració actual del model territorial.

La situació actual de Catalunya és un exemple paradigmàtic del difícil encaix d'alguns territoris en l'organització territorial configurada per la Constitució. Després de l'aprovació del nou estatut català, l'any 2006 i la posterior Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, que resol el recurs d'inconstitucionalitat, s'obri una escletxa entre Espanya i Catalunya. Els esdeveniments que mostren aquesta tensió –la manifestació de juliol de 2012 en contra de la Sentència de l'Estatut, les manifestacions de l'11 de setembre en els darrers quatre anys, les diverses resolucions dictades pel Parlament de Catalunya en relació al dret a decidir o la celebració del procés participatiu el 9 de novembre de 2014- i les insuficiències dels instruments normatius per apaivagar el clam d'independència i autogovern fa pensar que la construcció de l'Estat autonòmic ha arribat a un punt mort.

Es fa difícil saber com es resoldrà l'encaix de Catalunya a Espanya degut a la velocitat del esdeveniments, però tot fa pensar que, d'alguna manera, s'haurà de produir algun canvi en el marc jurídic-constitucional.

Davant la crisi a tots els nivells que pateix actualment l'Estat hi ha diverses vies pel canvi: d'una banda, aquella que propugna una recentralització de l'Estat, emparant-se en la duplicitat de funcions i en criteris economicistes i d'austeritat. De l'altra, aquella que defuig de la gestió feta per l'administració central i creu que l'únic pas possible per sortir del túnel és aprofundir en la descentralització política. I, fins i tot, aquella que planteja l'esgotament del model constitucional i considera que cal treballar i preparar el camí cap a la independència política d'una part del territori de l'Estat o replantejar les relacions entre l'Estat i una comunitat autònoma.

En relació a aquest punt, nosaltres, tot seguint aquella postura que defensa un aprofundiment en la descentralització política, exposarem, a continuació, una de les

múltiples solucions al problema territorial a Espanya: la via de la reforma de la Constitució per instaurar un model federal.

El federalisme fou definit per BERGER¹ com “*Una voluntad de cooperación. Es deseo de poderío en lugar de ser intención de servir, búsqueda de ventajas y conservación de privilegios y no una devoción al interés general*”. El professor PRELOT, per la seva banda, va definir l'Estat federal com aquella associació d'Estats que es sotmeten, en part, a un poder central únic (el poder federal) i que, en part, conserven una ampla autonomia constitucional, legislativa, administrativa i jurisdiccional” Aquestes són tan sols algunes de les múltiples definicions possibles de federalisme; fins i tot alguns autors entenen que no hi ha un sol “federalisme” sinó que el federalisme es va adaptant a les necessitats de cada Estat que l'aplica i, per això, cada federalisme és diferent.

A Espanya, els primers antecedents de l'organització federal de l'Estat els trobem a la I República, en el projecte de Constitució que finalment no fou aplicat. En aquest punt de la nostra història, ocupa un paper protagonista el que possiblement fou el major propulsor del federalisme a Espanya, Francesc Pi i Margall (destacable és la seva obra *Las Nacionalidades*), qui, juntament amb Castelar, impulsà aquesta Constitució federal. El text constitucional estava inspirat en el model del Estats Units de Nortamèrica i, per tant, contenia els elements clàssics del federalisme: un Estat central integrat per una sèrie d'estats membres; l'autonomia constitucional dels estats membres; la determinació de competències de la Federació, sent les demès atribucions dels estats membres; la instauració d'un Parlament federal integrat per dues cambres; i la creació d'un Tribunal Suprem Federal.

Durant el procés constituent que va donar lloc a la Constitució de 1978, la versió federal de la Constitució era defensada pel Partit Socialista. De fet, el primer esborrany de Constitució elaborat per la Ponència constitucional establia un sistema federal. La filtració del document a la premsa va derivar en nombroses crítiques, que varen obligar a fer un replantejament de l'organització territorial de l'Estat. Per això, i emparant-se en la necessitat del consens, s'optà finalment per un model més obert a partir de la configuració d'uns principis, límits i vies procedimentals que permetrien l'articulació d'una organització políticament descentralitzada, però a partir d'un criteri de major flexibilitat. Com explica el professor SEARA², la solució autonòmica era una solució més dúctil i adequada a les diferents necessitats dels territoris que integren Espanya, mentre que la solució federal, en aquells moments, suposava “*uniforme rigidez y simplicidad*”.

Actualment, donat que sembla que la construcció de l'estat autonòmic ha arribat a un punt mort, el Partit Socialista Obrer Espanyol i Esquerra Unida defensen una

¹Vid. G.BERGER “La ciencia del federalismo”. *El federalismo*. Ed Tecnos. Colección de ciencias sociales nº 14. Madrid, 1965.

² Vid. M.SEARA « Federalismo y regionalismo; enfoques estático y dinámico”. *Federalismo y regionalismo*. Centro de estudios constitucionales; instituciones políticas. Madrid, 1979

Espanya en una versió federal, com una via a mig camí entre la recentralització, demanada per alguns, i la secessió, impulsada pels partits independentistes implantats en algunes comunitats autònomes.

2. Els principis del federalisme i el cas alemany.

2.1. Els principis del federalisme.

Com ja s'ha apuntat amb anterioritat, no hi ha un únic concepte de federalisme, però sí que es poden dibuixar unes línies bàsiques que, en major o menor mesura, compleixen tots els estats que s'organitzen segons aquest sistema. Són les següents:

• **EXISTÈNCIA DE DOS NIVELLS DE GOVERN.**

Els sistemes federals es caracteritzen per l'existència de dos nivells de govern: l'Estat o govern federal i les unitats federades o federacions. Ambdues estructures són creades a partir de processos constituents i ambdues compten amb una norma fonamental que les regula. L'Estat compta amb una Constitució federal, redactada i consensuada entre tots els territoris i que respon a aquelles matèries d'interès comú, mentre que les unitats federades compten cadascuna amb una Constitució, fruit també d'un procés constituent, però condicionat per a la Constitució de la Federació.

El fet de tenir dos nivells de govern comporta la necessària existència de dues cambres, una que s'encarregui dels assumptes d'unitat comú i legislació (la cambra baixa); i l'altra en la que es dirimeixin els temes referents a les diferents unitats federades (el Senat). A més, cada unitat federada comptarà amb una cambra legislativa pròpia.

• **RÈGIM D'ATRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES I RELACIÓ ENTRE ELS NIVELLS DE GOVERN.**

El primer punt a destacar dins aquest marc és el sistema de distribució de competències. Aquesta és una qüestió de capital importància i l'element clau de l'estructura federal. Com apunta DURAND, els Estats han de regular, com a mínim, la seva autoorganització i els serveis públics així com la determinació dels respectius àmbits d'actuació, i tot això s'ha de trobar comprés a les seves constitucions. Dins aquest àmbit podem trobar competències que s'atribueixen a un dels dos nivells de manera evident i d'altres que poden ser atribuïdes tant als estats membres com a l'Estat federal.

En general, podem dir que existeixen tres sistemes d'atribució de competències: El que propugna una delimitació constitucional de les competències de la Federació, entenent que aquelles que no han estat atribuïdes a la Federació corresponen als Estats Membres; un model contraposat a l'anterior, en què s'estipulen les competències atribuïdes als estats membres i les demés son competència de la Federació; i, finalment, un sistema que es basa en tres llistes: una on s'exposen les competències dels Estats Membres, una segona, que indica les que corresponen a la Federació; i una tercera, en la que s'assenyalen les competències concurrents entre el poder federal i els estats

membres (a títol d'exemple, a la República Alemanya s'ha optat per aquest últim sistema).

Un altre dels punts importants, derivat de l'existència de dos nivells de govern, són els mecanismes de relació entre l'Estat i les unitats federades i de les unitats federades entre sí. Cal recordar que en els orígens del federalisme es podia partir d'una separació total entre l'esfera d'atribucions del poder central i la dels estats membres, de forma que cadascun dels dos nivells de govern podia exercir les seves potestats respectives sense interferències mútues. Tanmateix, aquesta separació ja no és possible des del moment en què els Estats composts tenen una estructura política i econòmica cada cop més complexa.

Per tal de facilitar una correcta articulació entre els diferents nivells d'organització política s'estableixen a nivell constitucional una sèrie de principis i instruments que ordenen aquelles relacions. I també es preveuen mecanismes de participació dels ens territorials descentralitzats en l'adopció de les decisions generals.

En relació a aquest darrer punt, cal destacar la importància del Senat com a cambra de representació territorial. Així, l'Òrgan central i les unitats federades es relacionen entre sí per mitjà de la cambra dels estats, el Senat, com a mecanisme de representació de les unitats. És absolutament necessari l'existència d'un Senat, adequadament organitzat, en què es puguin dirimir els assumptes que afecten als diferents estats. Els mecanismes per determinar la composició de la cambra territorial poden variar: bé es pot optar per una representació igualitària de tots els Estats en la que tots tenen el mateix nombre de senadors (com és el cas, per exemple d'Estats Units o Suïssa); o bé, com en el cas d'Alemanya, per una representació de caire territorial però atenuada per un criteri proporcional a la seva població. També pot ser diferent el procés de designació (per part dels òrgans dels estats membres, tal com succeeix a Alemanya) o elecció dels membres de la cambra alta directament pel cos electoral de cada estat membre (com passa als Estats Units).

Igualment fonamental són les relacions entre les diferents unitats federades, les quals es poden dur a terme a partir de distints mecanismes: les conferències de presidents (un òrgan consultiu format pels presidents de les diferents unitats que es basa en "*impulso político y coordinación, adoptando propuestas que tienen que materializarse o concretarse en el nivel normativo correspondiente*"³) i les conferències sectorials, en les quals els diferents estats comparteixen informació de les línies futures de la seva política o els acords particulars entre federacions.

Pel que fa als principis que ordenen les relacions entre els poder central i els estats membres cal destacar el principi de cooperació. Així, a Alemanya s'ha formulat el concepte de fidelitat o lleialtat federal. La cooperació, que s'ha concretat en un deure recíproc de suport mutu, és necessària com exigència inexcusable per la pròpia naturalesa de l'estructura composta del poder estatal. A través d'aquest principi, es

³Vid. C. DURAND. "El estado federal en el derecho positivo"; *El federalismo*. Ed. Tecnos. Colección de ciencias sociales nº41. Madrid, 1965.

regulen les relacions entre la Federació i els estats membres de manera que ambdues instàncies apareixen en posició de paritat per tal de fer efectiva la col·laboració entre les parts i evitar que quedi afectat el respectiu àmbit competència.

• UN “ÀRBITRE” CONSTITUCIONAL

Derivat de l'existència de dos nivells de govern, degut a la delimitació dels diferents àmbits d'actuació i malgrat l'existència de instruments i mecanismes de relació entre ells, sorgiran conflictes derivats de la distribució de competències i altres temes de fricció entre òrgans de la Federació i dels estats membres. Per això, no es pot obviar l'existència d'un Tribunal, superior a ambdues instàncies, que s'encarregui de dirimir aquests assumptes. Aquesta institució, tot i tenir distintes denominacions –Tribunal Suprem als Estats Units o Tribunal Constitucional Federal a la República Alemanya- és un òrgan encarregat d'interpretar la Constitució federal i delimitar la constitucionalitat de les lleis dutes a terme pel Parlament central i conèixer dels conflictes de competència entre la Federació i els Estats Membres i els Estats Membres entre sí.

Precisament perquè s'espera que el Tribunal Constitucional sigui un àrbitre neutral i imparcial entre els poders central i federats, en la seva composició hi participaran la Federació i totes les unitats federades. Per exemple, el sistema que es segueix a Alemanya: els jutges del Tribunal Constitucional Federal i dels Tribunals Federals especialitzats són elegits pel ministre federal competent i la “Comissió de Selecció Judicial”, composta pels ministres regionals competents i un nombre igual de vocals del Bundestag; d'aquesta forma es garanteix la participació dels Länder en l'elecció dels membres dels alts tribunals, ja sigui bé a partir de la representació per mitjà dels seus ministres o de la representació de la càmera territorial.

A més, cal dir que, pel que fa la interpretació de les diferents constitucions dels estats federals, els autors propugnen que cada una sigui interpretada per la darrera instància en la jerarquia judicial de cada estat federal.

• PROHIBICIÓ DE REFORMA UNILATERAL DE LA CONSTITUCIÓ.

Un altre dels pilars sobre el que es fonamenta l'estabilitat de la federació són els sistemes de reforma de la Constitució federal. Tot i que en l'àmbit del dret comparat hi ha una gran diversitat de procediments per a la modificació constitucional (algunes federacions compten amb constitucions flexibles i d'altres amb constitucions rígides) el que sí és comú a totes elles es la necessitat de participació de les totes entitats territorials per la reforma de la Constitució Federal, bé sigui adoptada aquesta per d'unanimitat o per majoria qualificada. Tal i com explica el professor WATTS⁴ “*La reforma unilateral por parte del gobierno central haría, en última instancia, posible un*

⁴ Vid. L. WATTS. “España, ¿Una federación multinacional encubierta?” *España y modelos de federalismo*. Centro de estudios políticos y constitucionales; Cuadernos y debates. Madrid, 2010

sistema unitario, mientras que la reforma unilateral por parte de las unidades Componentes sería propio de un sistema confederado”.

• SISTEMA DE FINANÇAMENT.

Tal com explica el professor OLIVER⁵, la base de l'existència de la federació és, possiblement, el finançament de les seves unitats federades, per tal de poder assolir el principi d'autonomia financera. En concret, es necessari que els estats membres tinguin “*la posibilidad de cumplir, con sus propios medios económicos, los cometidos que tienen asignados*”. Per això, cal que els estats comptin amb un sistema de finançament propi, a partir dels impostos propis, els quals seran debatuts al Senat. A més, no cal oblidar el sistema de “compensació financera” i la solidaritat entre els diferents territoris, la qual donarà pas a un sistema que permeti que els territoris més rics “ajudin” als mes pobres en el seu desenvolupament.

2.2. El cas alemany.

Com s'ha apuntat abans, no es pot parlar d'un sol model de federalisme, ja que cada constitució introdueix algunes variacions en el sistema federal per tal d'adaptar-lo a les seves necessitats i al seus temps.

Tot i així, els federalismes clàssics són els Estats Units, Suïssa o Alemanya. Aquest últim és el model que més ens podria interessar com a mirall pel sistema espanyol, enfront, per exemple, del sistema nordamericà; ja que això és així perquè la República Alemanya compta amb un sistema de govern parlamentari, igual que Espanya, mentre que els Estats Units es caracteritzen per un sistema de govern presidencialista molt fort; però això no obsta en cap cas que es puguin utilitzar certs elements nordamericans que siguin aplicables a l'Estat Espanyol. Respecte de la resta de federacions europees, hem elegit Alemanya per ser el paradigma federal més significatiu, però alguns dels aspectes federals d'altres països, com per exemple Suïssa, també poden resultar interessants.

Alemanya es divideix en Länders, els diferents estats membres que conformen la Federació. Tots ells són diferents en població i en riquesa i això suposa l'adopció de mesures concretes en quant al finançament, que posteriorment analitzarem.

A més, per tal de regular de forma correcta la Federació, la Constitució alemanya preveu un sistema bicameral, integrat per dues cambres: el *Bundestag* (anteriorment *Reichstag*) o la cambra nacional, és elegit per sufragi universal; constitueix l'òrgan federal suprem i té encomanada la funció legislativa. I el *Bundesrat*, o cambra nacional,

⁵ Vid. J. OLIVER ARAUJO. “España en la encrucijada”; *El futuro territorial del estado Español*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014

és l'òrgan de representació de les unitats federades; en realitat hi estan representats els governs dels Länders, en la mesura que cada un d'aquests elegeix una sèrie de membres que formaran part del *Bundesrat*. La cambra territorial s'encarrega de la legislació i administració federal i dels assumptes relacionats amb la Unió Europea⁶.

Una institució cabdal en el model federal alemany és, com ja s'ha dit, el Tribunal Constitucional Federal, el qual es troba a la cúspide de la piràmide jurisdiccional de la federació. Cal remarcar que Alemanya compta amb un sistema judicial descentralitzat, en tant en quant, la Federació compta amb uns òrgans jurisdiccionals diguem-ne generals; mentre que cada Länder té el seu propi poder judicial. El Tribunal Constitucional Federal és el màxim intèrpret de la Llei Fonamental de Bonn (la Constitució alemanya), defensa les institucions democràtiques i garanteix el principi federal; així com també pot tenir competències en els Länder en matèries pròpies d'aquests si així ho preveuen legalment⁷.

Tal i com es deia, derivat de la descentralització del poder judicial, un dels signes més paradigmàtics del federalisme, les constitucions dels diferents Länder preveuen la creació dels seus propis tribunals en els diferents ordres jurisdiccionals. A més, han avançat també cap a la creació de Tribunals Constitucionals, que s'esgrimeixen com a òrgans suprems de la interpretació de la Constitució pròpia i de la vigilància del seu compliment.

Al marge del Tribunal Constitucional Federal, i situant-nos encara en l'esfera federal, trobem els màxims òrgans especialitzats en les diferents matèries (als que feia referència R.BLANCO i que venen regulats a l'article 95 de la Constitució). Aquests son: El Tribunal Federal de Justícia, el Tribunal Federal d'Hisenda, el Tribunal Federal Contenciós-Administratiu, el Tribunal Federal del Treball i el Tribunal Social Federal.

Un altre dels elements exemplificadors dels principis federalistes alemanys és el sistema de finançament. Cada Länder compta amb finançament propi, com ja hem dit abans, però existeixen diferències en quant als territoris; alguns obtenen més recaptació i, per tant, han d'ajudar al finançament d'aquells que obtenen una recaptació més baixa. Ara bé, tal com apunta el professor OLIVER ARAUJO el Tribunal Constitucional alemany ha entès que la solidaritat interestatal no pot sobrepassar una sèrie de límits. Per aquest motiu ha esgrimit el principi d'ordinalitat, es a dir, "*al final del proceso solidario, cada unidad federada debe ocupar el mismo lugar (en el ranquin) de renta per cápita) que el*

⁶ Vid. H.P.SCHNEIDER i K.SEIDEL. *La Administración del Estado y las CCAA. La administración en el Estado Federal.*

⁷ "*La Constitución dispone que los estados podrán atribuir por ley al Tribunal Constitucional Federal la resolución de litigios constitucionales dentro de su territorio, y a los tribunales superiores del artículo 95, la decisión en última instancia de los asuntos en que se trate de la aplicación del derecho regional*" Vid. R.L. BLANCO VALDÉS. *Los rostros del federalismo*. Alianza editorial; Madrid 2012

*que tenía antes de dicho proceso*⁸". És a dir, els Länder es troben sotmesos al principi de solidaritat, però en cap cas aquest principi es pot estendre fins el punt de suposar, per el Länder que aporta un empobriment que provoqui una mancança en els seus ciutadans mentre es produeix un auge en el Länder a qui aporta.

⁸ Vid. J. OLIVER ARAUJO. "España en la encrucijada". *El futuro territorial del Estado Español*. Ed. Triant lo Blanch. València, 2014.

3. Regulació de l'estat descentralitzat a la C.E. 1978; Què s'hauria de reformar?

En aquest punt ens dedicarem a fer una reflexió sobre la configuració territorial de l'Estat a la Constitució espanyola de 1978; és a dir, sobre la regulació de la descentralització política a la nostra norma suprema. A partir d'aquí, traçarem les línies bàsiques que s'haurien de reformar per encaminar Espanya cap a un Estat federal, basant-nos en els principis establerts en el punt anterior i en allò que s'ha explicat sobre el cas alemany.

Per aquest motiu, adoptarem el mateix esquema seguit a l'apartat anterior per tal de fer més clara i sistemàtica l'exposició.

• EXISTÈNCIA DE DOS NIVELLS DE GOVERN

L'article 2 de la Constitució de 1978 parla, per una banda, de la "*indissoluble unitat de la nació espanyola*" i, per l'altra, del reconeixement de l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren. En aquest precepte, ambigu i confús com cap altre, per primera vegada, es deixa entreveure la configuració de l'Estat espanyol, conformat per la Nació espanyola i la resta de territoris que integren l'Estat.

A l'article 137 es preveu que "*L'Estat s'organitza territorialment en municipis, províncies i Comunitats Autònomes*". Per tant, es configura l'Estat espanyol a partir de la descentralització administrativa i política. A més, els articles 147 i 152 de la Constitució determinen quin és el contingut mínim i necessari dels Estatuts d'Autonomia, eina fonamental per a la creació de les Comunitats Autònomes.

Per encaminar l'organització de l'Estat Espanyol cap a un model federal (o estrictament federal, si ens adherim a aquells que pensen que l'Estat espanyol ja té una organització territorial federal), en primer lloc s'hauria de produir una modificació en les estructures de govern. Inicialment, s'hauria de canviar la configuració de les comunitats autònomes per a transformar-les en vertaders estats federals dins la Federació. Per això, les entitats territorials haurien de dotar-se pròpiament de constitucions. Alguns autors, -concretament aquells qui propugnen que Espanya ja és té una estructura i organització federal- afirmen que els Estatuts d'Autonomia són veritables constitucions, sobretot després de l'últim període de reformes estatutàries, aprovades en la VIII Legislatura, amb la incorporació, com és en el cas de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, d'un llistat de drets i deures dels ciutadans. Però aquells que consideren que han de modificar-se les disposicions estatutàries per transformar-se en veritables constitucions creuen que aquestes normes han de formar-se a partir d'un procés constituent, amb la intervenció d'un poder constituent, limitat i constituït, però no sotmès al control tan rígid del que seria la Federació (l'Estat Central), per bé que no podran vulnerar la Constitució Federal. En qualsevol cas, les Constitucions de les unitats

federades haurien de tenir una estructura similar a la nostra Constitució actual, amb una delimitació dels òrgans que componen l'Estat federat, un llistat de drets i deures, una enumeració de les competències que s'ostenten o un procediment de reforma entre d'altres. Si prenem en consideració l'aspecte estrictament material, i tal com ja s'ha avançat, és clar que els Estatuts d'Autonomia anomenats de "tercera generació" ja compten amb contingut suficient que s'exigeix a una constitució d'un estat membre dins una Federació.

Alguns autors, com el professor OLIVER ARAUJO, plantegen la possibilitat que les actuals Comunitats Autònomes i futurs Estats Federats s'uneixin entre si per aconseguir un poder i organització més potents. A dia d'avui, aquesta circumstància està prohibida totalment a la constitució actual, la qual a l'article 145 expressa literalment que "*En cap cas s'admetrà la federació de Comunitats Autònomes*". Segons aquest corrent d'opinió així es "*podría mejorar la situación financiera de las Comunidades Autónomas pequeñas y, al mismo tiempo, abriría el camino a posibles Estados-miembros que cubrieran amplios territorios de notable identidad cultural e histórica*⁹". Per això, la viabilitat jurídica d'una unió territorial com la descrita requereix, necessàriament per una modificació constitucional de l'esmentat precepte.

• RÈGIM D'ATRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES I RELACIÓ ENTRE ELS NIVELLS DE GOVERN.

La base pel bon funcionament dels dos nivells de govern és una correcta articulació de la distribució competencial; i una adequada relació entre ells i entre els Estats federals o entre les entitats territorials entre sí. Tanmateix, a l'Estat espanyol els elements que permeten una millor relació i coordinació entre entitats territorials han tingut, fins ara, una incidència molt escassa.

a) El règim d'atribució de competències

Per tal de millorar les relacions entre els diferents nivells de govern, un dels punts cabdals de la reforma constitucional seria el règim de distribució competencial. De tots és conegut que el sistema implantat en la Constitució espanyola, basat en l'existència de dues llistes (la continguda a l'article 148, de competències que poden ser assumides per les comunitats autònomes des del primer moment, i la de l'article 149, que es refereix a les competències exclusives de l'Estat) es troba en aquests moments superada. En primer lloc, perquè l'article 148 tenia un caràcter transitori, donat que passat cinc anys les diferents comunitats autònomes podrien ampliar el règim de competències dins el marc establert per l'article 149. I, en segon lloc, perquè aquest darrer precepte no només fixa les competències de l'Estat sinó que determina, negativament o per exclusió, les competències que poden ser assumides per les comunitats autònomes. També cal posar en relleu que l'ús imprecís i, de vegades, contradictori que la Constitució fa de la

⁹Vid. J. OLIVER ARAUJO. "España en la encrucijada"; *El futuro territorial del estado Español*. Ed. Tirant lo Blanch. València, 2014

terminologia així com la concurrència de diferents criteris a l'hora d'efectuar el repartiment competencial fan que el nivell de conflictivitat entre l'Estat i les comunitats autònomes hagi estat a Espanya molt elevat.

Arribats a aquest punt, és clar que en una hipotètica reforma constitucional per reestructurar el model territorial de l'Estat es podria modificar el règim de distribució competencial. En concret, es podria de clarificar la regulació de la tipologia de les matèries i el règim de facultats que l'Estat o les entitats territorials inferiors poden assumir en cada cas. I, a més. A més una reforma en aquest punt tendria l'avantatge que es podria aprofitar el moment per realitzar la distribució competencial a partir dels principis i les pautes fixades pel Tribunal Constitucional durant aquests més de trenta anys d'experiència democràtica.

b) Relació entre els dos nivells de govern

b.1. El Senat

En principi, l'eina fonamental de relació entre els diferents territoris que conformen l'Estat Espanyol és la cambra de representació territorial, és a dir, el Senat. En el cas espanyol, l'article 69 de la Constitució invoca aquesta característica quan estableix la naturalesa jurídica de la cambra alta. Però a la pràctica no és així, ja que tant la seva composició com les seves funcions posen de relleu que veritablement el Senat espanyol actua com una segona cambra legislativa i no com una autèntica cambra territorial.

Com ja es posà de manifest quan parlarem del *Bundesrat* alemany, la clau de les federacions és el poder de la cambra territorial, en la qual els dirimeixen els assumptes més importants que afecten a les unitats federades. En el cas espanyol, la reforma del Senat s'ha proposat no només per aquells qui creuen en una reforma de caire federal sinó també per molts altres que veuen que l'essència actual del Senat no és ni tan sols aquella que li atorgà la Constitució l'any 1978.

Per fer referència a la possible reforma del Senat és necessari tenir en compte el clarificador informe del Consell d'Estat en relació al tema¹⁰. A partir d'aquest dictamen s'extreuen les següents conclusions:

- L'estat Espanyol no pot adoptar el model alemany en quant a formació del Senat, ja que aquest es compon per membres elegits pels diferents Länder, sense la participació directa del cos electoral. En el cas espanyol s'hauria d'optar per un model de configuració a partir del sufragi universal directe dels ciutadans. A més, les eleccions s'haurien de dur a terme al mateix temps que les eleccions autonòmiques.
- No seria possible l'especialització del Senat en matèria normativa en temes territorials de forma exclusiva, tot exclouent el Congrés; segons el Consell d'Estat això

¹⁰ Vid. CONSEJO DE ESTADO. *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*. Febrero 2006. Nº E 1/2005

“perturbaría el equilibrio entre el Congreso y el Senado” però, en canvi, sí que seria convenient atorgar una prioritat cronològica del Senat en aquests temes; d’aquesta manera, en aquells temes amb “especial transcendència autonòmica” es podrien tractar primer al Senat i llavors passar al Congrés.

- El Senat ha de ser un espai de cooperació entre les Comunitats Autònomes com una “*instancia de diàlogo*”, és a dir, un punt de connexió on es trobin totes les Comunitats Autònomes (o unitats federades). Fins i tot arribant al punt, com és el cas d’Alemanya, en què es debaten la visió de les diferents Comunitats Autònomes respecte les posicions de la Unió Europea.
- Després d’un llarg discernir, el Consell d’Estat arriba a la conclusió que la millor composició del Senat és que s’atribueixi un senador per cada Comunitat Autònoma (per tal de garantir la igualtat de tots els territoris) i, addicionalment, dos senadors més per província (per compensar les diferències de població).
- A més, segons l’alt òrgan consultiu, al Senat tampoc s’han de tenir en compte els trets diferencials de les diferents nacionalitats i regions que integren Espanya.

Aquestes són les línies bàsiques que hauria de seguir una potencial reforma del Senat segons el Consell d’Estat. Aquesta reforma portaria cap a una visió més federal d’aquesta institució; però perquè s’avancés realment en aquest àmbit s’haurien de flexibilitzar alguns punts com és, dins de les funcions del Senat, el tractament de temes de caire territorial. Certament aquesta cambra hauria de tenir una posició predominant sobre el Congrés, mentre que aquest últim hauria de mantenir una posició predominant respecte de certs temes de caire més polític.

b.2. Els convenis i acords de cooperació entre les entitats territorials

L’apartat 2 de l’article 145 preveu la possibilitat que les comunitats autònomes celebrin convenis o acords de cooperació entre elles¹¹. En aquest precepte s’estableixen una sèrie de cauteles en relació a les esmentades figures –particularment en relació als acords de cooperació, que necessiten en tot cas autorització de les Corts Generals-, que revelen una desconfiança no confessada del constituent envers elles.

Alguns autors consideren que l’article 145.2 de la Constitució és extremadament rígid i, que per, tant dificulta la consecució d’acords entre les Comunitats Autònomes, cosa que debilita el principi de cooperació establert en el mateix article. Per aquest

¹¹ Art. 145 : » 2.Los estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y presentación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales ».

motiu, doctrinalment es considera que s'hauria de flexibilitzar la possibilitat que les Comunitats Autònomes arribin a acords sobre matèries en comú. Una manera de canviar el sistema configurat per la Constitució de 1978 i que és essencialment rígid, seria dotar al Senat de la funció de control d'aquests tipus d'acords, deixant de banda el Congrés. A més, tan sols hauria de ser una funció de control a posteriori i a priori només hauria d'existir una comunicació de la voluntat de realitzar l'acord.

b.3. Els principis de cooperació i de coordinació

A més, es podria aprofitar la reforma per introduir expressament a la Constitució el principi de cooperació entre l'Estat i les entitats territorials que el conformen. Cal recordar que al text constitucional no existeix una referència expressa al mateix, però la doctrina científica i la jurisprudència constitucional l'han reconegut com una exigència inexcusable de l'Estat compost. Per tant, i en la línia establerta per la Constitució alemanya que proclama formalment el principi de lleialtat o fidelitat federal, es podria incloure de manera expressa en el text constitucional el principi de cooperació entre els diferents nivells de poder polític.

A més del principi de cooperació, explicat en el paràgraf anterior, també s'ha de tenir en compte el principi de coordinació, segons el qual les diferents Comunitats Autònomes informen sobre els seus moviments i debaten sobre assumptes en comú. Aquest principi es pot dur a terme a partir de les conferències de Presidents i les Conferències Sectorials, que ja han estat explicades a l'apartat anterior referent als principis del federalisme. Aquests mecanismes es troben vigents a Espanya però rares vegades s'utilitzen; per tant, el que s'hauria de fer en aquest cas no passa per posar en funcionament mecanismes nous, sinó que seria suficient utilitzar d'una manera més eficient i contínua els que es troben vigents.

• UN "ÀRBITRE" CONSTITUCIONAL

L'existència de dos nivells de poder polític, com ja s'ha posat de relleu amb anterioritat, dona peu a una sèrie de conflictes que necessiten ser resolts per un òrgan suprem i superior a ambdues instàncies. Aquest òrgan ja existeix i es troba en ple funcionament a la Constitució actual. És el Tribunal Constitucional i es troba regulat al Títol IX del text constitucional.

Tant a la Constitució com a la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional es tracen les línies d'aquesta institució fonamental per a la defensa de la democràcia i l'Estat. Així, en quant a les seves funcions, en una possible reforma federalista de l'Estat, no s'haurien de trastocar més que en aquells aspectes referents a la denominació de "Comunitat Autònoma" que passaria a dir-se estats membres o unitats federades.

Tanmateix, alguns autors, en quant a la composició del Tribunal Constitucional, també propugnen una participació més inclusiva dels diferents territoris en la

composició de la institució, de forma que els diferents territoris que conformin la federació elegeixin un membre que formarà part del Tribunal Constitucional (seguint, en part, el model alemany anteriorment explicat).

En quant a les Constitucions pròpies de cada estat membre, el que es planteja és que el màxim òrgan jurisdiccional sigui el Tribunal Superior dels diferents estats membres, perquè és qui millor coneixerà el dret de cada estat i, per tant, es els més adients per interpretar-lo.

• PROHIBICIÓ DE REFORMA UNILATERAL DE LA CONSTITUCIÓ.

Al títol X de la Constitució es regulen els seus procediments de reforma. En aquest cas comptem amb dos mecanismes: un més rígid, dedicat a la reforma total o d'aquells articles més "transcendentals" per la continuïtat democràtica, i un altre més flexible, que permet la reforma de determinats preceptes de la Constitució sense tantes limitacions.

En el tema de la reforma de les constitucions no hi ha unanimitat en els territoris federals. Alguns Estats propugnen una major flexibilitat de la reforma constitucional per tal d'adaptar-la millor al context social de cada moment i d'altres, com Alemanya, estableixen, en alguns articles de la Carta Magna¹², una prohibició absoluta de reforma de determinades clàusules constitucionals.

Però un tema que sí és pacífic en aquest camp és la impossibilitat de reforma unilateral de la Constitució tant per part de l'Estat, la qual cosa provocaria una recentralització del poder, com per part de les unitats federades. Tot això posa de manifest la gran necessitat de cooperació i col·laboració que requereix el model federal no només per exercir una voluntat de fer un camí en comú, sinó també per avançar junts en la direcció correcta.

• SISTEMA DE FINANÇAMENT

Els articles 156, 157 i 158 de la Constitució regulen el finançament de les comunitats autònomes (que fou posteriorment desenvolupat per la Llei Orgànica de Finançament Autonòmic). A l'article 156 s'anomena l'autonomia financera de les Comunitats Autònomes i el principi de solidaritat financera entre els territoris¹³. L'article 157 parla de quins seran els recursos amb els que comptaran les comunitats autònomes per finançar-se, entre els que es troben els seus propis impostos, taxes i contribucions especials, les transferències del fons de compensació interterritorial, els rendiments de

¹²Article 79.3 Llei Fonamental de Bonn sobre reforma constitucional. No es possible reformar les següents qüestions: Modificació de l'estructura federal, participació dels Länder en la legislació federal i principi estructural del federalisme.

¹³Art. 156 "Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles".

dret privat,... I finalment l'article 158 permet que en els Pressupostos Generals de l'Estat es contengui una partida destinada al finançament de les Comunitats Autònomes, a més de crear el Fons de Compensació interterritorial.

Del paràgraf anterior podem extreure dues conclusions principals pel que respecta en finançament actual de les Comunitats Autònomes:

- Es parteix del principi d'autofinançament a partir dels tributs cedits per l'Estat i d'aquells que hagi pogut regular i que per tant li siguin propis.
- Es contempla l'atribució de l'Estat a partir dels Pressupostos Generals i del Fons de compensació interterritorial per tal de fer efectiu el principi de solidaritat del territoris que conformen l'Estat.

Per tant, a Espanya regeix el principi de coresponsabilitat fiscal, que deriva del principi de solidaritat establert a la Constitució, el qual es basa en els trets diferenciats (que no diferencials) entre les diferents Comunitats Autònomes, atenent a la renda per càpita dels seus habitants. Així, a partir del Fons de Compensació Interterritorial, el qual tracta de corregir els desequilibris entre les Comunitats Autònomes, aquells qui obtenen uns ingressos majors aportaran més al fons per tal d'ajudar a aquells que obtenen ingressos menors. El fons de Compensació Interterritorial, tal com expliquen els professors RAMALLO y ZORNOZA¹⁴ agafa com a indicadors els següents ítems: la població relativa, el saldo migratori, l'atur, la superfície i la dispersió de la població.

Aquest principi no està absent, ni molt menys, de polèmica. Aquells territoris que més aporten al fons de compensació interterritorial, com per exemple Catalunya, es queixen del fet que el principi de solidaritat, en alguns casos, ha esdevingut un principi de confiscatorietat.

En una possible reforma federal del sistema de finançament els dos punts bàsics serien els següents:

- *Major autonomia fiscal de les unitats federades.* En els models federalistes els estats que componen la federació ostenten una major autonomia fiscal en quant a legislació tributària i administració dels ingressos.
- *Es pot atenuar el principi de solidaritat.* Derivat d'aquesta major autonomia fiscal dels territoris, porta de la mà una atenuació del principi de solidaritat interterritorial el qual, si bé persisteix, no ho fa, en alguns casos, de manera tan potent. Així, per exemple, com ja s'ha explicat en apartats anteriors, el Tribunal Constitucional alemany creà el principi d'ordinalitat, per tal de "mitigar" la frustració d'aquells territoris que veien reduïda substancialment la seva dotació econòmica pel fet d'haver d'aportar una quantitat important de diners al fons de compensació interterritorial.

¹⁴ Vid. J.RAMALLO y J. ZORNOZA ; « Sistemas y modelos de financiación autonómica" *Papeles de economía española* n° 51. Madrid, 1995

En conclusió, els indicis principals apunten a la necessitat d'una major autonomia financera i una "atenuació" del principi de solidaritat per mitjà del principi d'ordinalitat.

• TRACTAMENT DELS TRETS DIFERENCIALS

Un altre dels aspectes a tenir en compte quan analitzem la possibilitat d'implantar un model federal a Espanya és el tractament dels trets diferencials que presenten algun dels territoris de l'Estat Espanyol, sobretot Catalunya i el País Basc. Ambdós territoris han fet palès durant tota la història constitucional les seves ànsies de que es reconeixin els seus caràcters especials i diferents de la resta del territori, com son per exemple, la seva cultura i la seva llengua pròpies.

A la llum dels esdeveniments explicats a la introducció, es pot pensar que acceptaria la majoria social de Catalunya (i del País Basc) una modificació en la forma d'Estat que no sigui la independència?

En aquets punt, ens dedicarem a exposar quina seria la solució, respectant el caire federal, més acceptable per a aquests dos territoris amb trets diferencials tan marcats i amb ànsies de que siguin reconeguts i respectats. Una de les premisses més característiques d'aquest model és "*el federalismo pretende la unidad en el respeto de la diversidad*". Però, es això cert?

Com hem explicat abans, alguns estudiosos del federalisme defensen que, tot i que hi ha alguns models originaris, com el del Estats Units o Alemanya, no es pot parlar d'un únic model de federalisme; nosaltres ens adherim a aquesta tesi. Per això, vist el tema en perspectiva, creiem que el millor sistema per a Espanya seria el de federalisme asimètric.

REQUEJO¹⁵ defineix la asimetria de la següent forma: "*la asimetria federal es refereix al grau d'heterogeneïtat que s'estableix en les relacions entre cada estat membre i la federació i entre els estats membres entre si*". Per aquest autor, cal diferenciar entre aquelles federacions creades a partir d'un estat centralitzat i aquelles creades a partir d'un estat ja descentralitzat. És evident que aquesta última opció, que seria el cas espanyol, és molt més difícil, i sobretot amb territoris amb trets identitaris tan marcats, ja que és difícil pretendre la certa unitat que exigeix el federalisme. Per REQUEJO, "*un model constitucional adequat a societats plurinacionals ha de ser flexible i obert; que permeti una regulació estable i amb perspectives de futur per a les diferents realitats nacionals que regula*".

La història recent ens mostra que aquesta és la única via possible per arribar altra vegada, i en un paradigma totalment diferent, al consens. Si es vol establir un model federal a Espanya la única solució (diferent a la independència de Catalunya i el País

¹⁵ Vid. F. REQUEJO ; *Federalisme, Per a què ?* Ed. Edicions 3 i 4, l'hora del present. 1998

Basc) és que, a més de l'autonomia legislativa que es pugui donar en temes culturals, simbòlics, financers... es reconegui la seva excepcionalitat i se'ls tracti com territoris diferenciats dins la federació; tot i així, tal i com matisa REQUEJO “ Això no significa que certes qüestions no puguin, o fins i tot no hagin, de ser regulades des de la simetria o la “cooperació””. Perquè no podem oblidar que, si bé hi ha trets que els diferencien, ens trobem en una federació, i per tant, s'ha de tenir en compte el component d'unitat necessari per seguir avançant.

El professor OLIVER ARAUJO, al ja anomenat treball “ *España en la encrucijada*”, traça els aspectes bàsics per considerar Catalunya i el País Basc com estats lliures associats (opció que fou tinguda en compte a la consulta realitzada el 9 de novembre). Així, el professor destaca punts com:

- *L'atribució de totes les competències no necessàries per a l'Estat i la creació d'un Tribunal Conflictual*: Segons el professor, la majoria de les competències que ostenta actualment l'Estat espanyol i que li son atribuïdes per l'article 149 de la Constitució, haurien de passar a mans dels Estats Lliures Associats, i tan sols quedar reservades el menor nombre de competències possibles que permetin, així i tot, la vinculació de Catalunya i el País Basc amb Espanya. A més, també es parla de la necessitat de la creació d'un “Tribunal Conflictual” encarregat de dirimir les controvèrsies entre l'Estat i els estats lliures associats; segons OLIVER aquest Tribunal hauria d'estar format per quatre membres proposats per l'Estat, dos proposats per Catalunya i dos pel País Basc.
- *Un sistema fiscal basant en el sistema de concert econòmic basc*: En aquest punt agafa com a model l'informe emès pels professors Pi i Sunyer i Martín Alonso¹⁶ en el que s'analitza la viabilitat de la implantació del model de concert econòmic a Catalunya, arribant a la conclusió que aquest sistema seria possible.
- *Llibertat per fixar els seus propis òrgans i institucions*: Segons OLIVER, no s'han d'imposar límits a la organització dels estats lliures associats, com per exemple, l'obligació dels presidents de rendir comptes davant el Parlament Federal. Fins i tot parla de que puguin esgrimir el seu propi sistema electoral. A més, en quant a Poder Judicial, es diu que s'hauria de crear una estructura pròpia e independent de la resta de la Federació, sense perjudici de que el Tribunal Constitucional Federal segueixi sent la última instància en temes de drets i llibertats, així com el reconeixement de recursos davant el Tribunal Europeu de Drets Humans.

¹⁶ Vid. C.PI I SUNYER I G.MARTÍN ALONSO « Informe sobre l'aplicació a Catalunya d'un nou model de finançament basat en el concert econòmic”. *Tres informes de l'Institut d'Estudis Autònoms sobre el pacte fiscal, les duplicitats i les consultes populars*. IEA. 2011

- *Oficialitat de la llengua pròpia.* Per el professor aquest és un dels punts essencials, a més, és una de les reivindicacions més presents tant a Catalunya com al País Basc. Per OLIVER, s'hauria d'adoptar un sistema com el que actualment es troba a Espanya en relació al castellà: els ciutadans dels Estats Lliures Associats tindran el deure de conèixer la seva llengua pròpia i el dret d'usar-la.
- *Reconeixement del dret d'autodeterminació.* Finalment, l'últim dels punts es reconèixer la facultat tant a Catalunya com al País Basc, de que, en qualssevol moment, es pugui plantejar la seva secessió de la Federació i la constitució com a estats independents.

Per tant, cal tenir en compte que, en cas que Espanya derivi en una Federació com a conseqüència d'una reforma constitucional, hauria de decantar-se cap un model de federalisme asimètric que col·locaria al País Basc i Catalunya com a Estats Lliures Associats.

4. Conclusió; el sistema federal, un model adequat o beneficis per a tots?

Després d'aquesta reflexió sobre el model federal i de la seva adaptabilitat a Espanya cal analitzar si, tenint en compte les circumstàncies socials del moment, seria possible (o acceptable) la implantació del model federal a Espanya.

La Constitució de 1978 ens ha proporcionat 36 anys de democràcia i estabilitat institucional. Però, tal i com es feu en el moment constituent, és necessari adaptar la norma suprema a les necessitats actuals. Conceptes que es consideraven immutables durant la redacció de la Constitució s'han desvirtuat totalment; aquells temes que un dia no foren inclosos a la Constitució per tal d'arribar al preuat consens, ara s'han d'abordar decididament i es fa necessari, precisament, el seu tractament i regulació per refermar aquest acord que tants esforços va suposar.

De tot el que s'ha analitzat anteriorment, considerem que se'n poden extreure unes conclusions interessants. En primer lloc, entemem que la reforma més necessària afecta a la composició, estructura i funcions dels Senat, que es podria enfocar des de dues perspectives: o bé ha d'esdevenir la cambra que va dibuixar en el seu moment la Constitució de 1978; o bé s'ha de reformar cap a un caire més federal, de tal manera que es constitueixi com l'òrgan suprem (fins i tot per sobre del Congrés) en els assumptes de caire territorial; es fa palès la necessitat d'articular una cambra on es pugui tenir en compte les necessitats de les entitats federades i sobretot, que aquestes sentin que formen part d'una unió. A més, enllaçant amb la última frase, també s'han d'enfortir els principis de cooperació i coordinació als quals han fet tanta referència jurisprudència i doctrina durant aquests anys de democràcia. També es pot millorar el sistema de distribució de competències entre l'Estat i les entitats territorials, a partir de l'experiència adquirida durant els darrers trenta anys i dels principis formulats pel Tribunal Constitucional en la resolució dels conflictes competencials.

És clar que un model Federal necessita també d'un Tribunal Constitucional fort, que defensi clarament el principis de la federació i sigui, a la vegada, un element integrador de tots els estats membres. Així com també seria positiu per a les constitucions dels diferents territoris que la última instància en quan a interpretació sigui un òrgan propi del territori, perquè ningú millor que un mateix per conèixer el que li és propi.

El principi d'ordinalitat sembla un element bàsic i imprescindible per la cooperació de tots els territoris en un Estat compost. Una estabilitat i "harmonia" en matèria financera, on es redueixin al màxim els conflictes sobre l'aportació als altres territoris, pot propiciar una major voluntat cooperativa de tots els membres de la federació.

I, finalment, no cal deixar de banda la possibilitat d'una unió entre diferents territoris de l'Estat. Aquest fet milloraria, possiblement, el punt anterior sobre finançament. Una unió de diversos territoris (tenint en compte, baix el nostre punt de vista, unes

similituds culturals) podria ajudar a que la autonomia financera també propugnada fos més factible.

En els últims anys Espanya s'ha vist sotmesa a les més diverses tensions a causa de les múltiples aspectes (econòmics, institucionals i territorials). Els efectes d'aquesta crisi sense precedents ha posat en entredit la capacitat de les institucions consolidades per donar-hi una resposta evident.

Si la construcció de l'Estat autonòmic ha arribat a un punt mort i la distribució territorial del poder apareix avui més conflictiva que mai, la passivitat o la indiferència no seran la solució. És necessari prendre la iniciativa, recuperar l'esperit del consens, la voluntat de diàleg i la capacitat de negociació i transacció per poder donar una resposta adequada a demandes distintes.

El plantejament que s'ha fet en aquest treball és el de proposar una reforma de la Constitució per fer-ne una "versió" federal. I s'han apuntat quins són les parts del text Constitucional que s'haurien de modificar per tal de escometre aquesta reestructuració del model territorial de l'Estat.

És clar que una proposta de reforma d'aquest nivell –en el sentit d'avançar cap a un model federal clàssic- probablement no tingui una acceptació unànime. Certament permetria reforçar els mecanismes de col·laboració i cooperació entre els estats membres i la Federació (especialment a través de la Cambra Alta del Parlament). Però en el Federalisme, tal com es planteja en sentit clàssic, no té cabuda el separatisme ni la asimetria, sinó tot el contrari. El pacte federal pretén la unitat respecte la diversitat; intenta posar en comú realitats distintes. Hi hom reconeix que el problema que es planteja actualment a Espanya és molt més complex, perquè precisament en una part del territori s'ha plantejat allò que des d'alguns sectors s'ha anomenat el "desafiament sobiranista". Per tant, és clar que en els territoris en què s'ha produït la tensió independentista –particularment a Catalunya aquests darrers anys, però també en el País Basc des de ja fa temps- el model no és vist com una solució sinó com un abordatge insuficient del problema.

Tot i ser conscients de la limitació d'aquesta proposta de reforma i de les dificultats d'aconseguir un ampli consens per engegar-la i culminar-la, el què resulta evident és que cal plantejar-se solucions imaginatives per trobar una sortida a aquest punt mort en què es troba el model territorial. Per tant, considerem que la solució al problema que pateix l'Estat compost espanyol passa, necessàriament, per una reforma constitucional.

Tancar-se en la negació absoluta de tot tipus de reforma no és el millor camí per defensar la Constitució. Així s'ha entès des del principi del moviment constitucionalista, quan la Constitució francesa de 1793 ja va proclamar que "Una generació no pot sotmetre a les seves lleis a les generacions futures". Precisament per això, la majoria de les Constitucions – fins i tot les més rígides, com la de 1978- incorporen en el seu articulat la regulació dels mecanismes per a la reforma constitucional, per tal que les necessàries modificacions es facin ordenament i sense tensions.

5. Bibliografia

- G. TRUJILLO *Federalismo y Regionalismo*; Centro de estudios Constitucionales; Instituciones políticas. Madrid 1979.
- BERGER, CHEVALIER, DURAND, DUVERGER, FABRE, MARC, MATHIOT, SIGMANN y VEDEL. *El Federalismo (Federalismo y el Federalismo Europeo)*; Ed. Tecnos. Colección de Ciencias Sociales nº 41. Madrid, 1965
- *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*; Generalitat de Catalunya, Institut d'estudis Autònoms. Barcelona 1997.
- J. TUDELA ARANDA y F. KNÜPLING *España y modelos de Federalismo*. Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2010.
- R.L. BLANCO VALDÉS. *Los rostros del Federalismo*; Alianza Editorial. Madrid 2012.
- F. REQUEJO; *Federalisme, Per a què?*. L' hora del Present, edicions 3 i 4. València, 1998.
- J. RAMALLO i J. ZORNOZA. *Sistemas y modelos de financiación autonómica*. Papeles de economía española nº 51. 1995
- *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española*. nº E 1/ 2005. Madrid, febrero de 2006.
- A.M. PITA GRANDAL. *La financiación autonómica en Los Estatutos de Autonomía*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 2008.
- I. ZUBIRI. *El sistema de Concierto Autonómico en el Contexto de la Unión Europea*. Círculo de empresarios Vascos. Bilbao, 2000.
- J.J. SOLOZÁBAL. *El Estado Federal como Estado Compuesto*. Historia y política; ideas, personas y movimientos sociales. Madrid, 2001.

- J. OLIVER ARAUJO (Dir.). *El futuro territorial del Estado Español; ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?* Ed: Triant Lo Blanch; homenajes y congresos. Valencia 2014.

- J. OLIVER ARAUJO. *Estado, sistemas políticos y Constitución. Temario de la asignatura de primer curso de Derecho Constitucional.* Palma, 2011.