

# ESPAÑA: EL FEDERALISMO NECESARIO

RAMÓN PUNSET BLANCO Y LEOPOLDO TOLIVAR ALAS  
(Coordinadores)



**REUS**  
EDITORIAL



RAMÓN PUNSET BLANCO Y LEOPOLDO TOLIVAR ALAS  
(Coordinadores)

# ESPAÑA: EL FEDERALISMO NECESARIO

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA    CARLOS MONASTERIO ESCUDERO  
ANTONIO ARROYO GIL    RAMÓN PUNSET BLANCO  
GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES    JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS  
JOSEP M.<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU    FRANCISCO CAAMAÑO  
ALEJANDRO HUERGO LORA    LEOPOLDO TOLIVAR ALAS  
XABIER ARZOZ SANTISTEBAN

**REUS**  
EDITORIAL



Madrid, 2020

© Los autores.  
© Editorial Reus, S.A.  
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid  
+34 915213619 – +34 915223054  
reus@editorialreus.es  
www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2020)  
ISBN: 978-84-290-2359-6  
Depósito Legal: M-20651-2020  
Diseño de portada: Editorial Reus  
Impreso en España  
Printed in Spain

Imprime: *Estilo Estugraf Impresores S.L.*

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Para la reproducción de las figuras sujetas a derecho de autor, se ha solicitado la autorización correspondiente. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

## Sumario

<b>Prólogo</b> , LEOPOLDO TOLIVAR ALAS.....	11
<b>Capítulo I</b> ¿Crear una federación o federalizar el Estado autonómico?, JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.....	15
<b>Capítulo II</b> La reforma constitucional del Estado autonómico en clave federal: ¿Únicamente lista de competencias estatales, cláusula residual inversa y supresión de la regla de supletoriedad del derecho estatal?, ANTONIO ARROYO GIL ....	33
<b>Capítulo III</b> Tipos de competencias normativas del Estado y de las Comunidades Autónomas (exclusivas, compartidas, concurrentes) y función de la regla de prevalencia del Derecho estatal, GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES.....	59
<b>Capítulo IV</b> ¿Estatutos de autonomía aprobados exclusivamente por las Comunidades Autónomas? Los futuros estatutos en el sistema de fuentes, JOSEP M. <sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU .....	95
<b>Capítulo V</b> Las relaciones interterritoriales de coordinación y cooperación en el plano gubernamental. Especialmente, la Conferencia de Presidentes, ALEJANDRO HUERGO LORA.....	123
<b>Capítulo VI</b> La financiación de las CC.AA. ¿Cuánta asimetría tolera el principio federal?, CARLOS MONASTERIO ESCUDERO .....	143
<b>Capítulo VII</b> Federalismo y parlamentarismo. El Senado federal y el Senado del Estado autonómico, RAMÓN PUNSET BLANCO.....	167
<b>Capítulo VIII</b> Los confines europeos de la constitución territorial, JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS.....	217
<b>Capítulo IX</b> El poder judicial en la federación y el gobierno de la judicatura, FRANCISCO CAAMAÑO.....	237
<b>Capítulo X</b> Lealtad federal y coerción estatal, LEOPOLDO TOLIVAR ALAS .....	261
<b>Capítulo XI</b> Un Tribunal Constitucional para un Estado federal, XABIER ARZOZ SANTISTEBAN .....	287
<b>Algunas conclusiones sobre la federalización del Estado autonómico</b> , RAMÓN PUNSET BLANCO .....	315
<b>Índice sistemático</b> .....	323

## Prólogo

Cuando la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia, en la reforma estatutaria operada en 2015, incorporó, en su seno, como órgano especializado compuesto por todos los miembros numerarios, un Instituto de Estudios Jurídicos, lo hizo con la finalidad confesada de realizar actividades de investigación científica, entre las que se incluyó destacadamente el “promover publicaciones” y, al igual que las conferencias, debates, seminarios, jornadas y simposios, procurar la “alta especialización” de sus intervinientes, abriéndose a la participación de quienes, en los distintos ámbitos jurídicos, acreditaran solvencia y autoridad en la materia a abordar.

La Academia asturiana, en las cuatro décadas precedentes, no había desdeñado la difusión de sus resultados, como lo evidencia la publicación ininterrumpida, desde 1977, de la *Revista Jurídica de Asturias*, si bien, muchos de sus contenidos o se referían a la producción normativa y jurisprudencial del territorio o eran elaboraciones en buena medida producidas o auspiciadas por miembros de la Corporación. Justamente, el Instituto de Estudios Jurídicos que patrocina esta obra colectiva, pretendía, como puede apreciarse, abrirse a problemas no circunscritos a Asturias y a las opiniones científicas de las personalidades más relevantes en los ámbitos a abordar.

Esta *España: el federalismo necesario*, responde cabalmente a estos dos propósitos y así lo ha visto desde el primer momento el profesor Ramón Punset, como impulsor y coordinador principal del libro que, ahora, merced al buen trabajo y a la excelente disposición de la Editorial REUS, sale a la luz. Como el propio Punset afirma en su recorrido conclusivo, “el Estado autonómico no ha fracasado, salvo a los ojos de quienes, desde una perspectiva ideológica centralista, imputan toda disfunción, carencia o imperfección en su devenir a la naturaleza misma de ese tipo estatal (...) o a los de quienes, desde una óptica nacionalista o secesionista, juzgan notoriamente insuficiente cuanto se ha hecho desde la Constitución de 1978 en favor del autogobierno de las nacionalidades y regiones que, según el artículo 2, integran la Nación española”. Muchos somos, en efecto, los que, como afirma el constitucionalista ovetense y vicepresidente de la Academia, “sin disimular ninguno de sus vicios e insuficiencias de funcionamiento”, entendemos que el Estado autonómico “ha resultado un éxito, y la revitalización política, económica, social y cultural de España en los últimos 42

años (...) se halla inextricablemente unida a esa vertiente de nuestra forma estatal, el Estado social y democrático de Derecho”.

Esta obra colectiva, más que debatir sobre el ser o el deber ser —si las tesis de David Hume pudieran traerse a este campo— del Estado compuesto español, intenta abordar posibilidades, sin dogmatismos. Casi un “podría ser”. Abrir, en suma, puertas —lo que no siempre es fácil por la rigidez de las reformas constitucionales— para que nuevos aires, propios o contrastados en otros modelos, actualicen y perfeccionen el modelo, intentando atraer a quienes, con razones y no con delirios, se muestran desafectos o alejados de la vertebración territorial vigente.

Plantearse si crear una Federación o federalizar el Estado autonómico; escrutar la tipología y los linderos competenciales, la cláusula residual inversa, la eventual supresión de la regla de supletoriedad o la función de la regla de prevalencia del Derecho estatal; indagar en un futuro sistema de fuentes donde los Estatutos de Autonomía fueran aprobados exclusivamente por las Comunidades; analizar las relaciones interterritoriales de coordinación y particularmente la Conferencia de Presidentes —tan imprescindible como se ha demostrado en su formato “sui generis” por la reciente pandemia—; examinar la siempre conflictiva asimetría, especialmente en la financiación; comparar un futuro Senado federal con el actual e insatisfactorio Senado del Estado autonómico; conocer los confines europeos de la Constitución territorial; la incidencia de una reforma en el Poder Judicial y el gobierno de la judicatura; recapitular sobre la lealtad y la deslealtad federal y los mecanismos supervisores o, en fin, visualizar un Tribunal Constitucional para un Estado federal, son asuntos de enorme trascendencia y de gran envergadura en el armazón jurídico-público. Incluso desde el terreno de la especulación académica. Y todo ello es abordado en este libro del que, como presidente de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia, me queda dar las más expresivas gracias a los ilustres profesores Solozábal, Arroyo, Requejo, Caamaño, Monasterio, Castellà, Huergo, Fernández Farreres y Arzoz, que, junto a Punset y a mí mismo, han hecho realidad este proyecto, tan actual como, parodiando el propio título de la obra, necesario.

Hace apenas dos años, esta Academia propiciaba la publicación de un trabajo colectivo de sumo interés, complejidad y sensibilidad social: *Los flujos migratorios en el ordenamiento jurídico español*, dirigido por la profesora Pilar Rodríguez Mateos. Ahora, merced a la iniciativa, impulso y saber del doctor Punset Blanco, contamos ya con esta segunda aportación coral y ya está iniciado un tercer proyecto, en el ámbito del Derecho de la Seguridad Social, producciones bibliográficas con las que el Instituto de Estudios Jurídicos de la corpo-

ración asturiana, busca evidenciar su utilidad y que su creación no fue un mero apéndice decorativo en su norma reguladora.

Confío en que contribuciones tan rigurosas aporten al lector y, en su caso, a quienes puedan, desde responsabilidades públicas, asumir una senda reformadora, ideas o susciten reflexiones que favorezcan planteamientos útiles para el Estado social y democrático de Derecho que nos hemos dado, reforzando o reformando algunos de los pilares de su compleja y ya añeja arquitectura territorial.

Oviedo, 14 de julio de 2020

LEOPOLDO TOLIVAR ALAS

*Presidente de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia*

## Índice sistemático

<b>Prólogo, LEOPOLDO TOLIVAR ALAS</b> .....	15
<b>CAPÍTULO PRIMERO - ¿Crear una federación o federalizar el Estado autonómico?, JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA</b> .....	15
I. Reforma federal y Estado autonómico: rectificación o profundización. Consideraciones generales sobre las formas federativas.....	15
II. Los términos de la reforma federal en concreto.....	18
1. <i>La inclusión de una cláusula definitoria federal</i> .....	18
2. <i>La configuración institucional y competencial en las formas federativas</i> .....	19
a) Peculiaridades institucionales: El Senado y la Iniciativa legislativa autonómica.....	19
b) La homogeneidad institucional y el problema de las asimetrías.....	21
c) La clarificación competencial.....	23
d) La capacidad de integración respectiva.....	26
III. El argumento de la soberanía en las formas federativas.....	27
IV. Dos precisiones sobre el alcance de la soberanía en el Estado Autonómico.....	31
1. <i>La incorporación de España a la Unión Europea</i> .....	31
2. <i>La lectura no soberanista de los derechos históricos</i> .....	32
<b>CAPÍTULO SEGUNDO - La reforma constitucional del Estado autonómico en clave federal: ¿Únicamente lista de competencias estatales, cláusula residual inversa y supresión de la regla de supletoriedad del Derecho estatal?, ANTONIO ÁRROYO GIL</b> .....	33
I. Introducción.....	33
II. Competencias y supletoriedad en el Estado autonómico español <i>de constitutione data</i> .....	36
1. <i>El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas</i> ..	36
2. <i>La cláusula de supletoriedad del derecho estatal</i> .....	40
III. El orden competencial y la cláusula de supletoriedad del derecho estatal en el futuro Estado federal español. Una propuesta <i>de Constitutione ferenda</i> .....	44
1. <i>La reforma constitucional de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas</i> .....	44
2. <i>La (posible) supresión de la regla de supletoriedad del derecho estatal</i> .....	53
IV. A modo de resumen-conclusión.....	56



<b>CAPÍTULO TERCERO - Tipos de competencias normativas del Estado y de las Comunidades Autónomas (exclusivas, compartidas, concurrentes) y función de la regla de prevalencia del Derecho estatal, GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES .....</b>	<b>59</b>
I. Consideraciones previas sobre los tipos de competencias normativas y formas de distribuirlas .....	59
II. Caracterización y funcionalidad de las competencias normativas compartidas y de las competencias concurrentes.....	66
III. Sobre la conveniencia de reconfigurar las competencias normativas compartidas o, en su caso, sustituirlas por competencias concurrentes.....	73
IV. La funcionalidad de la regla de prevalencia del derecho estatal ante las colisiones de normas dictadas en el ejercicio de competencias compartidas. Una interpretación alternativa a la que mantiene la jurisprudencia constitucional .....	77
V. Conclusión.....	92
<b>CAPÍTULO CUARTO - ¿Estatutos de autonomía aprobados exclusivamente por las Comunidades Autónomas? Los futuros estatutos en el sistema de fuentes, JOSEP M.<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU.....</b>	<b>95</b>
I. Introducción .....	95
II. El Estatuto de autonomía en el Estado autonómico.....	97
III. El Estatuto de autonomía ante una posible reforma federal del Estado..	110
IV. Conclusión.....	121
<b>CAPÍTULO QUINTO - Las relaciones interterritoriales de coordinación y cooperación en el plano gubernamental. Especialmente, la Conferencia de Presidentes, ALEJANDRO HUERGO LORA.....</b>	<b>123</b>
I. Introducción .....	123
II. Relaciones territoriales verticales y horizontales.....	124
1. Relaciones verticales (bilaterales o multilaterales) .....	124
2. Relaciones horizontales .....	126
III. Las relaciones verticales. La Conferencia de Presidentes.....	126
1. La Conferencia de Presidentes hasta su regulación legal en 2015.....	126
2. La regulación de la Conferencia en la LRJSP .....	128
3. El reglamento de la Conferencia de Presidentes.....	128
4. La amplitud de las competencias estatales hace innecesario el recurso a la Conferencia de Presidentes .....	129
5. Los órganos de cooperación y el riesgo de la huida de las competencias .....	131
6. La paradoja de la distribución de competencias.....	131
IV. Relaciones horizontales .....	133
1. Los órganos de cooperación horizontal, una garantía para el ciudadano.....	134
2. Notas jurídicas de la cooperación horizontal: la voluntariedad .....	135
3. Posibles implicaciones de Derecho de la competencia .....	136
4. Posibles dimensiones de esta coordinación voluntaria horizontal.....	139

5. Cooperación horizontal parcial: órganos interautonómicos .....	140
<b>CAPÍTULO SEXTO - La financiación de las CC.AA. ¿Cuánta asimetría tolera el principio federal?, CARLOS MONASTERIO ESCUDERO.....</b>	<b>143</b>
I. Introducción .....	143
II. El modelo descentralizador español.....	145
III. Elementos de asimetría .....	147
1. Aspectos generales .....	147
2. El sistema Foral.....	148
IV. Conclusiones .....	160
V. Referencias.....	163
<b>CAPÍTULO SÉPTIMO - Federalismo y parlamentarismo. El Senado federal y el Senado del Estado autonómico, RAMÓN PUNSET BLANCO...</b>	<b>167</b>
I. Federalismo, presidencialismo y bicameralismo. El modelo estadounidense.....	168
II. Federalismo, gobierno directorial y bicameralismo. El modelo suizo.....	171
III. Supuestos de bicameralismo no paradigmáticos en Federaciones con formas parlamentarias de gobierno: Canadá, Australia y Bélgica.....	173
1. Federalismo y bicameralismo no federal. El caso canadiense.....	173
2. Federalismo y bicameralismo perfecto no federal. El caso australiano .....	174
3. Un Senado federal ajeno a la forma de gobierno. El caso belga.....	175
IV. Federalismo, parlamentarismo, bicameralismo imperfecto y relaciones intergubernamentales. El modelo austriaco .....	177
V. La atracción paradigmática del <i>Bundesrat</i> alemán .....	181
VI. El Senado español como Cámara de las Comunidades Autónomas.....	187
1. Los modelos de integración autonómica del Senado .....	188
2. Organización y funcionamiento internos del Senado como Cámara de las Comunidades Autónomas .....	199
3. Funciones del Senado como Cámara representativa de las Comunidades Autónomas en las Cortes Generales. Bicameralismo imperfecto por exigencias de la forma parlamentaria de gobierno .....	200
4. Funciones del Senado como Cámara representativa de las Comunidades Autónomas en las Cortes Generales. Bicameralismo imperfecto en el procedimiento legislativo ordinario .....	203
5. Bicameralismo cuasi perfecto en el procedimiento de reforma constitucional .....	208
6. El Senado autonómico y el control parlamentario del Gobierno .....	210
7. El Senado autonómico y la designación de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional.....	211
8. El Senado autonómico, las relaciones internacionales y la Unión Europea...	214

<b>CAPÍTULO OCTAVO - Los confines europeos de la constitución territorial, JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS .....</b>	<b>217</b>
I. La (necesaria) ceguera federal de la Unión .....	217
II. La (inexcusable) defensa de la identidad nacional en el contexto europeo.....	220
III. Los modelos posibles.....	223
IV. Una posible reforma.....	226
1. <i>Las Comunidades Autónomas</i> .....	228
2. <i>El Senado</i> .....	229
3. <i>La representación del Reino de España</i> .....	231
V. Epílogo.....	233
VI. Bibliografía .....	234
<b>CAPÍTULO NOVENO - El poder judicial en la federación y el gobierno de la judicatura, FRANCISCO CAAMAÑO .....</b>	<b>237</b>
I. Federalismo y Jurisdicción.....	237
1. <i>Juez natural y articulaciones federativas</i> .....	240
2. <i>La unidad de jurisdicción y sus equívocos</i> .....	244
3. <i>El Estado autonómico y el error de las apariencias</i> .....	246
II. Los órganos de gobierno de los jueces .....	253
1. <i>Pueblo, federación, justicia</i> .....	255
III. Federalismo y responsabilidad judicial: la vieja <i>accountability</i> democrática .....	257
<b>CAPÍTULO DÉCIMO - Lealtad federal y coerción estatal, LEOPOLDO TOLIVAR ALAS.....</b>	<b>261</b>
I. Lealtad federal, lealtad constitucional, lealtad institucional... Vacíos y sucedáneos normativos .....	261
1. <i>Una omisión bien conocida pese a las referencias comparadas</i> .....	261
2. <i>La legislación ordinaria y la lealtad institucional</i> .....	264
II. La coerción estatal en la Constitución española de 1978.....	266
1. <i>La coerción como consecuencia de un fracaso</i> .....	266
2. <i>El largamente inédito artículo 155 CE</i> .....	268
a) Coerción gradual.....	268
b) La inesperada reaparición del artículo 155 en la crisis económica y la legislación de estabilidad presupuestaria .....	269
3. <i>Consejo de Ministros y Senado en la aplicación del artículo 155 CE</i> .....	270
4. <i>La STC 89/2019, de 2 de julio</i> .....	275
a) Un control ya definido como extraordinario. Adecuación, proporcionalidad, necesidad.....	275
b) El cese de los órganos ejecutivos superiores .....	278
c) Sobre la disolución mediata del Parlamento .....	279
d) Medidas sobre la Administración Pública autonómica .....	280

e) Otras cuestiones .....	281
f) Breve referencia a la STC 90/2019 .....	282
III. La autoridad estatal única y el estado de alarma .....	283
IV. Reflexión final .....	285
<b>CAPÍTULO DECIMOPRIMERO - Un Tribunal Constitucional para un Estado federal, XABIER ARZOZ SANTISTEBAN .....</b>	<b>287</b>
I. Introducción .....	287
II. La relación entre federalismo y justicia constitucional.....	288
1. <i>El vínculo genético</i> .....	288
2. <i>La acción integradora de los tribunales constitucionales</i> .....	292
3. <i>En particular la acción conformadora del Tribunal Constitucional español.</i>	294
4. <i>La garantía jurisdiccional en el conjunto de garantías del federalismo</i> .....	297
III. La participación de los representantes de las Comunidades Autónomas en la decisión sobre la composición del Tribunal Constitucional.....	300
1. <i>La experiencia en el Estado autonómico</i> .....	300
2. <i>Propuesta federal de reforma constitucional</i> .....	302
IV. Conclusión.....	312
<b>Algunas conclusiones sobre la federalización del Estado autonómico, RAMÓN PUNSET BLANCO .....</b>	<b>315</b>



Lo que se propone en esta obra no es la creación de una Federación, sino la federalización del Estado autonómico. Esto supone pronunciarse: **1)** sobre el mantenimiento o la superación del vigente sistema de distribución competencial (¿competencias compartidas o concurrentes?); **2)** sobre la redacción de una lista competencial única en la Constitución y la sustitución de la actual cláusula residual por otra de carácter inverso; **3)** sobre la consiguiente aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía sólo por las Comunidades Autónomas; **4)** sobre la persistencia o supresión de la cláusula de supletoriedad y de la regla de prevalencia del derecho estatal; **5)** sobre la eliminación de las leyes marco, las leyes orgánicas de transferencia o delegación y las leyes de armonización; **6)** sobre la necesidad de repensar *in toto* el sistema de financiación de las CCAA y precisar mejor los mecanismos de solidaridad interregional; **7)** sobre el reconocimiento constitucional de la participación autonómica en las instituciones europeas; **8)** sobre la conversión del Senado en la Cámara de las CCAA mediante la íntegra designación de sus miembros a través de un método que garantice la representación de la orientación política dominante en cada Comunidad; **9)** sobre la intervención de las CCAA por medio de esta clase de Senado en la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional, de los vocales del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo; **10)** sobre la autorización del uso de la coacción estatal (art. 155 CE) por un Senado genuinamente autonómico y garantista del autogobierno.

Los autores de este libro son, sin embargo, plenamente conscientes de que nada de las anteriores reformas resultaría de utilidad en orden a preservar la autonomía y potenciar la cooperación y el gobierno compartido —es decir, los objetivos de la federalización— sin que en la cultura política española arraigase con firmeza el principio de lealtad constitucional.

RAMÓN PUNSET BLANCO Y LEOPOLDO TOLIVAR ALAS  
(Coordinadores)

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA    CARLOS MONASTERIO ESCUDERO  
ANTONIO ARROYO GIL    RAMÓN PUNSET BLANCO  
GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES    JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS  
JOSEP M.<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU    FRANCISCO CAAMAÑO  
ALEJANDRO HUERGO LORA    LEOPOLDO TOLIVAR ALAS  
XABIER ARZOZ SANTISTEBAN

**REUS**  
EDITORIAL

ISBN 978-84-290-2359-6



9 788429 023596