

# 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

Prólogo, 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 .....	97
<b>Capítulo V</b>	
Las relaciones interterritoriales de coordinación y cooperación en el plano gubernamental. Especialmente, la Conferencia de Presidentes, ALEJANDRO HUERGO LORA.....	125
<b>Capítulo VI</b>	
La financiación de las CC.AA. ¿Cuánta asimetría tolera el principio federal?, CARLOS MONASTERIO ESCUDERO .....	145
<b>Capítulo VII</b>	
Federalismo y parlamentarismo. El Senado federal y el Senado del Estado autonómico, RAMÓN PUNSET BLANCO.....	169
<b>Capítulo VIII</b>	
Los confines europeos de la constitución territorial, JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS.....	219
<b>Capítulo IX</b>	
El poder judicial en la federación y el gobierno de la judicatura, FRANCISCO CAAMAÑO.....	239
<b>Capítulo X</b>	
Lealtad federal y coerción estatal, LEOPOLDO TOLIVAR ALAS .....	263
<b>Capítulo XI</b>	
Un Tribunal Constitucional para un Estado federal, XABIER ARZOZ SANTISTEBAN .....	289
Algunas conclusiones sobre la federalización del Estado autonómico, RAMÓN PUNSET BLANCO.....	317

## 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*

## CAPÍTULO PRIMERO

### ¿Crear una federación o federalizar el Estado autonómico?

**JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA**

Catedrático de Derecho Constitucional UAM

**SUMARIO:** I. Reforma federal y Estado autonómico: rectificación o profundización. Consideraciones generales sobre las formas federativas. II. Los términos de la reforma federal en concreto: 1. *La inclusión de una cláusula definitoria federal.* 2. *La configuración institucional y competencial en las formas federativas:* a) Peculiaridades institucionales: El Senado y la Iniciativa legislativa autonómica. b) La homogeneidad institucional y el problema de las asimetrías. c) La clarificación competencial. d) La capacidad de integración respectiva. III. El argumento de la soberanía en las formas federativas. IV. Dos precisiones sobre el alcance de la soberanía en el Estado Autonómico: 1. *La incorporación de España a la Unión Europea.* 2. *La lectura no soberanista de los derechos históricos.*

#### **I. REFORMA FEDERAL Y ESTADO AUTONÓMICO: RECTIFICACIÓN O PROFUNDIZACIÓN. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS FORMAS FEDERATIVAS**

La reflexión sobre la reforma federal de nuestra organización territorial, adolece de notables dosis de nominalismo, artificiosidad e indeterminación que no son fáciles de conjurar. Parece tratarse de un viaje inútil, pues se trataría de ir a un lugar en el que, según muchos ya estamos, y por lo demás de objetivo indefinido hasta cierto punto, pues el Estado federal es una forma política caracterizada por su extremada plasticidad, y que no remite a una configuración inequívoca. En efecto nuestro Estado Autonómico habría experimentado una cierta federalización en su devenir histórico desde su diseño, ciertamente elemental en la Constitución, dando entonces la razón a un conocido constitucionalista, que contraponía el plano normativo al plano efectivo o institucional a la hora de entender los sistemas constitucionales: el paso desde la *constitution* al *government* era función del desarrollo histórico, en un nivel infraconstitucional, llevado a efecto, en el caso de la organización territorial española, por, principalmente, los Estatutos de Autonomía y la propia legislación autonómica, sin

olvidar claro está la doctrina del Tribunal Constitucional, pues nuestra forma política en realidad es un Estado Jurisdiccional Autónomo<sup>1</sup>. La situación final, indudablemente, de nuestro modelo territorial es la de una forma federativa, por emplear la fórmula sugerida por Azaola, que se adecúa perfectamente al canon federal de Koen Lenaerts. Para este autor en toda forma federal (y ya se sabe que el federalismo tiene muchos rostros) hay tres elementos imprescindibles: una dualidad institucional, propia de un Estado compuesto, comprendiendo unas estructuras organizativas con jurisdicción territorial general o limitada; atribuciones del poder central y los poderes autonómicos fijados constitucionalmente, sea en el nivel de la Federación o de los entes integrados, y cualquiera que sea su denominación; y una instancia jurisdiccional, hablemos de un Tribunal Supremo o un Tribunal Constitucional, que va a resolver en caso de conflicto, que es inevitable que aparezca, utilizando solo la razón del derecho, las disputas competenciales, que no son propiamente disputas identitarias.

Lo que sucede es que la propuesta de reforma federal que se propugna no pretende ofrecerse como una alternativa tipológica diferenciada sino como una forma influenciada por la etapa autonómica del Estado, que quiere aprovechar algunos rasgos de este que se muestran como experiencias positivas en el modelo español genuino de la descentralización. La reforma entonces no utilizaría exclusivamente referencias abstractas de la teoría constitucional, sino que aceptaría sugerencias de la propia experiencia, apegadas por tanto al terreno de las exigencias históricas o sociológicas, de la comunidad política. De modo que, como he defendido en alguna ocasión, una reforma en sentido federal impone *una continuidad sobre algunos rasgos específicos del Estado autonómico* que sería inconveniente abandonar, confirmando la pertinencia de su eje sustentador, equilibrado entre tendencias centrípetas y tendencias pluralistas o territoriales. En efecto, igual que hacemos una lectura federal del Estado autonómico y asumimos sin ningún problema que nuestro Estado es una forma federativa porque cumple aquella tripleta de la que hablaba en un principio, de modo que cabe una lectura federal de nuestro sistema territorial, no hay que entender la reforma del Estado autonómico como una ruptura sino más bien como una profundización. ¿Esto qué quiere decir? A mi juicio, que hay algunos elementos del Estado autonómico de los que no debería prescindirse en el Estado Federal. Sabido es que la fórmula federal no es un modelo acabado y universal. Esto es un planteamiento absurdo. Como decía el autor al que antes me refería, Lenaerts, el Estado federal tiene muchos rostros, y uno de ellos es el rostro del Estado

---

<sup>1</sup> Manuel Aragón, "Estado Jurisdiccional Autónomo", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 16, 1986.

autonómico. En Austria, por ejemplo, los Estados no tienen Poder Judicial propio, y nadie se escandaliza por eso; o hay Estados federales en los que el Senado no asume funciones propiamente territoriales o tiene pocas y nadie duda por eso de que los Estados Unidos o Canadá sean Estados federales. ¿Cuáles son estas instituciones o estos rasgos que a mi juicio debería mantener el Estado autonómico, transformado en Estado federal? En primer lugar, lo que regula el 161.2.CE que prevé la impugnación por el Gobierno de la Nación de una disposición o resolución de las Comunidades Autónomas gravemente atentatoria contra el orden constitucional. No se trata de denunciar una infracción competencial menor sino una actuación, como diría Javier Pérez Royo, anti-constitucional, esto es, un choque frontal contra la Constitución. Parece correcto que se contemple que en este caso la impugnación del Tribunal Constitucional provoque la suspensión provisional y que, como es sabido, el Tribunal Constitucional haya de pronunciarse antes de que transcurran cinco meses. En segundo lugar —esto no aparece tan claro y explicarlo sería algo más complejo—, es cierto que los Estatutos de autonomía no son Constituciones, es decir, no denotan poder constituyente propio o poder originario, que sabemos es el caso en otros Estados, aunque sea un poder originario limitado. Sin embargo, la facultad estatuyente sí tiene una carga que no tienen las Constituciones de los Estados miembros en relación con la Federación, pues, como se verá más adelante, el Estatuto de autonomía forma parte del parámetro de constitucionalidad, y obliga como norma constitucional al Estado. Así pues, hay una fuerza constituyente en el Estatuto importante de apreciar. Y parece más correcto que esto siga siendo como es, es decir, que el Estatuto renovado de estas Comunidades Autónomas continúe mostrando una doble faz: por una parte, como norma que aprueba la Comunidad Autónoma, y, por otra, como norma que aprueba, como ley orgánica, el Estado. Lo dicho merecería dos apuntes de clarificación. En primer lugar, lo señalado no tendría por qué ser la única continuidad entre el ordenamiento autonómico y el estatal, así podría pensarse en conservarse la figura de *la ley de bases* como criterio de distribución normativa entre el Estado y los entes territoriales, tendente a asegurar un estándar de homogeneidad compartido, aunque eso sí tomando precauciones para asegurar una correcta comprensión de lo básico que evite el abuso estatal de la figura, y que se podría perseguir procediendo a una definición constitucional de la misma, que le atribuya una función, bien principal o proyectiva, o determinando una intervención, normativa o no, respecto de un elemento esencial o nodal de la materia a la que se refiere lo básico. En segundo lugar, ha de señalarse que la posibilidad de suspensión que se produce en el caso de la impugnación referida ante una actuación, normativa o no, de la Comunidad Autónoma supone una respuesta

que, ciertamente, indica una posición preferente del Estado central respecto de las Comunidades Autónomas (recíprocamente estas no disponen de parecido instrumento frente a una agresión a su estatus constitucional procedente del Estado central), alterándose así el equilibrio consustancial a la forma federal. Esto es cierto, pero no debe ignorarse que en otros ordenamientos se prevén en situaciones graves parecidas reacciones del Gobierno central ante una conducta anticonstitucional como ocurre en Italia, o en Gran Bretaña suspendiendo la autonomía. En todo caso la actuación del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, ha de limitarse a supuestos excepcionales manejados con toda prudencia, pues, como decíamos antes, no debe pensarse como instrumento adecuado para afrontar cualquier infracción, sino sólo un comportamiento que suponga el cuestionamiento autonómico grave del orden constitucional.

## II. LOS TÉRMINOS DE LA REFORMA FEDERAL EN CONCRETO

### 1. La inclusión de una cláusula definitoria federal

Hay una cuestión importante, que tras la introducción precedente, debe plantearse, y es la conveniencia de que la reforma propuesta comenzase, o la incluyese de manera capital, por una *cláusula definitoria* que estableciese la condición *federal* del Estado. ¿Conviene que exista una cláusula definitoria constitucional de la organización territorial, como existe una cláusula definitoria ideológica? En algunos momentos de nuestra historia así sucede, es el caso de la Constitución de 1873 y es el caso de la Constitución de la Segunda República de 1931, cuando el Estado es definido equívocamente pero con un propósito calificador innegable, como Estado integral, aunque era difícil ponerse de acuerdo sobre la forma política a la que remitía tal denominación, quizás un modelo intermedio entre el Estado unitario y el federal. Ocurre ello en otras Constituciones de nuestro tiempo. No quiere decirse que si no hay definición no haya configuración efectiva de la forma política desde el punto de vista de la organización territorial, incluso completa o acabada: la condición federal del Estado no depende de la apropiación de una cláusula en tal sentido de la organización institucional y de la distribución del poder. En Francia el Estado es definido de modo unitario. “Francia es una República indivisible... la soberanía nacional pertenece al pueblo”; según la Constitución italiana Italia es “una República única e indivisible... En la que la soberanía pertenece al pueblo”. La Constitución alemana habla del Estado federal inmodificable. En los Estados Unidos, el Tribunal Supremo ha establecido, por su parte, lapidariamente en su



## Índice sistemático

Prólogo, LEOPOLDO TOLIVAR ALAS .....	11
<b>CAPÍTULO PRIMERO - ¿Crear una federación o federalizar el Estado autonómico?, JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA .....</b>	<b>15</b>
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>	<b>33</b>
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 .....	125
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 .....	130
6. La paradoja de la distribución de competencias.....	131
IV. Relaciones horizontales .....	133
1. Los órganos de cooperación horizontal, una garantía para el ciudadano.....	133
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> .....	227
2. <i>El Senado</i> .....	229
3. <i>La representación del Reino de España</i> .....	231
V. Epílogo.....	233
VI. Bibliografía .....	233
<b>CAPÍTULO NOVENO - El poder judicial en la federación y el gobierno de la judicatura, FRANCISCO CAAMAÑO .....</b>	<b>235</b>
I. Federalismo y Jurisdicción.....	235
1. <i>Juez natural y articulaciones federativas</i> .....	238
2. <i>La unidad de jurisdicción y sus equívocos</i> .....	242
3. <i>El Estado autonómico y el error de las apariencias</i> .....	244
II. Los órganos de gobierno de los jueces .....	251
1. <i>Pueblo, federación, justicia</i> .....	253
III. Federalismo y responsabilidad judicial: la vieja <i>accountability</i> democrática .....	255
<b>CAPÍTULO DÉCIMO - Lealtad federal y coerción estatal, LEOPOLDO TOLIVAR ALAS.....</b>	<b>259</b>
I. Lealtad federal, lealtad constitucional, lealtad institucional... Vacíos y sucesos normativos .....	259
1. <i>Una omisión bien conocida pese a las referencias comparadas</i> .....	259
2. <i>La legislación ordinaria y la lealtad institucional</i> .....	262
II. La coerción estatal en la Constitución española de 1978.....	264
1. <i>La coerción como consecuencia de un fracaso</i> .....	264
2. <i>El largamente inédito artículo 155 CE</i> .....	266
a) Coerción gradual.....	266
b) La inesperada reaparición del artículo 155 en la crisis económica y la legislación de estabilidad presupuestaria .....	267
3. <i>Consejo de Ministros y Senado en la aplicación del artículo 155 CE</i> .....	268
4. <i>La STC 89/2019, de 2 de julio</i> .....	273
a) Un control ya definido como extraordinario. Adecuación, proporcionalidad, necesidad.....	273
b) El cese de los órganos ejecutivos superiores. ....	276
c) Sobre la disolución mediata del Parlamento .....	277
d) Medidas sobre la Administración Pública autonómica.....	278
e) Otras cuestiones .....	279
f) Breve referencia a la STC 90/2019 .....	280

III. La autoridad estatal única y el estado de alarma .....	281
IV. Reflexión final .....	283
<b>CAPÍTULO DECIMOPRIMERO - Un Tribunal Constitucional para un Estado federal, XABIER ARZOZ SANTISTEBAN .....</b>	<b>285</b>
I. Introducción .....	285
II. La relación entre federalismo y justicia constitucional.....	286
1. <i>El vínculo genético</i> .....	286
2. <i>La acción integradora de los tribunales constitucionales</i> .....	290
3. <i>En particular la acción conformadora del Tribunal Constitucional español.</i>	292
4. <i>La garantía jurisdiccional en el conjunto de garantías del federalismo</i> .....	295
III. La participación de los representantes de las Comunidades Autónomas en la decisión sobre la composición del Tribunal Constitucional.....	298
1. <i>La experiencia en el Estado autonómico</i> .....	298
2. <i>Propuesta federal de reforma constitucional</i> .....	300
IV. Conclusión .....	310
<b>Algunas conclusiones sobre la federalización del Estado autonómico, RAMÓN PUNSET BLANCO .....</b>	<b>313</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