

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.^a 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
Capítulo I ¿Crear una federación o federalizar el Estado autonómico?, JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA.....	15
Capítulo II 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
Capítulo III 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
Capítulo IV ¿Estatutos de autonomía aprobados exclusivamente por las Comunidades Autónomas? Los futuros estatutos en el sistema de fuentes, JOSEP M. ^a CASTELLÀ ANDREU	95
Capítulo V Las relaciones interterritoriales de coordinación y cooperación en el plano gubernamental. Especialmente, la Conferencia de Presidentes, ALEJANDRO HUERGO LORA.....	123
Capítulo VI La financiación de las CC.AA. ¿Cuánta asimetría tolera el principio federal?, CARLOS MONASTERIO ESCUDERO	143
Capítulo VII Federalismo y parlamentarismo. El Senado federal y el Senado del Estado autonómico, RAMÓN PUNSET BLANCO.....	167
Capítulo VIII Los confines europeos de la constitución territorial, JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS.....	217
Capítulo IX El poder judicial en la federación y el gobierno de la judicatura, FRANCISCO CAAMAÑO.....	237
Capítulo X Lealtad federal y coerción estatal, LEOPOLDO TOLIVAR ALAS	261
Capítulo XI Un Tribunal Constitucional para un Estado federal, XABIER ARZOZ SANTISTEBAN	287
Algunas conclusiones sobre la federalización del Estado autonómico , RAMÓN PUNSET BLANCO	315
Índice sistemático	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

Prólogo, LEOPOLDO TOLIVAR ALAS	15
CAPÍTULO PRIMERO - ¿Crear una federación o federalizar el Estado autonómico?, JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA	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
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	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

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	59
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
CAPÍTULO CUARTO - ¿Estatutos de autonomía aprobados exclusivamente por las Comunidades Autónomas? Los futuros estatutos en el sistema de fuentes, JOSEP M.^a CASTELLÀ ANDREU.....	95
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
CAPÍTULO QUINTO - Las relaciones interterritoriales de coordinación y cooperación en el plano gubernamental. Especialmente, la Conferencia de Presidentes, ALEJANDRO HUERGO LORA.....	123
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
CAPÍTULO SEXTO - La financiación de las CC.AA. ¿Cuánta asimetría tolera el principio federal?, CARLOS MONASTERIO ESCUDERO.....	143
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
CAPÍTULO SÉPTIMO - Federalismo y parlamentarismo. El Senado federal y el Senado del Estado autonómico, RAMÓN PUNSET BLANCO...	167
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

CAPÍTULO OCTAVO - Los confines europeos de la constitución territorial, JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS	217
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
CAPÍTULO NOVENO - El poder judicial en la federación y el gobierno de la judicatura, FRANCISCO CAAMAÑO	237
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
CAPÍTULO DÉCIMO - Lealtad federal y coerción estatal, LEOPOLDO TOLIVAR ALAS.....	261
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
CAPÍTULO DECIMOPRIMERO - Un Tribunal Constitucional para un Estado federal, XABIER ARZOZ SANTISTEBAN	287
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
Algunas conclusiones sobre la federalización del Estado autonómico, RAMÓN PUNSET BLANCO	315

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.^a CASTELLÀ ANDREU FRANCISCO CAAMAÑO
ALEJANDRO HUERGO LORA LEOPOLDO TOLIVAR ALAS
XABIER ARZOZ SANTISTEBAN

REUS
EDITORIAL

ISBN 978-84-290-2359-6



9 788429 023596