

¿ES POSIBLE OTRO MODELO DE ESTADO?: REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.

*Por José María Recio Sáez de Guinoa
Administrador Superior de la
Comunidad Autónoma de Aragón*

Lo primero, quiero agradecer a la Fundación Giménez Abad, especialmente a su copresidente, Manuel Giménez Larraz y a su Secretario, José Tudela así como a la coordinadora de estas Jornadas, Patricia Asensio que me hayan permitido participar con todos Ud. en este foro de debate sobre el estado autonómico.

Mi exposición consiste en reflexiones en voz alta, propias y ajenas, más o menos estructuradas con el único objetivo de que con la ayuda de Uds. podamos compartir inquietudes y, si así se plantea, aportar sugerencias e, incluso, -es difícil por lo complejo del asunto- alguna solución. Desde luego, mis opiniones son susceptibles de crítica y están sometidas a revisión en caso de mejor criterio.

Me toca hablar de futuro: los de esta generación es prácticamente de lo único que podemos hablar. El pasado pertenece a otros. Estamos en el presente, pero no somos del presente. Sólo somos del futuro. Porque es a nosotros a los que nos corresponde construirlo a corto o medio plazo.

Yo creo que es muy necesario reflexionar sobre el destino de nuestros pasos. Tengo la sensación, aunque sólo es eso, una sensación, de que nos encontramos en un momento de la historia de España, en el que hemos dejado de pensar en el futuro. Después de una época de gran tensión histórica como fue la transición a la democracia y la reivindicación autonomista de los primeros años ochenta, en el que los españoles se ilusionaron por un proyecto de futuro que superaba amplísimamente el presente que vivían, hoy ejercitamos menos

ese utilísimo ejercicio como es el pensar qué es lo que queremos hacer para el futuro. Y si alguien tiene que hacerlo, sin duda, es la primera generación de la democracia. Nosotros. Ortega decía, que “no pido la organización de España por razones de pretérito, sino por razones de futuro” porque *“no lo que hicimos ayer, sino lo que vamos a hacer mañana juntos, nos reúne en Estado”*.

Nuestra actual democracia la construyeron los jóvenes de la generación anterior. En las Universidades, en los nacientes partidos políticos, en la Administración, fue una nueva y joven generación la que consiguió que el futuro que querían fuera el presente que ahora disfrutamos.

Sirva esta mención para el reconocimiento de esa generación precedente que ha permitido el período democrático más largo y prometedor de la historia de España. Podría decirse que han conseguido que nuestra generación sea la primera que en España ha nacido y ha podido crecer y vivir en un régimen efectivamente democrático. Podría decirse, en este sentido, que la Constitución de 1978 es la primera constitución española que no ha devenido, una vez más, en una *“oportunidad perdida”* (M. RAMÍREZ).

La verdad es que la generación anterior nos lo ha puesto, ciertamente, difícil. Resultará muy difícil que nosotros podamos hacer por la generación siguiente tanto como la generación anterior ha hecho por nosotros.

Por eso, reitero mi convencimiento de que es muy necesario pensar en el futuro. Como señala Ortega, *“sólo es posible avanzar cuando se mira lejos”, “sólo cabe progresar cuando se piensa grande”*. A nosotros, nos toca pensar “en grande” para construir el futuro de España y el futuro del Estado de las Autonomías.

El título de las Jornadas es *“el Estado Autonómico visto por la primera generación de la democracia”*. ¿Cómo ve la primera generación de la democracia, es decir, las personas de nuestra edad al Estado de las Autonomías y, en general, a nuestro Estado Social y Democrático de Derecho?

Echando mano de las encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas durante estos últimos años podemos sacar, con un cierto riesgo de ser un tanto simplistas, algunas conclusiones:

- a) En términos generales, la generación de nuestra edad defiende los valores democráticos, incluso en mayor medida que las generaciones anteriores (82,0% de la franja de edad de 25 a 34 años, el más alto por edades, junto con los encuestados de 35-44) y está satisfecho con el funcionamiento actual del sistema democrático (un 67.1% está algo o bastante satisfecho) pero sólo un 3,7% está muy satisfecho!. Por tanto, ahí queda bastante margen. Una muestra: el 87% de los jóvenes de nuestra edad considera que la mayoría de los ciudadanos no tienen información suficiente para controlar a los gobernantes (es además, la franja de edad que más porcentaje acumula de esta opinión). Ante la pregunta ¿está Ud. de acuerdo con esta afirmación: “la gente como yo no tiene ninguna influencia sobre lo que hace el Gobierno”? El 68,9 de los encuestados de nuestra edad afirman estar muy de acuerdo o de acuerdo. Como digo, hay existe margen para el futuro.

- b) Por lo que se refiere a nuestra visión del Estado de las Autonomías, las encuestas demuestran que esta generación apoya y aprueba un Estado políticamente descentralizado como el nuestro. Incluso, un 24.2% apuesta por un margen mayor de autonomía (este porcentaje es superior frente a las generaciones anteriores). Tanto los jóvenes que apuestan por un Estado fuertemente centralizado (“sin autonomías”) como los que apoyan el derecho de autodeterminación de las Comunidades Autónomas se reducen en torno al diez por ciento. Así en la franja de edad entre 25 y 34 años, se dan los siguientes resultados (*):

	De 25 a 34 años	TOTAL
	%	%
Un Estado con un único Gobierno central sin autonomías	10.1	11.2
Un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad	52.0	54.1
Un Estado en el que las comunidades autónomas tenga mayor autonomía que en la actualidad	24.2	20.3
Un Estado en que se reconociese a las comunidades autónomas la posibilidad de convertirse en estados independientes	10.3	7.7
N.S.	2.5	5.5
N.C.	0.9	1.3
TOTAL	100.0	100.0

(*) Fuente: Centro de Estudios Sociológicos (Estudio 2667).

Por lo que se refiere a nuestros sentimientos autonomistas, cabe destacar que una mayoría de jóvenes de entre 25 a 34 años (50.4%) se consideran tan español como de su propia Comunidad Autónoma, porcentaje seguido del que corresponde a una mayor identidad autonómica que española (19,6%). Las identidades exclusivas (ya sea española o autonómica) se reducen a un 6,7 y 7,3 por ciento respectivamente.

	De 25 a 34 años	TOTAL
	%	%
Me siento únicamente español	6.7	8.9
Me siento más español que de mi comunidad autónoma	11.4	12.5
Me siento tan español como de mi comunidad autónoma	50.4	51.4
Me siento más de mi comunidad autónoma que español	19.6	17.8
Me siento únicamente de mi comunidad autónoma	7.3	5.3
Ninguna de las anteriores	4.1	3.3
N.S.	0.3	0.4
N.C.	0.1	0.3
TOTAL	100.0	100.0

(*) Fuente: Centro de Estudios Sociológicos (Estudio 2667).

A la vista de los datos anteriormente señalados, puede concluirse que el Estado de las Autonomías goza de muy buena salud entre las nuevas generaciones de españoles. La generación correspondiente a las personas que nacieron a partir de la transición española y que han vivido prácticamente toda su existencia en el seno del Estado de las Autonomías, son, incluso con mayor rigor que las generaciones anteriores, ciudadanos que aprueban y apuestan decididamente por el autogobierno, y al mismo tiempo, reclaman una mayor

calidad democrática y una mayor participación en la vida pública. Sobre estas bases, sin duda, deberá edificarse el futuro del Estado de las Autonomías.

1. ¿ES POSIBLE OTRO MODELO DE ESTADO EN LA ACTUALIDAD?

A la hora de valorar o intuir cuál va ser la evolución del actual Estado Autonómico, debemos ser prudentes. Los sistemas políticos evolucionan conforme lo hacen las circunstancias y la realidad a la que sirven y, sobre todo, cuando cambia la cultura política sobre la que se asienta. No obstante, atisbar con seguridad cuál será ese futuro en España, se torna tarea ardua y arriesgada. El profesor Xabier ARBÓS advierte su *"reserva ante cualquier afirmación que sostenga que una doctrina es ya definitiva, porque encaja con la fase final de la evolución de un sector de la realidad. Nadie sabe cómo va evolucionar la política constitucional y cualquier certeza doctrinal que pretenda fijarla puede quedar desplazada por el curso de los acontecimientos"*.

Las últimas reformas estatutarias han venido a reactivar el proceso de descentralización política dando nuevas claves para comprender la evolución futura del Estado de las Autonomías. A ello nos referiremos posteriormente. No obstante, el futuro pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de algunos preceptos del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña aportará mayores certidumbres respecto a muchos de las cuestiones que este nuevo proceso de reformas estatutarias ha planteado. No olvidemos que, como se ha dicho reiteradamente, nuestro Estado autonómico es un auténtico *Estado autonómico jurisprudencial*, articulado en sus contornos más precisos, no por la letra de la Constitución, sino por la doctrina que sobre ella hace el Alto Tribunal.

Pues bien, sin perjuicio de la dificultad que entraña el propósito, podemos presentar diferentes hipótesis de planteamiento. Se tratan de modelos de estado que, existen en la actualidad, en otras democracias avanzadas y que, aun en el mero plano teórico, podrían servir de modelo en la configuración de nuestro estado actual.

a) *Primera hipótesis: el estado centralizado y unitario.*

El modelo de estado unitario es el modelo más simple de estado desde el punto de vista de la organización territorial del poder y trata de establecer un solo orden legal para todos los ciudadanos. Es un modelo cuya principal legitimidad reside en el reconocimiento de la *igualdad de todos los ciudadanos*: en todos los territorios del Estado se aplican las mismas normas y los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones.

El modelo unitario ha aportado a un sistema político, en numerosos casos, en proceso de formación (como ejemplo paradigmático, la Francia postrevolucionaria) la necesaria racionalidad institucional e igualdad en el estatus jurídico de ciudadanía (no hay que olvidar que fue uno de los principales instrumentos políticos para la eliminación de los privilegios propios del antiguo régimen). Además, en muchas ocasiones, se ha visto al Estado unitario como un modelo más acorde con una pretendida eficiencia en el gasto y más racional desde el punto de vista organizativo.

No obstante, el proceso de aparición y desarrollo de los nacionalismos basados en identidades étnicas, culturales y políticas, la propia coyuntura histórica, la conformación de los denominados valores de la *postmodernidad* y de la *glocalidad* (fenómeno solapado de globalización en el plano internacional y de descentralización en plano estatal) así como la reivindicación de mayores cotas de representatividad política y de calidad democrática ha provocado que este modelo haya sido muy frecuente amalgamado con elementos de cierta descentralización o federalización, pudiéndose advertir en muchos de los ejemplos tradicionales de estados unitarios europeos variados procesos de descentralización política (así, el caso francés, inglés o italiano). Es difícil encontrar, un estado unitario en sentido puro.

En el caso español, un modelo unitario no respondería a la realidad actual del sistema político de nuestro país y, menos, a la propia voluntad de la mayoría de la sociedad española:

- a. La descentralización política ha sido uno de los elementos claves del *pacto constituyente*, configurándose presupuesto necesario para el éxito del modelo de estado plural conformado a partir de la Constitución Española. La descentralización política ha permitido la inclusión en el sistema político español del nacionalismo periférico moderado, no sólo en cuanto al reconocimiento del derecho al acceso al autogobierno de las autonomías con mayor nivel de sentimiento nacionalista sino haciendo posible la participación de tales fuerzas nacionalistas en la gobernabilidad general del Estado.
- b. El Estado Autonómico goza, como hemos visto, de una amplia legitimidad social aumentada paulatinamente, a lo largo del proceso de su desarrollo. Recuperando los datos presentados anteriormente, sólo un 11,2% de la población española desearía un Estado centralizado sin autonomías territoriales.
- c. El Estado Autonómico ha servido para elevar e intensificar la calidad democrática del sistema político, acercando los centros de decisión política al ciudadano. Ello permite al sistema ser más sensible a las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos y facilitar el proceso de control, deliberación y rendición de cuentas. Como explica el profesor Solozábal, “las credenciales de este tipo de descentralización son mayores vistas las ventajas de profundización democrática que fomenta”, señalando que “la descentralización es una *técnica de organización democrática*, aplicando el principio de subsidiariedad que hace eficaces las decisiones en la medida en que son adoptadas por quien está en la mejor disposición para tomarlas y procurando el acercamiento del poder a su titular”. La conformación del autogobierno autonómico ha permitido articular constitucionalmente una reivindicación ampliamente respaldada por la población.

- d. El Estado Autonómico ha hecho posible un nivel de desarrollo económico y social sin precedentes en la historia de España, realizado de forma solidaria entre las diferentes Comunidades Autónomas, lo que ha permitido, además, la disminución de las tradicionales diferencias de renta y desarrollo entre las diversas partes del territorio del Estado.

- e. El Estado Autonómico ha hecho efectiva la plena consolidación del Estado del bienestar. No hace falta recordar que muchos de los elementos clave del denominado Estado Social son de responsabilidad autonómica.

Todo ello parece rechazar la centralización política como solución a la cuestión territorial española. *Más autonomía* se ha demostrado, durante la experiencia autonómica de nuestro país, ser trasunto de *más democracia, más bienestar y mayor igualdad entre territorios*.

b) *Segunda hipótesis: el estado federal.*

Lo cierto es que, en opinión de una importante parte de la doctrina española, se ha producido durante el desarrollo del Estado Autonómico, a un proceso de paulatina federalización del modelo territorial español (Aja, Solozábal, entre otros), en incluso, para algunos, este proceso de federalización es una realidad en nuestro sistema territorial actual (Álvarez Conde), identificando al Estado autonómico como un auténtico modelo –si bien atípico- de Estado federal. Así, por ejemplo, Eliseo Aja propone que *“examinando sin prejuicios los elementos esenciales del Estado autonómico, tal y como se han configurado durante estos veinte años a partir de la Constitución, se observa que coinciden básicamente con los factores que la teoría constitucional considera propios del federalismo”*. O WATTS, que concluye, una vez examinados de los elementos generales del régimen territorial español, que *“España es una federación en la práctica aunque no en el nombre”*. Podría decirse, en este sentido, que si en realidad existiese un *federalismo perfecto*, España sería el paradigma del *federalismo imperfecto*. Es cierto que el Estado de las Autonomías alberga connotaciones claramente federales tales como el reconocimiento del principio de autonomía y

gobierno compartido, donde los niveles central y autonómico de gobierno están dotados de instituciones parlamentarias y de competencias y poderes amparados constitucionalmente, siendo la Constitución Española la fuente de legitimidad del derecho a la autonomía de las Comunidades Autónomas y, por tanto, la autoridad del nivel autonómico no es un subrogado del gobierno central, habilitando al Tribunal Constitucional como árbitro supremo en la delimitación de las competencias compartidas, así como de los conflictos de competencia entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas o de los de estas entre sí.

No obstante, existen características del Estado autonómico que le diferencian del modelo puro de Estado federal.

Uno de esos elementos que, en nuestra opinión, diferencian al Estado de las Autonomías respecto a un Estado Federal común reside en el especial procedimiento de aprobación de los Estatutos de Autonomía sobre los que, como es general opinión entre la doctrina, reside el elemento clave del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en general, conforma el ritmo general de descentralización política del Estado en su conjunto (en este sentido, en su Informe sobre modificaciones de la Constitución española, de febrero de 2006, el Consejo de Estado advertía que “a diferencia de lo que sucede en los Estados federales o regionales, en España son los Estatutos de Autonomía y no la Constitución u otras normas de idéntico rango, los que establecen el ámbito competencial de las Comunidades Autónoma, y por ello también, *a contrario*, delimitan el conjunto de competencia que , además de las que la Constitución le reserva en exclusiva, quedan en manos del Estado en relación con cada Comunidad”). Si bien, la doctrina constitucional sobre la supletoriedad del Derecho estatal previsto en el artículo 149.3 CE ha venido a “federalizar” el nivel legislativo en tanto que ha puesto en el plano de la igualdad al ordenamiento estatal y autonómico (recordemos la explicación ya tradicional del profesor García de Enterría sobre las relaciones entre la legislación estatal y autonómico no basadas en el principio de jerarquía sino en el de competencia), esta igualdad no se extiende al plano constitucional (VILLVERDE). La especial condición de los Estatutos de Autonomía como leyes

del Estado y, por tanto, sujetas jerárquicamente a la Constitución impide considerar los Estatutos como normas originarias de las Comunidades y menos aún como producto del ejercicio de un supuesto poder constituyente de éstas (art. 1.2 CE). Esta cualidad ha llevado a algunos autores a identificar al Estado federal y al Estado autonómico como formas políticas semejantes en tiempos de normalidad, especialmente en cuanto a sus aspectos institucionales y su capacidad de integración (Solozábal). No obstante, en momentos de “conflicto” entre estos dos planos es cuando con mayor vigor se manifiesta las diferentes del Estado Autonómico con el puramente federal. El Estatuto de Autonomía, aunque manifestación e instrumento de autogobierno, no es expresión de poder constituyente alguno. Se trata en realidad de una *norma paccionada*, tal y como la ha denominado una parte de la doctrina española. Sólo la intervención de las Cortes Generales en su aprobación como ley orgánica confiere a la norma la legitimidad de soberanía necesaria dejando, por lo menos en aquellas Comunidades Autónomas donde se prevé referéndum de ratificación de la aprobación o reforma estatutaria, al cuerpo electoral autonómico la última palabra sobre el destino de la norma. Habrá que esperar a la doctrina constitucional que surja del conocimiento por el Tribunal Constitucional de los respectivos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra algunos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006, para conocer la interpretación que el Alto Tribunal realice de la referencia del artículo 2.4, muy relacionado con esta cuestión, en virtud del cual *“los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña y se ejercen de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y la Constitución”*. Del tenor literal del precepto, que por lo demás, coincide con otros equivalentes incorporados en otros Estatutos (art. 1.3 EAAnd. o el art. 1.2 EAAr., incluso en su versión anterior), parece emular la redacción del artículo 1.2 de la Constitución, donde reside el reconocimiento constitucional de la soberanía nacional. No obstante, todas las referencias estatutarias al pueblo de la respectiva Comunidad Autónoma, como origen del poder autonómico, hacen mención explícita a que tal reconocimiento se proclama en los términos que establezca la Constitución.

Otra de las diferencias con el modelo federal puro es la inexistencia en la Comunidad Autónoma de un poder judicial propio. Si bien en las reformas estatutarias de “nueva generación” han dedicado una mayor atención al poder judicial en las respectivas Comunidades (p.e. mediante la previsión de consejos autonómicos descentralizados del Consejo General del Poder Judicial o la regulación de la denominada “administración” de la “administración de Justicia” a cargo de la correspondiente Comunidad Autónoma), el poder judicial español es un poder de naturaleza exclusivamente estatal, sin perjuicio de su concreta localización geográfica (art. 149.1.5º CE).

En tercer lugar, el Estado Autonómico adolece de un Senado que ostente efectivamente la condición de “cámara territorial”, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países federales.

Sea o no España un estado federal (hay que huir de etiquetas teóricas sin refrendo en la realidad práctica), es verdad que el modelo federal encierra múltiples aspectos que pueden ser muy útiles en el desarrollo futuro del Estado de las Autonomías. Queremos referirnos especialmente a dos de ellos, a los que después dedicaremos una mayor atención. Por una parte, el modelo federal propone mecanismos de integración institucional entre la Federación y los Estados federados que pueden reportar múltiples ventajas en el funcionamiento interno del Estado de las Autonomías (mecanismos, por otra parte, en muchos casos ya incorporados a la realidad institucional española, el último ellos, a modo ejemplo, la Conferencia de Presidentes).

Por otra parte, el ingrediente necesario para la buena marcha de cualquier estado federal es la *cultura o espíritu federal*, entendiendo este concepto como lo hace WHEARE, como aquel criterio de organización, de consenso y espíritu general en virtud del cual “*diversas comunidades se unen bajo un mismo gobierno para algunos fines y al mismo tiempo conservan gobiernos diferentes para otros objetivos, viviendo unidas y al tiempo rechazando el unitarismo*”. Se trata, como lo describe Enrique Álvarez Conde, de pacto, de acuerdo, de la idea de transacción, aceptando todos unos principios estructurales comúnmente adoptados. A ello nos referiremos después más detenidamente.

Ello entraña obligaciones a cargo de todos y cada uno de los actores del proceso. Comporta compromisos a cargo de la Federación, mediante el respeto natural y cotidiano a las competencias de los Estados federados, mediante el fomento y la promoción de la participación de los Estados Federados en el proceso de toma de decisiones generales y en las instituciones federales... Por la parte los Estados Federados, también comporta compromisos de lealtad constitucional, de colaboración y cooperación con la Federación en el ejercicio de las competencias compartidas, de participación en la consecución del interés federal general más allá del interés concreto de cada uno de los Estados federados.

c) *Tercera hipótesis: el estado confederal*

Otra hipótesis de evolución del Estado Autonómico reside en la confederalización del mismo. Aunque también el término “confederación” es vidrioso, puede identificarse, en términos generales, con la asociación entre Estados soberanos que deciden, para el ejercicio de competencias comunes de carácter supraestatal (p.e. defensa), asociarse libremente para conformar una entidad supraestatal de carácter paccionado (TAIBO). Como explica Luis Moreno, la propuesta confederalizadora, auspiciada por formaciones políticas aglutinadas en el ideario GALEUSCA, entiende que el acomodo político e institucional de España habría de adecuarse a las líneas divisorias de las lenguas autóctonas españolas: Cataluña, Galicia, País Vasco y resto de la España castellanoparlante. La reivindicación confederal responde, en opinión del citado autor, a una sospecha por parte de los nacionalistas periféricos de que el proceso federalizante del Estado de las Autonomías pudiese derivar en un tipo de federalismo uninacional que algunos autores han analizado en el caso de sociedad etnoterritorialmente homogéneas como Alemania, Australia o los Estados Unidos.

Un ejemplo de propuesta claramente confederalizante fue el “*Proyecto de Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi*” de 25 de octubre de 2003, finalmente rechazado por las Cortes Generales, en el que se proponía para la Comunidad Autónoma del País Vasco un estatus de “libre asociación” con el

Estado Español. También existían en la propuesta de Estatuto de Autonomía de Cataluña elementos manifiestamente confederales. Esta perspectiva confederal se desprendía (y en algunos casos, se mantiene en el texto finalmente aprobado, especialmente en su preámbulo) de una concepción soberanista del Estatuto (incluso, en la forma, propia de una constitución) así como en el principio de bilateralidad en el que se inspiraba la regulación de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma. El texto finalmente aprobado por las Cortes Generales (y refrendado por el cuerpo electoral de Cataluña) eliminaría o, en determinados casos, debilitaría muchas de estas referencias confederalistas. Por ejemplo, se ha sustituido la definición de Cataluña como nación del articulado por el término *"nacionalidad"* (art. 1). Se ha eliminado gran parte del peso de la bilateralidad, mediante la supresión de la referencia a la Comisión Bilateral Estado-Generalitat como mecanismo general de participación de la Generalitat en las competencias estatales, reduciendo dicha referencia a un reiterativo "participa" y remitiéndose para la concreción de la fórmula exacta de esta participación a lo que se dispone en el propio Estatuto y, en su caso, en la legislación estatal.

Con carácter general, el elemento confederal en el sistema de distribución territorial del poder presenta una serie de notas generales incompatibles con el modelo, si bien abierto, no indeterminado que recoge la Constitución Española:

- a) La visión confederal otorga un carácter constitucional a los Estatutos de Autonomía y los posiciona al mismo nivel que la propia norma fundamental.
- b) Por otra parte, atribuye el origen y centro de la soberanía a cada una de las colectividades autónomas y exclusivamente a ellas, y no al Estado en su conjunto (tal y como explícitamente reconoce la Constitución, en su artículo primero). A este respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que la "autonomía no significa soberanía". Si bien, el elevado nivel de descentralización política alcanzado en el Estado Autonómico puede traducirse, para algunos autores, en un cierto fenómeno de "soberanía compartida", típico del federalismo actual, esta

soberanía compartida atribuida a las Comunidades Autónomas será, en todo caso, derivada de la soberanía nacional proclamada en el artículo 1.3 CE y, en ningún caso, originaria.

- c) En tercer lugar, la confederalización de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas provoca una asimetría radical en el seno del modelo de organización territorial del Estado que resulta plenamente incompatible con el principio de solidaridad consagrado en la norma fundamental.

2. EL FUTURO DEL ESTADO AUTONÓMICO: PRINCIPALES RETOS.

El *éxito colectivo* que ha supuesto la conformación del Estado de las Autonomías no puede hacernos olvidar los importantes retos que al sistema autonómico se le presentan en el futuro, muchos de ellos derivados de las disfuncionalidades que han surgido inevitablemente como consecuencia de la ausencia en nuestra Constitución de un modelo completo y consolidado de organización territorial.

La tarea que se nos presenta para el futuro, en lo que al sistema territorial se refiere, es, precisamente, el de perfeccionar y reforzar el modelo autonómico que hemos heredado.

En nuestra opinión, de la superación o no de las patologías, propias del crecimiento, de que adolece el Estado Autonómico dependerá, sin duda, la evolución futura de nuestro modelo territorial. No se trata de superar el modelo o cambiarlo, sino, pura y simplemente, de mejorarlo y adaptarlo a las aspiraciones democráticas de la sociedad actual y futura.

a) La articulación interna del Estado de las Autonomías.

Podría decirse que la primera fase de conformación y consolidación del Estado de las Autonomías se ha caracterizado por la profundización de los elementos identitarios típicamente autonómicos y una política autonómica tendencialmente centrífuga que ha acompañado al proceso de acceso al autogobierno de las Comunidades Autónomas en detrimento de otros esfuerzos que podrían haber sido dirigidos a actualizar o, incluso, “refundar” los valores compartidos, una cultura política común perfectamente compatible con una visión plural del Estado.

La explicación de este fenómeno es múltiple. Por una parte, la elevada indeterminación en el sistema de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha hecho, desde el principio, del plano competencial una cuestión de permanente litigiosidad, provocando un cierto “ambiente de desconfianza” entre ambos actores. Por las Comunidades Autónomas, se ha visto con tradicional recelo a ciertos títulos competenciales de carácter estatal potencialmente expansivos (especialmente, los transversales y la legislación básica). Por parte del Estado central, que partiendo sin una cultura “federal” previa, ha tenido que adaptarse paulatinamente al nuevo modelo territorial, experimentando un profundo cambio de rol institucional (todavía hoy no culminado) que supone una auténtica transformación de sus actitudes y de su posición en el entramado territorial. Ha tenido que variar su mentalidad inicialmente centralista para convertirla en otra marcadamente descentralizada. No cabe duda de que el Estado también ha tenido que ir paulatinamente “creyéndose” el Estado Autonómico.

Ahora puede ser un buen momento para reflexionar sobre lo que nos une, de conformar, como recuerda el profesor Solozábal, *una base espiritual de integración*, cuyo trasunto en el plano operativo se formula en el concepto, introducido en su día en España por García de Enterría, de “*federalismo cooperativo*”, cuyo principal paradigma resultaba ser el sistema alemán, como

modelo descentralizado que superaba el clásico “*federalismo dual*” de la primera fase del federalismo americano.

No obstante, para generar o potenciar esa “*cultura política común*” o “*cultura federal*”, basada en la colaboración necesaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas (que, no nos olvidemos, también son Estado) para la consecución del interés general, en la confianza mutua y en la lealtad institucional, es necesario reforzar una de las carencias más censurables del actual modelo del Estado de las Autonomías: la ausencia o debilidad de las relaciones de cooperación y colaboración entre los diferentes niveles territoriales. Se trata, como objetivo primordial, de generar “hábitos de colaboración” que permitan potenciar el aspecto “cooperativo” de nuestro Estado autonómico. En definitiva, de *articular* el Estado de las Autonomías.

Trayendo una vez más a colación las palabras de Juan José Solozábal, “el federalismo es a la vez un *sistema institucional* y una *cultura*. Aquél surge, pero al mismo tiempo trabaja y produce una determinada atmósfera, un contexto espiritual, unas actitudes que son la necesaria correspondencia de un sofisticado mecanismo organizativo. Ocurre entonces que el federalismo necesita de un cuidado constante como sistema de gobierno delicado y complejo. A veces se tiene la impresión que el federalismo se considera exclusivamente como una sistema de reparto competencial, descuidando el soporte espiritual del mismo. Pero sin lealtad federal el complejo organizativo quedará inservible al preterirse sus aspectos centrípetos o centrífugos, pereciendo el delicado y precario equilibrio del conjunto”.

La articulación institucional efectiva del Estado Autonómico exige un clima de confianza institucional, de normalidad institucional, que permita trasladar el centro del debate de lo puramente competencial al interés por el resultado de la política pública desarrollada en forma colaborativa, en red, potenciando así una efectiva corresponsabilidad interadministrativa. La consecución de esta normalidad institucional será un claro síntoma de la madurez de nuestro estado autonómico.

Esta necesidad de articular el Estado Autonómico no es una cuestión, en modo alguno, novedosa. Ha sido una reivindicación tradicional entre los expertos y una preocupación más o menos presente de las fuerzas políticas, sin olvidar que, a juicio del Tribunal Constitucional, es un auténtico imperativo constitucional (por todas, las SsTC 76/1983, 152/1988, 236/1991¹). Se han hecho esfuerzos, algunos de ellos, loables aunque, para muchos, en muchas ocasiones, insuficientes. Desde casi el inicio del proceso de configuración del Estado Autonómico, se crearían las denominadas Conferencias Sectoriales como el máximo nivel intergubernamental de colaboración entre la Administración estatal y las Administraciones Autonómicas. Puede comprobarse el paulatino aumento en su número y la regularidad de sus convocatorias a lo largo de estos más de veinticinco años de historia autonómica, aunque, a decir de los expertos, su funcionalidad práctica es muy desigual. También se ha consolidado la técnica de los convenios interadministrativos como fórmula de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas. La creación en 1994 de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado constituiría otro de los hitos en la articulación de cauces de participación de las Comunidades Autónomas en el proceso legislativo (RIPOLLÉS SERRANO). La constitución de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas por acuerdo de 30 de noviembre de 1994, luego ratificado por la Ley 2/1997, de 13 de marzo, permitiría la participación de éstas en el proceso de formación de la posición española en las instancias comunitarias. Cabe citar aquí, también, el famoso proyecto de Ley sobre cooperación autonómica del año 2002, finalmente malogrado (sobre tal proyecto, vid. CORCUERA ATIENZA). Uno de los últimos instrumentos de cooperación institucional fue la creación de la Conferencia de Presidentes en el año 2005.

¹ El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, ya señalaría que *"la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas"*.

Las recientes reformas estatutarias han venido a revitalizar la cuestión de la articulación de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. Uno de los elementos más novedosos de los nuevos textos estatutarios reside en una regulación más pormenorizada de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado, así como con otras Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales de su territorio. Asimismo, se eleva al rango estatutario la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones comunitarias. Con carácter general y sin pretensiones de formular un análisis pormenorizado del asunto (sin perjuicio de que pueda descenderse a una mayor concreción durante el debate posterior), los textos estatutarios establecen diferentes niveles de participación (en el caso del Estatuto aragonés, la participación en instituciones, procedimientos y organismos estatales –artículo 89 EAAr-, las relaciones convencionales con el Estado y otras Comunidades Autónomas – arts. 88 y 91 EAAr-, o la participación en asuntos relacionados con la Unión Europea –arts. 92 EAAr) que potenciar el elemento vertebrador del Estado autonómico.

La especial atención por las relaciones intergubernamentales de las nuevas normas estatutarias ha propiciado la incorporación de las mismas al bloque de constitucionalidad, superando ampliamente la débil y fragmentada regulación que hasta ahora tenía esta materia en el nivel legislativo.

Es de esperar que el renovado interés por las relaciones cooperativas demostrado en las últimas reformas estatutarias sirva de revulsivo para la consolidación y fortalecimiento institucional de los cauces de relación entre los diversos niveles territoriales, más aún cuando la intervención de las Cortes Generales ha conllevado la remisión en cuanto a la concreción de las fórmulas de participación multilateral, a lo que se disponga por la legislación estatal aumentado, por tanto, la presión al legislador central para que acometa la regulación legal general y sectorial de esta materia.

La reiterada reivindicación de una reforma del Senado, con el objetivo de convertirlo en una auténtica cámara territorial, sería un elemento clave para el fortalecimiento de la cooperación intergubernamental en el Estado Autonómico

y, especialmente, en la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso legislativo estatal. No obstante, la experiencia ha demostrado, a la vista del funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas de esta cámara legislativa, que tal reforma no conllevaría los resultados esperados sin una consolidada cultura de integración y sin una sincera voluntad política.

b) El papel de lo local en el Estado de las Autonomías

Suele presentarse al nivel local como uno de los tres vértices del sistema político del Estado de las Autonomías. Pero debido a la fórmula a través de la cual se ha producido el desenvolvimiento del Estado Autonómico, lo local ha sido, en términos generales, el plano institucional menos atendido en este proceso de descentralización política siendo, en realidad, una de las principales claves, como hemos visto, en el fortalecimiento del sistema democrático -es el poder político más cercano al ciudadano- como en el buen funcionamiento de los servicios públicos.

La experiencia acumulada durante estos más de treinta años de democracia local permite constatar que han sido las administraciones locales una de los planos institucionales más activos desde el punto de vista social y político – muchos municipios y entidades locales supramunicipales son modelos de buena gestión y de buen gobierno- , pero tal potencial, en nuestra opinión, no se ha visto correspondido, en numerosas ocasiones, con una política general que afrontase los grandes retos de la realidad local.

Hay que reconocer que las Comunidades Autónomas han prestado una mayor atención a la cuestión local, atención que, últimamente, se ha plasmado en el articulado de las recientes reformas estatutarias. No obstante, esta atención autonómica a lo local queda frustrada en ocasiones por la posición de un Estado central, competente básicamente en lo tocante al régimen local y financiero, que, quizás preocupado por la perentoriedad de la construcción autonómica, ha postergado frecuentemente las grandes decisiones en torno a la Administración Local.

El hecho de que nuestra legislación básica de régimen local se remonte al año 1986 es un claro síntoma del descuido que, como señalamos, sobre todo a nivel estatal, se ha producido en relación con las líneas generales del modelo local de nuestro país. Existen cuestiones ya tradicionales en esta materia cuya resolución ha quedado siempre pospuesta. Entre ellas, la consabida fragmentación excesiva del mapa municipal, la reiteradamente reivindicada reforma fiscal de los entes locales, que permita una mayor potencial financiero estable y sostenible que pueda costear un catálogo de servicios locales en permanente expansión, la actualización del papel del municipio (y de otros entes locales de carácter supramunicipal) especialmente, en lo tocante, a la determinación de las competencias locales y a la naturaleza y alcance de sus potestades públicas (especialmente, las normativas). Son cuestiones abiertas que, todavía, más treinta años después de la constitución de los primeros gobiernos locales democráticos, quedan pendientes para el futuro.

c) El fortalecimiento democrático del Estado de las Autonomías

El Estado de las Autonomías ha sido, sin duda, uno de los elementos clave para la consolidación democrática en nuestro país. Como hemos señalado anteriormente, el modelo de autogobierno ha permitido acercar los centros de decisión política a los ciudadanos, haciendo a los poderes públicos más sensibles a las aspiraciones y necesidades de aquéllos, y, al propio tiempo, permitiendo nuevos espacios de deliberación política y de rendición de cuentas. Sin duda, cuanto más cerca está el ciudadano del poder político, más fácil resulta el control y la comunicación entre representante y representado: *la primera credencial del autogobierno es la democrática* (Solozábal).

El exitoso balance de estos más de treinta años de construcción democrática, no puede hacernos cometer el error de caer en la estéril complacencia. Como hemos señalado al principio de esta exposición, queda margen de mejora en cuanto a la calidad de la democracia en el conjunto de niveles institucionales del Estado autonómico (recordemos: cerca del setenta por ciento de los jóvenes de entre 25 y 34 años están de acuerdo con la afirmación “la gente como yo no tiene ninguna influencia sobre lo que hace el Gobierno”).

Se ha imputado a los ciudadanos un cierto desinterés respecto a la participación política y un distanciamiento de la política y de los políticos (Peña). La reducción del papel de la acción política en una sociedad cada vez más compleja, la asimetría en la comunicación provocada por la potencia y la ubicuidad de los “media”, la sensación ciudadana del poder de la influencia de los denominados “grupos de presión”, y otros fenómenos de la denominada “democracia de *audiencia*” (Manin) han podido provocar en el ciudadano una cierta sensación de su insignificancia en el plano de la política y, en general, de lo público. La influencia de tendencias mercantilistas en los modelos gestión pública, que reducían al ciudadano al concepto de “*cliente*”, asignándose un rol pasivo de mero receptor de servicios, ha podido incentivar este fenómeno. Atendiendo a los datos procedentes de encuestas del Centro de Investigaciones Sociales, ante la pregunta “¿diría Ud. que la política le interesa mucho, bastante, poco o nada?”, más del 66,70 % de los encuestados de entre 25 a 34 años, responden “poco” o “nada”, porcentaje ligeramente inferior al de la población total. Todo ello parece atisbar como reto del actual Estado democrático, el de la apertura de nuevos cauces de participación ciudadana así como el fortalecimiento de los tradicionales.

La apertura de nuevos cauces de participación ciudadana tanto en el proceso de toma de decisiones públicas así como en la gestión de los intereses generales está siendo una de las claves en el reforma del gobierno y de las administraciones públicas en las democracias avanzadas del entorno occidental (OCDE-INAP, 2006) bajo la fórmula del denominado “gobierno o administración *abierto*”, entendiendo como tal, a unos poderes públicos transparentes, accesibles y receptivos. *Transparentes*, en tanto las acciones y los individuos responsables de las mismas, estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas favoreciéndose así la rendición de cuentas (*accountability*); *accesibles*, en tanto que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos; y *receptivos*, en tanto que sean capaces de responder a nuevas demandas, ideas y necesidades de los ciudadanos. Testigo de esta preocupación por los derechos de participación son las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía,

cuyos articulados han prestado una mayor atención a los derechos de participación social en el ámbito político-público:

- a) Mediante el reconocimiento explícito de un elenco de derechos de participación ciudadana en las declaraciones de derechos que, como novedad, se incorporan en los diferentes Estatutos autonómicos. Así, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía aragonés dedica su artículo 15 a los derechos de participación, incorporando expresamente la previsión de que *"los poderes públicos aragoneses promoverán la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico"*. Este tipo de derechos de participación han sido incorporados también al resto de reformas estatutarias (art. 29 ECAr, art. 134 EAAnd., art. 15 EAIB y art. EACyL).
- b) Fortaleciendo el valor de la *transparencia* en la gestión pública, como elemento de responsabilidad y rendición de cuentas: a modo de ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña establece taxativamente que *"la Administración de la Generalitat, de acuerdo con el principio de transparencia, debe hacer pública la información necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar su gestión"* (art. 71.4). El nuevo Estatuto aragonés introduce, como novedad, entre los principios de organización y funcionamiento de la Administración aragonesa, el de *transparencia* (art. 62) Como elemento privativo de aquél, reserva su artículo 31 a la *información institucional*.
- c) A través de la previsión de nuevos instrumentos de democracia directa, como las denominadas consultas populares (art. 122 EACat, art. 30.1.c) EAAnd, art. 15.2.c) EAIB y art. 11.5 EACyL), así como mediante la regulación del derecho de petición (art. 30.1.d) EAAnd, art. 15.1d) EAIB, art. 11.6 EACyL) o las referencias expresas a la iniciativa legislativa popular (art. 15.2 EAAnd, art. 62.1 EACat, art. 30.1.c) EAAnd., art. 15.2.b) EAIB, art. 11 EACyL).

El fortalecimiento de los cauces tradicionales de participación político-representativa, especialmente, del parlamento, recuperando su papel singular entre todas las instituciones, se plantea como otra de las claves para la revitalización del interés de los ciudadanos por lo público y para el aumento de la calidad de nuestro sistema democrático. El protagonismo de las cámaras legislativas como centro del debate político, la dignificación de la ley como fuente principal del derecho, la revitalización del control parlamento al ejecutivo y, en particular, de sus comisionados especializados, la apertura del parlamento a los nuevos procesos sociales, la superación de la llamada “crisis de representatividad”, la accesibilidad a la información parlamentaria y la participación ciudadana en la vida parlamentaria (sobre esta cuestión, vid. Tudela 2009b y Asensi) son retos que se presentan en la actualidad al plano democrático del Estado de las Autonomías. Loable previsión en relación a esta cuestión se contiene en el artículo 29 del nuevo Estatuto Catalán, en virtud de cuyo apartado cuarto *“los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento mediante los procedimientos que establezca el Reglamento del Parlamento”*. En definitiva, la apertura del parlamento a los ciudadanos. Las nuevas tecnologías ofrecen, a este respecto, nuevas y variadas posibilidades.

d) Otros retos del Estado Autonómico: Eficiencia y calidad de los servicios públicos, cohesión social y Estado del Bienestar.

Sin pretensiones de exhaustividad, pueden advertirse otros retos del Estado de las Autonomías: la eficiencia y calidad de los servicios públicos, tanto estatales como autonómicos y locales, la cohesión social y la configuración de los derechos sociales vinculados al Estado del Bienestar. La relevancia de estas cuestiones ha quedado prominentemente incorporada en las recientes reformas estatutarias, y, particularmente, en las novedosas declaraciones de derechos estatutarios y relaciones de principios rectores de la política económica y social, elevando al rango estatutario tales cuestiones. Brevemente, analizaremos cada una ellas.

Paradójicamente, prácticamente desde el inicio del proceso de creación de las Administraciones Autonómicas se han llevado a cabo procesos sucesivos de modernización administrativas en aquéllas (al respecto, vid. Rodríguez-Arana). En el mismo sentido, se han hecho importantes esfuerzos en la modernización de las administraciones locales, acumulándose múltiples ejemplos modélicos de renovación de variadas herramientas de gestión pública en el ámbito local. Resulta generalizado, sobretodo en el caso de las Administraciones autonómicas, un fenómeno de cierto *isomorfismo institucional* con la estructura organizativa de la Administración General del Estado, tal y como se desprende de un rápido análisis de la legislación general sobre organización y funcionamiento de tales administraciones, lo que ha provocado que Administraciones de muy reducida antigüedad como las autonómicas, adquirieran roles organizacionales característicos de una Administración estatal más que centenaria, lo que ha ocasionado la necesidad de frecuentes intentos de mejora y actualización de los sistemas de gestión administrativa.

Las nuevas tecnologías de la información, la implantación progresiva de una cultura volcada en la calidad del servicio así como la búsqueda permanente de la eficiencia y la eficacia en la gestión pública mediante herramientas más flexibles de gestión en un entorno de crisis fiscal o la ya comentada conformación de una administración más abierta al ciudadano son parámetros comunes en el desarrollo de tales procesos de modernización administrativa. Por su parte, la evaluación permanente y, consecuentemente, la responsabilidad por los resultados de la gestión constituye un elemento clave de la mejora continua de los diferentes niveles del sector público. En la actualidad, nos encontramos ante un auténtico cambio de paradigma, puesto de manifiesto por los autores, un tránsito entre una Administración formalista y burocratizada hacia una Administración más abierta, flexible y dinámica, más acorde con una realidad social en permanente cambio y creciente complejidad.

Como ya hemos señalado, el reto de unos servicios públicos más eficientes y de mayor calidad, volcados en el ciudadano, se ha configurado en los nuevos Estatutos de Autonomía como auténticos "*derechos*" subjetivos de los ciudadanos en relación con los servicios públicos. Por ejemplo, el artículo 16

del Estatuto aragonés del año 2007 proclama, con carácter general, que “todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a unos *servicios públicos de calidad*”. Algunos otras normas estatutarias recientes albergan en algunos extremos de su regulación una mayor ambición incorporando la obligatoriedad de fijar *estándares de calidad* (art. 30.1 EACat) o cartas de derechos de los ciudadanos ante las Administraciones públicas (art. 30.3 y 137 EAAnd). No obstante, este impulso en la reforma del sector público, a la “buena administración” posee un denominador común: el destinatario necesario de este derecho, su titular es, por antonomasia, el ciudadano.

Por otra parte, la creciente dualización del mercado de trabajo, que condena a los profesionales no cualificados a un entorno laboral caracterizado por la inestabilidad en el empleo, el fenómeno de la inmigración irregular o la vulnerabilidad social de colectivos especialmente desprotegidos (menores, ancianos, dependientes, discapacitados, desempleados de larga duración o víctimas de violencia, cualquiera que fuese) constituyen un auténtico reto, en el plano social, para el modelo de protección social del Estado autonómico. Así se ha plasmado también en las nuevas normas estatutarias, mediante la fijación como principios rectores de la política social previsiones generales en materia de bienestar y cohesión social, que configuran un sistema público de servicios sociales *“suficiente –como señala el estatuto aragonés- para la atención de personas y grupos, orientado al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como especialmente a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social”*, estableciendo a nivel legal, rentas básicas de inserción. Se establecen previsiones similares en relación con la protección familiar (art. 24 EAAR), la promoción de la autonomía personal (art. 25 EAAR) así como en materia de empleo y vivienda (art. 26 y 27 EAAR).

3. CONCLUSIÓN FINAL.

¿Es posible otro modelo de estado en la actualidad?

Como hemos podido analizar, aun de forma general, al principio de nuestra exposición, existen en la actualidad, variados modelos de distribución territorial del poder. No obstante, el el Estado de las Autonomías se ha demostrado eficaz, durante la experiencia acumulada de estos más de veinticinco años de Estado autonómico, como contexto de convivencia democrática en una España plural, que ha permitido el respeto de la diversidad en el marco de la unidad del Estado. El balance es muy satisfactorio, ahí están los resultados de estas tres décadas de convivencia democrática entre personas con una diferente visión del Estado pero que, bajo las reglas de un mismo concierto constitucional, ha sabido construir aquel futuro que ellos ansiaban y que, hoy disfrutamos.

¿Es posible otro modelo de Estado? El nuestro, el Estado de las Autonomías, ha probado su sobradamente su éxito. El reto es mejorarlo para adaptarlo a las exigencias de una sociedad plural, socialmente justa, avanzada y cohesionada, en un esfuerzo colectivo que a todos nos corresponde y, especialmente, a las nuevas generaciones a las que se nos exige, como mínimo, aquello que las generaciones anteriores han hecho por nosotros.

Trayendo otra vez las palabras de Ortega, antes mencionadas, *“no lo que hicimos ayer, sino lo que vamos a hacer mañana juntos, nos reúne en Estado”*. El destino está a nuestro alcance.

Zaragoza a 20 de abril de 2010

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, E.: *"Reforma constitucional y reformas estatutarias"*, Iustel, Madrid, 2007.
- AJA, E.: *"El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales"*, Alianza Ensayo, 2º edición, Madrid, 2003.
- APARICIO, M.A.: *"La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)"*, Cedecs, Barcelona, 1999.
- ARBÓS MARÍN, X.: *"Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico"*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2009.
- ARGULLOL MURGADAS, E. (dir): *"Federalismo y autonomía"*, Ariel, Barcelona, 2004.
- ASENSI SABATER, J.: *"El futuro de las funciones del parlamento"*, en Pau i Vall, F. (coord.): *"El Parlamento del siglo XXI"*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, 2002.
- BASTIDA, X.: *"La nación española y el nacionalismo constitucional"*, Ariel Derecho, Barcelona, 1998.
- BENEDICTO, Jorge: *"La construcción de la ciudadanía democrática en España (1977-2004): de la institucionalización a las prácticas"*, REIS, 114/06.
- BILBAO UBILLOS, J.: *"El Estado de las Autonomías en la encrucijada: cierre, evolución o desintegración"*, Revista Jurídica de Castilla y León, enero 2004, Valladolid.
- CARBONELL, A.: *"Las formas territoriales del Estado: Una introducción"*, en la obra colectiva, Balado Ruiz-Gallegos, M. (dir.): *La España de las Autonomías: reflexiones 25 años después"*, Institut Internacional de Sciences Politiques, Bosch, 2005.
- CORCUERA ATIENZA, J.: *"Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Relfexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley"*

- General de Cooperación Autonómica*” en el número 8, 2002 del Anuario Jurídico de la Rioja dedicado a las XXII Jornadas de Estudio sobre el principio de cooperación en el Estado Autonómico.
- FERNÁNDEZ ALLÉS, J.J.: *“Las relaciones intergubernamentales en el derecho constitucional español”*, Centro de Estudios Constitucionales, Cádiz, 2007.
 - GARCÍA GUITIÁN, E.: *“Acerca de la soberanía en los tiempos que vivimos”*, en la obra colectiva, Balado Ruiz-Gallegos, M. (dir.): *La España de las Autonomías: reflexiones 25 años después*, Institut Internacional de Sciences Politiques, Bosch, 2005.
 - LÓPEZ LABORDA, J.: *“El nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas”*, Fundación Giménez Abad, disponible en www.fundacionmgimenezabad.es.
 - MORENO, L.: *“La federalización de la España plural”*, REAF, núm. 8, abril 2009.
 - OCDE: *“La modernización del Estado. El camino a seguir”*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2006.
 - ORTEGA Y GASSET, J.: *“La España invertebrada”*, Espasa-Calpe, 2006.
 - PAU I VALL, F. (coord.): *“El Futuro del Estado Autonómico”*, VII Jornadas e la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi Editorial, Pamplona, 2001.
 - PEMÁN GAVÍN, J.: *“El sistema español de autonomías territoriales. Apuntes para un diagnóstico”*, Fundación Giménez Abad, disponible en www.fundacionmgimenezabad.es.
 - REQUEJO F. y NAGEL, K.-J.: *“Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa”*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009.
 - RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa: *“Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas”*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

- RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: *"Breve nota sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado"*, en el número 8, 2002 del Anuario Jurídico de la Rioja dedicado a las XXII Jornadas de Estudio sobre el principio de cooperación en el Estado Autonómico.
- RODRIGUEZ-ARANA, J.: *"El proceso de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas"*, disponibles en http://www.pcb.ub.es/idp/docs/ccaa/estudis/monog01_arana.pdf.
- Rodríguez-Vergara Díaz: *"El "giro colaborativo": nuevas oportunidades y viejos problemas en la regulación estatutaria de las relaciones intergubernamentales"*, Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2009.
- SANZ PÉREZ, Á.L.: *"La reforma de los Estatutos de Autonomía"*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2006.
- SEVILLA SEGURA, Jordi y otros: *"Vertebrando España. El Estado Autonómico"*, Editorial Biblioteca Nueva, Fundación José Ortega y Gasset, Madrid, 2009.
- SOLOZÁBAL, Juan José: *"Tiempo de reformas. El Estado autonómico en cuestión"*, Ensayo-Biblioteca Nueva, Madrid, 2006.
- TAIBO, C.: *"¿Estado confederal o confederación de Estados?"*, Diario El País de 8 de enero de 1999.
- TUDELA ARANDA, J.: *"El Estado desconcertado y la necesidad federal"*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2009.
- TUDELA ARANDA, J.: *"La organización territorial en las reformas estatutarias"*, Fundación Giménez Abad, disponible en www.fundacionmgimenezabad.es.
- TUDELA ARANDA, J.: *"Parlamento, ciudadanía y democracia representativa"*, en la obra colectiva VV.AA. *"Participación Ciudadana ...para una Administración deliberativa"*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2009.

- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio: *"El Estado de las Autonomías. La nueva etapa federal de la organización territorial del Estado en la Constitución Española de 1978"*, en la obra colectiva, Balado Ruiz-Gallegos, M. (dir.): *La España de las Autonomías: reflexiones 25 años después*, Institut Internacional de Sciences Politiques, Bosch, 2005.
- VALLE SÁNCHEZ, Victorio: *"El desarrollo de la España de las Autonomías: una perspectiva económica"*, ICE diciembre 2003, nº 811.
- VV.AA.: *"Estado compuesto y derechos de los ciudadanos"*, Institut d'Estudis Autonòmics, Gneralitat de Catalunya, Barcelona, 2007.
- VV.AA.: *"Sistemas de organización política contemporánea"*, UNED, Madrid, 2003.
- WATTS, R. L.: *"España: ¿Una federación multinacional encubierta?"*, Fundación Manuel Giménez Abad, disponible en www.fundacionmgimenezabad.es.