

¿QUÉ FEDERALISMO PARA ESPAÑA?*

ENRIC FOSSAS ESPADALER **

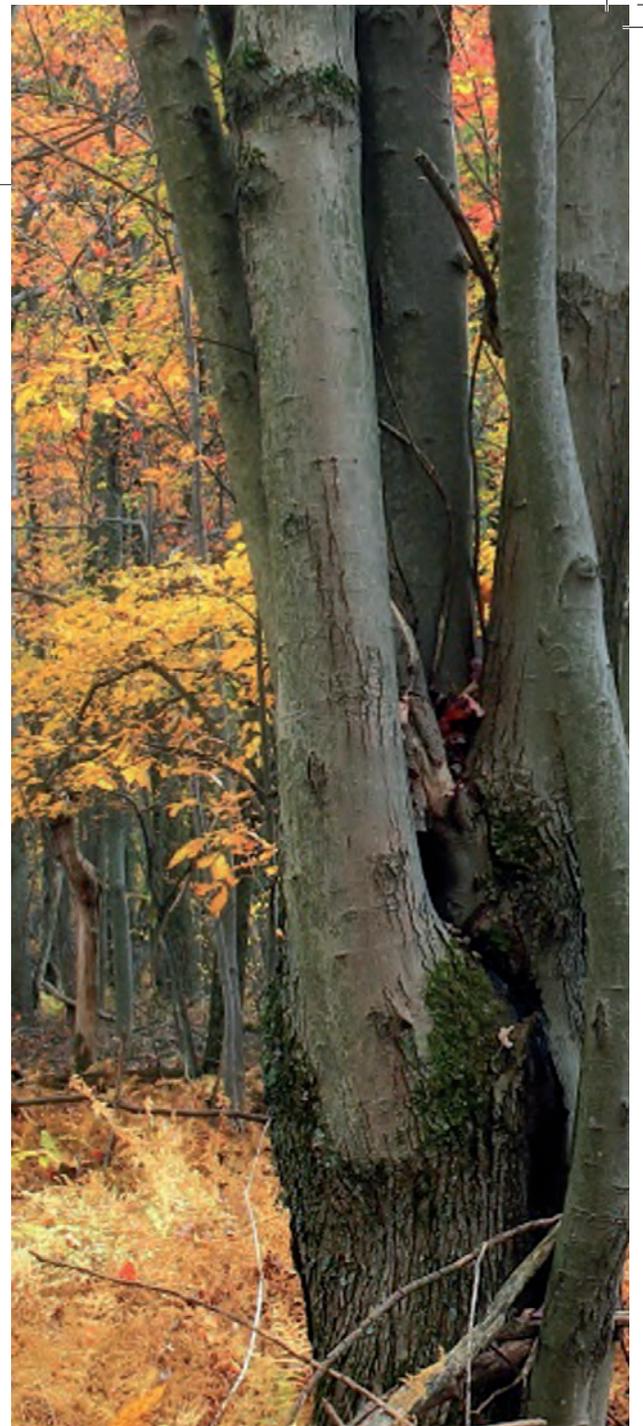
INTRODUCCIÓN

Esta contribución está directamente inspirada en el acertado lema del Congreso: *Revisitando los caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonómico en España*, en el que aparecen las palabras “revisitando”, “caminos” y “horizontes”. La primera sugiere la idea de retornar, de volver a un mismo lugar, de visitar de nuevo un debate que, como dije una vez, es “crónico”, como algunas enfermedades. Recuerdo un seminario, también organizado por el Profesor López Basaguren, que tuvo lugar en junio de 2011 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en el que presenté una ponencia titulada “Asimetrías competenciales en el Estado Autonómico. ¿Alguien sabe hacia dónde vamos?”. Entonces expliqué algunas de las razones de esa característica del debate español sobre la organización territorial, que quizá resulte útil recordar aquí.

Una de ellas es que el Estado Autonómico surge con el propósito de dar respuesta a una cuestión histórica pendiente: la articulación política y constitucional de un Estado donde perviven

* Texto de la ponencia presentada al II Congreso *The Ways of Federalism*: “Demandas de secesión y federalismo. El caso español a la luz de la experiencia comparada. Revisitando los caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonómico en España”, Bilbao, 25-26 de noviembre de 2015.

** Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Barcelona.



algunas comunidades que, como Cataluña, el País Vasco y Galicia, mantienen una identidad colectiva diferenciada y manifiestan políticamente una voluntad de autogobierno. La historia, al contrario de lo que algunos creen, no empieza con la Constitución de 1978 que, precisamente, pretendió dar solución a algunos de los problemas históricos del constitucionalismo español, entre ellos, la llamada “cuestión nacional”. Ciertamente, el Estado Autonómico también tenía como propósito la transformación del viejo Estado unitario hipercentralizado, forjado por una historia más bien oscura, en una organización moderna, eficaz y participativa, en el momento en que España recuperaba la democracia y el Estado-Nación daba síntomas de crisis en Europa. Sin embargo, el principal objetivo que perseguía el Estado Autonómico era histórico: conseguir la integración de Cataluña y el País Vasco en el nuevo Estado constitucional. Por otra parte, y ésta es una segunda razón, la Constitución de 1978 “desconstitucionalizó”, al menos parcialmente, la forma de Estado, de tal manera que el llamado “modelo autonómico” no se encuentra en el texto constitucional. Como es sabido, éste es el punto en el que la norma constitucional española fue más original, inspirándose básicamente en la experiencia de la II República. La Constitución se limitó a establecer unos principios y unos procedimientos para iniciar un *proceso* de reestructuración territorial del poder que podía conducir a diferentes modelos políticos, siendo el modelo autonómico una concreción de aquéllos, pero no la única posible. En realidad, como he



sostenido alguna vez, se trata de un modelo *preconstitucional*, porque la generalización de los llamados regímenes “provisoriales” de autonomías antes de la Constitución condicionaron su redacción e incluso su posterior desarrollo. Y de un modelo *subconstitucional*, porque la Constitución no crea el Estado Autonómico: no constituye a las Comunidades Autónomas, ni delimita su territorio, ni fija su organización, ni determina sus poderes. Estas decisiones “constitucionales” se difieren a un momento posterior, dilatando el proceso constituyente, dejándolas en manos de tres actores: los representantes locales, que deben manifestar su voluntad de autonomía, el Congreso de los Diputados, que debe desarrollar el llamado “bloque de la constitucionalidad”, y el Tribunal Constitucional, al que corresponde el papel de intérprete supremo del texto constitucional a través de su jurisprudencia. Esta forma de proceder ha obligado a continuar el consenso a lo largo de todo el proceso de construcción del modelo autonómico, propiciando hasta nuestros días reiteradas propuestas de perfeccionamiento, reinterpretaciones, cierres del modelo y segundas lecturas.

La última razón del carácter crónico del debate constitucional es política y se encuentra vinculada a las dos anteriores. De un lado, porque la llamada “cuestión nacional” tiene una expresión “política” por la presencia de fuerzas nacionalistas que persiguen dos objetivos: el reconocimiento político y constitucional de la identidad nacional diferenciada de estas comuni-

dades en el seno del Estado, y un autogobierno político para el mantenimiento y desarrollo de aquella. Estas fuerzas, además de estar sólidamente implantadas en sus respectivos territorios, juegan un papel decisivo en el conjunto del sistema político estatal, hasta el punto de poder condicionar su funcionamiento. De otro lado, la concreción de las previsiones constitucionales depende en buena medida de la correlación de fuerzas políticas presentes en el Congreso de los Diputados, que tiene el poder de decidir sobre aspectos esenciales del modelo territorial, desde los Estatutos de Autonomía hasta el sistema de financiación pasando por una extensa legislación que delimita finalmente el reparto de competencias entre el mismo Estado y las Comunidades Autónomas.

La tercera palabra que aparece en el lema del Congreso enlaza con la pregunta que formulé en aquel seminario: los “horizontes” de la organización territorial de España, después de casi cuarenta años de Constitución, siguen siendo inciertos, y permiten intuir que la incertidumbre, la búsqueda permanente de soluciones, y la constante revisión forman parte de la esencia misma del sistema, o precisamente, que ésa es su singularidad frente a otros modelos de Estado. Ciertamente, todos los modelos políticos están en constante evolución, como nos han explicado nuestros colegas extranjeros procedentes de diversos países. Precisamente porque los Estados compuestos son también más complejos, permiten más experimentación institucional, y

sus estructuras y funcionamiento se adaptan mejor a los cambios sociales, políticos y económicos de las sociedades en que se han implantado. Pero esto no es lo que ocurre con nuestro modelo, que se encuentra en permanente discusión en los aspectos que definen precisamente una organización territorial, como son el número de entidades que componen el Estado o el reparto de poder entre éstas y los poderes centrales, cuyo diseño también se cuestiona. Por otro lado, y eso también ocurre en otros países, el modelo es directamente atacado hasta poner en cuestión su misma continuidad, cuando las fuerzas políticas de algunos territorios, como actualmente en Cataluña, apuestan por su ruptura defendiendo la secesión y la creación de un nuevo Estado independiente.

Finalmente, en el título figura la expresión los “caminos del federalismo”, en plural, lo cual puede entenderse en el sentido de que, en los horizontes de nuestro modelo territorial, alguno de esos caminos quizá pueda conducir en el futuro a una solución constitucional a la cuestión territorial en España.

De esas tres expresiones que figuran en el lema del Congreso surge la pregunta que titula esta contribución: *¿Qué federalismo para España?* Su propósito es poco ambicioso ya que no pretende ofrecer soluciones mágicas, como diré, sino reflexionar sobre las propuestas federales que se vienen lanzando hasta hoy, tanto desde el mundo político como desde el ámbito académico, examinando sus principales ideas, y analizando su viabilidad e idoneidad para encontrar respuesta a uno de los problemas constitucionales que tiene aún pendiente nuestra historia constitucional. Me referiré pues a las propuestas que se basan en una reforma del modelo actual, y rechazan tanto el *statu quo* como la ruptura a través de la secesión, dos opciones que también se defienden actualmente en España y de las que se ha debatido ampliamente, especialmente de la segunda, en otras ponencias de este Congreso. Para precisar más, me centraré en concreto en las propuestas que defienden una reforma constitucional y se basan en ideas federales.

Debe señalarse, y ello puede interesar a nuestros colegas extranjeros, que otra singularidad de nuestro sistema constitucional reside en la irreformabilidad de la Constitución. Se trata de una anomalía histórica pues ninguna de las Constituciones que ha tenido España desde 1812 ha sido reformada, sino que cada una ha sido eliminada y le ha seguido un nuevo texto constitucional. Ello ha supuesto una inestabilidad constitucional en nuestra historia, y también una dificultad para asentar lo que se conoce como cultura constitucional. Pero se trata también de una anomalía de nuestra Constitución actual, que desde 1978 solo ha sido reformada en dos ocasiones, y en ambos casos por impulso del Derecho europeo: la primera, para poder ratificar el Tratado de Maastricht (1992); y la segunda, para incorporar el principio de estabilidad presupuestaria (2011). No ha habido ninguna reforma impulsada por las fuerzas políticas españolas para proponer cambios en algún apartado de la Constitución, ni tampoco en lo relativo a la organización territorial, que como he dicho se ha desarrollado en un plano subconstitucional, y en algunos casos a través de pactos políticos difíciles de calificar jurídicamente. La única propuesta de reforma constitucional se lanzó en 2005 por parte del Gobierno socialista presidido por el Sr. Rodríguez Zapatero, y que fue objeto de un riguroso y exhaustivo Informe del Consejo de Estado publicado en 2006.

Esa propuesta incluía dos puntos relativos a la organización territorial: la inclusión en la Constitución del nombre de las Comunidades Autónomas, y la reforma del Senado. Sin embargo, por diversos motivos el proyecto se abandonó y el Informe quedó en las bibliotecas de las Facultades de Derecho. Es pues una novedad que casi todos los partidos que concurrieron a las elecciones generales celebradas el 20 de diciembre de 2015 llevaron en sus programas electorales propuestas de reforma constitucional, algunas de ellas referidas a la organización territorial, y designadas como reformas “federales”. Pero antes de entrar en su examen me parece oportuno realizar algunas consideraciones previas.

I. PROPUESTAS “POLÍTICAS” Y “FEDERALES”

He escrito entre comillas la palabra “federales” porque creo que en España el adjetivo ha sido mal utilizado, o lo ha sido de forma inadecuada e imprecisa, lo cual ha conducido a una cierta banalización del mismo y casi a su disolución como concepto jurídico-político. Decía el Profesor García Pelayo que esa clase de conceptos tenían un carácter simbólico y combativo porque encuentran su *ratio* no tanto en la voluntad de conocimiento como en su adecuación instrumental para la controversia con el adversario. Así ha ocurrido, como sabemos, con el mismo concepto de Constitución, y también con el de federalismo, que tiene esa cualidad de concepto-valor. Como es sabido, el término “federal” y el adjetivo “federalista” tuvieron una im-



portante carga política en la época de gestación de la Constitución de los Estados Unidos de América, donde los federalistas proponían un proyecto político que suscitaba la oposición de los anti-federalistas. Ser federalista era defender unas ideas sobre cómo debía organizarse el poder en el país que se estaba construyendo, no sólo territorialmente. También en Canadá aún hoy los federalistas sostienen una determinada visión del país, que se contrapone a la que defienden los soberanistas de Quebec, y que afecta a la misma identidad de Canadá como comunidad política. En otros países, la forma federal está escrita en su Constitución de manera inmutable, como en la República Federal de Alemania, donde el texto constitucional contiene una cláusula de eternidad destinada a impedir su desaparición mediante una reforma constitucional, y de ello se deduce que esa forma de organización territorial forma parte de la misma "identidad nacional", protegida por cierto por el art. 4.2 del Tratado de Lisboa.

Pues bien, creo que lamentablemente el federalismo ha perdido en España ese carácter simbólico y combativo que ha tenido y tiene en otros contextos. Y que actualmente carece de capacidad de seducción o persuasión, que no tendrá mientras los defensores de las propuestas que se llaman "federales" no expliquen con claridad a la opinión pública los cambios que proponen, los objetivos que persiguen, y la bondad y viabilidad de sus proyectos para resolver la cuestión territorial. Así, en el actual contexto político parece que los ciudadanos comprenden sin problemas el mensaje de las fuerzas independentistas, o incluso

el de los partidarios del *statu quo*, pero no logran entender con claridad qué significaría una reforma federal para España.

También en el debate académico creo que a menudo se produce una confusión en el empleo del término federal, y por ello me parece de gran utilidad la distinción que realizó el Profesor Ronald Watts, una autoridad indiscutible sobre federalismo comparado, entre federalismo, sistemas políticos federales y Estado federal. El "federalismo" es un concepto normativo que expresa una idea filosófica de organizar el poder de forma no jerárquica, y de articular la relación de éste con los ciudadanos desde la libertad y el pacto entre iguales del que surge una sociedad política. "Sistemas políticos federales" es un término descriptivo para referirse a un género de organizaciones políticas basadas en la idea anterior, y que contiene una variedad de especies que van desde la confederación hasta los Estados asociados pasando por las ligas o las uniones de Estados. Finalmente, el "Estado Federal" sería una de estas especies, una forma específica de sistema político federal inventada por los padres fundadores de los Estados Unidos en 1787 y que posteriormente se extendió a países como Canadá, Alemania, Australia, Suiza, la India o Austria. Esta forma de Estado se caracteriza por unos elementos comunes, a pesar de las variaciones que se pueden observar en cada país. Entre estos elementos cabe mencionar la existencia de dos órdenes de gobierno, es decir, una división vertical del poder del Estado entre instancias generales e instancias territoriales; la representación de los intereses regionales en las instituciones federales; una Constitución escrita no susceptible de ser modificada unilateralmente por la autoridad central; la resolución de conflictos entre instancias mediante un árbitro (por ejemplo, un tribunal); y la existencia de relaciones intergubernamentales en las áreas de responsabilidad común. Pues bien, creo que entre los académicos deberíamos precisar a cuál de esas ideas nos referimos cuando utilizamos el término federal, y muy especialmente cuando se hace para realizar propuestas que llevan ese adjetivo. Sobre esta distinción volveré más adelante.

Quisiera introducir una segunda consideración previa, precisamente porque en este Congreso nos reunimos académicos para hablar de federalismo, y algunos han presentado propuestas jurídicas federales para reformar el Estado Autonómico. Creo que en este ejercicio los juristas debemos ser honestos y hallar nuestro lugar adecuado. Quiero decir con ello que las propuestas que se realizan en este campo no deben presentarse como un ejercicio de Derecho Constitucional, es decir, de interpretación constitucional, o si se quiere, de *constitutione lata*, sino como un proyecto de política constitucional, o sea, de *constitutione ferenda*, porque tales propuestas no derivan de ningún ordenamiento, ni a menudo de ninguna teoría constitucional. Y creo que a veces se presenta como dogmática jurídica lo que en realidad son sencillamente programas políticos. Es precisamente en este punto donde los juristas debemos encontrar nuestro papel adecuado, que debe ser de carácter auxiliar al de las fuerzas políticas, a quienes verdaderamente corresponden las decisiones políticas, y nadie pone en duda que la reforma constitucional es una decisión política por excelencia. Sin duda, o al menos eso me gustaría creer, nosotros podemos aportar rigor al debate, coherencia desde el punto de vista técnico, referencias comparadas que pueden ser de gran utilidad, pero no podemos hablar en nombre del Derecho para sostener que nuestras



proposiciones son mejores que otras. De ahí que a mi juicio, cuando los juristas hablamos de propuestas federales, además de ser honestos debemos ser humildes, y reconocer nuestras limitaciones, lo cual implica sencillamente asumir las limitaciones del Derecho para resolver complejos problemas políticos. De la misma forma, debemos aceptar que la solución a esos problemas no pasa siempre por la aplicación de los modelos teóricos que construimos.

En fin, esas eran dos consideraciones previas que me parecían pertinentes para reflexionar sobre las propuestas federales para la organización territorial de España, que yo identifico en tres, y que he llamado el federalismo *light*, el federalismo en serio, y el federalismo multinacional.

II. EL FEDERALISMO LIGHT

Tomo esta expresión del profesor Josep M^a Vallés, que la ha utilizado en alguna ocasión y me parece acertada para describir una propuesta, por supuesto con distintas variantes, que se basa en la realización de algunas reformas del actual modelo autonómico esencialmente para resolver las disfuncionalidades que éste ha mostrado con el tiempo.

Creo que la propuesta parte a veces de unas premisas contradictorias pues por un lado se niega que exista el Estado Federal, como tal, para a continuación afirmar que España es un Estado Federal que sin embargo necesita una reforma federal. De ahí que esta expresión me parezca casi un *oxímoron*, pues si España ya es un Estado federal no tiene sentido proponer cambios para ser lo que ya es pero en realidad no existe. Ciertamente, se puede sostener que los Estados llamados federales aparecidos desde la Constitución americana son tan diversos como las necesidades que han debido satisfacer cada uno de ellos, y posiblemente no exista un paradigma de validez universal. De ello puede concluirse que tal categoría ya no existe porque la realidad se ha ocupado de diluirla, y entonces lo que debemos hacer es abandonarla definitivamente. Pero puede pensarse que aún tiene algún sentido hablar de federalismo, como he expuesto anteriormente, y aceptar sin grandes objeciones que el Estado Autonómico funciona en algunos aspectos como un Estado federal, pero no en otros, como los siguientes: a) Solo la Nación española y sus representantes (las Cortes Generales) pueden decidir sobre la reforma de la Constitución. Las Comunidades Autónomas disponen de un poder de iniciativa de reforma constitucional, pero no se requiere su voluntad para aprobarla puesto que los procedimientos para modificar la Constitución (arts. 167 y 168 CE) no tienen carácter federal; b) La distribución de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas no se realiza en la Constitución sino en el llamado "bloque de la constitucionalidad", que incluye a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades. Se trata de normas que no son asimilables a las Constituciones de los Estados miembros de una federación pues deben ser aprobadas y reformadas como leyes orgánicas del Estado central, aunque a través de un procedimiento que incluye una negociación y un pacto con los representantes de la Comunidad Autónoma. De estos dos primeros aspectos se sigue que no existe propiamente una garantía constitucional de la autonomía; c) No todo el poder estatal se encuentra sometido a un doble or-

den de gobierno: las Comunidades Autónomas, por ejemplo, no disponen de Poder Judicial propio, si bien pueden asumir competencias en algunos aspectos de la Administración de Justicia; d) El sistema de distribución de competencias se basa en un predominio del Estado y, sobre todo, en una concurrencia generalizada de poderes entre el Estado y las Comunidades. No existe prácticamente ningún ámbito en el que aquéllas puedan fijar de manera incondicionada sus propias políticas, con lo cual se desvirtúa seriamente la idea de autonomía "política"; e) El Estado Autonómico ha incorporado escasos mecanismos federales de participación de los entes territoriales en las instituciones generales del Estado (Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial), y no ha desarrollado las relaciones intergubernamentales de carácter federal; f) La mayor singularidad del Estado Autonómico, inspirada en el "Estado integral" establecido por la Constitución de la II República (1931), reside sin duda en el llamado "principio dispositivo", que lo hace absolutamente original respecto al Estado Federal. Con base en este principio, la Constitución española no identifica a las unidades territoriales que integran el Estado, ni establece la distribución del poder entre ambas instancias, dos elementos presentes en la mayoría de Constituciones federales. Este principio confiere a las entidades territoriales la capacidad de proponer y codecidir la creación y modificación de su autogobierno, con lo cual algunos aspectos del modelo quedan permanente abiertos a su modificación. En fin, me parece que de todo ello podría concluirse que el Estado Autonómico no puede ser equiparado plenamente a un Estado federal a pesar de basarse, en algunos aspectos, en los principios que comparten los sistemas políticos federales.

La propuesta de federalismo *light* propugna una reforma constitucional de algunos puntos del texto de 1978 con el fin de que el Estado Autonómico se acerque más a esas características comunes que, con muchas variaciones, presentan normalmente los Estados Federales. Una de ellas es la identificación constitucional de las unidades territoriales que forman el Estado, y la otra es la delimitación constitucional de competencias entre las dos instancias de gobierno. De ahí que, tal como se hacía en la propuesta de reforma constitucional de 2005, y se desarrollaba en el Informe del Consejo de Estado, se proponga la incorporación de la denominación de las Comunidades Autónomas que integran España, un elemento esencial de la organización territorial que no figura en nuestra Constitución. La identificación de las entidades territoriales supondría una reducción de los efectos del principio dispositivo y una definición del mapa territorial pero seguramente plantearía algunos problemas políticos relacionados con la auto-identificación de cada Comunidad y el acuerdo en mantener el número y la delimitación actual de los territorios. También suscitaría algunas dificultades jurídicas derivadas de la vigencia de los Estatutos de Autonomía y la necesidad de arbitrar mecanismos constitucionales para futuras modificaciones territoriales, como los previstos en muchas constituciones federales. La otra reforma que se propone va destinada a incorporar el segundo elemento de los Estados federales a la Constitución: el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De este modo se podría clarificar el intrincado sistema construido en estos años, que presenta una notable asimetría, y ha dado lugar a un alto grado de conflictividad que no se da normalmente en los Estados federales. En este punto



se han barajado distintas posibilidades, como la de fijar una única lista de competencias atribuidas al Estado, y una cláusula residual a favor de las Comunidades Autónomas. La propuesta debe valorarse positivamente, pero a nadie escapa que con ella sería difícil responder a la disparidad entre Comunidades en relación con la respectiva voluntad política de autogobierno, que no solo se expresa políticamente, a través de las fuerzas centrípetas y centrífugas presentes en los distintos territorios, si no también a través de sus opiniones públicas, como se constata demoscópicamente con un contraste entre la minoritaria, favorable a una mayor autonomía, como en Cataluña y el País Vasco, y la mayoritaria, partidaria de una recentralización, en muchas Comunidades del resto de España. Éste es sin duda uno de los principales problemas del Estado Autonómico, que se halla en su origen, y al que en estos años no se ha sabido o podido dar una respuesta adecuada.

Estas dos modificaciones se entiende que deberían servir para llevar a cabo una “limpieza” del Título VIII de la Constitución, buena parte del cual está formado por disposiciones transitorias destinadas a proveer los procedimientos para la creación de las Comunidades Autónomas, que hoy no deben figurar en el texto constitucional.

La propuesta de reforma federal *light* también defiende una reforma constitucional del Senado para convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial, algo que ahora no es por su composición y funciones, ni se consiguió después de los intentos fallidos de llevar a cabo mejoras en este sentido mediante reformas de su Reglamento. Tal como reflejó el citado Informe del Consejo de Estado de 2006, sobre este punto existen diversas opciones respecto a su composición y funciones, así como a su modo de elección, que podría ser por parte del cuerpo electoral o bien por parte de los órganos de las Comunidades Autónomas, ya sea del Parlamento o del Gobierno, acercándose de ese modo al *Bundesrat* alemán. Al respecto debo mostrar mi escepticismo sobre las supuestas virtudes de tal reforma, que para algunos sería un auténtico talismán con el cual se resolverían todos los problemas que tiene planteados la organización territorial en España. No solo porque el Senado es en muchos Estados federales un residuo histórico que ya no realiza la función de representación de los intereses territoriales, dado que su composición y funcionamiento sigue la lógica partidista. Si no porque en España es precisamente la conformación del sistema de partidos la que permite la defensa de los intereses territoriales por parte de las fuerzas implantadas

exclusivamente en un territorio, como el nacionalismo catalán, y cuya efectividad no se basa en su representación en Senado sino en el Congreso de los Diputados, donde han tenido una posición a veces decisiva al poder condicionar la formación de las mayorías que permiten la creación y el mantenimiento del Gobierno central. Precisamente por este fenómeno es previsible que las fuerzas nacionalistas desconfíen de una Segunda Cámara en la que estarían representadas en pie de igualdad con las demás Comunidades Autónomas, y debilitaría su relación bilateral con el Gobierno central. Ello incluso si se optara por un Senado que no fuera un auténtica Cámara legislativa, lo cual entrañaría otros problemas constitucionales.

La propuesta también apunta algunas ideas sobre la financiación autonómica, uno de los aspectos del Estado Autonómico que ha sido fuente de controversia, y que es utilizado como argumento para sus reivindicaciones por parte de algunas CCAA, y en particular de Cataluña. Como es sabido, nuestro sistema contiene una peculiaridad única en el mundo, que es el modelo vasco y navarro de financiación, pues no existe en ningún Estado federal la posibilidad de que las entidades territoriales sean titulares, recauden, gestionen, e inspeccionen la totalidad de los impuestos. Y menos aún que tales poderes financieros los ostenten solo algunas de las entidades. Ésta es, hoy por hoy, una singularidad que, curiosamente, nadie (excepto un partido político) ha puesto en cuestión. Por lo que hace al régimen común de financiación, se propugna terminar con su casi desconstitucionalización, clarificar la responsabilidad del gasto, profundizar la responsabilidad tributaria, de tal forma que ello permita a las entidades territoriales hacer frente a sus necesidades fundamentalmente a través de sus propios impuestos y no de las transferencias del Estado, si bien se mantendría un sistema de transferencias niveladoras destinado a garantizar una equiparación en sus respectivos esfuerzos fiscales.

La propuesta de reforma constitucional federal *light* incluye necesariamente una posterior reforma estatutaria, puesto que las mencionadas modificaciones que se operarían en el art. 2 y en el Título VIII de la Constitución obligarían a revisar los textos de los Estatutos de Autonomía, incluso a repensar su actual naturaleza de ley orgánica especial, y quizá los propios procedimientos de reforma contenido en cada Estatuto. Se trataría pues de una operación constitucional-estatutaria, que requeriría de grandes esfuerzos técnicos, políticos y ciudadanos, pues no debe olvidarse que la reforma de algunos Estatutos requiere su aprobación en referéndum por parte del cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, la lamentable experiencia de la reforma estatutaria catalana de 2006 es probable que suscitara fuertes resistencias, o al menos recelos, en esa Comunidad, sumida en un proceso de secesión desde 2012. Además, es una opinión extendida que ese proceso tiene una de sus causas desencadenantes precisamente en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 31/2010), que desactivó buena parte de la proposición aprobada por el Parlamento catalán, acordada en las Cortes Generales, y refrendada por una parte del electorado de Cataluña. Seguramente como consecuencia de esa experiencia se ha reformado posteriormente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para restablecer el recurso previo de inconstitucionalidad. En todo caso, todo ello deberá tenerse en cuenta si se propone esta reforma federal del Estado Autonómico.

Finalmente, la reforma defiende el reconocimiento constitucional de los hechos diferenciales de las Comunidades Autónomas, o al menos, de algunas de ellas. La expresión “hecho diferencial” se utilizó ocasionalmente por el catalanismo político durante la Restauración (*fet diferencial*) para expresar los rasgos específicos de Cataluña respecto del resto de España, centrados principalmente en la lengua, la cultura y el Derecho propio, que justificaban las reivindicaciones de autogobierno del primer movimiento nacionalista. Tenía entonces un marcado sentido político-ideológico puesto que con ella se quería decir, en realidad, que Cataluña era una nación. En el ámbito académico, se han realizado en los últimos años algunos intentos de formular teóricamente el concepto de hecho diferencial desde premisas jurídico-constitucionales, aunque a mi modo de ver en ninguno de ellos se llega a una idea nítida, ni se logra la creación de una nueva categoría jurídica constitucionalmente adecuada. A mi juicio se trata de un concepto equívoco, jurídicamente irrelevante, y cargado de preconcepciones políticas, a pesar de su aparente neutralidad. Por ello, como explicaré más adelante, creo que no resulta operativo ni para explicar el Estado autonómico en su estado actual ni para realizar propuestas de futuro.

Hasta aquí los principales puntos de esa propuesta de reforma federal *light*, que he esquematizado y simplificado, pues existen diversas variantes de la misma. Ya he expresado algunos de los inconvenientes que veo en alguno de sus puntos, a los que debo añadir uno de carácter general. Creo que la propuesta en su conjunto difícilmente alcanzaría el consenso necesario entre las fuerzas políticas estatales, pero tampoco entre éstas y algunas de las fuerzas nacionalistas o independentistas de Cataluña y el País Vasco, y de nuevo he de referirme a la opinión pública de esos territorios, y su contraste con la opinión pública del resto de España en lo atinente a la voluntad de autogobierno, así como a su identificación con un proyecto constitucional para el conjunto de España. Para muchos ciudadanos españoles la propuesta respondería a unas demandas que ellos no formulan, mientras para muchos ciudadanos de Cataluña y el País Vasco, sus demandas no se verían satisfechas con tal propuesta. Y no me refiero a aquéllos que creen y defienden la independencia de esos territorios, para los cuales ninguna propuesta que no sea la independencia será satisfactoria, sino a muchos ciudadanos que en la actualidad son incidentalmente o coyunturalmente partidarios de esa solución como forma de expresar su malestar con la continuidad del *statu quo*, pero es improbable que den su apoyo a esa reforma federal *light*.

III. EL FEDERALISMO EN SERIO

Con esta expresión me refiero a la propuesta de reforma constitucional que plantea convertir a España en un Estado Federal en el sentido antes expuesto, es decir, aquella forma específica de sistema político federal inventada por los padres fundadores de los Estados Unidos, que posteriormente se extendió a otros países, y que se caracteriza por algunos elementos comunes, siempre con todas las variantes imaginables.

El primero de ellos es evidentemente el disponer de una Constitución federal, tanto desde el punto de vista del poder cons-

tituyente como de los poderes constituidos. Es de sobra conocido que la expresión federalismo procede del latín *foedus*, que significa pacto, y de ahí que en el origen del Estado federal esté un pacto entre distintas entidades pre-existentes que precisamente mediante su federación se constituyen en una nueva entidad estatal creada por la Constitución. Ésta expresa pues ese pacto fundacional, el cual para ser revisado requiere, de alguna forma, la participación de las entidades fundadoras. Sin duda, todo ello ha sido objeto de numerosas teorías, las más tempranas en los Estados Unidos de América, cuyo nacimiento tiene lugar mediante la primera experiencia propiamente federal de la historia. Se trata de un modelo de “federalismo integrativo”, porque el orden constitucional lucha por conseguir la unidad en la diversidad entre entidades previamente independientes o confederadas. Y es cierto que existe también un modelo de “federalismo devolutivo”, en el que el orden constitucional redistribuye el poder de un Estado Unitario previo entre sus unidades, que así obtienen una autonomía dentro de sus ámbitos de competencia. Pero incluso en este último modelo, en el que la Constitución no es fruto de un pacto, esta idea subyace de alguna forma, y de ahí que a menudo su reforma prevea algún tipo de participación de esas unidades creadas a partir de la misma.

El Estado autonómico, como ya he señalado, se constituye a partir de la “soberanía nacional del pueblo español” (art.1.2 CE) y no desde un pacto entre pueblos soberanos, y las Comunidades Autónomas solo disponen de un poder de iniciativa de reforma constitucional, pero la Constitución puede modificarse unilateralmente por los poderes centrales sin su concurso. De ahí que la propuesta de una reforma federal en serio requiere contar con algún tipo de participación de las Comunidades Autónomas en la misma, la cual debería encauzarse a través del procedimiento de reforma constitucional. De ahí que se haya sugerido que una reforma federal de España requeriría previamente una modificación de los actuales procedimientos de reforma constitucional previstos en el Título X, y una vez reformados aquéllos se procedería a una reforma constitucional federal que garantizara la participación de las Comunidades Autónomas en la creación de ese nuevo Estado Federal y en sus futuras reformas, estableciendo de este modo una verdadera garantía constitucional de su autonomía. Esta propuesta es altamente improbable que prospere pues requeriría una primera reforma constitucional destinada solo a modificar el proceso de reforma constitucional, una operación que al margen de los problemas jurídicos que plantearía, no suscitaría el consenso de los partidos políticos, y carecería de interés para muchas Comunidades Autónomas. Entre otros motivos, por-



que esa reforma sería vista como una clara amenaza al mito del Estado-Nación, y un ataque a la soberanía nacional, que reside en el pueblo español, destruyendo así la propia Constitución de 1978, que se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles (art. 2 CE). Éste es sin duda uno de los principales obstáculos a los que se enfrentaría una reforma federal en serio, pues independientemente de la tesis que se sostenga al respecto, es claro que en un Estado federal la comprensión de la soberanía no es la misma que en un Estado unitario. Y no porque en los Estados federales se reconozca su divisibilidad (los Estados Unidos son “una unión indestructible compuesta por Estados indestructibles” declaró el Tribunal Supremo americano), si no porque aquéllos se organizan constitucionalmente con base en una idea de soberanía compartida o repartida entre las entidades territoriales y las instancias generales, lo cual me lleva a tratar de los poderes constituidos.

En efecto, también es sabido que el Estado federal se basa en el principio de *self rule+ shared rule*, es decir, en la combinación del autogobierno de las entidades territoriales con el gobierno compartido entre éstas y las entidades llamadas federales, que nosotros designaríamos, creo que erróneamente, como centrales, precisamente porque el Estado federal no se basa en la dinámica centro-periferia si no en la idea de no-centro. Y esa idea se traslada a la organización y funcionamiento de los poderes constituidos, que se basan en el principio federal, según el cual todo el poder del Estado se divide entre dos órdenes de gobierno, “independientes pero coordinados”. Pues bien, la reforma federal en serio exigiría sustituir el principio autonómico, consagrado en nuestra Constitución, por el principio federal, lo cual requeriría importantes modificaciones. De entrada, sería bueno definir a España como Estado federal, establecido como uno de los principios estructurales que se consagran en el Título Preliminar, que hoy no contiene ninguna definición del modelo territorial, junto a las demás relativas a la forma de Estado y la forma de gobierno. Pero lo más importante sería trasladar al texto constitucional las consecuencias constitucionales de tal definición. Quizá la más principal consistiría en cambiar la naturaleza de la autonomía de las Comunidades Autónomas. De entrada, para que dispusieran de autonomía “constitucional”, lo cual implicaría suprimir los Estatutos de Autonomía, que son una ley del Parlamento central con un procedimiento que incluye aspectos de pacto con los territorios, y dotar a cada Comunidad Autónoma de una Constitución, que se elaboraría y aprobaría exclusivamente por las instituciones territoriales, y se refrendaría por su cuerpo electoral, sin participación de las instancias generales. Ello entrañaría también que el contenido de esas Constituciones ya no podría ser el de los actuales Estatutos, y por supuesto no vendría determinado por la Constitución federal. Lo cual no implicaría que tales Constituciones no estuvieran sujetas a las disposiciones de aquélla, que no podrían contradecir, y de ahí que los Estados federales dispongan de mecanismos para garantizar la supremacía de la Constitución federal. Ésta, y no los Estatutos de Autonomía, sería la norma que identificaría a las entidades que componen el Estado federal, que quizá podrían pasar a llamarse Estados, y también la que fijaría la distribución de competencias entre aquéllos y las instancias generales, con lo cual desaparecería definitivamente el principio dispositivo, la mayor originalidad del Estado Autonómico.

La reforma federal entrañaría también que la autonomía de los entes territoriales fuera cualitativa y cuantitativamente distinta de la actual, pues aunque nuestro Tribunal Constitucional ha repetido que se trata de una autonomía “política”, lo cierto es que las Comunidades Autónomas ni disponen de todo el poder estatal, ni el poder que ejercen escapa a la supremacía del poder central, que condiciona prácticamente todas las competencias autonómicas, de tal forma que no existe casi ningún ámbito en el que las Comunidades Autónomas puedan fijar de manera incondicionada sus propias políticas. Ello se ha visto agravado en los últimos años por una clara política de recentralización por parte del Gobierno central, y por una jurisprudencia constitucional regresiva. De ahí que la reforma federal debería comportar la atribución constitucional a los entes territoriales de un poder judicial propio, en cualquiera de las variantes del federalismo judicial, y el aseguramiento de algún núcleo de competencias exclusivas, como ocurre en muchos Estados federales con la educación, la cultura, la policía o el régimen local. Es cierto que todas federaciones han experimentado una erosión de la autonomía política de las unidades territoriales, y que la federación ha incrementado progresivamente sus poderes, pero los estudios de federalismo comparado siguen poniendo de manifiesto que España no es uno de los países más descentralizados del mundo, como se repite aún sin fundamento.

La reforma en este campo debería también tener en cuenta que la autonomía en un Estado Federal no se limita al autogobierno sino que incluye la participación en el gobierno compartido, es decir, en las instituciones generales o federales, originariamente a través de una segunda Cámara, de representación territorial. Pero ya he señalado que en la mayoría de Estados federales, el Senado ya no cumple esa función. En cambio, sí se han desarrollado en todos ellos las más variadas formas de relaciones intergubernamentales, especialmente las verticales, mientras que en el Estado Autonómico muestran hasta hoy gran debilidad, y por ello la reforma federal debería incluir su reforzamiento e institucionalización. El modelo autonómico, como he apuntado, ha desvirtuado seriamente la idea de autonomía “política” de los entes territoriales sin articular su participación en las “políticas” de las instituciones generales, dos déficits que lo alejan del sistema federal. La reforma debería implicar pues más autonomía y más integración política para que se acerque a la idea genuina del federalismo.

Ya he avanzado las razones por las cuales algunos aspectos de la propuesta de reforma federal en serio se enfrentarían con serios obstáculos para prosperar. He mencionado la resistencia a abandonar una idea de soberanía impropia de un Estado federal, y a ello debería añadirse la defensa de una idea de igualdad que también es incompatible con el federalismo, precisamente porque la autonomía política conduce a que en distintos territorios se adopten soluciones diversas para las mismas cuestiones. A todo ello debe añadirse que el federalismo, como se ha sostenido con razón, no depende solo de estructuras y normas, sino que requiere también procesos, fuerzas y culturas políticas. Pues bien, creo que los mayores obstáculos a la implantación de un sistema federal en España no provienen de la Constitución sino de la ausencia de algunas de esas condiciones. Me parece que la sociedad civil española, al contrario de lo que ocurre en otros países, no ha sido ni es una sociedad federal, y eso no se implanta por decreto. Por otra parte, la cultura po-

lítica federal no ha calado en los ciudadanos, ni en los medios políticos e intelectuales, que no “piensan en federal”; y, como es sabido, las tradiciones no se improvisan. Finalmente, ninguna de las fuerzas políticas decisivas en España tiene como objetivo un auténtico proyecto político federal: los partidos estatales porque ven en él una amenaza disgregadora de la unidad nacional, y los partidos nacionalistas porque creen que en él no verían satisfechas sus aspiraciones. En definitiva, veo mal como se puede construir un Estado federal sin federalistas. Por otra parte, España no sería el primer país en comprobar las enormes dificultades que surgen al tratar de implantar estructuras federales en “sociedades diferenciales”, en las que la cuestión nacional es objeto de debate político. Con ello, paso a ocuparme de la tercera propuesta federal.

IV. EL FEDERALISMO PLURINACIONAL

La anterior propuesta para convertir a España en un Estado federal se enmarcaría en el llamado “federalismo territorial”, el cual se adopta como una forma de organizar el poder en un territorio diverso, independientemente de la composición etno-cultural de la población, con la finalidad de proporcionar mayor eficacia al gobierno, mayor proximidad a los ciudadanos y una garantía de su libertad resultado de una nueva división del poder. Este es el caso del federalismo americano, donde ninguna de las trece colonias originales estaba controlada por una minoría nacional. Más aún, buena parte de los padres fundadores, entre ellos Hamilton, vieron en la Constitución americana no solo un régimen de libertad sino también una “*promise of nationhood*”. Los llamados “federalistas”, partidarios de la Constitución, transformaron el término “federal” tal como era entendido en la época y describieron el nuevo sistema como “nacional y al mismo tiempo federal”.

Este modelo se contrapondría al “federalismo plurinacional”, entendido como aquél que persigue acomodar en un mismo espacio político-constitucional a diversas comunidades que reclaman una identidad nacional propia y reivindican un nivel de autogobierno suficiente para garantizar su mantenimiento y su desarrollo. Este tipo de federalismo se instaura en el contexto de Estados donde su composición nacional no se encuentra definitivamente resuelta y es objeto de debate político. En el marco de las democracias occidentales, algunos países han desarrollado aspectos de este modelo (Canadá, Bélgica, Gran Bretaña) puesto que en ellos existen unidades políticas territoriales que se autodefinen como “comunidades nacionales” (Quebec, Flandes, Escocia) y coexisten con otras unidades que se representan como “regiones” de la nación estatal. Por otro lado, este fenómeno tiene una expresión política por la presencia de fuerzas políticas nacionalistas que se encuentran fuertemente implantadas en sus respectivos territorios, y además juegan un papel decisivo en el conjunto del sistema político estatal.

Desde el campo académico, más que desde las fuerzas políticas, se han lanzado propuestas para implantar en España este tipo de federalismo partiendo de que es un país que reúne las características señaladas, las cuales no se reflejarían en la mencionada idea de “hecho diferencial”. Como he avanzado, éste me parece un concepto inadecuado para expresar la realidad plural de España porque a pesar de su aparente neutralidad, está cargado de

preconcepciones políticas ya que distorsiona y reduce las distintas identidades nacionales a ‘peculiaridades’ o características diferenciales de la identidad primera, previa e indiscutible: la nación española. Frente a ello, es necesario señalar que Cataluña y el País Vasco no son comunidades distintas porque tengan derecho foral, o porque una parte de sus ciudadanos tengan como propia una lengua distinta del castellano, sino porque son dos entidades territoriales con una personalidad política diferenciada, donde actúan, desde hace un siglo, fuerzas nacionalistas sólidamente implantadas, que proclaman en sus programas políticos la identidad nacional diferenciada de sus respectivas comunidades, lo cual pone en cuestión la misma concepción de la nación española, sobre cuya unidad se fundamenta la Constitución. No voy a entrar en una cuestión tan compleja como la de si las naciones existen o se inventan. En todo caso, creo que las naciones se construyen (o destruyen) a través del tiempo a base de muchos ingredientes, entre otros, la voluntad expresada con palabras. La afirmación nacional tiene mucho de “performativa”, y una comunidad adquiere el carácter de “nacional” (y otras no), entre otras razones, porque en ella hay gente que desde distintos ámbitos (político, social, cultural) lo proclama. Esto es esencialmente lo que se discute y lo que enfrenta las distintas concepciones del Estado Autonomático: la misma concepción de España, que puede entenderse como una sociedad uni-nacional, o bien como una “sociedad diferencial”, en palabras de Miguel Herrero de Miñón, es decir, aquélla en la que existen comunidades con carácter nacional al lado de otras comunidades que no tienen tal carácter. De ahí que la propuesta de federalismo plurinacional propugne una articulación entre nación, nacionalidades y regiones, y defienda un reconocimiento constitucional del carácter nacional de Cataluña y el País Vasco. Este reconocimiento debería reflejarse en el plano simbólico, pero también en el ámbito institucional y competencial, lo cual exigiría adoptar soluciones inspiradas en el federalismo asimétrico.

Como es sabido, el federalismo es en sí mismo un “medio para componer la diversidad”, pero no siempre resulta un marco lo bastante flexible para acomodar a realidades políticas heterogéneas, posiblemente porque las soluciones para articular la plurinacionalidad son distintas de las técnicas para descentralizar el poder. Por ello, en algunos países se ha discutido y especulado sobre la asimetría federal, una fórmula que haría posible a las entidades de un Estado Federal mantener relaciones distintas con las instituciones centrales en lo tocante a sus poderes, a su participación en las instituciones federales, a la aplicación de la Constitución o al sistema financiero. Es decir, que algunas unidades de la federación dispusieran de un “estatuto especial” que les permitiera escapar al principio según el cual todas ellas están sujetas a un régimen uniforme. El modelo autonómico desplegado durante estos años no solo no ha aprovechado las posibilidades federales que contenía el texto constitucional sino que ha reducido progresivamente las potencialidades asimétricas que aquél ofrecía a través del “principio dispositivo”, cuya eficacia podía seguir desarrollándose, y mediante la distinción entre “nacionalidades” y “regiones”, pensada justamente como forma de reconocimiento de la plurinacionalidad que, en cambio, se ha ido diluyendo progresivamente.

Hace más de quince años defendí la propuesta de un federalismo plurinacional para España, que entonces suscitó básicamente incompreensión y rechazo. No solo porque tal propuesta



se entendía que amenazaba la unidad de la única nación que existe en España, sino porque se asociaba a la desigualdad de los ciudadanos. Por otra parte, tal como ha ocurrido en otros países, también en España las presiones hacia la asimetría de los nacionalismos catalán y vasco han sido respondidas con presiones hacia la simetría por parte del nacionalismo mayoritario. En el fondo, pues, el debate sobre la asimetría, por su estrecha relación con las identidades en competencia, es un debate sobre la cuestión nacional y, por tanto, su objeto es la acomodación de las naciones minoritarias en un espacio constitucional común, o si se quiere, la forma de articular política y constitucionalmente la plurinacionalidad del Estado español en el siglo XXI. Veo con satisfacción cómo después del fracaso de la reforma estatutaria catalana de 2006, y el desafío que supone el proceso secesionista emprendido en Cataluña, actualmente se vienen lanzando propuestas que incorporan las ideas de plurinacionalidad y asimetría, incluso por parte de quienes venían rechazando tales ideas.

Ahora bien, a nadie escapa las grandes dificultades a las que se enfrenta la propuesta del federalismo plurinacional. Entre otras, el hecho de que no es fácil saber dónde existe realmente un federalismo que responda a este modelo: ¿Canadá, la India, Bolivia, Suiza, Bélgica?. El título de un libro dirigido por de los Profesores Michel Seymour y Guy Laforest, publicado en 2011, es bastante elocuente: *Le fédéralisme multinational, Un model viable?*. La obra, que contiene excelentes aportaciones de reconocidos politólogos y juristas, concluye afirmando que no existe una solución mágica al problema que suscita el federalismo plurinacional. Entre otros motivos porque las teorías que buscan establecer normas universales sobre este modelo no pueden seguramente ofrecer respuestas a nuestros problemas en términos absolutos. No existe pues una solución “one size

fits all” a las dificultades políticas de las sociedades multinacionales, y de ahí que debería buscarse aquélla que se adecuara mejor a la realidad española.

CONCLUSIÓN

En mi contribución he examinado las tres principales propuestas federales que plantean una reforma constitucional del actual sistema autonómico desplegado con la Constitución de 1978: el federalismo *light*, el federalismo en serio y el federalismo plurinacional. La primera defiende algunos cambios para mejorar determinados aspectos del Estado Autonómico, esencialmente el sistema de reparto de competencias, el Senado y la financiación autonómica, pero sin variar algunas de sus bases constitucionales actuales. La segunda propone convertir España en un Estado federal siguiendo las pautas del modelo original, lo cual entrañaría la adopción de una Constitución federal tanto desde el punto de vista de su reforma, que facilitaría la participación en la misma de las Comunidades Autónomas, como en la organización y el funcionamiento de los poderes del estado, que adoptaría con todas sus consecuencias la idea federal de autogobierno más gobierno compartido. La tercera se basa en el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad del Estado, y su traducción en el plano simbólico, competencial e institucional, lo cual exigiría la instauración de fórmulas de asimetría federal.

Cada una de estas propuestas presenta sus ventajas pero también hemos puesto de manifiesto que se enfrentan a importantes inconvenientes, el mayor de ellos, sin duda, la dificultad de que ninguna alcance un consenso político y social suficiente para poder llevarse a cabo, al menos a través de una reforma constitucional. Por otra parte, seguramente ninguno de las tres propuestas contiene la solución a la cuestión territorial española, que está íntimamente vinculada a la necesidad de encontrar una fórmula que permita articular constitucionalmente una sociedad plurinacional como la española. Como afirma el politólogo canadiense André Lecours, para situaciones como la española no existen soluciones, sólo apañes para intentar que las fricciones entre naciones no vayan a peor y que los pequeños acuerdos coyunturales para ir tirando dejen el menor número de insatisfechos posibles. Ésta es quizá la respuesta a la pregunta que titula mi ponencia: ¿Qué federalismo para España?. Pues seguramente ninguno de los tres que he expuesto, y posiblemente un poco de cada uno, pero no para encontrar la solución definitiva, sino para vivir unos años más en un espacio constitucional común que integre la pluralidad intrínseca de España. Unidad a través de la diversidad: eso es, en esencia, el federalismo. ❖

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- AJA, E. (2014), *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza, 405 pp.
 BLANCO VALDÉS, R. (2012), *Los rostros del federalismo*, Alianza Ed., Madrid, 402 pp.
 CAMINAL, J., REQUEJO, F. (eds.) (2009), *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i casos*, IEA, Barcelona, 539 pp.
 FOSSAS, E., REQUEJO, F. (eds.) (1999), *Asimetría federal y Estado Plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Trotta, Madrid, 349 pp.
 FOSSAS ESPADALER, E. (2007), *El principio dispositivo en el Estado Autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 195 pp.
 MUÑOZ MACHADO, S. (2014), *Cataluña y las demás Españas*, Crítica, Madrid, 304 pp.

- SÁENZ ROYO, E. (2014), *Desmontando mitos sobre el Estado Autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 144 pp.
 SEYMOUR, M., LAFOREST, G. (dir.) (2011), *Le fédéralisme multinational. Un model viable?*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 343 pp.
 SOLOZÁBAL, J.J., (ed.) (2014), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid, 394 pp.
 TAJADURA, J., DE MIGUEL BARCENA, J. (eds.) (2014), *Federalismos del siglo XXI*, CEPC, Madrid, 462 pp.
 TORNOS MAS, J. (2015), *De Escocia a Cataluña. Referéndum y reforma constitucional*, Iustel, Madrid, 18 pp.
 TUDELA ARANDA, J. (2016), *El fracasado éxito del Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 332 pp.